

Commissariat général à l'égalité des territoires

Etat des lieux des coopérations entre métropoles et territoires environnants

Territoires de coopération : Tours Métropole Val de Loire et Communautés de communes d'Indre-et-Loire

Intitulé de la coopération : Démarche de contrats de réciprocité avec les Communautés de communes d'Indre-et-Loire

Juin 2019



Table des matières

1) Introduction	2
Les territoires de coopération	2
Résumé de la coopération	4
Carte d'identité de la coopération	5
Fait générateur	5
Acteurs impliqués	7
Nature et objectifs de la coopération	8
Motivations des acteurs et plus-value attendue	9
Outils et moyens mobilisés	11
Gouvernance de la coopération	11
2) Enjeux et perspectives	13
Freins qui agissent sur la coopération	13
Enjeux à court et moyen terme	13
Actions déjà réalisées	Erreur ! Signet non défini.
Projets identifiés pour l'avenir	14
<i>Annexes</i>	Erreur ! Signet non défini.
Personnes rencontrées (5 mars 2019 à Tours, par téléphone)	Erreur ! Signet non défini.
Documents annexés	Erreur ! Signet non défini.

1) Introduction

Les territoires de coopération

Tours Métropole Val de Loire

La première intercommunalité à fiscalité propre à Tours est née tardivement. La Communauté d'agglomération Tour(s)plus a été créée en 1999 avec neuf communes, et a connu trois extensions de périmètres successives en 2001, 2010 et 2014, portant le nombre de communes membres à 22. Peuplée de 292 000 habitants en 2015, Tour(s)plus n'atteignait pas le seuil de population de 400 000 habitants prévu par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles de 2014 pour permettre sa transformation en Métropole. Tour(s)plus n'a donc pas fait partie des dix métropoles de droit commun créées au 1^{er} janvier 2015.

La Communauté d'agglomération a été transformée en Communauté urbaine le 1^{er} janvier 2017 mais n'a conservé ce statut que quelques semaines. La loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain a ouvert la possibilité de transformer Tour(s)plus en métropole, Tours étant le chef-lieu de la région Centre-Val-de-Loire et centre d'une zone d'emplois de plus de 500 000 habitants. Suite au vote de la loi, les élus du département d'Indre-et-Loire et les acteurs économiques et sociaux se sont mobilisés pour soutenir la création d'une métropole en Touraine.

La Communauté urbaine Tour(s)plus a été transformée en métropole par un arrêté du 21 mars 2017. Tours Métropole Val-de-Loire (TMVL) rejoint ainsi, avec les intercommunalités de Saint-Etienne, Toulon, Dijon, Metz, Orléans et Clermont-Ferrand, le club des 15 métropoles issues de la loi MAPTAM, portant leur nombre à 22 sur le territoire national.

Les communautés de communes du Département

TMVL coopère dans le cadre de contrats de réciprocité avec l'ensemble des autres établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre d'Indre-et-Loire. Le seuil de 15 000 habitants fixé par la loi NOTRe a provoqué plusieurs regroupements intercommunaux dans le cadre du Schéma départemental de coopération intercommunale d'Indre-et-Loire. Leur nombre est passé de 20 à 11 au 1^{er} janvier 2017. En dehors de TMVL qui occupe son centre, les autres EPCI sont toutes des communautés de communes (CC) : Chinon, Vienne et Loire, de Bléré Val de Cher, de Gâtine et Choissilles – Pays de Racan, du Castelrenaudais, du Val d'Amboise, Loches Sud Touraine, Touraine Ouest Val de Loire, Touraine Val de Vienne, Touraine Vallée de l'Indre et Touraine-Est Vallée. Ces intercommunalités comptent entre 17 000 et 53 000 habitants. En dehors de la CC Loches Sud Touraine, qui occupe 30% de la superficie du Département et réunit 68 communes, les CC disposent toutes d'une taille comparable, inférieure à 700 km² et réunissent entre 10 et 40 communes.

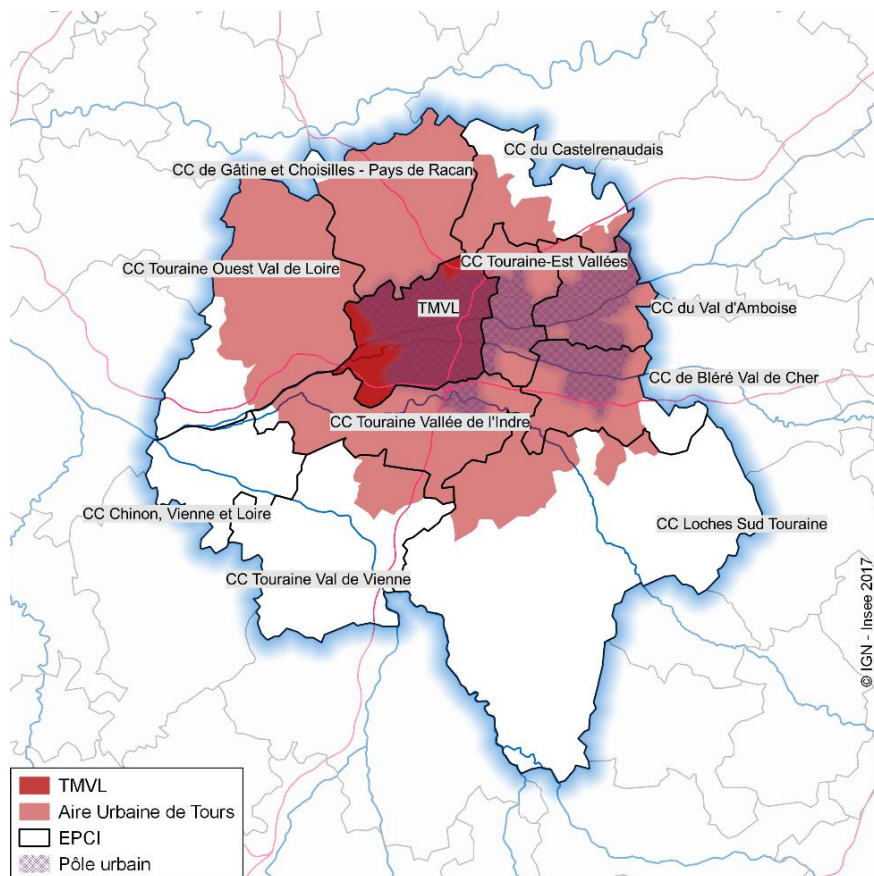


Carte des EPCI à fiscalité propre du Département d'Indre-et-Loire en 2018

Source : DDT d'Indre-et-Loire

Tours Métropole-Val-de-Loire et les EPCI d'Indre-et-Loire : de fortes interdépendances

