

Commissariat général à l'égalité des territoires

Etat des lieux des coopérations entre métropoles et territoires environnants

Territoires de coopération : Métropole de Bordeaux et Communauté d'agglomération du libournais

Intitulé de la coopération : Protocole de coopération entre Bordeaux Métropole et la CALI

Janvier 2019



Table des matières

1) Introduction	2
Les territoires de coopération	2
Résumé de la coopération	4
2) Carte d'identité de la coopération	5
Fait générateur	5
Acteurs impliqués	6
Nature et objectifs de la coopération	8
Motivations des acteurs et plus-value attendue	9
Outils et moyens mobilisés	10
Gouvernance de la coopération	11
3) Enjeux et perspectives	12
Freins qui agissent sur la coopération	12
Enjeux à court et moyen terme	13
Actions déjà réalisées	13
Projets identifiés pour l'avenir	14
<i>Annexes</i>	Erreur ! Signet non défini.
Personnes rencontrées (7 janvier 2019, Bordeaux et Libourne)	Erreur ! Signet non défini.
Documents annexés	Erreur ! Signet non défini.

1) Introduction

Les territoires de coopération

Bordeaux Métropole

Bordeaux Métropole (BM) est une métropole de droit commun née le 1^{er} janvier 2015 en application de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) du 27 janvier 2014. BM a remplacé la Communauté urbaine de Bordeaux (CUB), l'une des quatre communautés urbaines créées en 1968 aux côtés de Lille, Lyon et Strasbourg. BM rassemble 28 communes et compte 774 000 habitants¹, dont 244 000 pour sa ville-centre, Bordeaux, centre de la cinquième aire urbaine française. Avec un rythme d'augmentation annuelle de la population d'1,4 % en moyenne, BM est une des métropoles françaises les plus dynamiques. Elle bénéficie à plein de l'héliocentrisme et de la métropolisation. Elle a gagné 52 000 nouveaux habitants entre 2010 et 2015 et pourrait atteindre le million d'habitants d'ici 2030. BM est le chef-lieu, l'unique métropole et le principal pôle urbain de la Région Nouvelle-Aquitaine, plus vaste Région de France issue de la fusion des régions Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes au 1^{er} janvier 2016.

Les conséquences de loi MAPTAM et les élections municipales de 2014 ont entraîné un changement de culture intercommunale à Bordeaux et ont renforcé l'intégration de l'EPCI. Alors que la CUB était historiquement une intercommunalité peu intégrée, le premier Président de BM, Alain Juppé (Les Républicains puis sans étiquette) également maire de Bordeaux de 2006 à 2019, a souhaité en faire la métropole la plus intégrée de France. La mutualisation est mise en place par vagues successives avec les communes volontaires de la Métropole. Il s'agit d'une mutualisation à la carte, variable en fonction de la volonté des élus municipaux des communes membres. Vingt communes ont transféré des moyens et créé des services communs avec la Métropole au 1^{er} janvier 2019 notamment en matière de cadre de vie (propreté et espaces verts), d'urbanisme, de ressources humaines, de finances et commande publique, de domaine public et de numérique et systèmes d'information (la Ville de Bordeaux disposant du degré de mutualisation le plus avancé avec BM). La mutualisation s'accompagne d'une territorialisation renforcée avec quatre pôles territoriaux au sein de la Métropole, découpages infra-métropolitains à l'échelle desquels sont également exercées une partie des compétences métropolitaines.

En 2016, BM a initié une démarche de coopération interterritoriale intitulée « Bordeaux Métropole coopérative », animée par Mylène Villanove, conseillère métropolitaine chargée des coopérations territoriales. Cette démarche est présentée par BM comme ayant « *pour finalité de favoriser un dialogue et une synergie entre la métropole et ses partenaires, en appréhendant la diversité et la spécificité des territoires, leurs interdépendances, pour permettre à chacun de se développer. Des liens de confiance et des coopérations solides sont ainsi nouées avec d'autres collectivités et territoires environnants. 4 protocoles de coopération bilatérale ont d'ores et déjà été signés depuis 2015 et sont mis en œuvre via des actions concrètes en s'appuyant sur une gouvernance partagée* »² (cf annexe 5). « Bordeaux Métropole Coopérative » a fait l'objet d'une plaquette de communication expliquant la démarche (cf annexe 1), affirmant « *l'alliance des territoires comme un levier de développement équilibré et durable* » et présentant les trois niveaux de coopération possible (accueil et information, dialogue et contractualisation) et les trois échelles territoriales de coopération (aire métropolitaine, espace régional, archipel métropolitain français et européen).

