

MÉTROPOLES ET TERRITOIRES VOISINS QUELLES DYNAMIQUES DE COOPÉRATION POUR RÉPONDRE AUX TRANSITIONS ENVIRONNEMENTALES ET SOCIALES ?



Sommaire

- P. 3 SYNTHÈSE DES LEVIERS ET FREINS À LA MISE EN ŒUVRE DES COOPÉRATIONS**

- P. 5 LES TERRAINS ÉTUDIÉS**

- P. 8 INTRODUCTION**

- P. 9 PARTIE 1: INITIER LES DYNAMIQUES DE COOPÉRATION**
 - P. 9 De multiples instruments pour agir
 - P. 9 Impulsion politique et portage technique
 - P. 9 La volonté ne suffit pas
 - P. 10 Sans ingénierie, pas de coopérations
 - P. 11 Le financement des coopérations: frein ou levier pour leur mise en œuvre?

- P. 12 PARTIE 2: RENFORCER LES COOPÉRATIONS: UN ENJEU D'ADAP-TATION AUX CONSÉQUENCES DU CHANGEMENT CLIMATIQUE**
 - P. 12 Retour à la source des coopérations: faire face à la raréfaction de la ressource en eau
 - P. 13 Nourrir les coopérations: du concept de résilience alimentaire à la quête de l'opérationnalité
 - P. 14 Les mobilités, de la concurrence à la coopération ?

SYNTHÈSE DES LEVIERS ET FREINS À LA MISE EN ŒUVRE DES COOPÉRATIONS

LEVIERS POUR LA MISE EN ŒUVRE DES COOPÉRATIONS :

- * Une dynamique **d'animation** pérenne des coopérations et la mise en place d'instances et d'outils de suivi
- * Existence d'une **direction/mission métropolitaine dédiée aux coopérations** afin de favoriser une approche transversale des enjeux
- * **Approche par les besoins** et les problématiques communes
- * **Reconnaissance** et empathie envers chaque territoire
- * Horizontalisation des relations, développement de **liens de confiance**
- * Utilisation **d'images, pratiques et vocabulaire qui symbolisent** la volonté de coopérer
- * Émergence d'un récit ou d'une **culture commune**
- * **Analyse objective des enjeux de coopération** identifiés par les études, recherche de solutions opérationnelles répondant aux attentes des élus, mais également adaptées aux ressources financières et d'ingénierie disponibles
- * Déploiement de **solutions pour pallier le manque d'ingénierie** dans les intercommunalités voisines : mutualisation entre intercommunalités, agences d'urbanisme, coopérations techniques, interventions d'autres acteurs publics
- * Développement d'une **culture de l'expérimentation et de l'évaluation**
- * Perspectives de **financements extérieurs** pour les projets communs
- * **Communication efficace** entre métropoles et intercommunalités : circulation des informations, expériences et pratiques

FREINS À LA MISE EN ŒUVRE DES COOPÉRATIONS :

- * **Instabilité des périmètres et des compétences** des intercommunalités
- * **Absence de politique nationale favorable aux coopérations de long terme**, qui contraint les territoires à des collaborations sporadiques dans le cadre d'appels d'offres et d'appels à manifestation d'intérêt, lesquels ne répondent pas toujours à des enjeux prioritaires des territoires et ne conduisent pas nécessairement à des coopérations concrètes
- * Association des intercommunalités voisines parfois limitée à un **niveau technique**
- * **Changements fréquents ou multiplication des interlocuteurs**, notamment au sein des métropoles
- * **Absence de projet de territoire** pour certaines intercommunalités permettant de dégager une direction et des priorités
- * **Multiplication des études** et documents stratégiques non suivis d'actions concrètes
- * Recours à des **cabinets privés ignorant les connaissances et expertises des acteurs locaux**
- * Tendance à privilégier des **actions rapides au détriment de la cohérence d'ensemble**
- * **Évitement des sujets non consensuels**, essentiels pour engager les transitions
- * **Différences de temporalités** entre les métropoles et les intercommunalités voisines et nécessité de se soumettre à des **procédures complexes en cas d'intervention sur le territoire d'une autre intercommunalité**

Quelles sont les dynamiques de coopération entre les métropoles et leurs intercommunalités voisines ? **Dans quelles mesures ces dynamiques peuvent-elles contribuer à répondre aux enjeux de transitions environnementales et sociales ?**

Pour répondre à ce double questionnement, Intercommunalités de France et les étudiants du Master stratégies territoriales et urbaines de Sciences Po ont fait **trois choix méthodologiques** :

- Réaliser une **étude comparative** de quatre territoires aux morphologies et contextes divers ;
- **Inclure une diversité d'acteurs** (élus ; responsables de services ; chargés de missions d'intercommunalités), d'autres collectivités et d'autres structures (régions, départements, agences d'urbanisme, acteurs économiques et associations...) afin d'étudier leurs places dans les coopérations entre intercommunalités ;
- **Retenir trois politiques publiques** d'actualité, au cœur des questions de transition et d'interterritorialité afin d'étudier le plus finement possible la mise en œuvre des coopérations et de dépasser les seuls discours sur les coopérations.

Au total, **plus de 80 entretiens** ont été menés de janvier à juin 2023 selon deux phases distinctes :

- Une première **phase d'entretiens académiques et exploratoires**, conduite essentiellement en visioconférences ;
- Une seconde **phase dédiée aux quatre territoires** avec des entretiens en visioconférence et onze déplacements. Compte tenu de la diversité des acteurs, territoires, politiques publiques la grille d'entretien fut adaptée à chaque interlocuteur, à partir d'un canevas commun.

Intercommunalités de France et l'École urbaine de SciencesPo Paris remercient chaleureusement l'ensemble des personnes ayant contribué à cette étude. Nous remercions tout particulièrement les élus et cadres des quatre métropoles, pour leur accueil, leur disponibilité et l'aide apportée pour l'organisation des déplacements et des nombreux entretiens.