Cœur urbain d'un département majoritairement rural, TMVL occupe une place essentielle en Indre-et-Loire. Couvrant seulement 6,3 % de la superficie du département, elle accueille la moitié de sa population (près de 300 000 habitants sur 600 000). L'aire urbaine de Tours, particulièrement étendue, compte 487 000 habitants. Elle couvre tout ou partie des dix communautés de communes du Département et concentre huit emplois sur dix.



Tours Métropole Val de Loire, le pôle urbain et l'aire urbaine de Tours

Source : INSEE

Aux termes des analyses de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours (ATU), il apparaît que la Métropole a une influence croissante sur les communes d'Indre-et-Loire. L'aire urbaine de Tours couvre la quasi-totalité du Département, à l'exception des communes les plus éloignées de Tours autour de Chinon, Loches et dans le Sud du Département. De nombreux habitants des communautés de communes voisines occupent un emploi dans la Métropole, en particulier ceux des EPCI limitrophes : CC Touraine Vallée de l'Indre, CC Touraine-Est-Vallées, CC Touraine Ouest Val-de-Loire et CC Gâtine et Choissilles – Pays de Racan. Le nombre d'actifs résidant dans les CC qui vont travailler chaque jour à TMVL est toujours supérieur à celui des travailleurs habitant la Métropole qui font le trajet inverse.

L'Indre-et-Loire est un département à la démographie dynamique où la population s'est accrue de 0,5 % par an de 2008 à 2013. La Métropole est un espace où la démographie est moins dynamique que la moyenne départementale. Si l'excédent naturel y est positif, TMVL se distingue des autres intercommunalités du département par des départs d'habitants plus nombreux que les arrivées, au profit des EPCI environnantes. Les déménagements d'habitants sont presque toujours favorables aux CC environnantes, en particulier les plus proches (CC Touraine Vallée de l'Indre et CC Touraine-Est Vallées). La natalité légèrement plus forte de la Métropole alimente donc la démographie du reste du Département. Le solde migratoire de la Métropole avec le reste de la Région hors département et l'Île-de-France est également positif.

Résumé de la coopération

Cette monographie se distingue des autres cas approfondis dans le cadre de l'étude sur les coopérations entre Métropoles et territoires environnants commandée par le CGET, France Urbaine et l'AdCF. Elle présente un fort caractère d'originalité. Alors que les neuf autres monographies se concentrent sur un ou deux cas de coopération interterritoriale conduite entre une Métropole et un (ou plus rarement deux) partenaire, en général un EPCI à fiscalité propre, celle-ci traite d'une démarche de coopération globale entre une Métropole et l'ensemble des autres EPCI à fiscalité propre du département. Elle prend la forme de la signature de contrats de réciprocité entre le Président de TMVL et les présidents des dix communautés de communes d'Indre-et-Loire entre janvier et juin 2019. La démarche est animée au niveau politique par le Vice-président de TMVL en charge des politiques contractuelles et soutenue à un niveau technique par l'Agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours (ATU).

Cette démarche s'inscrit dans le contexte de recomposition de l'intercommunalité à fiscalité propre en Indre-et-Loire à l'issue des lois de réforme territoriale. Au début de l'année 2017, les communautés de communes du département sont passées de 20 à 11 en application du SDCI et la Communauté d'agglomération qui en occupait le centre a été transformée en Communauté urbaine puis en Métropole. La coordination des actions à une échelle supra-communale est apparue comme une nécessité aux élus de la Communauté d'agglomération Tour(s)plus dès sa réflexion sur l'opportunité de candidater au statut de Métropole, dans un contexte de forte interdépendance des territoires et d'intérêts communs bien identifiés, au premiers rangs desquels on retrouve les enjeux de mobilité, de développement économique, d'attractivité et de rayonnement touristique. Cette candidature, soutenue par les élus des CC environnantes et du Conseil départemental, traduisait l'ambition de conforter le rôle de l'agglomération tourangelles comme moteur de développement de la Touraine et pôle d'équilibre entre la région parisienne et le Grand Ouest.

Pour les communautés de communes partenaires comme pour la Métropole, la formalisation des coopérations interterritoriales dans des contrats de réciprocité offrait l'opportunité de mettre par écrit des partenariats engagés depuis sa création par la Communauté d'agglomération et qui s'étaient développés au fil du temps avec plusieurs communautés de communes environnantes. C'était aussi un moyen pour les approfondir, leur donner une dimension plus systématique et pour construire une politique cohérente de coopérations interterritoriale. Ces contrats de réciprocité sont conçus comme la traduction politique et opérationnelle d'une dynamique collective au service de l'équilibre du territoire de la Touraine et de son développement harmonieux.

Systématisés à l'ensemble des intercommunalités d'Indre-et-Loire, les contrats de réciprocité présentent les principes et objectifs communs de la coopération et ses six axes thématiques : agriculture et alimentation, développement économique, marketing territorial, tourisme, mobilité et déchets et énergie. Chaque contrat contient une déclinaison des axes thématiques par communauté de communes signataire en fonction de ses spécificités. Si les principes de ces contrats ont été posés, leur déclinaison en actions opérationnelles est encore en cours, la formalisation des actions concrètes étant envisagée pour la fin de l'année 2019 et leur mise en œuvre opérationnelle pour l'année suivante.