Communauté d'agglomération du Libournais

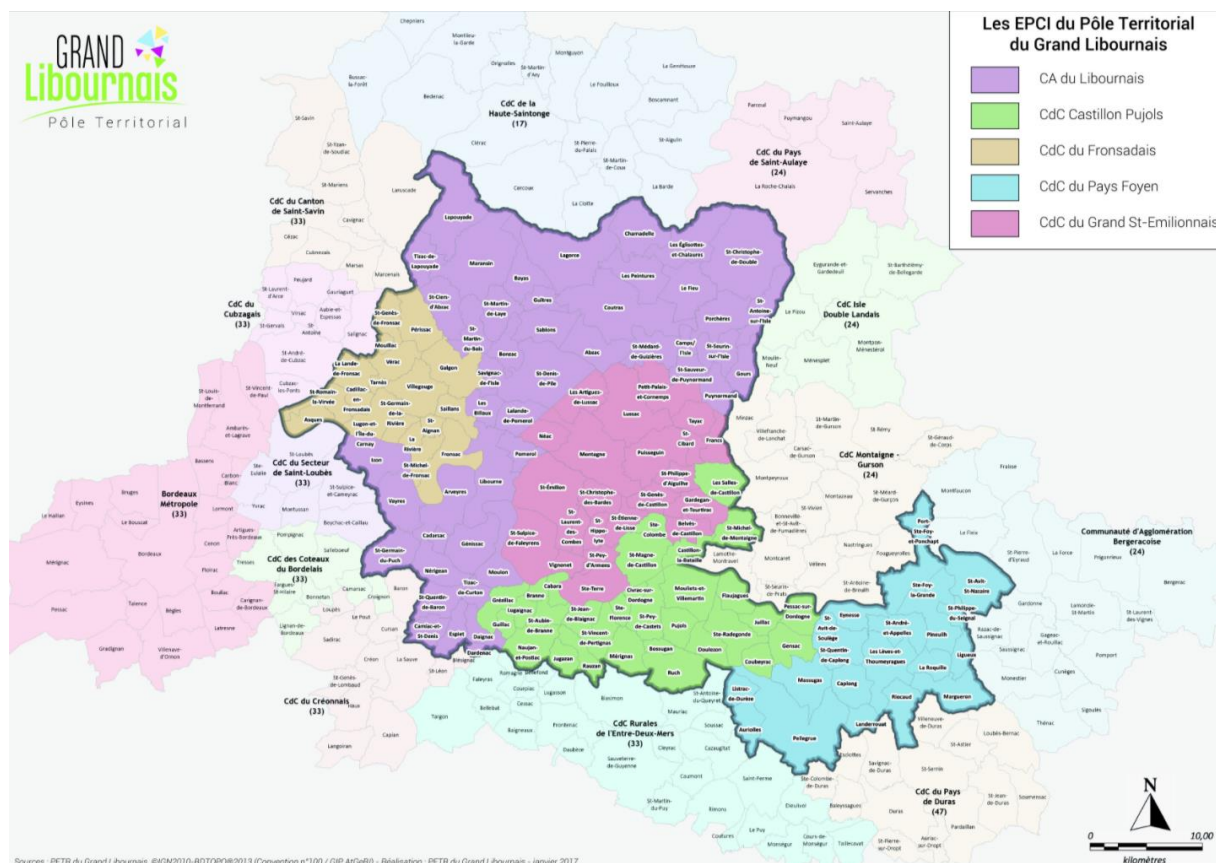
La Communauté d'agglomération du Libournais (CALI), peuplée de 90 700 habitants, constitue le deuxième pôle urbain du département de la Gironde. La CALI a été créée le 1^{er} janvier 2012 par la transformation de l'ancienne Communauté de commune du Nord Libournais, elle-même issue de la fusion au 1^{er} janvier 2001 de l'ancienne communauté de communes du Libournais, créée en 2001, avec les communautés de communes du Canton de Guîtres et du Pays de Coutras. La CALI a connu récemment une double évolution de périmètre à l'issue de l'arrêt du SDCI par le Préfet de la Gironde : d'une part, la fusion avec l'ancienne Communauté de communes du Sud Libournais et d'autre part,

¹ INSEE, 2015

² Communiqué de presse « Coopération Bordeaux Métropole – CALI : 3 axes de coopération bien engagés, 14 décembre 2018

l'intégration de 7 communes de l'ancienne Communauté de communes du Brannais (dissoute). Aujourd'hui, l'EPCI réunit 46 communes autour d'une ville centre de 25 000 habitants, Libourne. La CALI est présidée par Philippe Buisson (Parti socialiste), maire de Libourne depuis 2011.

Le périmètre de la CALI s'explique par son histoire : l'intercommunalité est issue de regroupements successifs, certains imposés par le préfet contre la volonté d'une partie des élus locaux. Les élus de communes et intercommunalités environnantes refusent encore de fusionner avec la Communauté d'agglomération. Sa carte présente ainsi une forme irrégulière, plus large à la base et au sommet et fine en son centre, autour de Libourne. La ville centre est en effet limitrophe des communes de Fronsac et de Saint-Emilion qui sont toutes les deux en dehors de la Communauté d'agglomération et qui constituent le centre des deux intercommunalités voisines (communautés de communes du Fronsadais et du Grand Saint-Emilion).



Carte des EPCI constituant le PETR du Grand Libournais, dont la CALI

Le territoire de la CALI est à dominante rurale – 30 communes membres étant peuplées de moins de 2500 habitants et 19 de moins de 1000 habitants – et tournée vers la viticulture, avec cinq appellations viticoles prestigieuses (Saint-Emilion, Bordeaux, Bordeaux Supérieur, Pomerol et Lalande de Pomerol). Située à 30 km de Bordeaux, la ville-centre, Libourne est à la fois une ville moyenne périphérique de la Métropole et un pôle de centralité offrant de nombreux services publics et privés au milieu d'un territoire rural (gare TGV plaçant Libourne à 19 minutes de Bordeaux en TER, sous-préfecture, tribunal, lycées, CHU, centres commerciaux, équipements culturels, sportifs et de loisirs...). Elle bénéficie d'une situation privilégiée au cœur des réseaux de transports fluviaux, routiers et ferrés : port fondé au Moyen-Age sous l'occupation anglaise, l'ancienne bastide est à la confluence entre les rivières Dordogne et Isle, elle est située sur l'axe autoroutier Ouest-Est formé par l'Autoroute 89 (Bordeaux-Lyon), sa gare TGV est desservie par la ligne à grande vitesse Bordeaux-Paris. Extrémité Nord-Est de l'aire métropolitaine millionnaire Arcachon-Bordeaux-Libourne, la CALI est donc un espace « péri-métropolitain »³ qui a fait le choix d'inscrire son développement dans le sillage de celui de la Métro-

³ La Ville de Libourne a organisé en 2016 et 2017 deux « ateliers péri-métropolitains » en partenariat avec la Caisse des dépôts et l'a-urba pour débattre de son projet de territoire et de la situation de la ville par rapport à la Métropole de Bordeaux naissante

pole bordelaise. Signe de ce positionnement stratégique en voisinage de la Métropole, le nouveau logo de la Communauté d'agglomération comporte la mention « l'agglomération rive droite de Bordeaux ».



Carte de la Gironde, de Bordeaux et de Libourne

Résumé de la coopération

La coopération étudiée repose sur un protocole de coopération pour une période de 4 ans (2017/2020) prenant la forme d'une convention signée par les présidents des deux intercommunalités en 2017, assorti d'un programme de travail annuel, qui prévoit trois axes de coopération : l'accueil et la mobilité des populations, le développement économique et touristique, les approvisionnements en circuits courts / valorisation des ressources locales. La coopération est en phase de démarrage, les nombreuses actions prévues traduisent cependant une ambition certaine et un fort portage politique et plusieurs projets sont d'ores et déjà significativement avancés, en particulier dans les deux thématiques principales du partenariat : le développement économique (en lien avec la filière viti-vinicole et le tourisme) et la mobilité (principalement en matière de transports en communs, ferré et autocar).

