



# Grille d'analyse des coopérations et premiers enseignements

**OBSERVATOIRE  
DES COOPÉRATIONS**

Annabelle BOUTET | Etd  
[a.boutet@etd.asso.fr](mailto:a.boutet@etd.asso.fr)

Les conférences territoriales de l'action publique et les conventions territoriales d'exercice concerté de compétences prévues dans le projet de loi de décentralisation visent à proposer un cadre d'organisation de l'action publique à l'échelle régionale, fondé sur le choix de l'ajustement de la répartition de leurs compétences par les collectivités. Par ces dispositions, l'État met l'accent sur l'enjeu de la coopération entre les différents niveaux de collectivités, qui dans les faits existe depuis plus de trente ans.

Nombre de collectivités ont en effet choisi de coopérer pour trouver ensemble des réponses plus adaptées à des enjeux territoriaux, sociétaux, économiques, ou encore environnementaux. Pour ce faire, elles ont inventé ou utilisé des modalités de coopération variées : territoires de projet, contractualisation, structure mutualisée, instance informelle... Ce foisonnement d'initiatives étant peu propice à dresser une typologie des formes de coopérations, Etd propose, sur la base de ses premières observations, quatre principaux angles d'analyse.

## Quatre angles d'analyse

- **Selon les finalités**

La finalité de la coopération et sa portée constituent un premier niveau d'analyse. Les collectivités peuvent en effet coopérer afin de coordonner leurs dispositifs, les adapter à la prise en compte des attentes des usagers ou des acteurs socioéconomiques, mutualiser des personnels et/ou des services, élaborer une stratégie commune, ou encore organiser une représentation unique, atteindre une masse critique et défendre des intérêts communs vis-à-vis de partenaires.

Ces finalités ne sont pas étanches : une même coopération peut viser plusieurs finalités simultanément ou successivement. Elles se distinguent nettement par leur portée : la mutualisation de personnels ou de services contribue avant tout à rationaliser les moyens et à faire des économies budgétaires ; l'élaboration d'une stratégie commune ou la coordination de dispositifs entre collectivités concourent plutôt à faire face à des enjeux transversaux en répartissant les rôles de manière plus efficace et lisible.

- **Selon les compétences concernées**

Le deuxième angle est celui des compétences concernées.

Lorsque chaque niveau de collectivité dispose d'une partie de la compétence, la coopération permet d'articuler leurs interventions. Dans le domaine des transports<sup>[1]</sup>, chaque autorité organisatrice est ainsi en charge d'un champ particulier : les services routiers réguliers non urbains et les services ferroviaires pour les Régions, l'interurbain et le transport scolaire pour les Départements, le transport urbain pour les communes, groupements de communes et syndicats mixtes. L'articulation de ces différents services de transport, afin d'en faciliter leur utilisation par les habitants, rend nécessaire la coopération entre les collectivités.

Certains champs de compétence sont partagés par tous les niveaux de collectivités. La coopération permet dans ce cas d'harmoniser les dispositifs des collectivités et d'organiser leur complémentarité. La Région Midi-Pyrénées conduit ainsi une politique de tourisme durable coordonnée avec les huit conseils généraux et les professionnels du tourisme régionaux et départementaux. Cette coordination des acteurs autour d'objectifs, de méthodes et d'outils communs permet d'optimiser les moyens en faveur de l'accompagnement des porteurs de projet, de les adapter aux situations locales et de porter une ambition plus grande en matière de tourisme durable.

Certains enjeux transversaux, tels que la jeunesse ou la transition énergétique, concernent pour leur part tous les niveaux de collectivités et plusieurs de leurs compétences. La coopération se justifie alors pour construire collectivement une stratégie et adapter les dispositifs de chaque collectivité aux enjeux.

- **Selon les niveaux de collectivités impliqués**

Un autre angle d'analyse des coopérations renvoie aux niveaux de collectivités impliqués. On distingue ainsi les coopérations verticales et horizontales.