Carte d'identité de la coopération

Fait générateur

Une volonté de coopérer dans le contexte de la transformation en Métropole

La démarche de coopération de Tours Métropole Val de Loire avec les communautés de communes d'Indre-et-Loire s'inscrit dans le contexte du passage en Métropole de la Communauté d'agglomération (puis Communauté urbaine) Tour(s)plus. Après le vote de la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, Philippe Briand, Président (LR) de Tour(s)plus a souhaité présenter la candidature de la collectivité au statut métropolitain. L'un des objectifs poursuivis était la promotion de l'attractivité de la Touraine et le renforcement de la position du territoire vis-à-vis de ses partenaires extérieurs et de l'Etat. Le Président de Tour(s)plus est allé à la rencontre des présidents des communautés de communes du Département pour leur expliquer les motivations des élus de Tour(s)plus dans leur candidature au passage en Métropole et leur proposer de soutenir cette candidature.

La transformation de Tour(s)plus en Métropole a fait l'objet d'un fort consensus local : l'ensemble des EPCI du département se sont prononcés en sa faveur au début de l'année 2017, de même que le Conseil départemental d'Indre-et-Loire. Le passage en Métropole était perçu, pour une grande majorité d'élus communaux, intercommunaux et départementaux, comme une opportunité pour la Touraine. Elle était associée, chez les élus de la future Tours Métropole Val de Loire, par la volonté de coopérer avec les autres territoires du département, en lien avec la conviction que le rôle de la Métropole n'est pas de leur expliquer ce qu'ils doivent faire ou de leur imposer des choses, mais de coopérer avec eux en tenant compte du rapport d'interdépendance qui les réunit et des apports réciproques des territoires de Touraine.

Par ailleurs, une étude avait été commandée à l'ATU pour nourrir le dossier de candidature de Tour(s)plus à la transformation en Métropole. Celui-ci révélait que le phénomène métropolitain ne se limitait pas au zonage de la Métropole et suggérait la mise en place d'une contractualisation entre celle-ci et les autres EPCI à fiscalité propre du Département.

Une opportunité de formalisation avec la signature du Pacte métropolitain d'innovation

Après sa transformation en Communauté urbaine le 1^{er} janvier 2017, Tour(s)plus est devenue Tours Métropole Val de Loire par un décret du 20 mars 2017. Dès la création de la Métropole, l'exécutif a souhaité engager une démarche de contractualisation avec les territoires environnants. Avant même la signature des contrats de réciprocité, TMVL coopérait déjà avec des communautés de communes du Département sur des projets précis ou partageaient avec elles des équipements publics :

- **Avec la CC Touraine Ouest Val-de-Loire** : l'abattoir de Bourgueil ;
- **Avec la CC Touraine Vallée de l'Indre** : le parc d'activité Isoparc à Sorigny et les pompes funèbres intercommunales ainsi que la coordination des offices de tourisme.
- **Pour trois communes de la CC Touraine-Est Vallées** (Vouvray, la ville aux dames ou Vernou-sur-Brenne) : l'adhésion au réseau de transports en commun « FilBleu » (tramway et bus) de la Métropole ;

Par ailleurs, plusieurs pistes de partenariat étaient envisagées dès cette époque : la création d'une usine de valorisation des ordures ménagères sur le territoire de TMVL et partagée avec les CC, le développement d'une politique touristique harmonisée à l'échelle de la Touraine, la coordination de la politique de développement économique ainsi que, dans le domaine alimentaire, l'objectif d'atteindre l'autosuffisance alimentaire et d'encourager les circuits courts.

L'idée de proposer des contrats de réciprocité est venue par inspiration ceux qui avaient été développées dans d'autres métropoles. Wilfried Schwartz, maire de La Riche et Vice-président délégué aux politiques contractuelles avait découvert ces contrats à l'occasion d'une rencontre avec les élus de Brest qui préparaient le contrat de réciprocité Ville-campagne avec le Pays Centre Ouest Bretagne. L'exécutif de TMVL a souhaité dupliquer cette expérience en Touraine, en la généralisant à tout le département. Le 8 avril 2017, soit quelques jours après la création de la Métropole, son Président a invité les présidents des dix communautés de communes d'Indre-et-Loire à un « séminaire des intercommunalités » (cf annexe 1), en présence du Président du Conseil départemental et de la Préfecture. Cette réunion avait pour objet de rappeler aux exécutifs intercommunaux et départemental d'Indre-et-Loire les liens d'interdépendances existants ainsi que les projets communs et de leur présenter le projet de démarche contrats de réciprocité de la toute nouvelle Métropole Tours Val de Loire.

La mobilisation des acteurs était à l'époque liée à un élément de motivation financier, celui de percevoir des subventions de l'Etat pour financer des projets d'investissement inscrits dans les contrats de réciprocité *via* le Pacte métropolitain d'innovation (PMI). Il s'est finalement avéré que les territoires ne recevraient pas les subventions escomptées, ce qui a entraîné un ralentissement temporaire du projet de coopérations.

L'écriture et la signature des contrats de réciprocité

Afin de faire aboutir les contrats de réciprocité, l'exécutif de TMVL, en la personne de Wilfried Schwartz, a instauré un dialogue avec les présidents des communautés de communes. La préfète d'Indre-et-Loire a par ailleurs indiqué que les services de l'Etat veilleraient à encourager les territoires qui signeront des contrats de réciprocité dans le Département en les faisant bénéficier en priorité des subventions au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Ces deux éléments conjugués ont permis de relancer la démarche en 2018.

Les rencontres entre les présidents et vice-présidents concernés de TMVL et des dix intercommunalités ont permis d'identifier à un niveau politique les sujets communs devant constituer le socle des futures coopérations ainsi que des actions concrètes pouvant entrer dans une logique de réciprocité. En parallèle, une « conférence des DGS », réunissant les 11 directeurs généraux des CC et de TMVL, a accompagné sur le volet technique les travaux animés par l'ATU. Le recours à l'Agence d'urbanisme a été privilégié pour favoriser l'échange sur les priorités et les actions à mener et faire en sorte que les contrats de réciprocité ne soient pas écrits par la Métropole mais coécrit avec les 10 communautés de communes. Ces échanges ont abouti à l'identification de six axes thématiques prioritaires, listés dans les contrats.

Les engagements réciproques de la Métropole, des CC et des autres partenaires ont été établis puis l'ATU a procédé en juin 2018 à l'écriture des projets de contrats de réciprocité – un pour chacune des CC du département. En septembre et octobre 2018, les assemblées délibérantes des collectivités concernées ont délibéré pour autoriser les présidents à signer les contrats, signature intervenue en janvier et juin 2019.

