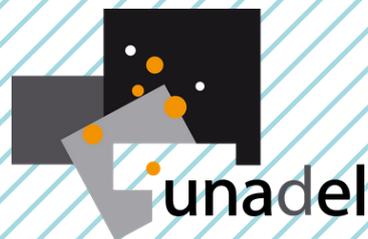


# Dans les Bauges, un travail de redéfinition des complémentarités avec les villes-portes



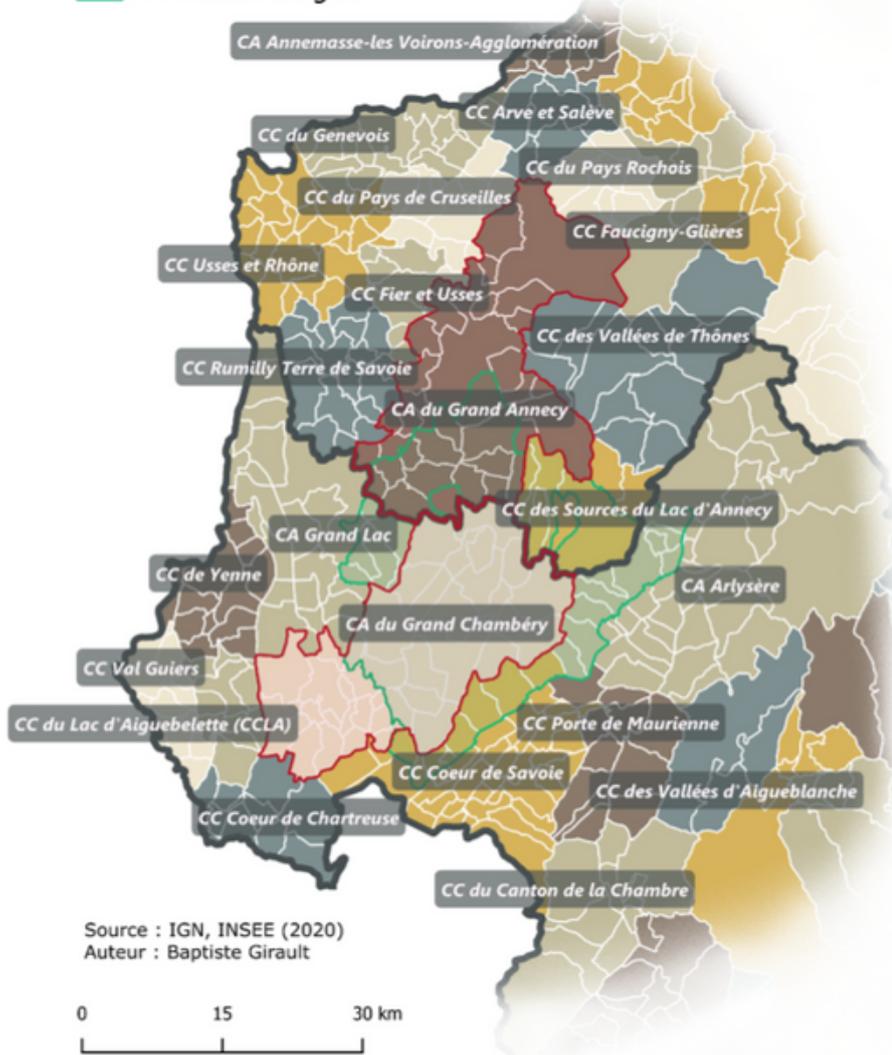
avec le  
soutien de



AGENCE  
NATIONALE  
DE LA COHÉSION  
DES TERRITOIRES

Cette monographie se situe dans le cadre d'une observation sur les coopérations entre territoires. Elle utilise la méthodologie des Écoutes territoriales développées par l'UNADEL. Ces Écoutes visent à rendre compte des dynamiques d'un territoire donné au regard d'un enjeu spécifique, ici la coopération interterritoriale. 4 Écoutes ont ainsi été menées en parallèle, permettant de tirer des enseignements de la comparaison entre des territoires variés. Ces enseignements sont réunis dans une synthèse.

- CA du Grand Anney
- CA du Grand Chambéry
- PNR des Bauges



L'objet de cette Écoute territoriale est d'observer dans quelle mesure le Parc Naturel Régional des Bauges représente aujourd'hui un échelon pertinent de l'organisation des complémentarités entre les territoires ruraux et urbains baugeois et alentours. Un focus est réalisé vis-à-vis du Grand Anney et du Grand Chambéry.



Crédit : PNR des Bauges

Le Parc Naturel Régional (PNR) des Bauges a été créé en 1995 et s'étend sur une surface de près de 90 000 hectares et six EPCI. 67 communes constituent le territoire du PNR et 6 villes-portes (Annecy, Chambéry, Ugine, Aix les Bains, Albertville et Rumilly) bordent le périmètre du PNR qui s'étale sur 2 départements, la Savoie et la Haute-Savoie.