Cette coopération s'inscrit dans le cadre de la démarche « Bordeaux Métropole coopérative », initiée en janvier 2016 et confiée à Mylène Villanove, conseillère métropolitaine chargée des coopérations territoriales. Celle-ci repose sur des contrats bilatéraux avec des villes moyennes et EPCI de Nouvelle-Aquitaine. Quatre coopérations ont été mises en œuvre dans ce cadre, avec par ordre chronologique : la Ville puis la Communauté d'agglomération d'Angoulême, la Cali, la Communauté d'agglomération Val de Garonne (Marmande) et la Ville de Saintes. D'autres coopérations sont en projet ou envisagées en Nouvelle-Aquitaine, notamment avec Mont-de-Marsan et Limoges.

2) Carte d'identité de la coopération

Fait générateur

Bordeaux, Métropole dynamique mais isolée au centre de la plus grande Région

Les coopérations interterritoriales que BM conduit actuellement avec plusieurs territoires environnants sont nées dans un contexte local renouvelé par deux lois : la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 qui a transformé l'ancienne Communauté urbaine en Métropole et la loi relative à la délimitation des régions du 16 janvier 2015 qui a créé la Nouvelle-Aquitaine, plus vaste Région française issue de la fusion de l'Aquitaine, Poitou-Charentes et Limousin. Bordeaux Métropole est la seule Métropole de la nouvelle Région, son périmètre de rayonnement est important par rapport aux autres métropoles puisqu'elle est située à 250 km de Toulouse et à 350 km de Nantes, les deux Métropoles historiques les moins éloignées.

Cette nouvelle donne territoriale et ce positionnement géographique particulier ont provoqué chez les élus métropolitains une réflexion sur la place de BM dans la grande région et vis-à-vis des territoires néo-aquitains voisins et plus éloignés, dont il découle un souhait d'adopter une posture de « pragmatisme coopératif ». Les alliances territoriales sont perçues comme une solution à des mutations contemporaines, au premier rang desquelles la métropolisation. Au début du mandat, Alain Juppé confie à Mylène Villanove, conseillère métropolitaine, la mission de développer les coopérations interterritoriales. C'est dans cette logique qu'est lancée la démarche « Bordeaux Métropole Coopérative » et que trois séminaires successifs (septembre 2016, octobre 2017, octobre 2018) sont organisés pour nourrir la réflexion avec des interventions d'experts (dont Jean-Marc Offner, directeur général de l'agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine (a'urba), Martin Vanier, géographe et professeur à l'Ecole d'urbanisme de Paris ou encore Nadine Cattan, géographe directeur de recherche au CNRS). Cette démarche est coordonnée et animée par la direction des coopérations et partenariats métropolitains, rattachée à la DG valorisation du territoire.

Une première opportunité de coopération s'est présentée après les élections municipales de 2014, quand le maire d'Angoulême propose au maire de Bordeaux une réflexion commune et une collaboration en prévision de l'ouverture de la ligne à grande vitesse Paris-Bordeaux en 2017, laquelle réduit le temps de parcours à 35 minutes entre la gare d'Angoulême et la gare Saint-Jean à Bordeaux. Après un temps de conception de la coopération, avec le soutien de l'agence a'urba qui a réalisé une étude prospective, un accord de coopération a été signé entre la Ville de Bordeaux (associant la Métropole) et la Ville d'Angoulême en septembre 2016, élargi par la suite à l'agglomération du Grand Angoulême. Celui-ci porte sur deux axes principaux, la culture (en particulier autour de la bande dessinée, marqueur fort d'identités et de développement angoumois) et l'aménagement et le développement des quartiers de gares et des lieux d'affaires. Par la suite, trois autres accords de coopération ont été signés avec la CALI (octobre 2017), la Ville de Saintes (octobre 2018) et la Communauté d'agglomération Val-de-Garonne (octobre 2018). Des discussions sont en cours avec d'autres villes et intercommunalités pour donner naissance à d'autres coopérations bilatérales sur le même modèle.

Les premiers échanges entre élus locaux après les élections municipales de 2014

S'agissant de la coopération avec la CALI, le point de départ est un dialogue entre les deux présidents dans le cadre de l'évolution du contexte territorial (lois MAPTAN et NOTRe), actant le principe d'une coopération à construire entre les deux intercommunalités, suivi d'échanges entre élus homologues des deux collectivités.

Sur cette base, à partir de l'été 2016, des échanges entre les services de BM et de la CALI ont permis d'identifier les thématiques prioritaires suivantes : les transports, la gouvernance alimentaire, l'aménagement du territoire, le tourisme et le développement économique sur lesquelles un premier travail rédactionnel a été réalisé (un pré-protocole).

La préparation du protocole de coopération

Ce travail préparatoire a été suivi d'un temps d'échange politique en mars 2017, à l'occasion d'un séminaire sur les axes de coopérations potentiels organisé à Libourne, en présence d'une centaine de personnes, dont les présidents et des vice-présidents de BM et de la CALI ainsi que le directeur général de l'a'urba. Ce moment politique est décrit par les acteurs comme une étape importante de la démarche coopérative entre les deux collectivités, ayant permis aux élus de prendre conscience des enjeux de la coopération et de se saisir de cette opportunité pour développer plusieurs projets.

A l'issue de ces échanges, les services des deux collectivités ont finalisé le protocole de coopération dans le cadre d'un travail de co-écriture. Celui-ci définit trois axes de travail détaillés pour la coopération BM / CALI, repris ici tels que présentés dans le protocole de coopération :

1. L'accueil et la mobilité des populations :

- Identifier les complémentarités entre Bordeaux Métropole et La Cali en matière de parcours résidentiel et professionnel ;
- Mieux connaître les aspirations des administrés et les besoins qui ne trouvent pas encore de réponse (accès aux loisirs et aux commerces, qualité de vie ou de déplacements ...) ;
- Proposer des réponses politiques coordonnées en matière d'habitat et de déplacements ;
- Encourager les nouvelles pratiques plus durables et efficaces (télétravail, tiers lieux, covoiturage ...).