Un contrat bilatéral a été signé avec toutes les intercommunalités du département en janvier 2019. Pour l'une d'entre elle, la CC Touraine Vallée de l'Indre, le contrat n'a pas été signé en janvier en raison d'un conflit qui opposait la CC et TMVL sur l'implantation d'un village de marques sur la commune de Sorigny, membre de la CC Touraine Vallée de l'Indre. Ce projet de centre commercial, soutenu par le Président de la CC, était rejeté par les élus de la métropole et a reçu un avis négatif de la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC). Le différent a été dépassé et le contrat a finalement été signé en juin 2019.

A la suite de la signature des contrats, Wilfried Schwartz a piloté une série de rencontres entre les vice-présidents thématiques de la métropole et les techniciens ainsi que ceux des communautés de communes pour décliner les axes stratégiques en action concrètes. Pour chacune des six thématiques, un groupe de travail correspondant a été créé.

En Juin 2019, la conférence des Présidents a acté plusieurs actions concrètes (mutualisation des déchetteries, réseau des offices de tourisme, saisine commune de la ministre des transports sur les RER métropolitains). Les élus envisagent en septembre 2019 de procéder aux délibérations pour acter de la mise en œuvre des projets qui auront été retenus.

Acteurs impliqués

Structure	Description	Rôle
1. Tours Métropole Val de Loire	<p>Créée en 2017, la Métropole est composée de 22 communes et compte 292 000 habitants, soit la moitié de la population départementale.</p> <p>TMVL constitue le seul pôle urbain dense du Département d'Indre-et-Loire, occupe son centre géographique et polarise fortement ce territoire.</p>	<p>TMVL est à l'origine de la démarche de coopération interterritoriale étudiée. Pour la Métropole, la signature des contrats de réciprocité s'inscrit dans la continuité de l'obtention du statut de Métropole en 2017, témoin d'une volonté de montée d'affirmation et de développement, en coopération avec les territoires environnants.</p> <p>A la Métropole, les contrats de réciprocité sont suivis par Philippe Briand, Président de la Métropole, et Wilfried Schwartz, Maire de La riche Vice-président délégué à la Politique de la ville et aux politiques contractuelles.</p>
2. Les EPCI du département d'Indre-et-Loire (exceptée la CC Touraine Vallée de l'Indre)	<p>Depuis 2017, l'Indre-et-Loire est composée, en plus de TMVL, de 10 communautés de communes. Ces intercommunalités comptent entre 17 000 et 53 000 habitants. En dehors de la CC Loches Sud Touraine, les CC disposent toutes d'une taille comparable, inférieure à 700 km² et réunissent entre 10 et 40 communes.</p>	<p>Les 10 CC d'Indre-et-Loire sont, avec la Métropole, les principales parties-prenantes des contrats de réciprocité.</p> <p>Si des formes de coopération existaient déjà entre les EPCI d'Indre-et-Loire, les contrats de réciprocité sont le premier engagement pris à l'échelle des 10 EPCI du département.</p> <p>Les contrats de réciprocité sont suivis par chacun des présidents des CC signataires.</p>
3. L'agence d'urbanisme de l'agglomération de Tours (ATU)	<p>L'ATU est une association lois 1901 créée en 1967. Elle est gérée par une assemblée générale et un conseil d'administration regroupant les représentants de ses membres : TMVL, la CC Touraine Est Vallée, leurs communes et l'Etat. L'Atu réalise pour le compte de ses membres trois missions : « accompagner les territoires dans leurs actions », « contribuer à l'émergence d'une vision commune du territoire » et « participer à la définition des projets de territoire »</p>	<p>L'ATU avait été sollicitée lors de la candidature au statut de métropole et revêt un rôle central dans la démarche de mise en place des contrats de réciprocité.</p> <p>L'agence a rédigé les contrats de réciprocité avant leur signature en 2019, et est depuis chargée de les décliner en actions, en collaboration avec les Présidents des EPCI.</p> <p>Elle anime la démarche et accompagne les co-contractants dans le cadre de son programme partenarial. Toutes les réunions des groupes de travail ont par exemple lieu à l'ATU.</p>
4. Le Conseil départemental d'Indre-et-Loire	<p>Département de 600 000 habitants, dont la moitié réside dans les communes de TMVL.</p> <p>Le périmètre géographique du Département correspond exactement à l'espace sur lequel se déroule la coopération étudiée.</p>	<p>Le Conseil départemental est associé aux contrats de réciprocité depuis l'origine de la démarche. Le Président du CD a participé aux réunions des présidents de TMVL et des CC mais n'est pas signataire des contrats.</p> <p>Le Département n'a pas vocation à financer les actions mises en place</p>

Structure	Description	Rôle
		dans ce cadre puisqu'elles ne rentrent pas dans son domaine de compétences.
5. L'Etat	Les représentants de l'Etat compétents pour la prise en charge de ce dossier sont la Préfète d'Indre-et-Loire et la Direction départementale des territoires (DDT) d'Indre-et-Loire.	<p>L'Etat a été à l'origine de la création des contrats de réciprocité dans quatre autres métropoles. Dans le cas de TMVL, les services de l'Etat ont cependant suivi les élus locaux dans l'élaboration des contrats.</p> <p>La Préfète a accompagné la préparation politique des contrats de réciprocité et les a signés. La DDT est représentée à certaines réunions techniques en fonction des thématiques.</p> <p>Même si l'Etat ne finance pas la démarche de coopération, la préfète a déclaré que les services de l'Etat attribueraient des subventions au la DSIL et la DETR pour des projets inscrits dans les contrats de réciprocité, sans qu'aucun engagement chiffré n'ait été donné.</p>

Nature et objectifs de la coopération

Une démarche de coopération globale, dix contrats de réciprocité bilatéraux

Le cas étudié constitue une démarche globale de coopération entre TMVL et l'ensemble des autres EPCI à fiscalité propre du Département d'Indre-et-Loire. Celle-ci repose sur un socle commun et dix contrats bilatéraux entre la Métropole et les dix communautés de communes, soit dix contrats distincts. La démarche fait l'objet d'un pilotage global, à la fois au niveau politique et au niveau technique. Les contrats ont été préparés à la même période et doivent suivre un rythme de mise en œuvre parallèle. Neuf des dix contrats préparés ont été signés par les présidents des communautés de communes partenaires.