Méthodologie

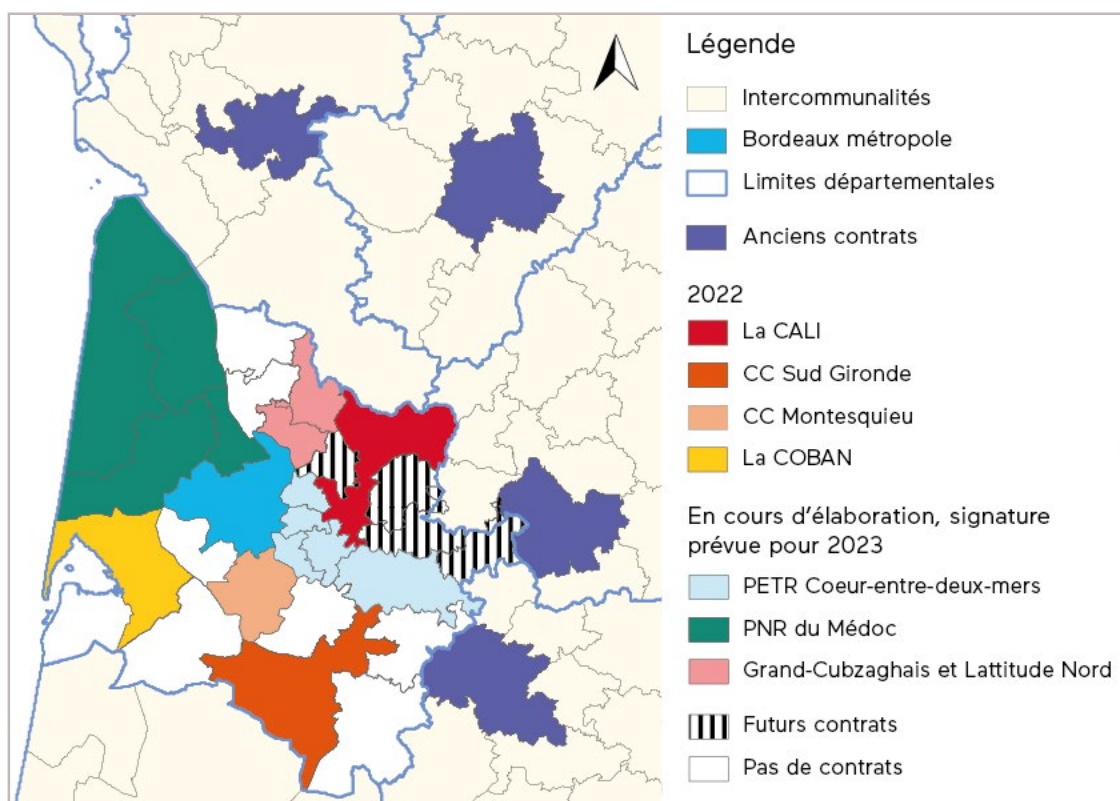
LES TERRAINS ÉTUDIÉS

L'étude comparative menée par les étudiants visait à saisir les coopérations entre intercommunalités dans des contextes différents et ensuite d'identifier par-delà les spécificités territoriales les dynamiques, freins, leviers et constats récurrents. Les quatre territoires choisis présentent des profils divers et ont manifesté un intérêt préalable pour l'étude :

Les territoires girondins

Les territoires girondins se caractérisent par une urbanisation importante, des interdépendances fortes, des enjeux communs et une dépendance de la métropole aux ressources extérieures. Lors du mandat actuel, un changement de stratégie s'est produit : si la métropole bordelaise coopérait historiquement avec des agglomérations urbaines extra-départementales, elle se recentre désormais sur des coopérations plus proches avec l'objectif de contractualiser avec l'ensemble des intercommunalités ou groupement d'intercommunalités du département de la Gironde. En découle plusieurs questionnements intéressants pour cette étude : comment faire perdurer les liens et coopérations par-delà les mandats et leur incarnation par le politique ? Pourquoi cette forme contractuelle ? Est-elle adaptée à la nécessité de relever les grands défis du territoire (gestion de la ressource en eau, mobilités) et de désamorcer les sujets conflictuels comme la mise en place de la Zone à faibles émissions (ZFE) ?

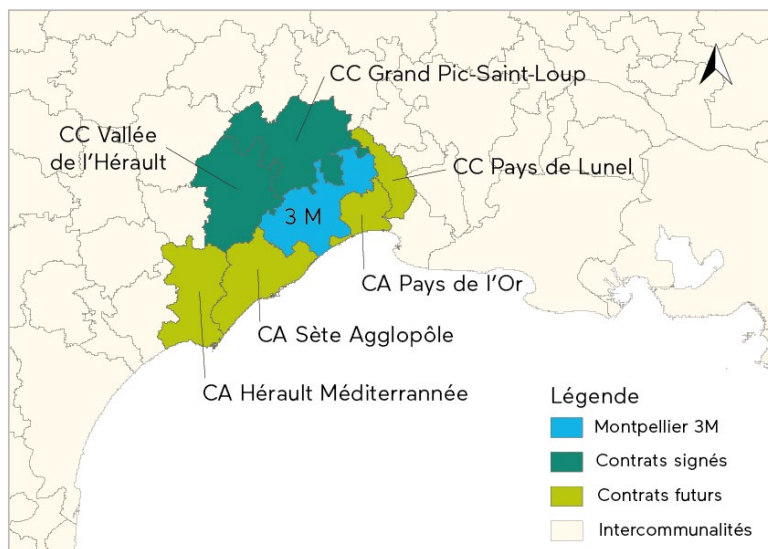
LES DYNAMIQUES DE COOPÉRATIONS DANS LES TERRITOIRES GIRONDINS



Les territoires montpelliérains

Ayant connu une croissance urbaine et démographique très forte au cours des 40 dernières années, les intercommunalités montpelliéraines connaissent un développement des coopérations interterritoriales fortement porté par le président de Montpellier Méditerranée Métropole, Michaël Delafosse : contrats de réciprocité, candidature de six intercommunalités à « Montpellier 2028 capitale européenne de la culture », événements communs qui sont autant d'instruments de coopération. Ces coopérations reposant sur des contrats et outils souples de coopération parviennent-elles à dépasser les clivages politiques historiques ? Sont-elles des réponses aux risques accentués par le dérèglement climatique ?