Les coopérations verticales réunissent des collectivités de niveaux différents. Il peut par exemple s'agir de communes et d'intercommunalités qui mutualisent et partagent

[1] Cf. La coopération entre autorités organisatrices de transport : panorama des modalités. Etd - nov. 2013

des compétences dans le cadre d'un pays, ou de collectivités qui coordonnent leurs dispositifs sur un champ de compétences partagé (par exemple les transports, l'économie) ou un enjeu transversal (par exemple le vieillissement de la population). Dans le Nord – Pas-de-Calais, la Région, les Départements et les territoires coopèrent ainsi pour trouver des réponses à des enjeux territoriaux communs tels que la trame verte et bleue et la maîtrise de la périurbanisation. Le cadre stratégique et opérationnel de ces coopérations est fixé dans les Directives régionales d'aménagement (DRA), initiées par la Région et inscrites dans son SRADDT.

Les coopérations horizontales désignent des coopérations entre collectivités de même niveau. Certaines souhaitent coopérer pour améliorer leur action dans les champs de compétences qu'elles ont en commun (par exemple l'action sociale entre des Départements), d'autres pour atteindre une taille critique ou répondre à une problématique territoriale commune (enclavement, isolement...). Plusieurs conseils généraux ont ainsi récemment mis en place des coopérations qui poursuivent des finalités diverses : l'Eure-et-Loir, le Loir-et-Cher et le Loiret ; le Nord et le Pas-de-Calais ; l'Allier, le Cher, la Creuse et la Nièvre.

Les coopérations horizontales peuvent également correspondre à des espaces dont les enjeux nécessitent de s'exonérer des limites administratives. Il s'agit par exemple des pôles métropolitains ou de grands territoires tels que la TransRhôdanienne Isère Nord Drôme Ardèche (TRIDAN) qui concerne huit communautés de communes structurées en entente pour travailler sur leurs enjeux territoriaux communs : la vallée du Rhône et leur positionnement entre quatre pôles urbains majeurs (Lyon, Saint-Etienne, Grenoble, Valence).

#### ● Selon les modalités d'organisation

Les collectivités souhaitant coopérer réfléchissent souvent en premier lieu aux moyens d'organiser cette coopération plutôt qu'à ses finalités. On peut distinguer trois principales modalités, indépendamment des champs thématiques concernés :

- la création d'une structure telle qu'une association (par exemple la Région urbaine de Lyon ou Movable, association porteuse de la Conférence permanente des autorités organisatrices de transport de l'agglomération bordelaise), un syndicat mixte (par exemple le syndicat mixte intermodal régional de transport du Nord – Pas-de-Calais), une société publique locale (comme l'assistance départementale pour les territoires de l'Oise), ou encore un établissement public administratif (par exemple l'agence départementale d'aide aux collectivités d'Indre-et-Loire)
- la mise en place d'une instance informelle telle qu'une conférence, un comité (par exemple le comité de liaison de l'interSCoT girondin), ou une assemblée (par exemple l'assemblée des pays de Savoie)
- la signature d'un contrat ou d'une charte (par exemple la charte de partenariat Bretagne Qualiparc).

## Les premiers enseignements de l'observatoire des coopérations d'Etd

Les quatre précédents angles d'analyse facilitent la comparaison et la description des coopérations entre collectivités. Ils peuvent être utilisés séparément ou croisés, selon les objectifs de travail poursuivis. Néanmoins, les premiers travaux menés par l'observatoire des coopérations d'Etd permettent de tirer des enseignements, montrant la complexité

du sujet qui ne peut se réduire à ces seules questions (niveaux de collectivités engagées, compétences concernées, modalités d'organisation choisies et finalités poursuivies) et l'absence de corrélation entre ces quatre angles d'analyse.