Contenu des contrats

Les dix contrats de réciprocité bilatéraux (un pour chacune des communautés de communes) sont construits selon un même modèle, une première partie commune à tous les contrats intitulée « *accord collectif* » et une seconde partie déclinée pour chaque communauté de commune intitulée « *synergies, communauté de commune X – Tours Métropole Val de Loire* ».

1) Première partie : « accord collectif »

La première partie des contrats constitue le socle commun de la coopération. Les cinq articles précisent l'objet du contrat, les engagements communs, les axes de coopération, ses modalités de pilotage, de suivi et d'évaluation ainsi que sa durée.

2) Deuxième partie : les « synergies CC – Tours Métropole Val de Loire »

La deuxième partie du contrat présente la stratégie globale de coopération adoptée adoptée par l'ensemble des EPCI et déclinée en six axes thématiques : projet alimentaire territorial, développement économique, tourisme, marketing territorial, mobilité et énergie et déchets. Pour chacun de ses axes, le contrat décline dans un encadré, pour la Communauté de communes concernée, les actions spécifiques qui pourront être mises en œuvre avec la Métropole. Tous les EPCI ne sont pas appelés à investir les thématiques avec la même force.

Thématiques et champs de politiques publiques concernés

A ce stade de la coopération, les contrats de réciprocité portent sur six axes thématiques :

- **L'agriculture et l'alimentation** avec le projet alimentaire territorial de la Métropole, les circuits courts et les nouvelles formes de vente (AMAP, grandes surfaces biologiques...), le maraîchage, l'élevage, la place des produits locaux et biologiques dans la restauration collective, la viticulture, à la pisciculture et les marchés agricoles de niche comme la trufficulture.
- **Le développement économique** avec la stratégie d'attractivité partagée, la prospection des acteurs économiques, l'offre immobilière et foncière, la structuration d'écosystèmes, des filières, des clusters et les recrutements des entreprises.
- **Le tourisme** avec la promotion commune du territoire et la mise en valeur de ses atouts (châteaux, vignobles, villes historiques), les hébergements touristiques, le réseau des mobilités actives (marche à pied, cyclisme, équitation, batellerie), le tourisme vert.
- **Le marketing territorial** avec le référentiel de l'accueil, le réseau des développeurs économiques, l'accueil et la connexion des entreprises, l'attractivité pour les étudiants, l'innovation.
- **La mobilité** avec la politique de mobilité à l'échelle du département, la mise en place d'un syndicat des mobilités sur un périmètre élargi à plusieurs intercommunalités, la coordination des offres de transport, l'intermodalité aux portes de la Métropole, le développement de l'aéroport et son accessibilité,
- **L'énergie et les déchets** avec la filière bois, les combustibles solides de récupération, l'unité de valorisation des déchets en énergie de la Métropole, le centre de tri interdépartemental, la gouvernance de la politique de traitement et de valorisation des déchets.

Motivations des acteurs et plus-value attendue

Pour Tours Métropole Val de Loire

Les contrats de réciprocité constituent la matérialisation de la volonté de coopération de la Métropole avec l'ensemble des EPCI du département, alors que l'intercommunalité était historiquement peu développée en Touraine et ce jusqu'à une période récente. La coopération interterritoriale avec les communautés de communes environnantes répond à plusieurs enjeux du territoire dont la Métropole constitue le centre :

- Renforcer le sentiment d'appartenance à la Touraine et améliorer le cadre de vie des habitants. Si la Métropole concentre population et emplois, son dynamisme démographique s'inscrit dans un cadre dépassant son périmètre institutionnel. Des interdépendances fortes existent dans les déplacements de population et les dynamiques de peuplement. Le dialogue entre les territoires est indispensable pour satisfaire les besoins des habitants, des entreprises ou des visiteurs comme les touristes.
- Dépasser le clivage urbain / rural pour travailler à un meilleur équilibre territorial et parler d'une seule voix avec les partenaires externes. Les communes et intercommunalités d'Indre-et-Loire partagent une identité locale et une réputation internationale liée à ses attraits touristiques : vallées dont celle de la Loire, châteaux, vignobles. Elles ont intérêt à promouvoir ensemble la destination « Touraine » ou « Vallée de la Loire » dans une démarche coordonnée en jouant de leurs atouts respectifs plutôt que d'être dans une situation de concurrence.
- Rapprocher les périmètres sur lesquelles sont conduites les politiques publiques avec les « espaces vécus » : de nombreux habitants des communautés de communes environnantes se rendent chaque jour à TMVL pour étudier, travailler, consommer ... les frontières administratives et l'inadéquation entre réseaux de transports constituent un frein aux mobilités quotidiennes et limitent le recours à des solutions de transports collectifs et/ou décarbonés.
- Faire face à un manque de foncier disponible pour l'accueil de nouvelles entreprises et répondre à une demande de logements abordables par les ménages, problématique caractéristique des métropoles régionales dynamiques et alors que les territoires environnants disposent potentiellement de foncier disponible et/ou bénéficient d'un marché de l'immobilier moins tendu.

Dans cette perspective, les coopérations interterritoriales participent pour la Métropole de la construction de réponses aux grandes problématiques actuelles et futures : transition écologique et lutte contre le changement climatique, mobilité durable, attractivité du territoire, développement économique ... Enfin, les contrats de réciprocité sont conformes à la posture adoptée par les élus de TMVL qui rejettent le discours de la concurrence entre territoires perçu comme dépassé et en inadéquation avec les grands enjeux contemporains.

Pour les 10 communautés de communes

Les dix communautés de communes, qui ont soutenu la candidature de Tour(s)plus pour être transformée en Métropole, se sont montrées globalement volontaires pour engager une coopération avec TMVL. Alors même que l'intercommunalité à fiscalité propre s'est développé plus tardivement en Touraine que dans d'autres régions, il n'y a pas en Indre-et-Loire d'expression « *antimétropolitaine* ». Les élus communaux, y compris ceux des communes rurales, sont dans l'attente du développement de la Métropole parce qu'ils pressentent que la bonne santé de celle-ci leur bénéficiera.