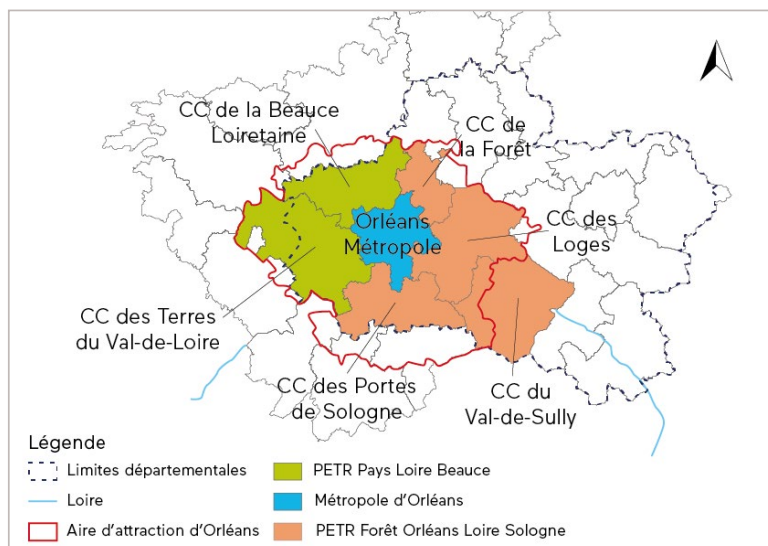
LES CONTRATS DE COOPÉRATION SIGNÉS AVEC LA MÉTROPOLE MONTEPPELIÉRAINE



Les territoires de l'Orléanais

Les territoires de l'Orléanais sont constitués par Orléans Métropole et une couronne de 6 communautés de communes regroupés en deux PETR. Traversés par d'importantes interdépendances que les enjeux de transitions et les nouvelles normes législatives (Zéro artificialisation nette, loi d'orientation des mobilités) ne font que mettre davantage en lumière, le dialogue entre la métropole et les territoires voisins passe un nouveau cap avec la mise en place d'une Conférence des Territoires. Cette dernière réunit dans un cadre multilatéral les présidents des sept intercommunalités et directeurs et directrices des deux PETR qui se donnent pour objectif la construction de solutions communes et opérationnelles à partir de l'identification des besoins de chacun. Mais comment passer de ce dialogue territorial à la mise en œuvre des coopérations, à la construction progressive d'un SCoT commun, voire d'une identité territoriale ? Existe-t-il des coopérations en dehors de ce dialogue ?

LES INTERCOMMUNALITÉS DE L'ORLÉANAIS RÉUNIES AU SEIN DE LA CONFÉRENCE DES TERRITOIRES

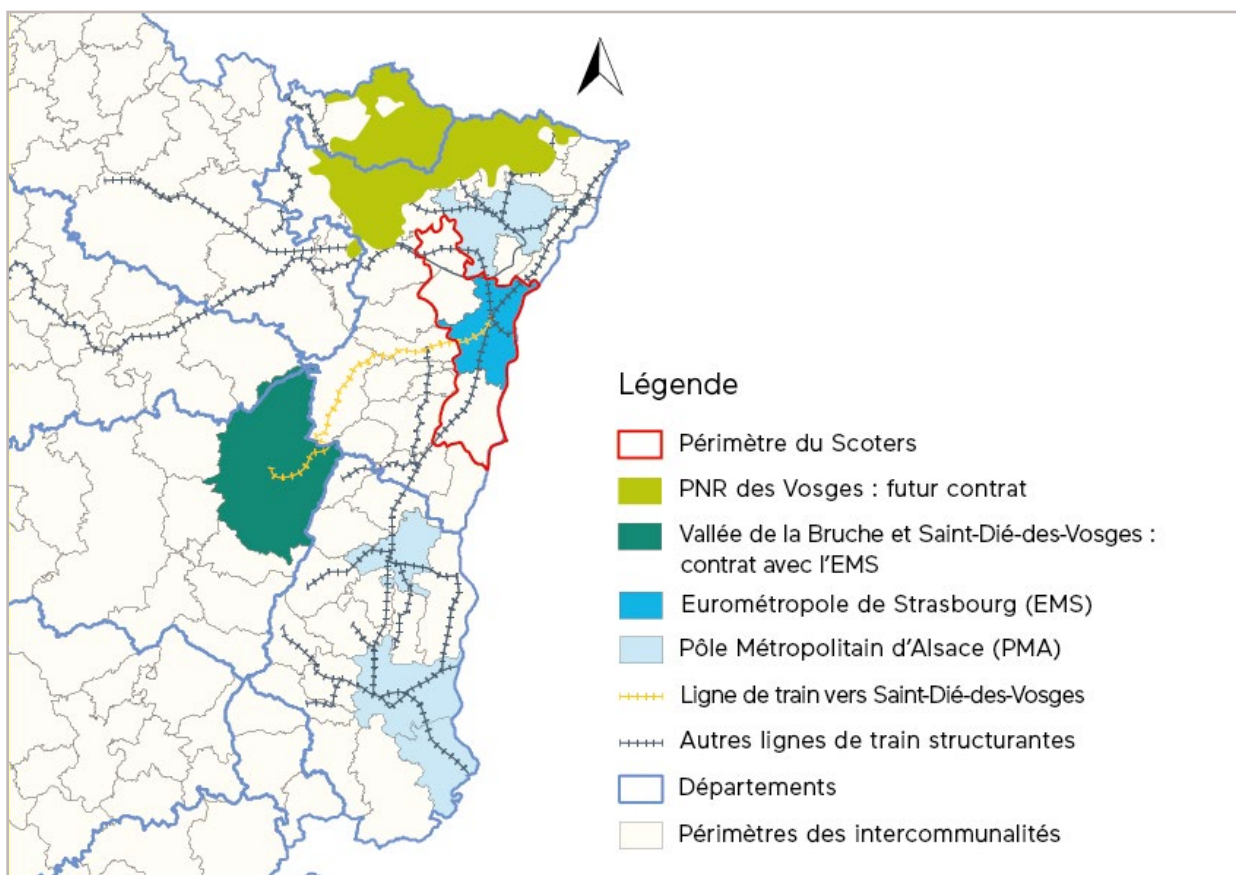


Le territoire strasbourgeois

Métropole transfrontalière, l'Eurométropole de Strasbourg se caractérise par sa position géographique et institutionnelle au sein de l'Europe. Les liens historiques avec l'Allemagne poussent à la formalisation des coopérations par la création de structures (Eurodistrict Strasbourg-Ortenau, Conférence du Rhin Supérieur...) et de projets communs (ligne de tramway transfrontalier par exemple). En outre, l'Eurométropole est appelée à collaborer avec ses territoires voisins y compris, des territoires ruraux pour la valorisation du patrimoine naturel, la structuration de filières alimentaires ou sylvicoles.