**Premier enseignement** : une même finalité n'induit pas des modalités d'organisation identiques. Ainsi, les collectivités dont la finalité est d'élaborer une stratégie commune d'aménagement et de développement du territoire s'organisent pour certaines en mettant en place une instance informelle, telle que l'assemblée bi-départementale Ardèche – Drôme, ou en formalisant et signant un contrat pour d'autres, à l'image de la Région Haute-Normandie et des Départements de l'Eure et de la Seine-Maritime (contrat 276). Dans un autre domaine, l'ingénierie, on remarque que la mutualisation de moyens humains et financiers visée par les collectivités qui coopèrent peut se traduire par l'organisation et l'animation d'un réseau entre les acteurs de l'ingénierie comme en Isère, ou par la création de structures, telles que des agences techniques départementales sous forme d'établissement public administratif, de société publique locale ou de syndicat mixte, qui réunissent des Départements, des communes et des intercommunalités.

**Second enseignement** : la portée de la coopération n'est pas liée à son mode d'organisation. Dans un même champ thématique, des coopérations organisées différemment aboutissent aux mêmes résultats : le comité de coordination des autorités organisatrices de transport d'Alsace, instance de coopération informelle, et le syndicat mixte de la mobilité durable en Charente-Maritime (syndicat mixte SRU) ont ainsi tous les deux permis de faire progresser leurs collectivités membres sur l'information multimodale, l'articulation des réseaux et l'harmonisation des tarifications. La portée de la coopération est donc moins liée au choix d'une modalité d'organisation qu'à l'adéquation entre celle-ci et les motivations des partenaires, donc aux finalités qu'ils se sont fixées. Certaines collectivités privilégient ainsi une organisation informelle car leur habitude de travail en commun est suffisante pour faire vivre la coopération, ou car elle leur semble plus souple qu'une structure ou un contrat. Des collectivités qui débutent leur coopération peuvent en revanche trouver dans la création d'une structure le cadre (statuts, règlement intérieur...) qui les aide à organiser leurs relations. Pour d'autres, la création d'une structure est le moyen de conforter une coopération qui avait été initiée de façon informelle.

**Dernier enseignement** : plusieurs coopérations poursuivant des finalités identiques peuvent coexister sur un même territoire. En l'absence de recherche de complémentarités entre elles, ces coopérations risquent de se concurrencer. Par ailleurs, plus il existe de coopérations, plus les acteurs censés participer sont sollicités, moins ils sont disponibles. Cette question est particulièrement problématique pour les élus engagés dans un ou plusieurs mandat(s) et autres responsabilités. Car, quel que soit sa forme, son champ thématique, sa finalité ou les collectivités concernées, toute coopération demande nécessairement des prises de décision politique et implique un temps d'adaptation de chaque collectivité aux autres.

Les coopérations – tout en étant extrêmement diverses dans leurs modalités d'organisation, leurs finalités, leurs portées... – ont toutes une origine commune : la volonté des collectivités d'imaginer et de mettre en œuvre des solutions aux enjeux territoriaux qu'elles connaissent. Les contraintes budgétaires et la transversalité des questions sociétales, environnementales et économiques actuelles accentuent la nécessité pour les collectivités de coopérer, afin d'articuler leurs compétences, leurs dispositifs, leurs moyens, leurs stratégies, leurs savoir-faire. Dans cette perspective, Etd a choisi de créer son observatoire pour accompagner la réflexion et l'outillage des collectivités souhaitant mettre en place ou faire évoluer leurs coopérations. Appuyé sur les travaux conduits par l'association, il constitue un outil de capitalisation et d'analyse sur la durée des coopérations existantes, ainsi qu'un lieu de veille sur les nouvelles formes qui pourront émerger à l'initiative des collectivités ou dans le prolongement de l'acte 3 de la décentralisation.

# Découvrez l'Observatoire des coopérations

Fiches expériences - Analyses - Ressources

Rendez-vous sur le site d'Etd : [Projetdeterritoire.com](http://Projetdeterritoire.com), puis parcourez **Nos thématiques** et cliquez sur **Observatoire des coopérations**.