Pour les communautés de communes d'Indre-et-Loire, le contrat de réciprocité revêt un enjeu important de mutualisation de l'ingénierie, de l'offre de services et d'équipements dont dispose la métropole. La quasi-totalité des communautés de communes sont issues de fusions intercommunales intervenues en application du Schéma départemental de cohérence intercommunale (SDCI). Vastes et au champ d'intervention étendu, les communautés de communes ne disposent pas toutes des ressources nécessaires à la mise en œuvre de leurs compétences. Elles peuvent moins ou ne peuvent plus s'appuyer sur l'assistance des services de l'Etat et du Département, qui réduisent leurs interventions. Aussi, elles attendent de la coopération avec TMVL un partage de ressources, comme par exemple l'accès aux services offerts par l'ATU.

De plus, les communautés de communes sont dans une situation d'interdépendance avec le Métropole, une part plus ou moins importante de leur population dépendant des services publics, des emplois ou des loisirs qui y sont localisés et s'y rendent quotidiennement. Elles ont donc intérêt à être bien connectée au réseau de transport de TMVL. L'accessibilité à la Métropole, dans un contexte de développement du télétravail, est aussi un levier pour attirer de nouveaux habitants issus des grandes villes pour les territoires ruraux et périurbains de Touraine. Les enjeux de mobilité sont donc essentiels pour les territoires environnants la métropole, qui souhaitent être bien connectés à Tours par la route et le train voire même en étant couvertes pour le réseau de transports en commun « FilBleu » de TMVL pour les communes limitrophes.

En outre, si le Département est attractif à l'échelle régionale, il souffre d'un déficit de réputation au-delà et à l'international. La coopération entre CC et Métropole poursuit l'objectif d'améliorer la réputation et le rayonnement de la destination « Touraine », en mutualisant les dispositifs de promotion du territoire. Il apparaît aux élus des communautés de communes inefficace et coûteux de conduire des actions de communication de façon non coordonnée avec la Métropole. Ils souhaitent au contraire inclure leurs efforts en la matière en cohérence avec ceux de la Métropole, qui dispose de moyens plus importants à consacrer au marketing territorial. Il existe déjà une marque départementale intitulée « Touraine Loire Valley » qui dispose d'un site internet valorisant les atouts touristiques de l'Indre-et-Loire. La Métropole a également intérêt à valoriser les aménités locales et des sites touristiques qui se trouvent en dehors de son périmètre géographique et qui participent de son attractivité : la Loire et ses châteaux, les paysages, le vignoble ...

Pour l'ensemble des EPCI à fiscalité propre d'Indre-et-Loire

En engageant la démarche de coopération étudiée, les EPCI ont cherché à créer un dialogue interterritorial renforcé. Toutes les communautés de communes entretiennent des liens plus ou moins forts avec la Métropole et entre elles. La signature des contrats de réciprocité, qui comprennent un tronc commun, prennent en compte ces interdépendances et définissent des programmes d'actions pour y apporter des réponses coordonnées en misant sur le partenariat plutôt que sur la concurrence.

Impliquant les dix communautés de communes du département d'Indre-et-Loire, ces contrats concernent un bassin de vie de 600 000 habitants, 300 000 logements et 240 000 emplois. La Métropole est établie sur un périmètre géographique restreint mais concentre la moitié de la population départementale, les communautés de communes en accueillant l'autre moitié. Un grand nombre d'habitants de ces CC fréquentent se rendent à Tours Métropole quotidiennement ou régulièrement, ce qui implique des mobilités pendulaires fortement polarisées par la Métropole.

L'alliance des territoires est donc apparue aux élus comme indispensable pour construire des solutions de mobilité durable, comme les systèmes de covoiturage, les parcs relais à l'entrée de la Métropole ... Enfin, la coopération de l'ensemble des élus intercommunaux du Département donne à ces derniers plus de poids pour défendre les intérêts de leurs collectivités dans leurs discussions avec la Région, la SNCF ou l'Etat.

Outils et moyens mobilisés

Cadre juridique

La démarche étudiée repose sur dix contrats de réciprocité bilatéraux passés entre TMVL et les communautés de communes d'Indre-et-Loire. Dix contrats ont été écrits et validés par les parties intéressées et signés en janvier et en juin 2019 pour une période de trois ans. Le dispositif de contrats de réciprocité est issu du Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015 et s'inscrit dans le Pacte Etat-Métropoles de juillet 2016. Il se donne pour objectif d'instituer des solidarités horizontales entre les territoires, par des initiatives concrètes. Cet outil expérimental de fait pas l'objet d'un financement dédié mais doit pouvoir bénéficier de financements de l'Etat, de la Région ou du Département ou d'opérateurs publics comme la Caisse des Dépôts.

Moyens humains

TMVL ne dispose pas d'un service dédié au suivi technique des coopérations interterritoriales. Le projet est suivi directement par le directeur général des services de la Métropole qui mobilise l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Tours (ATU) afin d'animer la démarche et d'accompagner les co-contractants. TMVL verse une subvention au programme partenarial de l'Agence. L'ingénierie du projet est donc mise en place par l'ATU, chargée de la rédaction du diagnostic, des fiche-actions et de l'animation des réunions.

Le souhait de recourir à l'ATU s'explique d'une part par le haut niveau technique de l'agence et d'autre part par sa connaissance fine du territoire, l'ATU ayant en effet réalisé les plans locaux d'urbanisme de plusieurs communes ainsi que de deux SCoT d'Indre-et-Loire.

Moyens financiers

Les contrats de réciprocité ne prévoient pas de moyens financiers spécifiques. En revanche, la Préfète d'Indre-et-Loire s'est engagée à observer en priorité les demandes de subvention des EPCI qui se sont engagés dans un contrat de réciprocité au titre de la DSIL et de la DETR. Cependant, aucun engagement chiffré n'a été pris par les services de l'Etat.

Par ailleurs, afin de mettre en œuvre la stratégie de marketing territorial, un budget annuel de 425 000 euros est affecté, soit 0,20 € par habitant. La plus grande partie de la somme est apportée par la Métropole et 60 000 € par l'ensemble des autres intercommunalités d'Indre-et-Loire.