Mais comment faire perdurer les coopérations au gré des transformations internes ? Dans quelles mesures les structures de coopération peuvent devenir des fins en soi aux dépens du développement de coopérations sur des projets concrets ?

LES INTERCOMMUNALITÉS D'ALSACE ET LES LIGNES DE TRAIN STRUCTURANTES DU TERRITOIRE



INTRODUCTION

Dans un contexte de multiplication de crises (gilets jaunes, covid-19, inflation) et d'enjeux à long terme qui dépassent les périmètres administratifs (climat, démocratie locale), les **interrogations sur la place que doivent occuper les métropoles et les relations nouées avec leurs « territoires voisins » se multiplient.**

Reprenant la définition issue du travail d'Emmanuel Nadaud (2019), il est possible de définir les coopérations territoriales 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 ».

La coopération peut ainsi 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 « 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 ?

Les modèles d'aménagement métropolitains sont de plus en plus discutés. Nous assistons à la **remise en question du paradigme du « ruissellement des richesses » et des métropoles-locomotives de la croissance** qui s'accompagne d'un discours sur le risque de fracture territoriale et parfois de la montée d'un discours anti-métropolitain. Cependant, si la théorie du ruissellement est discutée, force est de constater que **les espaces fonctionnent bien en vases communicants** : les liens entre ces territoires sont divers entre liens de dépendance, d'interdépendance, liens fonctionnels, complémentarités, externalités posi-

tives et négatives...

Plus généralement, les systèmes urbains, dépassant les frontières administratives, sont très sensibles aux conséquences des crises climatiques et sociales, d'autant plus que les territoires ne se coordonnent pas pour leur gestion (Barroca, 2012). Les métropoles s'apercevraient aussi davantage de leurs liens et interdépendances avec leurs territoires voisins. D'ailleurs, « *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* » (Talandier et Tallec, 2019). Ainsi, les territoires voisins des métropoles disposeraient de ressources nécessaires à la métropole et inversement, sachant que ces « 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, mais pose aussi **la question de la co-gestion de ces ressources et celle de l'aménagement cohérent des territoires.**

Les dynamiques socio-économiques sont elles-mêmes interterritoriales et se caractérisent de manière croissante depuis une trentaine d'années par des territorialités mobiles et des sociétés en réseaux (Berroir, 2017). 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 la nécessaire « *mise en société des territoires* » (Vanier, 2010) et le dépassement de la « *logique de concurrence territoriale exacerbée par les notions de compétitivité et d'attractivité* » (Bouba-Olga et Grosseti, 2018) au profit de l'inscription de la « *trajectoire de développement du territoire dans une approche coopérative* » (Nadaud, 2019).

De ces constats et interrogations, de **nouveaux mots d'ordre** émergent : la volonté de **renouveler le « récit » métropolitain**. Les métropoles chercheraient moins à être compétitives ou concurrentielles qu'à être solidaires, hospitalières, inclusives, accessibles voire coopératives. Dès lors, les concepts de résilience, de justice sociale et de transition environnementale sont mobilisés.

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 de solidarité, les enjeux semblent bel et bien dépasser les périmètres administratifs des intercommunalités et poser la question de leurs relations. Par conséquent, **les coopérations entre « les métropoles et leurs intercommunalités voisines » sont-elles ou peuvent-elles être une réponse aux enjeux de transitions environnementale et sociale ? Et quelles sont aujourd'hui les dynamiques de coopération entre les métropoles et leurs intercommunalités voisines ?**

PARTIE 1: INITIER LES DYNAMIQUES DE COOPÉRATION

De multiples instruments pour agir

Comment les intercommunalités peuvent-elles agir au-delà de leurs périmètres, considérant qu'une intercommunalité n'en a légalement pas le droit ?

Pour cela, les intercommunalités disposent déjà de multiples instruments, à commencer par les structures de coopérations : Pays-Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR), Parcs naturels régionaux (PNR), syndicats, structures transfrontalières, pôles métropolitains, SCoT et interScot. Qu'elles soient historiques ou plus récentes, ces structures permettent de favoriser les coopérations internes, de dialoguer dans un cadre structuré et de parler d'une même voix ou de mobiliser une ingénierie mutualisée.

Cependant, critiquées pour leurs coûts, la perte de contrôle induite et leur complexification du « mille-feuille » territorial français, ces structures ont parfois le défaut d'être créées en amont de l'identification de besoins et requièrent pour leur seul fonctionnement des moyens humains et financiers non employés à la concrétisation de projets. Ces critiques, très variables d'un territoire à un autre, expliquent que les acteurs privilégient aujourd'hui d'autres instruments : des formes plus souples et plus informelles de coopérations, telle que, par exemple, la voie contractuelle.

La Communauté de communes Vallée de l'Hérault a signé un contrat de réciprocité avec la métropole de Montpellier. Il s'agit de coopérer sur des politiques publiques communes (les mobilités, le tourisme, les filières agricoles et viticoles, la culture, la protection de l'environnement, le développement économique). Objectif : acter la création de projets communs et encadrer les différents partenariats. Quatre axes ont été approuvés : favoriser les mobilités durables, impulser un développement économique partagé, développer un tourisme de qualité et favoriser les échanges culturels et patrimoniaux.