Le massif des Bauges au cœur du Parc est classé comme étant un territoire de moyenne montagne tandis que le Parc compte également des zones urbaines autour des agglomérations d'Annecy et Chambéry notamment, ainsi que des zones périurbaines importantes sur les piémonts. En 2011, le PNR obtient le label Géoparc soutenu par l'UNESCO.

Cette situation particulière de proximité avec des villes implique des flux de population des villes vers les zones rurales des Bauges pour y habiter et pour pratiquer des activités de loisirs ou de tourisme.

La croissance démographique est forte même si elle a tendance à diminuer depuis quelques années, en particulier dans le massif. L'attractivité du territoire perdure.

La population est légèrement plus âgée que la moyenne des 2 départements ; toutefois, les moins de 30 ans représentent encore 34%.

Les catégories socioprofessionnelles supérieures et moyennes sont assez bien représentées comparativement à la moyenne nationale et le taux de chômage est assez bas. Ces caractéristiques confirment une attractivité réelle.

### Extrait du site internet du PNR (consulté le 13/12/19)

Le label Géoparc reconnaît la richesse géologique du massif des Bauges ainsi que la mise en valeur qui en est faite. Il contribue au développement économique et touristique d'un territoire par la valorisation des géopatrimoines (paysages et curiosités géologiques, usages anciens et actuels des ressources du sol et du sous-sol) et également des autres patrimoines (matériels, immatériels, culturels...). Les réseaux karstiques et les synclinaux perchés ont été les deux atouts géologiques baujus mis en avant lors de la candidature.

Objectif du label Géoparc : que chaque habitant du territoire, chaque visiteur français ou étranger découvre ou redécouvre le territoire sous un angle nouveau et que le territoire se développe de manière durable.

## Un contexte récemment perturbé qui dévoile de nombreuses opportunités

### UN TERRITOIRE MARQUÉ PAR LES ÉVOLUTIONS ADMINISTRATIVES

Depuis la loi NOTRe de 2015, le schéma de coopération intercommunale établi par le Préfet de Savoie a rattaché, les communes de l'ancienne Communauté de Communes « Cœur des Bauges » située au cœur du Parc, à l'agglomération de Chambéry. Aussi la relation entre les 2 zones n'a plus les mêmes frontières qu'auparavant. Elles expérimentent donc d'autres postures, notamment pour faire valoir les réalités et problématiques spécifiques à leur milieu rural ou encore s'opposer à des choix qui leur sembleraient contraires à leurs intérêts. Les évolutions récentes ont ainsi impacté la place que pouvait prendre le PNR dans les relations de coopérations avec les intercommunalités.

Ce rattachement est trop récent pour en faire un bilan mais un certain malaise a pu être exprimé du côté du territoire rural.

Il est lié à une déception ou une crainte de se perdre dans un territoire aux enjeux multiples. Du côté urbain, s'est exprimé un intérêt certain de pouvoir gérer une zone naturelle de loisirs, a priori dans l'intérêt des urbains et des touristes. Cette fusion entre un territoire rural et montagnard pris dans les enjeux liés au réchauffement climatique, et une agglomération qui doit se démarquer de ses voisines représente ainsi un bouleversement récent dans le système politique local, loin de faciliter le développement de bonnes relations urbain-rural.

Du côté du Grand Annecy, le territoire est marqué par la fusion de 5 communes au sein de la commune nouvelle d'Annecy (125 000 habitants). Grand Annecy a aussi choisi de sortir du sillon alpin depuis la création de la nouvelle Région pour équilibrer les polarités autour de Lyon et travaille avec Clermont-Ferrand sur une vision partagée au niveau régional. Grand Annecy est aussi préoccupé par la posture hégémonique de Genève et craint d'être considéré comme une « banlieue-dortoir ».

Le Grand Annecy a terminé d'animer en 2019 une large consultation prospective à horizon 2050 : « Imagine le Grand Annecy ». Ce programme a pour objectif de coconstruire le projet de territoire. Les élus du Grand Annecy nous indiquent avoir fait évoluer leur posture lors de cet exercice pour être davantage dans l'écoute des habitants et des acteurs de leur territoire. La place du PNR dans cette consultation est relativement faible, à part sur la compétence « éducation à la nature », sur laquelle le Grand Annecy lui a demandé d'intervenir au sein de son projet de territoire.

Enfin, le Pôle Métropolitain Grand Annecy - Grand Chambéry permet un dialogue et une construction directe entre les deux Agglomérations pour partager des enjeux stratégiques à grande échelle (lien avec Genève, positionnement dans la région...).