2. Le développement économique et touristique :

- Identifier les offres complémentaires qui coexistent ;
- Préciser les stratégies de spécialisation et de développement concordantes qui se dégagent ;
- Travailler les axes d'articulation et/ou de différenciations.

3. Les approvisionnements en circuits courts et la valorisation des ressources locales :

- Caractériser les filières locales qui peuvent être mises en place ou consolidées grâce aux volontés conjuguées ;
- Trouver des interactions possibles entre les besoins et les moyens de production locaux ;
- Mieux préserver les milieux et capitaliser ce potentiel productif (ressources alimentaires et énergétiques, offre récréative, services écosystémiques...).

La validation du protocole de coopération et du plan d'action

Le protocole de coopération 2017/2020 a fait l'objet de délibérations des deux assemblées délibérantes en septembre 2017. Il a ensuite été signé par les deux présidents le 4 octobre 2017 à l'occasion du séminaire annuel d'échanges « Bordeaux métropole coopérative » à Bordeaux.

Annexé au protocole, un programme de travail pour l'année 2017-2018 précise, pour chacun des trois axes de travail, des actions opérationnelles à mettre en place au cours de l'année :

- Pour l'axe « **Accueil et mobilité des populations** » : Inscription dans le programme de travail de l'a'urba d'une étude sur les dynamiques résidentielles et les flux pendulaires entre les deux territoires, rapprochements techniques et politiques sur la mobilité (groupes de travail et collaboration sur le syndicat mixte régional des transports, la rocade bordelaise, les autorités organisatrices des transports ...), association de la Métropole aux réflexions de la Cali sur le pôle d'échange multimodal de Libourne, échanges d'informations et partages d'expériences ;
- Pour l'axe « **Développement économique et touristique** » : recherches d'articulations entre les stratégies d'attractivité des deux collectivités, mutualisation des démarches de marketing territorial lors des salons et congrès économiques, lancement d'une réflexion sur l'aménagement d'un parc d'activités commun, coordination des EPCI en matière de développement touristique (croisière et tourisme fluvial, œnotourisme, promotion de la destination touristique Bordeaux – Libourne – Saint-Emilion), réflexion pour l'intégration des offres touristiques du libournais dans le Bordeaux City Pass, adhésion de La Cali à la « convention bureau » de l'office de tourisme métropolitain.
- Pour l'axe « **Approvisionnements en circuits courts et valorisation des ressources locales** » : association de la CALI au conseil consultatif de la gouvernance alimentaire de BM, échanges techniques sur les circuits courts, l'agriculture de proximité et la restauration collective, échanges et partages d'expériences sur le développement durable (énergies renouvelables, filière bois-construction, plateformes de rénovation énergétique).

Acteurs impliqués

Structure	Description	Rôle
-----------	-------------	------

Structure	Description	Rôle
1. Bordeaux Métropole (BM)	<p>BM est une Métropole de droit commun créée le 1er janvier 2015 par la transformation de l'ancienne Communauté urbaine de Bordeaux née en 1968. Centre de la cinquième aire urbaine française, BM compte 774 000 habitants et pourrait atteindre le million d'habitants en 2030.</p> <p>Affirmant la priorité donnée aux coopérations interterritoriales, BM a engagé en 2016 une démarche de coopération dénommée « Bordeaux Métropole coopérative » et a d'ores et déjà noué des partenariats avec quatre villes et/ou intercommunalités aquitaines.</p>	<p>BM est l'une des deux parties signataires du protocole de coopération 2017/2020.</p> <p>La coopération a été impulsée par le Président, Alain Juppé. Le dossier est suivi au niveau politique par Mylène Villanove, conseillère territoriale en charge des coopérations métropolitaines.</p>
2. Communauté d'agglomération du Libournais (CALI)	<p>La CALI, dont le siège est à Libourne, est une Communauté d'agglomération issue de plusieurs fusions successives aux cours des années 2000 et 2010. Elle rassemble aujourd'hui 46 communes du Nord-Est du département de la Gironde dont elle constitue le second pôle urbain après l'agglomération bordelaise. La majorité des communes de la CALI sont de petites communes rurales, avec quelques communes urbaines dont sa ville-centre, Libourne, sous-préfecture de 25 000 habitants.</p>	<p>La CALI est l'une des deux parties signataires du protocole de coopération 2017/2020.</p> <p>La coopération a été impulsée par le Président, Philippe Buisson. Le dossier est suivi au niveau politique par Jean-Philippe Le Gal, Vice-Président délégué aux politiques contractuelles, habitat et logement.</p>
3. Agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine (a'urba)	<p>Créée en 1969 sous forme d'association, l'a'urba est l'agence d'urbanisme de BM et de ses communes, de la Région Nouvelle-Aquitaine et du Département de la Gironde.</p> <p>Son rayon d'action géographique a été récemment étendu au-delà des communes de la Métropole avec l'adhésion de Libourne et de la CALI, de la Ville d'Angoulême et de l'EPF Poitou-Charentes.</p>	<p>Dans le cadre de la coopération BM / CALI, l'a'urba accompagne la réflexion des deux intercommunalités en réalisant des études dédiées.</p> <p>Elle a par exemple réalisé en 2018 une étude sur les mobilités et les déplacements pendulaires entre les deux territoires.</p> <p>En 2016, l'a'urba a publié un Atlas de l'espace métropolitain de Bordeaux, ouvrage à diffusion grand public décrivant le phénomène de métropolisation à Bordeaux et les flux induits entre la Métropole et ses partenaires à différentes échelles.</p>

Nature et objectifs de la coopération

Le protocole de coopération : un outil conventionnel souple

La coopération étudiée repose principalement sur le protocole de coopération 2017/2020 signé par les deux présidents et délibéré par les deux assemblées. Un programme de travail 2017/2018 a été établi pour la première année. Il sera en grande partie reconduit pour 2019, l'essentiel des actions étant en cours, le compte rendu du Comité de pilotage de décembre 2018 peut être considéré comme programme d'action 2019.