Ainsi, une diversité d'instruments de coopération existe. 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).

Impulsion politique et portage technique

Comme le souligne la chercheuse Magali Talandier, si une multitude d'outils existe, faut-il encore que le politique ait la volonté et les moyens de s'en saisir. Le choix des instruments n'est pas neutre et résulte de l'histoire des territoires et des jeux d'acteurs qui les font vivre.

Dans les quatre territoires étudiés, ce sujet est de plus en plus saisi par les présidentes et présidents de métropoles et des intercommunalités voisines. Si ce portage politique semble majeur pour faire advenir une coopération, il connaît plusieurs limites :

- le fractionnement des coopérations dans un contexte de rivalités politiques ou de fonctionnement en silos ;
- la dépendance aux temporalités courtes des mandats locaux.

L'association d'un portage politique à un portage technique est un réel levier de coopérations. C'est cette juste coordination entre politique et technique qui a, par exemple, permis la tenue de la première conférence des territoires de l'Orléanais et rend possible à Montpellier et Bordeaux les contractualisations entre intercommunalités voisines.

La volonté ne suffit pas

Comment une volonté politique de coopérer se concrétise-t-elle ? Le constat est clair : la coopération ne se crée pas ; elle se construit progressivement.

En effet, dans ce domaine, « *la question des représentations [est] une clef essentielle* », comme le rappelle un élu d'Orléans Métropole. Si les antagonismes historiques entravent les relations interterritoriales, le **développement d'un récit commun est la première étape d'une dynamique fédératrice et facilite les relations entre intercommunalités.**

L'opposition urbain/rural est aussi une « construction » conduisant à des postures défensives, des incompréhensions ou la non prise en compte des acteurs « ruraux » comme « urbains ». Ces oppositions sont atténuées par des personnalités, des espaces de dialogues, des objectivations de la porosité des situations, mais elles resurgissent parfois.

L'importance des postures dominantes est aussi à prendre en considération. Elles peuvent sembler accessoires, mais jouent un rôle essentiel : les prendre davantage en compte peut faciliter les dynamiques interterritoriales et atténuer les sentiments de supériorité/infériorité : cela passe par une scène de négociation d'égal à égal, l'absence de présidence officielle, l'horizontalisation des relations...

Par-delà les représentations, comment coopérer ? Certains facteurs semblent structurants dans les quatre territoires étudiés.

Sans ingénierie, pas de coopérations

L'ingénierie humaine est une clef essentielle, un sine qua non des coopérations. Magali Talandier souligne que « *la coopération et plus encore les enjeux de transition nécessite une ingénierie hors norme, une montée en compétences assez phénoménale* ». C'est ainsi qu'une intercommunalité au Sud d'Orléans, mieux dotée en ingénierie grâce à une mutualisation des services, parvient à se saisir des outils de l'agence d'urbanisme des Territoires de l'Orléanais (TOPOS), et à se projeter davantage dans l'interterritorial.

Un PNR qui dispose d'une ingénierie mutualisée et maîtrise les processus contractuels a pu mettre en œuvre des coopérations avec Bordeaux Métropole que les communes membres auraient eu des difficultés à traiter.

La **présence de directions chargées des coopérations**, et donc de moyens humains et financiers dédiés dans les quatre métropoles étudiées est aussi un point fort. Relativement nouvelles, elles témoignent d'une transformation, comme le souligne la chercheuse Marie-Christine Jaillet : les coopérations deviennent un sujet en soi, des moyens sont mobilisés, et les sujets de coopérations sont traités dans une approche transversale. En pratique, ces équipes jouent un rôle d'impulsion dans la réalisation des diagnostics, la préparation des conférences ou contrats. C'est ainsi qu'à Montpellier Méditerranée Métropole, qui dispose d'une mission en partie dédiée aux coopérations, une convention de pistes cyclables a été signée en juillet 2019 avec d'autres territoires et les pistes ont été inaugurées en avril 2023.

Les projets de coopération nécessitent beaucoup de temps de préparation, de rencontres, d'échanges, de dialogue, de négociation et de tâtonnement, en plus d'un travail technique conséquent. La coopération vient aussi **bousculer les habitudes de travail. C'est pourquoi le bilateralisme 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* », souligne un vice-président d'Orléans Métropole.

Pour toutes ces raisons le manque d'ingénierie **représente souvent un frein pour de nombreuses intercommunalités**, qui écartent consciemment ou inconsciemment des coopérations possibles 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 s'engager. 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* », regrette le directeur général des services d'une communauté de communes de Gironde.

Finalement, comme le souligne Magali Talandier, un **décrochage** menace certains territoires. Comment assurer à tous les territoires cette ingénierie essentielle? et est-ce aux métropoles d'en être le garant? Quel rôle l'Etat peut-il assurer en la matière?

L'ingénierie peut même devenir un sujet de coopération en soi. Ainsi, le regroupement de communautés de communes 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 est aussi un levier possible. Les métropoles conscientes des enjeux peuvent aussi appuyer directement les intercommunalités voisines. A Montpellier comme à Bordeaux, la direction dédiée aux coopérations joue 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'Eurométropole de Strasbourg affirme 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* ».

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 par exemple la montée en compétence des communautés de communes ayant coopéré techniquement avec la métropole d'Orléans sur le Papi (Programmes d'Actions de Prévention des Inondations).

D'autres acteurs peuvent assurer aux territoires une certaine ingénierie tels que :

- 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 programme alimentaire territorial (PAT) pouvant conduire au recrutement d'agents, pour un temps limité cependant.

Enfin, et de manière pragmatique, les coopérations dépendent aussi de facteurs organisationnels et relationnels qui recouvrent toutes les pratiques permettant « *d'apprendre à se connaître* » et de générer de la confiance : temps de rencontre, échanges conviviaux, stabilité des personnes, discours, postures, transparence sur ses besoins et contraintes.... Ils touchent aussi à la communication en interne (fluidité de l'information, minimisation des effets silos) et aux différences de temporalité et de procédure. La communication porte sur la démarche de coopération, mais aussi sur les projets concrets.

