

LA RÉCIPROCITÉ DES TERRITOIRES : NOUVEAU RÉFÉRENTIEL ET MODE DE CONSTRUCTION DE L'ACTION PUBLIQUE MÉTROPOLITAINE ?

Étude des « contrats de réciprocité » conclus en Indre-et-Loire
du point de vue des intercommunalités de Tours Métropole et de Loches Sud-Touraine

École d'Urbanisme de Paris | Master 1 Urbanisme et Aménagement

Année universitaire 2018 - 2019

RÉSUMÉ

Sujette périodiquement à débat, la question de l'équilibre territorial de la nation française alimente une profusion de discours. Ces derniers luttent pour prescrire des outils et des imaginaires aptes à retisser les liens entre nos « espèces d'espace ».

Certains acteurs publics s'emparent de ces enjeux de coopération territoriale, avec le double objectif de porter une action collective de gestion des interdépendances, et de gagner en légitimité auprès de leur voisinage immédiat.

Pour les élites métropolitaines, les cadres des agences d'urbanisme de même que pour les administrateurs d'État qui ont en charge l'accompagnement des réformes institutionnelles récentes, l'enjeu est à la définition d'un nouveau récit à même de succéder au vieux rêve de « l'égalité des territoires » et de s'opposer aux théories de la Grande Fracture, notamment en privilégiant l'organisation de solidarités et d'alliances horizontales.

Ainsi, cette étude interroge l'émergence de la notion de réciprocité dans la construction des récents dispositifs de coopération inter-territoriale en France. Elle prend pour objet un nouvel instrument de l'action publique métropolitaine que sont les contrats de réciprocité, en analysant ceux conclus en

2019 entre la Métropole de Tours et neuf intercommunalités de son hinterland.

Questions de départ

Elle examine les conditions d'émergence de ces contrats, au niveau des référentiels d'idées, des jeux politiques et des pratiques opérationnelles qui les accompagnent.

Par l'analyse des modalités de conception et d'appropriation de cette démarche par les acteurs concernés, cette étude essaye d'offrir quelques clés de compréhension d'une forme de réciprocité « en acte ».

Dispositif d'enquête

Une enquête par entretiens a été conduite auprès de personnels des services techniques des deux intercommunalités étudiées, de l'agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours, ainsi que de chercheurs et d'experts du sujet.

Principaux résultats

Ce travail montre que le principe de réciprocité ne forme pas un référentiel d'action publique unifié, mais agrège une pluralité de visions et d'intérêts différenciés. Occupant une place marginale dans le champ des politiques territoriales, le dispositif donne à voir toutefois l'amorce d'un « processus de solidarisation » à l'échelon inter-communautaire.

Introduction

Lorsque des territoires institutionnels ou des périmètres « de projet » distincts s'associent dans le but de poursuivre une stratégie de développement commune dans divers domaines d'action, on peut parler de « coopérations inter-territoriales ».

Ces dernières s'inscrivent dans une histoire longue, au sein de laquelle l'essor de l'intercommunalité ou l'émergence récente de référentiels inédits autour de la cohésion et de la réciprocité constituent des séquences importantes.

Ces différentes formes de coopération se sont vues assignées de nombreux objectifs : rationaliser et améliorer l'efficacité de l'action publique, l'adapter aux transformations des modes de gouvernement des territoires, mais encore partager richesses et pauvretés, approfondir la mutualisation des ressources et collaborer ponctuellement dans des secteurs définis – agriculture, santé, énergie, etc.

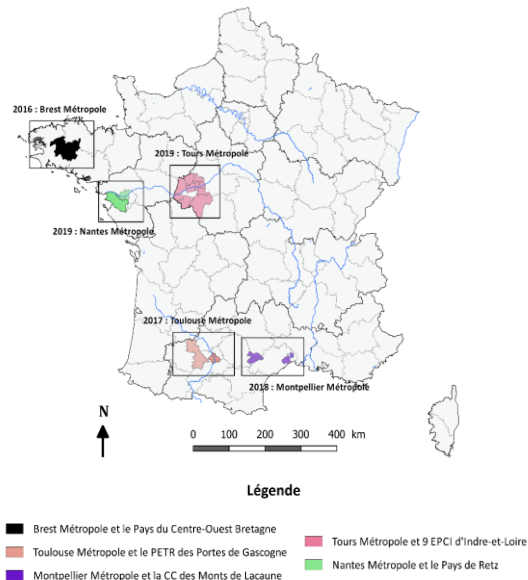
Dernièrement, le retour en grâce de discours symboliques autour de l'équilibre entre villes et campagnes signale l'existence d'un terreau fertile à l'émergence de référentiels inédits et à l'éclosion de nouvelles alliances territoriales.