Cinq thématiques concernées

La coopération étudiée est multithématique et couvre plusieurs compétences des deux intercommunalités concernées. Cinq thématiques sont directement visées : logement / habitat et mobilités / transports (pour l'axe 1 : « accueil et mobilité des populations »), économie et tourisme (pour l'axe 2 : « développement économique et touristique ») et agriculture / agroalimentaire / alimentation (pour l'axe 3 : « approvisionnement en circuits courts et valorisation des ressources locales »). La mobilité et le développement économique apparaissent comme les deux thématiques prioritaires dans les discours des acteurs rencontrés.

Les principaux projets des deux thématiques prioritaires (mobilités et économie) :

- **Projets en matière de mobilité** : Dans le contexte de création d'un syndicat mixte intermodal en région Nouvelle-Aquitaine (dénommé « Nouvelle-Aquitaine Mobilités ») en juillet 2018, les élus de BM et de la CALI portent ensemble auprès de la Région un projet de révision des itinéraires des trains régionaux : le projet de « RER métropolitain ». Celui-ci transformerait la gare de Bordeaux Saint-Jean, principale gare SNCF et actuel terminus des lignes TER, en gare de passage et connecterait les lignes existantes entre elles, en utilisant les gares secondaires de la Métropole et en rouvrant d'anciennes gares SNCF désaffectées. En conservant le réseau actuel, il serait ainsi possible de créer des lignes traversant le département d'Ouest en Est et du Nord au Sud en desservant plusieurs gares situées dans la Métropole sans changer de train, sur le modèle du réseau express régional francilien. Ce projet, s'il permettrait de désengorger la rocade bordelaise, permet surtout aux voyageurs des villes périphériques de Bordeaux de se rendre plus rapidement dans plusieurs points de la Métropole. Pour les habitants de la CALI, cela signifierait par exemple que des hôpitaux, des zones d'emplois et le campus universitaire seraient à 30 minutes de TER sans correspondance, alors qu'il faut compter plus d'une heure en voiture ou des correspondances avec le réseau de transports en commun de BM pour s'y rendre aujourd'hui. Autorité organisatrice des transports, la Communauté d'agglomération a elle-même revu son schéma de transports. Le réseau de bus, transféré de la ville centre à la CA, dessert désormais les communes rurales environnant Libourne, dans une logique de rabattement vers la gare TGV, d'irrigation et de solidarité avec les zones plus rurales de l'agglomération. En parallèle, la CALI a engagé un important travail de rénovation de la gare de Libourne pour créer un pôle d'échange multimodal. En complément de l'offre ferroviaire, BM et la CALI portent un projet d'expérimentation d'une liaison en car express entre Bordeaux et des communes rurales du Sud du Libournais dans le cadre du syndicat mixte Nouvelle-Aquitaine Mobilités. Cette expérimentation pourrait débuter dès la fin de l'année 2019. Elle s'inspire de lignes interurbaines mises en place dans le Département de l'Essonne sur l'autoroute A10, dont les cars empruntent des voies dédiées pour éviter les embouteillages.
- **Projets en matière de développement économique** : Plusieurs projets ont été identifiés par la Métropole et la CA pour favoriser un développement coordonné et l'exploitation des complémentarités des deux intercommunalités. BM et la CALI souhaitent créer un parc d'activité commun, dans une commune de l'Ouest de la Communauté d'agglomération située sur l'axe routier Bordeaux-Libourne dans l'aire urbaine de Bordeaux, sous la forme d'une entente intercommunale. Celle-ci serait dédiée aux activités logistiques et à la filière viti-vinicole et permettrait de répondre à une demande d'immobilier d'entreprises qui ne peut plus être couverte par l'offre des zones d'activités économiques de BM. Parmi ces projets figurent aussi l'ouverture d'un incubateur d'entreprise dédié au secteur de la *foodtech* et de la *winetech* à Libourne en

2019. Son portage est assuré par la technopôle de BM, Bordeaux TechnoWest⁴. En matière de développement touristique enfin, BM et la CALI ont engagé un travail de coordination pour accroître la visibilité et l'attractivité de leur offre touristique tournée sur le vin et le tourisme fluvial : lobbying commun auprès de Voies navigables de France pour faire baisser les prix des péages imposés aux bateaux, réflexion pour harmoniser les contraintes et les tarifs, projet de développer des offres nouvelles (« boat & bike »), investissements de la CALI sur le port « Libourne – Saint-Emilion » et intégration des offres situées sur le territoire de la CALI au « Bordeaux Métropole Citypass » commercialisé par l'office de tourisme de Bordeaux.

Motivations des acteurs et plus-value attendue

Pour BM : assurer son rôle de métropole dynamique dans un paysage local renouvelé

L'ancienne Communauté urbaine de Bordeaux a vécu au cours des dernières années deux phénomènes majeurs. D'un point de vue institutionnel, les lois MAPTAM (2014) et NOTRe (2015) ont transformé l'ancienne Communauté urbaine en métropole et ont élargi ses compétences, notamment dans le domaine du développement économique. De plus, la loi de délimitation des régions (2015) a fait de Bordeaux la seule métropole de la Nouvelle-Aquitaine, plus vaste région française et aux dimensions supérieures à plusieurs pays européens. Probablement métropole millionnaire dans moins de 15 ans, BM se situe au centre d'un vaste métropolitain, elle est éloignée de 350 km de Nantes et de 250 km de Toulouse.

Pour se donner les moyens de son développement, BM a besoin de son arrière-pays. Spécificité bordelaise, la Métropole rayonne avec et grâce à ses territoires environnants : le littoral, les espaces naturels (bassin d'Arcachon, forêt des Landes de Gascogne ...) et la majeure partie des zones viticoles de vins de Bordeaux se situent en dehors du périmètre métropolitain. De plus, la dynamique de métropolisation n'est pas sans générer des externalités négatives : engorgement de la rocade bordelaise, pression foncière, rapide augmentation des prix de l'immobilier, étalement urbain. La coopération est une des voies trouvées par les élus pour répondre aux grands enjeux contemporains de BM, en identifiant avec les collectivités voisines des solutions pour répondre à un besoin de foncier d'entreprise dont la Métropole ne dispose plus, en organisant les réseaux de transport à une échelle plus pertinente ou encore en mettant en place des systèmes de circuits courts pour approvisionner les habitants métropolitains en produits agricoles et agroalimentaires issus de territoires producteurs voisins.