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

Dans les quatre territoires étudiés, la question des financements semble à la fois, freiner et stimuler les coopérations. Le premier frein concerne la multiplication des appels à projets et dispositifs comme sources de financements, dans un contexte de restriction budgétaire et de recentralisation financière comme le qualifie Nicolas Portier, enseignant à l'École urbaine de Sciences Po Paris.

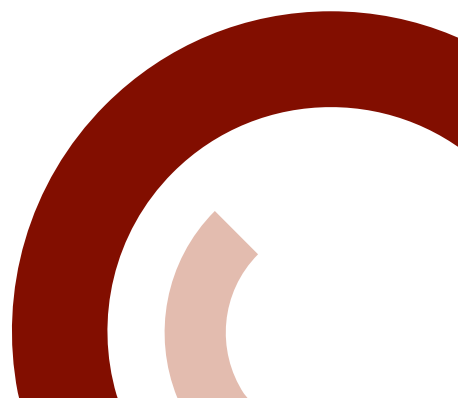
S'ils permettent d'être dans l'opérationnel, de répondre aux attentes des élus en même temps qu'ils les façonnent et les amplifient, ces financements à la reconduction incertaine présentent des défauts : ils conduisent à « **un zapping des actions** » (Magali Talandier), une course aux financements complexe, épuisante et 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.

Ils 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 dispositifs financiers peuvent aussi pousser à la multiplication des actions dans le périmètre de chaque territoire, au risque de conduire à des incohérences et redondances. Par exemple, chaque territoire voudrait son PAT et bénéficier des avantages symboliques et concrets d'une labellisation ou d'une sélection. Enfin, l'accès aux financements accentue la mise en concurrence des territoires, avec à la clef un risque de décrochage pour les territoires moins dotés en ingénierie dans ce domaine.

Autre constat : 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** ». Cela explique que les structures de coopération ne soient pas nécessairement dotées de moyens propres et suffisants. *In fine*, nous retrouvons l'importance du portage politique et des possibles rivalités internes : quels projets seront financés et valorisés en priorité ?

A contrario, l'idée une dépense commune devient un levier de coopérations quand elle est vue comme un moyen de répondre au contexte de restrictions budgétaires. Ainsi pour une communauté de communes de l'aire montpelliéraine, travailler avec la métropole permet de faire aboutir des projets de mobilité qu'elle n'aurait pu faire advenir autrement. Des acteurs sont aussi incités à coopérer quand cela renforce en interne la légitimité de leurs projets ou permet « d'optimiser » des ressources extérieures. 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.



PARTIE 2: RENFORCER LES COOPÉRATIONS: UN ENJEU D'ADAPTATION AUX CONSÉQUENCES DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Les conséquences du changement climatique poussent les intercommunalités à adapter leurs actions et politiques publiques. Les coopérations sont-elles un levier efficace pour répondre plus efficacement aux enjeux posés par le changement climatique ?

Retour à la source des coopérations: faire face à la raréfaction de la ressource en eau

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.

S'écoulant à l'échelle de bassins versants, l'eau transcende les frontières administratives, menant les communes et intercommunalités à s'associer au sein de syndicats mixtes, acteurs toujours centraux dans les territoires. Une gouvernance de l'eau s'est organisée avec la création de comités de bassin et d'agences de l'eau sur chaque bassin versant. Les agences de l'eau sont chargées de soutenir les usagers dans les actions de préservation quantitative et qualitative de la ressource.

Les intercommunalités se sont progressivement vu transférer plusieurs compétences relatives à la ressource en eau: le transfert des compétences eau potable et assainissement aux communautés de communes doit être achevé d'ici le 1^{er} 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. Les intercommunalités urbaines exercent également à titre obligatoire la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines.

La gestion de l'eau peut être déléguée à des acteurs privés ou gérée en régie par les services publics des communes et intercommunalités dans une optique de réappropriation et de **maîtrise publique de ce bien commun**. **Avec la raréfaction de la ressource dans un contexte de changement climatique, la gestion de l'eau devient de plus en plus politique, compte tenu de la préoccupation croissante des usagers. Montpellier ou Bordeaux ont opté pour la régie publique concernant le petit cycle de l'eau.**

Politisation et réinternalisation de la gestion de l'eau s'appliquent également au grand cycle pour lequel certaines intercommunalités, notamment les métropoles étudiées, coopèrent ponctuellement par le biais de conventions voire la création de syndicats sur certains cours d'eaux.

Les territoires se caractérisent par une exposition et une acculturation aux risques différentes. Or, perception et conscience des risques influent sur la mise à l'agenda et le degré de prise en charge de ces enjeux. Ainsi, pour accompagner le changement de pratiques de leurs agriculteurs, 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.

Coopérer n'est pas un « long fleuve tranquille »

La première difficulté soulignée est la multiplicité d'acteurs impliqués dans la gestion de l'eau. Dès lors, 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 ?** Ceci crée des difficultés, pour définir une politique harmonisée par exemple, notamment au niveau tarifaire.

A Orléans Métropole, le travail technique commun entre métropoles et territoires voisins dans le cadre de la mise en place du Papi (Programme d'actions de prévention des inondations) a permis **des échanges d'expertises et un apport en ingénierie aux communautés de communes**. Des rencontres entre présidents d'intercommunalités sont organisées pour trancher la question des financements de la GEMAPI et des actions, sur la base **d'une étude commune**.

Si les coopérations territoriales sont en construction et semblent parfois insuffisantes compte tenu des enjeux de l'eau, elles cherchent à concilier des réponses aux enjeux climatiques avec d'autres enjeux politiques et financiers.

L'Entente du golfe d'Aigues-Mortes signée entre quatre intercommunalités languedociennes ayant une façade littorale (CC Terres de Camargues, Pays de l'Or Agglomération, Montpellier 3M, Sète Agglopol Méditerranée) pour assurer la protection du littoral et la lutte contre le recul du trait de côte, témoigne de leur volonté de maîtriser la gestion et la prévention des risques littoraux. La prise en compte des risques joue ainsi dans la création de nouvelles coopérations.