« Il y a un air du temps, un climat général qui vient contrebalancer le discours modernisateur sur les locomotives métropolitaines (...) Comme une espèce de nécessité de rééquilibrer les termes des discours politiques territoriaux. Dans ce contexte, les grandes agglomérations ont l'idée de démontrer une forme de bonne conscience à l'endroit de leurs périphéries... Ce qu'il est intéressant d'observer dans ces « contrats de réciprocité », c'est justement : est-ce qu'on va au-delà de ces postures ?

...entretien avec Daniel Béhar

Déjà la Métropole de Brest inaugurerait, en 2015, la première expérimentation nationale des « contrats de réciprocité » avec le Pays du Centre-Ouest Bretagne. Il en existe aujourd'hui cinq sur le territoire national.

Périmètre des « contrats de réciprocité » conclus en France au 1^{er} juillet 2019



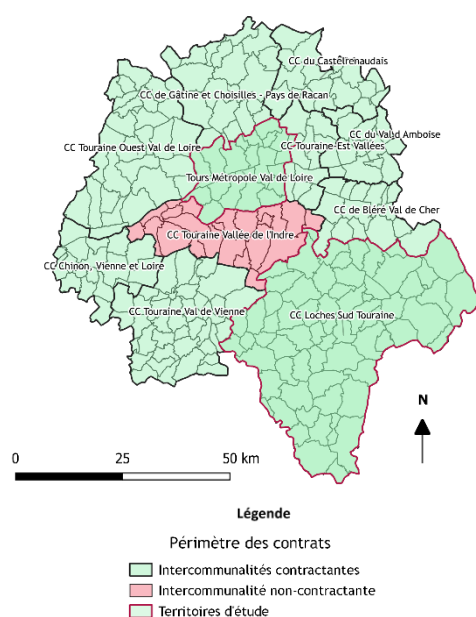
Dans son sillage était avalisé le pacte État-métropoles en 2017. Cette même année, la Métropole du Grand Paris, la Ville de Paris et l'Association des Maires Ruraux de France (AMR) signaient en 2017 une « déclaration commune pour la résilience et la transition écologique des territoires », qui aspire « à développer de nouvelles réciprocités entre villes, métropoles et territoires ruraux ».

Depuis, les partenariats de ce type se multiplient, avec la réciprocité territoriale comme toile de fond.

On peut citer, entre autres, la convention de coopération signée fin 2018 entre la Métropole Européenne de Lille et la Communauté Urbaine de Dunkerque, autour notamment des enjeux de rayonnement européen et d'attractivité portuaire. À la même période, Bordeaux Métropole contractait avec les intercommunalités de Marmande et de Saintes dans des logiques affirmées de solidarité entre urbain et rural.

Notre travail s'appuie sur l'étude des contrats de réciprocité conclus à l'initiative de la Métropole de Tours avec neuf intercommunalités d'Indre-et-Loire – sur les 11 que compte le département. Elle cible Cette démarche, qui court actuellement de 2019 à 2021, se déploie à l'échelle de 250 communes, soit près de 550 000 habitants sur une superficie de 5 670 km².

Périmètre des « contrats de réciprocité » conclus en Indre-et-Loire au 1^{er} juillet 2019



Problématique

Le questionnement principal vise à interroger dans quelle mesure les contrats de réciprocité, en tant que nouvel instrument de l'action publique métropolitaine, permettent de construire et de mettre en œuvre des coopérations inter-territoriales, et selon quelles modalités effectives ?

Dans ce cadre, il était légitime de questionner la manière dont la candidature de l'agglomération tourangelle au statut métropolitain avait été portée, et comment les contrats de réciprocité se sont-ils insérés dans cette démarche ? Cela incite à évaluer un dispositif dit « inter-territorial ».