La démarche « Bordeaux Métropole coopérative » poursuit aussi un but politique. Pour les élus métropolitains, il est impératif, via la coopération, d'arriver à démontrer que la Métropole n'absorbe pas la dynamique des territoires environnants. La thèse d'une Métropole bordelaise connaissant un développement rapide grâce aux mutations économiques et à des politiques publiques favorisant le développement des zones urbaines, au détriment d'un arrière-pays rural qu'elle assècherait, est en effet fréquente dans les médias et dans les discours des acteurs de la région⁵. A ce titre, la coopération avec la CALI offre aux élus métropolitains une porte d'entrée vers les territoires ruraux de l'Est et ses élus (en particulier ses maires), grâce à une Communauté d'agglomération en partie intégrée à l'unité urbaine de Bordeaux, bien structurée et comprenant dans son périmètre une majorité de communes rurales.

Pour la CALI : construire une stratégie de territoire « péri-métropolitain »

Alors que la CALI « tournait le dos » à Bordeaux, le mandat commencé en 2014 a été marqué par la volonté politique d'engager un dialogue avec la CUB puis la Métropole, qui s'est traduite d'abord par des échanges entre élus, puis par des réunions techniques et enfin par la signature du protocole de

⁴ Technopole de BM, Bordeaux Technowest est une structure d'accompagnement des *start-ups* et des projets innovants à plusieurs niveaux de développement : incubateur, pépinière, accélération et centre d'affaires. La technopole regroupe à ce jour cinq sites : quatre incubateurs-pépinières thématiques sur le territoire de la Métropole bordelaise (Aéroparc à Mérignac - aéronautique-spatial-défense, Écoparc à Blanquefort - éco-activités-foodtech, Newton à Bègles - Smart city, Copernic à Saint-Médard-en-Jalles - bâtiment intelligent-immobilier) et un incubateur multi-secteurs à Bordeaux : La Source. Partenaire du réseau French Tech Bordeaux, Bordeaux Technowest accompagne une cinquantaine d'entreprises.

⁵ Voir par exemple, sur le site Internet de *L'Express* : « *Gilets jaunes : "Marmande survit, Bordeaux s'enrichit"* », 26/11/2018 : https://www.lexpress.fr/actualite/societe/gilets-jaunes-marmande-survit-bordeaux-s-enrichit_2050299.html ou la tribune d'un cadre associatif d'une commune rurale dans *Le Monde* : « *La richesse de Bordeaux ne ruisselle pas à plus de 20 kilomètres* » : https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/12/27/la-richesse-de-bordeaux-ne-ruisselle-pas-a-plus-de-20-kilometres_5402493_3232.html

coopération objet de la présente étude de cas. A travers cette démarche de coopération, les élus de la CALI souhaitent tirer parti du développement de la Métropole pour construire leur propre stratégie de développement, à travers une vision renouvelée, celle d'un territoire « péri-métropolitain » bénéficiant des retombées de la métropolisation et mettant en avant ses propres atouts de ville moyenne à taille humaine et à l'environnement privilégié : le cadre de vie, la proximité de la campagne, les services offerts aux familles, le moindre coût de l'immobilier, l'offre de transports...

L'enjeu du partenariat est le développement économique et démographique de la Communauté d'agglomération qui pourrait, par ce biais, tirer parti de l'essor de la Métropole en construisant son développement économique dans son sillage et en complémentarité avec celle-ci. Le libournais pourrait capter une partie des créations d'emplois et attirer une partie des ménages qui s'installent chaque année dans la région. Les indicateurs socio-économiques de la CALI sont en effet moins bons que ceux de BM. La population a progressé de 0,8 % entre 2010 et 2015 (contre 1,4% à BM), la pauvreté (17,4 % contre 14,1 %) et le chômage (15,5 % contre 10,6 %) y sont plus élevés et l'emploi y progresse moins vite (+0,6 % contre +1 % sur la même période)⁶.

L'autre enjeu du territoire, indissociable des problématiques précédentes, est celui des transports. Il est lié à la position de l'agglomération (en particulier de son centre) dans le réseau de transports par rapport à BM, l'une des métropoles les plus dynamiques de France : la gare TGV / TER de Libourne place la ville à 20 min de la gare de Bordeaux Saint-Jean située à proximité de l'opération d'intérêt national Bordeaux Euratlantique qui devrait faire venir 40 000 nouveaux habitants et aboutir à la création de 30 000 nouveaux emplois. La CALI a pour ambition de capter une partie des flux de nouveaux habitants, de touristes et d'entreprises induits par ce dynamisme. La proximité de Bordeaux par le train pourrait faire de Libourne une destination prisée pour de nouveaux salariés bordelais, alors que la nouvelle ligne à grande vitesse Bordeaux-Paris place la gare Saint-Jean à 2h de la capitale et accroît significativement le trafic de voyageurs.

Outils et moyens mobilisés

Cadre juridique

Le partenariat repose sur le protocole de coopération pluriannuel signé entre les présidents de BM et de la CALI et approuvé par les deux assemblées délibérantes. Il s'agit d'une convention passée entre deux personnes publiques, une modalité de coopération légère, sans création de structure *ad hoc* pour porter les projets prévus par le protocole et le programme de travail.

La question de la création d'un Pôle Métropolitain pour porter la démarche « Bordeaux Métropole coopérative » s'est posée mais les élus métropolitains ont décidé de ne pas créer un nouvel échelon de gouvernance locale au-dessus des intercommunalités. Une modalité de partenariat *via* des contrats bilatéraux est apparue aux élus comme une solution plus agile et moins lourde pour organiser les coopérations entre BM et ses partenaires. C'est aussi une modalité moins pérenne dans le temps, fortement liée aux relations interpersonnelles des élus locaux, soulignée comme une fragilité possible du dispositif par les personnes rencontrées.