Dans le territoire montpellierain 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. 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

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

L'histoire des villes est intrinsèquement liée à celle de la production alimentaire. Ceintures maraîchères, greniers à blé, approvisionnements fluviaux ou ferroviaires. Pour les anciennes cités, la maîtrise de l'approvisionnement alimentaire était déjà essentielle pour nourrir leur population et maintenir la stabilité sociale.

Alors que les préoccupations environnementales et sanitaires ne cessent de s'accroître depuis une quarantaine d'années, la question de l'accès à une alimentation saine et de qualité pour toutes et tous s'inscrit à l'agenda des acteurs publics, notamment des intercommunalités. Cependant, l'action publique locale sur les enjeux alimentaires est encore assez récente.

Plusieurs dispositifs ont progressivement été adoptés par l'Etat, visant à répondre aux appréhensions et demandes croissantes des citoyens en faveur d'une plus grande transparence et maîtrise de leur consommation. La Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014 crée ainsi **les projets alimentaires territoriaux (PAT)**. Pour relocaliser la valeur agricole, préserver les terres, accompagner la transition vers le bio, faciliter l'accès à une alimentation de qualité en circuit court, beaucoup d'intercommunalités se sont engagées dans des démarches comme le projet alimentaire territorial. La majorité des PAT sont portés par les intercommunalités. Ils permettent de se saisir d'enjeux comme la relocalisation des approvisionnements alimentaires, la lutte contre la précarité alimentaire ou la préservation du foncier agricole.

Ces enjeux s'articulent avec leurs autres compétences (développement économique, documents d'urbanisme, restauration collective). Les politiques alimentaires visent également à dépasser les logiques de fonctionnement en silo et favorisent la transversalité entre les services intercommunaux, mais aussi entre les acteurs du territoire (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* » 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 locales. Les bassins bordelais ou montpelliérains sont, par exemple, 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 (coopérations informelles entre Bordeaux Métropole et Val de Garonne Agglomé-

ration). 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 », parce qu'elle favorise le développement économique des bassins de production et permet des approvisionnements locaux de qualité pour les intercommunalités urbaines. Les parcs naturels régionaux (PNR) du Médoc ou des Vosges du Nord vont, par exemple, respectivement contractualiser avec les métropoles de Bordeaux et Strasbourg dans une logique de valorisation de leurs produits et d'ouverture de marchés à leurs producteurs.

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 ; l'événement "Les 4 saisons de l'agroécologie et de l'alimentation durable" à Montpellier). Les autres collectivités peuvent favoriser ce partage d'expérience, ainsi que les départements avec les inter-PAT ; ou, plus rarement, les régions voire les DRAAF dans le cas du Réseau PARTAAGE en Grand Est.

Bien que l'alimentation soit généralement perçue comme un sujet consensuel des coopérations territoriales, les politiques agro-écologiques qui cherchent à porter certaines métropoles comme Bordeaux, Montpellier ou Strasbourg doivent prendre en compte les attentes des acteurs économiques et institutionnels organisés faisant valoir les intérêts d'une filière ou d'une industrie. Lorsqu'elles sont associées aux projets alimentaires, les chambres d'agriculture permettent généralement de créer des liens avec les agriculteurs du territoire afin de **travailler à une transition plus large des pratiques agricoles**. A cette fin, les intercommunalités mobilisent des leviers incitatifs : en assurant des débouchés via la restauration collective aux productions durables et de qualité ; en mettant en place des paiements pour services environnementaux sur les zones de captage (EMS) ; ou en réalisant l'acquisition foncière de telles zones pour y installer des cultures vertueuses (Montpellier).

La **mise en réseau d'acteurs économiques et citoyens** est également essentielle au développement d'approvisionnements locaux et responsables. Ceux-ci dépassent le cadre de l'approvisionnement de la restauration collective publique. Le Conseil agricole et alimentaire (CAA) - anciennement Conseil consultatif de gouvernance alimentaire durable (CCGAD) - de Bordeaux Métropole est un exemple de ce type d'initiatives qui conduit à penser la complémentarité entre les circuits locaux avec 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 complexe à activer.

Si les métropoles étudiées tentent d'associer des acteurs du territoire avec plus ou moins de succès, il est parfois regretté par ces derniers que certains dispositifs déjà mis en place par des acteurs économiques associatifs ne soient pas réemployés par les acteurs publics. Par exemple, la création d'une plateforme de mise en relation entre producteurs et acheteurs de la restauration collective peut venir concurrencer et/ou doubler une plateforme associative déjà existante.

Ainsi, l'alimentation 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 telles que : l'identification des bons partenaires, la coordination adéquate des acteurs territoriaux ou la levée de freins financiers ou réglementaires, par exemple 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. Dans chaque cas, les coopérations entre intercommunalités jouent un rôle non négligeable et ses échelles varient selon les objectifs. Une vice-présidente de Montpellier Méditerranée Métropole évoque « *deux échelles 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 pour accompagner le monde agricole dans les actions qui visent à préserver la qualité de l'eau et la biodiversité, répondre au changement climatique, développer une production de qualité accessible à la population,... rappelons que chaque territoire porte des spécificités climatiques et productives propres : la seule relocalisation des approvisionnements alimentaires ne suffira pas à mener une transformation de notre système agricole et alimentaire, lequel dépend encore fortement des politiques nationales et européennes.

Les mobilités, de la concurrence à la coopération ?

Le secteur des transports est en grande partie responsable des émissions de gaz à effet de serre (GES) : en 2020, il représentait 28,7 % des émissions nationales de GES. En cause, l'usage de la voiture et du transport routier, associés à une urbanisation diffuse. Les mobilités constituent donc un levier sur lequel il est nécessaire d'agir pour la transition écologique. Les initiatives publiques pour activer ce levier peuvent néanmoins cristalliser et polariser les débats, attiser des contestations voire des crises sociales (éco-taxe et gilets jaunes), c'est le cas, par exemple, de la mise en place de zones à faibles émissions (ZFE).