Plusieurs points se dégagent de l'analyse :

On note tout d'abord la prégnance d'effets de conjoncture. Ainsi, la démarche des contrats de réciprocité s'est construite en lien avec la candidature de l'agglomération tourangelle au statut métropolitain en 2017, qu'elle a structurée et légitimée. La démarche se heurte ensuite aux agendas publics des EPCI : alors que le mouvement de fusion de l'intercommunalité lochoise a fortement mobilisé les services techniques en charge de la mutualisation, les élections municipales à venir en mars 2020 sont, elles, susceptibles de freiner voire de remettre en cause les politiques contractuelles en cours.

De fait, les volontarismes et les hermétismes inter-institutionnels conditionnent la capacité des acteurs à porter la démarche et à travailler localement sur les 6 axes de projet retenus. Quoique déclenchés « par le haut », ces contrats sont réappropriés localement et font l'objet de déclinaisons territorialisées. Ils aménagent des marges de dialogue et de manœuvre entre les niveaux politiques et techniques des intercommunalités. Quant à l'agence d'urbanisme, elle joue de sa position d'interface pour incarner l'inter-territorialité du dispositif et « faire vivre » la démarche sur le long-terme.

Pourtant, les inégalités de position et de ressources entre les intercommunalités posent un vrai défi à la gouvernance de ces contrats. La garantie d'une pleine « égalité de relation » entre les co-signataires s'avère difficile à tenir dans ce contexte. Concept loin d'être univoque chez les acteurs interrogés, la réciprocité n'annule pas les postures défensives et la conscience des rapports de force qui structurent le périmètre de projet.

Ouverture

Observer la manière dont évoluent les cadres de la coopération territoriale renseigne plus largement sur l'émergence et la justification

d'une lecture alternative du fait métropolitain. On passe d'une rhétorique substantialiste mettant l'accent sur le fait «

d'être métropole », à un ethos relationnel qui insiste davantage sur l'idée de « faire métropole » avec les espaces environnants.

Une démarche contractuelle structurée localement par des acteurs-clés...



...l'agence d'urbanisme locale assure le pilotage technique et la gouvernance générale des contrats



+ 9 COMMUNAUTÉS DE COMMUNES

...sont garantes du portage politique et de l'opérationnalisation des fiches-actions sur 6 axes thématiques.

...et soutenue par quelques partenaires publics :



PRÉFÈTE
D'INDRE-ET-LOIRE



BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- Arab N., Idt J. et Lefeuvre M-P., 2015 : « L'inter-institutionnalité technique au cœur de la construction métropolitaine ». *ERES | Espaces et sociétés*, n° 160-161 (2015|1), pp. 189-203
- Béhar D., 2015 : « Le pouvoir local en XXL ». *Pouvoirs locaux* (n° 107), pp. 58-63
- Commissariat Général à l'Égalité des Territoires, 2019 : *Les coopérations interterritoriales. Zoom sur les coopérations entre métropoles et territoires environnants*. CGET, Coll. « En détail | Synthèse », 14 p.
- Diatta P., Pasquier R., Jousseume V., Demazière C. et al, 2018 : « Collectivités territoriales : quels jeux d'alliance ? » *Pouvoirs locaux*, n° 111|1, 108 p.
- Doré G., 2018 : « Quelles coopérations entre les métropoles institutionnelles et les territoires ruraux en France ? L'expérimentation des contrats de réciprocité. » *Actes du colloque de Clermont de novembre 2017*, 21 p.
- Lefeuvre M-P. (sous la dir. de), 2015 : *Faire métropole. De nouvelles règles du jeu ?* Paris, *Le Moniteur*, Coll. « POPSU », 223 p.
- Talandier M., 2018 : « La réciprocité productivo-résidentielle entre les métropoles et leur hinterland » *in*. M. Huré, M. Rousseau, V. Béal et al. : *Repenser les politiques urbaines - Retour sur vingt ans d'action publique dans les villes françaises (1995-2015)*, Ed. du PUCA, Coll. « Recherche », pp. 105-115
- Vanier M. 2008 : *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*. Paris, *Anthropos*.

Étudiant : Lucas GHOSN

Directeur de mémoire : Yoan MIOT

Formation : École d'Urbanisme de Paris | Master 1 | Urbanisme et aménagement