Au fur et à mesure de ses observations et de ses analyses, Etd publie de **nouvelles fiches** sur le site de l'Observatoire et enrichit les fiches déjà mises en ligne.

The screenshot shows the Etd website interface. At the top, there's a navigation bar with 'Découvrir Etd', 'Nos thématiques', 'Nos services', 'Nos publications', 'Les ressources', 'Les initiatives', and 'Les infos juridiques'. Below this is the 'Observatoire des coopérations' header with the Etd logo. A search bar is located at the top right. The main content area displays a list of articles, with one article titled 'INGÉNIERIE mobiliser les ressources' highlighted. To the right of the main content, there are sections for 'Mon espace adhérent', 'Mon compte / Non-adhérent', and 'Trouver une fiche'. At the bottom, there's a 'Newsletter Etd' sign-up form and contact information.

Abonnez-vous au flux RSS de l'Observatoire et restez informé de chaque mise en ligne.

Trouvez facilement des fiches et des ressources grâce au **moteur de recherche intégré**.

Accédez aux **Notes produites par Etd** et aux **ressources** identifiées en lien avec les thématiques et les expériences.

Les notes de l'observatoire sont disponibles en téléchargement sur notre site :  
[www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com) / Rubrique Nos Publications / Notes d'Étd

## Notes de l'observatoire

- **Coopération entre collectivités**  
note de problématique juil. 2013
- **Observatoire des coopérations entre collectivités**  
Grille d'analyse des coopérations et premiers enseignements nov. 2013
- **Observatoire des coopérations entre collectivités**  
La coopération entre autorités organisatrices de transport :  
panorama des modalités nov. 2013

# Présentation

## MISSION

Etd, le centre de ressources du développement territorial, assure une mission d'intérêt général au service des collectivités et de leurs groupements.

Ses services fondés sur des études et des productions méthodologiques visent à qualifier et professionnaliser les élus, techniciens et partenaires engagés dans l'élaboration d'un projet de territoire et de ses déclinaisons opérationnelles.

Dans certains domaines émergents ou sur des champs encore peu investis, Etd accompagne l'expérimentation de nouvelles formes d'intervention et d'action des collectivités afin de contribuer à faire progresser les politiques publiques.

L'observation des modalités de coopération entre collectivités est un axe majeur des travaux d'Etd, qu'il s'agisse de coopération entre collectivités de même rang à l'échelle de territoires plus vastes ou entre des collectivités de niveau différent.

## GOVERNANCE

Avec l'adoption de ses nouveaux statuts en octobre 2012, Etd a élargi sa gouvernance aux associations d'élus et aux réseaux nationaux intervenant dans le champ du développement territorial. L'association comprend désormais quatre catégories de membres : collectivités et leurs groupements, Régions et Départements, association d'élus et réseaux nationaux.

Un comité des financeurs réunit les personnes morales publiques ou privées contribuant de façon substantielle et récurrente au financement du programme de travail de l'association et est invité aux réunions du conseil d'administration.

## ACTIVITÉ

L'activité d'Etd est conduite pour et en partenariat avec ses usagers. Elle s'organise en 3 grands domaines :

- Observation des stratégies et des pratiques du développement territorial,
- Travaux de recherche-développement à vocation méthodologique,
- Services aux élus et techniciens engagés dans le développement territorial.

### PRÉSIDENTE

Carole DELGA

### DIRECTRICE

Delphine VINCENT

### BUDGET

2,5 M€ dont 75% Datar - Caisse des dépôts et 25% recettes propres

### ADHÉRENTS AU 30/09/2013

241 dont 12 Régions, 21 Départements et 208 Intercommunalités et leurs groupements

### CONSEIL D'ADMINISTRATION

Régions	4 sièges
Départements	4 sièges
Collectivités et groupements	6 sièges
Associations d'élus et réseaux	6 sièges
Personnalités qualifiées	4 sièges

