



# Les coopérations interterritoriales



Septembre 2019

## La question de la réciprocité

Dans le paysage politique et médiatique, les relations entre villes et campagnes sont un sujet récurrent. Ayant longtemps privilégié les comparaisons et les oppositions, les politiques publiques cherchent aujourd'hui, à favoriser de plus en plus des démarches de coopérations interterritoriales. Elles invitent à la prise en compte des multiples réalités d'interdépendance entre territoires et incitent à davantage d'articulations en vue de construire de véritables stratégies multidimensionnelles sur des périmètres variables. En 2014, aux assises de la ruralité, Alain Calmette, ancien député du Cantal a suggéré la mise en place de contrats de réciprocité ville - campagne. Entériné lors du comité interministériel de Laon (2015), cet outil propose de rééquilibrer les coopérations entre espaces urbain, périurbain et rural dans une logique d'alliance et de renforcement mutuel. Ce même principe a d'ailleurs été repris dans le tout récent pacte « Etat-Métropoles ».

BREST MÉTROPOLE				
8	1	218	207 000	948
Communes	EPCI	Surface (km²)	Nombre d'habitants	Habitants par km²

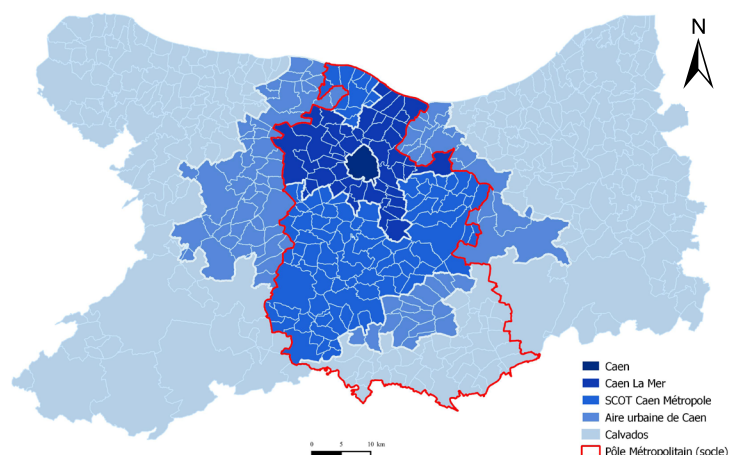
PAYS CENTRE OUEST BRETAGNE				
98	8	3 057	97 000	32
Communes	EPCI	Surface (km²)	Nombre d'habitants	Habitants par km²

**Le** contrat de réciprocité entre la Métropole de Brest, un territoire à dominante urbaine et le Pays Centre ouest Bretagne (COB), plus rural, s'appuie sur les différences entre les deux territoires pour proposer des complémentarités à valoriser dans le cadre du contrat. En 2016, les acteurs ont décidé d'agir sur 3 thématiques : le développement économique et l'insertion ; l'énergie et l'environnement ; la santé, la culture et les services. Sur la thématique culture, des priorités d'actions ont été définies telles que la montée en compétence des écoles de musiques du COB en partenariat avec le Conservatoire de Brest ou encore le développement du patrimoine oral (randonnées à thèmes, festival « contes et légendes »...).

Source : [www.adeupa-brest.fr/publications](http://www.adeupa-brest.fr/publications)

## Posée à l'échelle de l'aire urbaine caennaise

Dans le cadre d'un stage de fin d'étude de Master en géographie sociale, la DDTM du Calvados a souhaité mener un travail exploratoire sur les réciprocités territoriales. S'inscrivant dans la continuité de l'atelier des territoires « mieux vivre ensemble dans le périurbain caennais », mené en 2017 sur l'aire urbaine caennaise, ce travail se propose d'interroger les coopérations interterritoriales existantes, ainsi que les actions et dispositions de réciprocités à l'œuvre entre la ville et ses campagnes environnantes.



# 1 5 pistes pour asseoir une stratégie de réciprocités

La construction de stratégies valorisant les relations « gagnant - gagnant » est une démarche complexe qui soulève une multiplicité de questions

Les leviers ?

Les avantages ?



Quels enjeux en communs ?

Les obstacles ?



Les risques ?

Les perspectives ?



Quelles en sont les traductions territoriales ?

Pour se lancer dans de telles démarches, il est possible de s'appuyer sur les 5 préconisations suivantes :

## 1 Diagnostiquer des outils et dispositifs existants

Il existe des formes anciennes d'interterritorialité qui ont façonné et institué des modes d'organisation. Les syndicats mixtes représentent très certainement le premier outil de coopérations (décret-loi de 1935). Plusieurs politiques françaises et orientations européennes : loi Pasqua 1995, loi Voynet 1999, Stratégies Europe 2020 ont complété et complexifié l'écosystème coopératif. Le tout récent contrat de réciprocité ville - campagne est un dispositif ayant pour vocation première d'agir sur l'équilibre entre les territoires, mais ceux-ci semblent aujourd'hui peu enclin à l'adopter.

## 2 Fédérer les acteurs du territoire autour des solidarités

La coopération apparaît aujourd'hui comme une des conditions indispensables à la cohésion durable des territoires. Elle doit s'appuyer sur l'ensemble du spectre des protagonistes locaux : élus et collectivités locales, acteurs économiques, services de l'État, citoyens...

## 3 Inventer une gouvernance agile

Il s'agit là avant tout de faire vivre des instances de dialogue, ainsi que d'animer une gouvernance large et ouverte autour de projets tangibles. Celle-ci doit permettre l'acquisition d'un cadre de compréhension des enjeux communs, elle doit aussi permettre d'inter-changer les rôles d'élus, de techniciens ou d'habitants entre le rural et l'urbain, la ville, le village et la campagne.