Moyens humains

A BM, la coopération est animée par le service Coopérations territoriales (au sein de la Direction des coopérations et partenariats métropolitains), qui compte quatre agents, parmi lesquels 2 ETP consacrés à l'ingénierie de l'ensemble des coopérations bilatérales et des démarches multilatérales. Ce travail de coordination et d'animation s'appuie sur les directions opérationnelles impliquées selon les thématiques de coopération.

A la CALI, le dossier de la coopération avec BM est suivi par la responsable des politiques contractuelles et la DGA aménagement, habitat, transport, tourisme pour une partie de leur temps de travail. Leur mission est d'accompagner au lancement des projets qui sont ensuite prises en charge par les directions opérationnelles de la Communauté d'agglomération. Pour chaque projet, un pilote est désigné dans les services opérationnels. La charge de travail dédiée à l'ingénierie du partenariat est estimée à environ un quart à un tiers d'équivalent temps plein, étant entendu que cette charge de travail est variable en fonction des périodes et des projets.

⁶ INSEE, 2015

Moyens financiers

Le protocole de coopération ne comprend pas de moyens financiers dédiés. Le budget associé correspond exclusivement à du temps de travail des agents dégagé par BM et la CALI. Certaines actions peuvent cependant s'appuyer sur le budget des directions opérationnelles, comme par exemple un budget prévisionnel de 500 000 euros pour le projet de ligne de car express, sous la forme d'une contribution au Syndicat mixte Nouvelle-Aquitaine Mobilités (sous-réserve d'une contribution de la Région à cette action).

Gouvernance de la coopération

La coopération est animée par deux instances, un comité de pilotage et un comité de suivi

- **Comité de pilotage** : coprésidé par les deux présidents, il est constitué des élus de BM et de la CALI concernés et il se réunit une fois par an. Des partenaires concernés par les actions de coopération peuvent y être invités. Le comité de pilotage est une instance d'arbitrage politique qui a notamment pour rôle d'approuver le programme de travail annuel et de s'assurer de l'état d'avancement des actions prévues.
- **Comité de suivi** : coprésidé par les deux directeurs généraux, il est constitué des directions des deux collectivités concernées et des pilotes des actions partenariales. Il se réunit chaque semestre. Instance technique, le comité de suivi élabore le programme de travail annuel et met en œuvre les décisions du comité de pilotage.

Il ressort des entretiens et de l'analyse des documents disponibles que les instances de gouvernance se réunissent régulièrement et font l'objet d'une préparation par les services. Deux comités de suivis ont été organisés en juin et novembre 2018. Le dernier comité de pilotage en date a été organisé le 14 décembre 2018. Il a fait l'objet d'un communiqué de presse (*cf annexe 4*).

Selon les acteurs interrogés, les réunions du comité de pilotage constituent des temps forts de la coopération. La présence des élus aux réunions et leur participation traduisent le soutien politique dont cette coopération dispose dans les deux collectivités.

3) Enjeux et perspectives

Freins qui agissent sur la coopération

Des besoins importants en moyens humains

Pour BM, les coopérations bilatérales nécessitent des ressources internes et demandent du temps : chaque contrat de coopération a nécessité un travail de préparation d'une durée de six mois à un an environ. Même si le suivi et l'animation sont pilotés par le service des Coopérations territoriales de BM, une partie de l'ingénierie nécessaire à la réalisation des actions est portée par les directions opérationnelles concernées.

Dans les premiers temps, celles-ci percevaient les projets liés à la coopération comme du travail supplémentaire, d'autant plus que ces services n'étaient pas habitués à conduire des projets avec des communes extérieures à BM et leurs intercommunalités. Dans un second temps, les directions opérationnelles concernées ont compris l'intérêt que les démarches de coopération, qui complètent les politiques sectorielles portées par la direction, avaient pour leur champ d'intervention.

Les relations avec le Département

La coopération pâtit de difficultés politiques existantes entre les strates de collectivités locales, en particulier des rapports Métropole / Département qui se sont refroidis du fait l'irruption dans le débat national de la possibilité, pour plusieurs Métropoles dont celle de Bordeaux, de prendre des compétences départementales sur leur périmètre. Le Département de la Gironde était au départ volontaire pour soutenir les coopérations entre Bordeaux Métropole et des villes et EPCI girondine. Le Département conduit en effet des actions à destination des villes moyennes, comme Libourne avec qui une convention (« contrat de ville d'équilibre ») a été signée et qui fait partie des communes sélectionnées dans le cadre de l'opération de l'Etat « Cœur de ville ». . Suite au retrait de Bordeaux Métropole sur le sujet d'évolution des compétences en janvier 2019, la situation est aujourd'hui décrite comme étant en voie d'amélioration.

La mobilisation des acteurs de la filière viti-vinicole

Sur le volet « développement économique », la filière viti-vinicole fait partie des principaux axes de la coopération, à travers l'encouragement du tourisme lié aux paysages viticoles du bordelais et du libournais, l'implantation d'un incubateur de start-ups dédié aux entreprises de la *winetech* ou la création d'une nouvelle zone d'activité commune en partie consacrée à la logistique de la filière. Cependant, les acteurs rencontrés font le constat que peu de liens ont été noués avec les professionnels de la filière locale de la vigne et du vin. Cela serait lié à l'absence de pratiques coopératives des entreprises du secteur – en particulier les propriétés viticoles. La coopération entre BM et la CALI porte pour ambition d'accompagner des projets collectifs dans cette filière aujourd'hui peu structurée à l'échelle régionale, d'abord sous l'angle de la mise en lumière des entreprises innovantes de la *winetech* et de la logistique des deux territoires, ensuite par la mise en place d'une zone d'activités dédiée conduite en partenariat.

Un autre moyen de créer du lien public/privé entre les collectivités locales et les professionnels serait de les impliquer dans le développement touristique, sujet dont les propriétaires commencent à se saisir avec l'afflux croissant de touristes originaires d'Asie (en particulier de Chine), où la demande pour les vins de Bordeaux est en plein essor. Cependant, des problèmes juridiques limitent la possibilité d'utiliser les appellations viticoles comme « Saint-Emilion », pour promouvoir le territoire à des fins touristiques, ce qui rend complexe la création d'une marque touristique partagée entre BM, la CALI et les autres collectivités locales concernées (dont les communautés de communes de Fronsac et du Grand Saint-Emilionnais).