Gouvernance de la coopération

Trois instances assurent l'animation de la coopération et la vie des contrats de réciprocité :

- Un **comité de pilotage** réunissant l'ensemble des Présidents d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour faire deux fois par an un bilan et engager, le cas échéant, de nouveaux axes de coopération. Ce comité associe les représentants de l'État et du Conseil départemental d'Indre-et-Loire. Wilfried Schwartz, Vice-Président délégué à la Politique de la Ville et aux politiques contractuelles, pilote également des rencontres thématiques entre les vice-présidents et techniciens de la métropole et des EPCI, pour préparer des actions concrètes.
- Un **comité de suivi** se réunit en théorie au moins trois par an autour des directeurs généraux des services des EPCI et de Tours Métropole Val de Loire. Ce comité assure notamment le suivi des opérations identifiées comme devant être engagées. Il est par ailleurs l'occasion de partager les avancées significatives, les difficultés rencontrées, les points de vigilance éventuels, etc.
- Enfin, des **groupes de travail thématiques** peuvent se réunir selon les configurations territoriales adaptées pour définir ou mettre en œuvre les actions du contrat. Ils ont notamment pour rôle de coordonner les interventions de chacun et de défricher les sujets de moyen et long termes. Peuvent y contribuer des représentants techniques ou politiques des territoires, des partenaires institutionnels, des acteurs locaux, etc. Un coordinateur issu d'une intercommunalité est identifié pour chaque thème traité dans l'année afin d'organiser les travaux du groupe.

La qualité de la gouvernance politique a été soulignée par les élus et les techniciens rencontrés. En créant des temps d'échange formels et informels, la démarche de coopération de TMVL a renforcé l'interconnaissance et la confiance entre les élus des intercommunalités des territoires dont les présidents sont parvenus à s'entendre au-delà des désaccords d'ordre politique. Les élus ont conscience

d'un intérêt partagé à travailler tous ensemble pour défendre des intérêts communs à leurs collectivités.

2) Enjeux et perspectives

Freins qui agissent sur la coopération

L'articulation du rôle de la Métropole avec celui du Département

Les contrats de réciprocité répondent à plusieurs besoins des communautés de communes d'Indre-et-Loire, dont un besoin d'accès en ressources d'ingénierie, dans un contexte de désengagement de l'Etat et du retrait du Département. Le Conseil départemental d'Indre-et-Loire a été associé à l'ensemble de la démarche depuis le début, le Président du Conseil départemental participa aux réunions des présidents de la Métropole et des communautés de communes, mais n'a pas signé les contrats de réciprocité parce que le Département n'est pas amené à financer les actions qu'ils prévoient.

Le rôle du Département dans ces coopérations interroge dans la mesure où elles se déroulent exactement sur son périmètre – puisqu'elles impliquent l'ensemble des EPCI à fiscalité propre d'Indre-et-Loire – et parce qu'une partie des axes thématiques et des actions envisagées concernent des domaines de compétences du Département.

Les contrats de réciprocité donnent un effet un cadre à la mise en place de politiques relevant des domaines ou des anciens domaines d'intervention du Conseil départemental. Par ces contrats, la Métropole est amenée à faire de l'aménagement du territoire sur tout le territoire d'Indre-et-Loire. Les élus locaux interrogés identifient comme un enjeu important du projet pour l'avenir la clarification des rôles respectifs de la Métropole et du Département.

L'implication des services des EPCI et l'intervention de l'ATU

Les communautés de communes ne disposant pas des ressources internes pour assurer le suivi technique des coopérations au quotidien, celui-ci repose principalement sur l'Agence d'urbanisme. Les acteurs ont fait part de difficultés à mobiliser l'ensemble des services de TMVL dans des projets qui relèvent de territoire hors Métropole. Les services doivent s'acculturer aux coopérations interterritoriales qui impliquent des relations avec de nouveaux partenaires administratifs qui leur sont extérieurs.

Le recours à l'ATU a été préféré pour faciliter le suivi technique des contrats et aussi parce que l'Agence est habituée à intervenir ou à réaliser des études sur des zones géographiques autres que l'agglomération de Tours. La limite du recours à l'ATU est que, parmi les signataires des contrats, seuls la CC Touraine-Est Vallées et le syndicat du SCoT de l'agglomération tourangelle adhèrent à l'ATU, ce qui complique le travail de l'agence et ralentit la démarche. Il apparaîtrait pertinent que l'ensemble des EPCI d'Indre-et-Loire y adhère dans l'avenir.

Une démarche chronophage et encore en cours de structuration

La mise en place des contrats de réciprocité a nécessité de nombreuses réunions et ateliers thématiques en 2018 et 2019, ce qui représente un investissement en temps important pour les élus et les techniciens des communautés de communes. Ceux-ci ne peuvent pas s'appuyer sur leur administration pour prendre le relai des élus comme la Métropole. Aussi, les élus des EPCI environnants attendent que les travaux préparatoires se traduisent par des actions concrètes et apportent résultats pour leur territoire et ses habitants. L'un des enjeux de la pérennité des contrats de réciprocité est de trouver un bon équilibre entre investissement dans la conception et retour pour les parties impliquées, de manière à garantir l'implication de l'ensemble des élus dans le temps.

Enjeux à court et moyen terme

Mettre en place un tronc commun qui évoluera en fonction des besoins des EPCI

La mise en place de la démarche suppose le maintien d'un équilibre dans la gouvernance des contrats entre la Métropole et les 9 communautés de communes signataires. L'ATU a donc un rôle modérateur à jouer, le fait que la Métropole ne soit pas seule en première ligne de la démarche étant perçu comme un élément de nature à faciliter le dialogue avec les autres territoires.

Cette démarche commune devra évoluer selon les besoins de chaque territoire. A titre d'exemple, les communes situées autour de l'agglomération tourangelle sont particulièrement concernées par le développement de leur réseau de transport, du fait des flux pendulaires avec la Métropole, thématique qui intéresse moins les CC plus éloignées.