## 4 Expérimenter des premières complémentarités concrètes

Il convient de cibler puis traiter des axes d'investigation concrets. Les déplacements quotidiens, l'habitat, le tourisme, l'adduction en eau potable, les soins, la territorialisation de l'alimentation ou encore la transition écologique sont autant de sujets pouvant faire l'objet de diagnostics et d'actions favorisant les réciprocités territoriales.

## 5 Accepter le principe d'une réciprocité génératrice d'échanges inégaux

Dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie « gagnant - gagnant », les villes et les campagnes s'entendent sur les solidarités à mettre en œuvre selon des échelles variables. Ils se doivent alors de définir les conditions d'une réciprocité pouvant générer à l'occasion l'instauration, dans un premier temps, d'échanges inégaux mais néanmoins transactionnels.

# 2 La réciprocité vu par les élus du territoire

Ce volet confronte l'approche épistémologique et bibliographique aux témoignages d'élus locaux sur la notion de réciprocité. Les avantages et risques identifiés par les élus au cours des entretiens permettent d'esquisser quelques perspectives à même de mettre en œuvre une relation équitable sur l'aire urbaine caennaise.

## La notion de réciprocités

- Des difficultés d'appréhension de la notion souvent confondue avec les territoires fonctionnels (régis par les pratiques) ou les territoires institutionnels (liés à l'organisation politique et administrative)
- Régulièrement assimilée avec l'organisation spatiale et souvent ramenée à la répartition des droits à bâtir
- Une pluralité d'interprétations rendant, de fait, difficiles les échanges entre élus sur cette notion
- Systématiquement rattachée aux systèmes d'organisation spatiale antérieurs « centre - périphérie »
- Notion peu courante et considérée « hors sol » relevant plutôt du registre « politique » ou « médiatique »

## Les avantages perçus

- Faire émerger un dialogue
- Consolider les solidarités urbain - rural
- Inventer des configurations singulières (communes / EPCI ; EPCI / PETR...)
- Initier à des gouvernances multi-niveaux
- Inciter les acteurs à dépasser leurs pratiques usuelles
- Façonner des ententes interterritoriales génératrices de nouvelles légitimités

## Les risques associés

- Éviter exclusivement les rapprochements sur la base d'une continuité territoriale
- Dépasser les contraintes posées par les clauses de compétences
- Capacité locale à construire et utiliser des cadres et outils adaptés
- Dépasser le modèle hiérarchique favorisant les visions unilatérales et descendantes
- Possibilité de maintenir dans la durée un portage politique fort

## Les perspectives de réciprocités...

- Être d'avantage centré sur la coopération que sur la compétition
- Rééquilibrer les relations entre les villes et les campagnes
- Œuvrer pour la mise en place d'un projet de territoire global et cohérent
- Décliner sous forme de projets concrets et tangibles
- Articuler les différentes échelles, périmètres institutionnels et stratégies
- Fédérer les acteurs locaux des territoires concernés
- Diversifier - assouplir - ouvrir à de nouveaux acteurs les modalités de coopération
- Ajouter un volet « coopération » au cœur des dispositifs existants et pertinents
- Forger des partenariats « ville - campagne » durables et équilibrés
- Accompagner et pérenniser de nouveaux systèmes interterritoriaux

## Les leviers et les risques à éviter



- **La** mise en place d'une concertation, l'animation d'un comité de pilotage autour de documents institutionnels (PCAET, PLU(i) HD...) favorisant les réciprocitys.
- **Un** projet de territoire global intégrant le principe de mise en œuvre au gré de sujets particuliers (agricole, énergétique, culturel)
- **Une** ligne politique claire et forte s'inscrivant dans le long terme
- **Les** clivages politiques, les rapports de pouvoir et les concurrences territoriales.
- **Le** mille-feuille territorial - ne pas créer d'emblée de strate institutionnelle supplémentaire
- **Le** manque d'instance de dialogue ou de concertation et l'absence de gouvernance
- **La** diminution des ressources fiscales des collectivités (aussi un levier potentiel de mutualisation.)

Contrats de réciprocity, contrats de ruralités, de ville, pacte « État-Métropoles »... nos territoires font aujourd'hui l'objet de nombreux contrats. Les élus et collectivités semblent se trouver « prisonniers » de multiple dispositifs qui n'apparaissent pas toujours articulés les uns avec les autres. Ces accumulations d'outils spécifiques et thématiques font, aujourd'hui, obstacles aux réflexions nécessaires à l'émergence de réciprocitys territoriales.

En somme, pour appréhender les coopérations interterritoriales et encore plus les réciprocitys ville - campagne, il est nécessaire de connaître et reconnaître les acteurs impliqués et à impliquer, de désamorcer et négocier les jeux de pouvoir, d'assouplir les postures, d'impliquer davantage les citoyens et de développer, autant que faire ce peu, des méthodes de travail collaboratif.

La coopération allie les méthodes de conduite de projets - diagnostic préalable, orientations stratégiques, plan d'action - avec celle de l'animation et de la facilitation qui permettent de mobiliser efficacement un bon nombre d'acteurs. De ce fait, il paraît primordial de pouvoir porter et transmettre le sens même de la réciprocity ville - campagne, afin d'en établir les conditions et de créer le dialogue.

### Directeur de publication

Laurent Mary, directeur départemental de la DDTM du Calvados

### Réalisation

DDTM / SSICRET / Unité Connaissance et Expertise

ddtm-ssicret-ce@calvados.gouv.fr

Septembre 2019

### La Direction Départementale des Territoires et de la Mer du Calvados

10 Boulevard Général Vanier CS 75224 - 14000 Caen cedex 4

Tel : 02 31 43 15 00 ; Fax. 02.31.44.59.87

ddtm@calvados.gouv.fr

www.calvados.gouv.fr