Par ailleurs, le développement du RER métropolitain est censé apporter une réponse écologique au problème des mobilités, structurant une offre de transport alternative à la voiture. Cette appellation renvoie en réalité à des projets très différents selon les métropoles. Rappelons que les infrastructures de transport sont au cœur des compétences métropolitaines. Elles ont marqué l'image et le marketing des villes, comme le tramway à Bordeaux ou Strasbourg ; ou suscité des coopérations : des lignes de train (le contrat entre l'EMS, la Vallée de la Bruche et Saint-Dié-des Vosges pour sauvegarder la ligne), de projets de cars express entre plusieurs intercommunalités (Montpellier-Gignac-Clermont-Lodève par exemple), ou de tramway (de Strasbourg jusqu'à Kehl en Allemagne). **Les transports sont donc une occasion de matérialisation et de mise en valeur des coopérations.**

Mais les coopérations actuelles favorisent-elles le report modal ? Nos exemples issus des territoires étudiés attestent d'une tentative d'inter-territorialité et de coordination des intercommunalités dans le domaine des 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, tout en incluant d'autres acteurs (les régions, cheffes de file des mobilités, voire les départements, lorsqu'il s'agit de routes départementales).

Dès lors, comment compléter ces accords bilatéraux avec une approche plus globale, multilatérale et moins politique ?

Car c'est bien l'enjeu, aller plus vite, pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. 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. Pour atteindre ces objectifs, les contrats opérationnels de mobilité (COM) sur le périmètre des bassins de mobilité peuvent être l'outil adéquat, lorsqu'il n'existe pas un mode de coopération renforcée entre collectivités, comme un syndicat mixte par exemple.

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, la ZFE a régulièrement été évoquée, souvent pour son aspect clivant.




Comment appréhender les enjeux de la ZFE ?

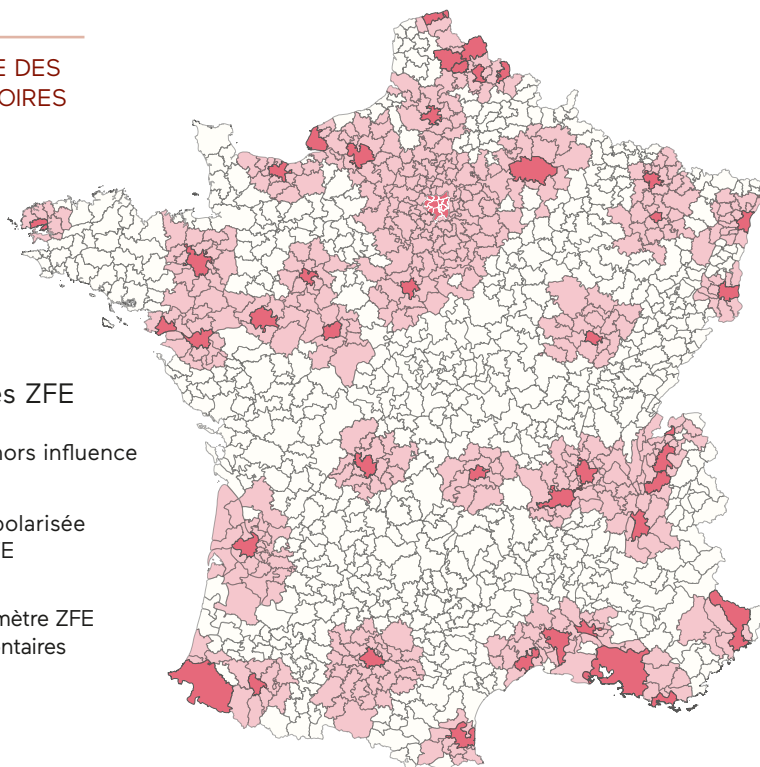
L'objet n'est pas de juger ici la pertinence de ce dispositif, dont on peut rappeler qu'il est une obligation légale qui s'impose à l'État français par l'Union européenne. Il s'inscrit dans un contexte de sur-pollution des centres-villes qui affecte la santé des habitants. L'État a ensuite laissé la responsabilité aux métropoles et agglomérations de plus de 150 000 habitants de mettre en place ces ZFE, moyennant un accompagnement et des aides souvent jugées insuffisantes par les collectivités. Là encore, il convient de questionner l'échelle de gestion : celle du conditionnement des aides essentiellement au périmètre métropolitain par exemple, alors que le dispositif a des répercussions extra-métropolitaines.

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. La volonté du président de Bordeaux Métropole, 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 s'impose à la métropole mais concerne d'autres territoires. 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.

LES ZONES D'INFLUENCE DES ZFE-m DANS LES TERRITOIRES INTERCOMMUNAUX

Zone d'influence des ZFE

-  Intercommunalité hors influence d'un territoire ZFE
-  Intercommunalité polarisée par un territoire ZFE
-  Intercommunalité comprenant le périmètre ZFE (obligatoires et volontaires non exhaustives)



INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

RÉDACTION EN CHEF :

Floriane Boulay, directrice générale, Intercommunalités de France

COORDINATION :

Sébastien Bayette, responsable éditorial, Intercommunalités de France

Romain Briot, directeur général adjoint, Intercommunalités de France

Sarah Russeil, tutrice des étudiants, SciencesPo Paris

RÉDACTION :

Augustin Calais, étudiant, SciencesPo Paris

Adèle Dansart, étudiante, SciencesPo Paris

Amandine Le Moullec, étudiante, SciencesPo Paris

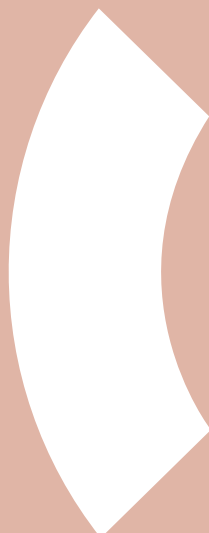
Guillaume Thuin, étudiant, SciencesPo Paris

MISE EN PAGE :

Mathilde Lemée, chef de projets événementiels, Intercommunalités de France

CARTOGRAPHIE :

Auriane Jaillet, chargée de communication, Intercommunalités de France



INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

www.intercommunalites.fr

en partenariat avec

SciencesPo
ÉCOLE URBAINE