Finaliser le plan d'action et débiter sa mise en œuvre

En mars 2019, le calendrier prévisionnel prévoyait une étape importante avec une nouvelle conférence des présidents en juin 2019 destinée à valider le portefeuille de fiches actions. A l'automne 2019, il est envisagé que chaque assemblée délibérante se prononce sur les actions la concernant, actant de l'engagement officiel de la collectivité dans la mise en œuvre des actions prévues par les contrats de réciprocité.

Cette étape est fondamentale pour concrétiser les engagements pris par les EPCI partenaires dans les contrats de réciprocité, avant le renouvellement des conseils communautaires et métropolitain en mars 2020. L'objectif à ce stade est de mettre en place les conditions pour que des réalisations concrètes puissent aboutir dès le début du mandat 2020-2026.

Construire un projet fondé sur une relation d'égalité entre EPCI partenaires

La démarche de contrats de réciprocité entre TMVL et ses partenaires, déjà bien aboutie sur les diagnostics, les axes thématiques et les actions à mettre en œuvre, doit maintenant être approfondie en matière de structuration de projet pour trouver un mode de fonctionnement efficient en rythme de croisière. Des réunions régulières des élus doivent se tenir pour faire le point sur l'avancement des projets en cours.

Une difficulté réside dans le fait que le périmètre des contrats correspond à celui du Département d'Indre-et-Loire. Aussi, il convient de ne pas recréer un conseil départemental *bis*. La Métropole doit inscrire son action dans une relation horizontale, à égalité avec les communautés de communes et ne pas se comporter comme une collectivité de strate supérieure. De plus, le dialogue interterritorial ne doit pas être vécu comme un contrat passé avec la Métropole reposant sur une enveloppe financière à redistribuer aux CC, mais comme un cadre de discussion dans lequel chaque EPCI contribue à des projets collectifs à la mesure de ses moyens.

Projets identifiés pour l'avenir

Le travail partenarial entre présidents et vice-présidents de TMVL et des communautés de communes a permis de faire émerger six thématiques et une première liste d'actions qui pourraient répondre aux problématiques identifiées :

En matière d'agriculture et d'alimentation :

- Un retour d'expérience du Projet alimentaire territorial de la Métropole et une articulation entre celui-ci et les politiques agricoles des communautés de communes ;
- Une coordination des actions de maîtrise du foncier agricole avec la possibilité de réaliser en commun des acquisitions de terrains agricoles ;
- Le soutien aux filières agricoles et alimentaires locales dans une perspective de circuit court avec l'achat de produits locaux par la restauration collective ;
- L'invention d'un cadre de coordination des politiques agricoles conduites par les collectivités locales qui pourrait inclure les départements voisins.

En matière de développement économique :

- L'élaboration d'une stratégie d'attractivité partagée, avec le lancement d'une première action de prospection auprès des acteurs économiques qui ont réalisé une étape de leur parcours professionnel en Touraine ;
- La constitution d'une gamme d'offre immobilière et foncière commune, avec la sélection de sites répondant aux besoins des entreprises dans une perspective de complémentarité des offres ;
- La structuration d'écosystèmes économiques, de filières, de chaînes de valeur, voire de clusters ;
- L'accompagnement des entreprises qui cherchent à recruter, dont la première pierre est la création d'une plateforme commune pour la reprise d'activité.

En matière de tourisme :

Mener des actions communes autour de trois « piliers » :

- Le marketing territorial pour promouvoir la destination Touraine, l'image du territoire, la cohérence culturelle et la diversité des activités proposées.
- Le renforcement de l'offre en misant sur des produits d'appel (châteaux) permettant d'irriguer les offres complémentaires et la construction d'un réseau d'hébergement spécialisé (cyclotourisme, tourisme fluvial) pour s'adapter aux pratiques touristiques et encourager les visiteurs à rester plus longtemps.
- La circulation des touristes avec le développement d'un réseau de mobilités actives (marche à pied, cyclisme, équitation, bateau ...) pour orienter l'offre vers un tourisme plus vert.

En matière de marketing territorial :

Miser sur la démarche de marketing territorial initiée en 2015 et :

- faire vivre la démarche, notamment au travers de l'animation du réseau des ambassadeurs ;
- harmoniser l'accueil, en se dotant d'un référentiel commun de l'excellence de l'accueil ;
- professionnaliser le réseau des développeurs économiques (formation, optimisation des outils existants) ;
- accueillir et connecter les entreprises (mise en relation, offre de services, prospection, communication.) ;
- capter et accompagner les étudiants (connaissance des besoins, offre de service) ;
- faire vivre la démarche, notamment au travers de l'animation du réseau des ambassadeurs ;
- insuffler le goût d'innover (testeur d'innovation, financement participatif, showroom).

La démarche, pilotée par TMVL, dispose d'un budget de 580 000 euros dont 520 000 apportés par la Métropole et 60 000 par les autres EPCI.

En matière de mobilité :

- Développer une approche plus départementale des mobilités et mieux articuler les offres de mobilité entre les communautés de communes et la Métropole ;
- Mettre en place un syndicat des mobilités sur un périmètre élargi à plusieurs intercommunalités ;
- Organiser un système de lieux d'intermodalité pour permettre le passage de l'automobile aux transports en commun ;
- Développer l'aéroport, son environnement et son accessibilité dans la perspective de l'arrêt progressif des activités militaires et de la libération des terrains ;
- Lancer une étude sur les mobilités pour mieux connaître les habitudes de déplacement sur le Département.

En matière d'énergie et de déchets :

Des équipements structurants, portés par la Métropole, sont programmés et ont vocation à bénéficier à l'ensemble des intercommunalités :

- Le déploiement d'un réseau de chauffage urbain basé sur les énergies renouvelables avec l'ouverture d'une chaufferie au bois qui consommera 300 000 tonnes de bois par an, ce qui offre l'opportunité de développer la filière bois locale et de mieux la structurer ;
- L'Unité de Valorisation des Déchets en Énergie de la Métropole, à laquelle les CC pourront adhérer, qui produira 12 000 tonnes de combustibles solides de récupération par an, ce qui ouvre la voie à la constitution d'une nouvelle filière économique ;
- Le Centre de tri interdépartemental auxquels pourraient adhérer les CC et la réflexion commune à engager sur la reconversion en ressourceries des centres de tri appelés à fermer.