Un déficit de communication

La coopération étudiée, bien que jeune, dispose d'un programme d'actions ambitieux. Elle a déjà commencé à produire des effets perceptibles par les habitants mais elle souffrirait d'un déficit de visibilité auprès du grand public selon les personnes rencontrées. Même si plusieurs articles ont été consacrés à la démarche sur les sites d'actualité locale (dont les sites internet de « La Tribune Bordeaux » et du journal local « Sud-Ouest »), la thèse d'une Métropole ignorant ses voisins ruraux et leurs difficultés reste forte, y compris dans la presse. Dans cette perspective, une piste d'amélioration pour l'avenir serait d'améliorer la communication faite autour des démarches de coopération de BM.

Enjeux à court et moyen terme

- **L'objectivation des résultats de la coopération.** Les actions engagées ont commencé à produire des effets : plusieurs dossiers ont avancé positivement, des entreprises se sont implantées sur le territoire, des interventions médiatiques ont permis d'améliorer la réputation et l'image des communes de la CALI. Les effets concrets sur les habitants (qualité de la vie, amélioration des conditions de vie, évolution des indicateurs socio-économiques) ne sont en revanche pas encore objectivables. Ces résultats, s'ils se produisent, s'observeront plutôt à moyen terme et devront faire l'objet d'une évaluation et/ou d'une valorisation. Cet enjeu rejoint le quatrième frein énoncé précédemment (déficit de communication).
- **L'évolution des coopérations interterritoriales de BM vers un modèle multilatéral ?** La Métropole fait aujourd'hui le constat que les coopérations bilatérales nécessitent des ressources internes importantes et sont consommatrices d'énergie, alors que celles-ci se multiplient : quatre démarches bilatérales en cours avec Angoulême, Saintes, Marmande et Libourne et plusieurs projets et réflexions en cours avec Limoges, Mont-de-Marsan... BM pourrait compléter ses coopérations bilatérales, centrées sur les spécificités de chaque territoire partenaire, en engageant dans l'avenir une démarche de coopération multilatérale à l'échelle de l'aire d'influence métropolitaine, en lien avec le Département de la Gironde et la Région Nouvelle-Aquitaine. Ces coopérations seraient davantage tournées vers une thématique comme par exemple la santé ou la logistique, thématique qui pourrait varier selon les années. Une telle évolution positionnerait la Métropole comme l'animateur et le promoteur des démarches interterritoriales à l'échelle de la grande région.

Actions déjà réalisées

En matière d'accueil et mobilité des populations :

- Création du syndicat mixte intermodal de Nouvelle-Aquitaine, actions d'influence commune auprès de la Région pour la mise en place d'un réseau métropolitain avec deux composantes : liaisons TER et ligne de car express.
- Lancement d'un « bonus mobilité » (changement des horaires et covoiturage) par la métropole avec l'entreprise TransWay depuis septembre 2018.
- Réalisation d'une étude de l'a'urba sur les dynamiques résidentielles et les flux pendulaires comprenant un diagnostic quantitatif et qualitatif et des recommandations en matière de mobilités et d'habitat. Les conclusions remises au comité de pilotage ont révélé l'importance des flux pendulaires entre les deux intercommunalités (12 300 personnes concernées par jour).
- Réalisation d'une étude pour créer un pôle d'échange multimodal à Libourne (en cours).

En matière de développement économique et touristique :

- Réalisations d'actions de marketing territorial coordonnées : déclinaison de la marque territoriale « Magnetic Bordeaux / Libourne inside » et présence commune sur les salons MIPIM, SIEC, Bordeaux VisioCommerce, MAPIC et SIMI
- Actions communes auprès de Voies navigables de France pour faire baisser les tarifs imposés sur le bassin de navigation
- Lancement d'une étude d'opportunité confiée à Technowest pour l'implantation d'un pôle dédié au développement économique, à l'accueil et à l'accompagnement d'entreprises innovantes sur la thématique de la *foodtech* et de la *winetech* à Libourne.

En matière d'approvisionnements en circuits courts et valorisation des ressources locales :

- Participation de la CALI au conseil consultatif de gouvernance alimentaire de la Métropole
- Partage de l'ingénierie de BM : apport d'expertise dans l'élaboration du plan climat air énergie territorial (PCAET) et sur les réseaux de chaleur
- Lancement d'une action-recherche interterritoriale entre BM, la CALI et Val-de-Garonne Agglomération pour caractériser les transactions réciproques et qualifier, mesurer et organiser des liens « urbain-rural » comme leviers d'une transition énergétique ambitieuse
- Préparation d'une candidature commune BM / CALI / Val de Garonne Agglomération dans le cadre de l'appel à projets « Territoires d'innovation » (PIA 3)

Projets identifiés pour l'avenir

En matière d'accueil et mobilité des populations :

- Projet de lancement de l'expérimentation d'une ligne de car express entre le Sud libournais et le quartier Euratlantique à Bordeaux⁷ à partir de septembre 2019.

En matière de développement économique :

- Projet de création d'une zone d'activités économiques à vocation logistique de 35 à 45 ha à Vayres sur le territoire de la CALI. Cette zone d'activités pourrait accueillir des relocalisations d'entreprises installées sur le territoire de la Métropole.
- Projet d'implantation d'une pépinière d'entreprises ciblée sur la *foodtech* et la *winetech* dans l'enceinte de l'ancienne école de sous-officiers de gendarmerie (ESOG) dans le centre-ville de Libourne

En matière de tourisme

- Partenariat avec le Convention Bureau sur l'offre de tourisme d'affaires de la CALI afin de créer à terme un centre de congrès à l'ESOG avec hôtellerie 3 et 5 étoiles, complémentaire de l'offre bordelaise
- Programmation d'un « *éductour* » commun entre les offices de tourisme en 2019 : découverte des offres et produits du Libournais et échange de bonnes pratiques entre personnels
- Réflexion pour engager des actions communes autour des offres et de la promotion touristique, par exemple en élargissant les offres du CityPass de Bordeaux Tourisme & Congrès à cinq nouveaux produits touristiques situés dans des communes de la CALI

⁷ Nouveau quartier d'affaires situé près de la gare Saint-Jean à Bordeaux