## LA RÉVISION DE LA CHARTE DU PNR

Dans ce contexte, le PNR s'interroge sur sa place, sa légitimité et son utilité, d'autant qu'il est aujourd'hui en phase de réactualisation de sa Charte. Des mouvements d'entrée ou de sortie sont possibles au sein de la gouvernance du PNR, et son périmètre pourrait évoluer.

Un des enjeux de cette réécriture concerne directement les relations de collaboration avec les intercommunalités et touche le sens même du PNR à travers son projet.

La révision de la Charte a permis de mettre en évidence des axes stratégiques partagés par les acteurs locaux. Ces axes reprennent les sujets de préoccupations communs à l'ensemble du territoire élargi.

*Projet : Un territoire en harmonie avec sa nature et ses valeurs*

*Axe 1 : Vers la pleine santé environnementale*

*Axe 2 : Vers la sobriété d'utilisation des ressources naturelles*

*Axe 3 : Pour un territoire singulier, accueillant et créatif*

Malgré cette mise en commun, le PNR exprime des difficultés pour fédérer une dynamique et articuler son projet à celui des EPCI.

## DES DOMAINES DE COOPÉRATION IDENTIFIÉS PAR LES ACTEURS

### La filière bois

Le foncier forestier est particulièrement morcelé, ce qui gêne la création de sentiers forestiers permettant l'exploitation du bois. Par ailleurs, le vieillissement des propriétaires des espaces forestiers vient poser des questions de succession.



CALENDRIER D'ÉLABORATION DE LA CHARTE - FÉVRIER 2019

D'après les acteurs rencontrés, il semble plus pertinent de miser plus sur l'usage du bois pour la construction (50 000 logements à construire prévisions du SCoT) que sur le bois de chauffage. Dans ce domaine, l'agglomération de Chambéry cherche à monter la filière économique et les Bauges à mobiliser la ressource, via le PNR. L'agglomération vient d'acheter une broyeuse pour les déchets de l'élagage (la prestation est assurée par les agriculteurs) et a acquis une machine autonome pour les terres en pentes reconnues difficiles à cultiver avec des engins classiques.

Dans ce domaine, le PNR et le Grand Chambéry sont donc au début d'une démarche de réciprocité qui devra être confirmée.

### **Le tourisme**

Les Bauges ont plusieurs atouts touristiques : la forêt pour la ballade à pieds ou à vélo, et les stations de ski alpin. Urbains et scolaires y viennent régulièrement sur des temps de loisirs même si cela est loin de concerner toute la population urbaine. Ces activités de loisirs génèrent des conflits d'usages avec certaines activités économiques. Les deux stations de ski présentes sur le Massif sont à une altitude moyenne et souffrent du manque de neige, ce qui a entraîné un arrêt des investissements et des constructions de logements de loisirs et, finalement, des déficits.

Aussi, des initiatives ont été impulsées pour rattraper cette situation avec de nouveaux types de loisirs. Cependant, les acteurs rapportent des difficultés de concertation entre les parties-prenantes pour concilier les différentes activités, le tourisme et le pastoralisme par exemple. L'agglomération déplore les résistances des acteurs ruraux alors que le tourisme promu s'inscrit dans le respect de l'environnement.

Le temps nécessaire pour la construction d'une réponse commune entre les différents partenaires semble aujourd'hui manquer, pour se comprendre et aboutir à un tourisme accepté par l'ensemble des acteurs des Bauges.

Une complémentarité est à développer sur ce sujet à condition de pratiquer une politique de construction collective pour ce tourisme « 4 saisons ». Le PNR pourrait être un acteur crucial pour assurer cette rencontre entre deux mondes. Il a déjà commencé en coordonnant les études du schéma directeur avec un bureau d'études, en organisant le travail avec la SEM d'aménagement au moment de la réflexion pour sauver les sites (avec des activités non dépendantes de la neige). Le PNR aide ainsi à définir de nouvelles actions touristiques et facilite le dialogue avec les élus locaux.

### **La gestion de l'eau**

La fusion de la communauté cœur des Bauges avec l'agglomération a entraîné le transfert de la compétence eau à l'EPCI. Ceci a bousculé plusieurs choses non spécifiques à ce territoire : la disparition d'un syndicat et une différence de tarifs (plus chers dans l'agglomération). Dans la recherche des complémentarités, il faut noter l'intervention financière de l'agglomération pour améliorer les zones de captage.

### **L'agriculture**

Le fait de développer les circuits courts dans les cantines scolaires est une piste retenue et exploitée qui pourrait se prolonger sur un nombre plus important de restaurants publics (en hôpital par exemple). Le maintien des AOC est également un enjeu fort pour les producteurs, mais aussi pour l'image globale du territoire.

## DES POSITIONS CONTRASTÉES

### Le Massif

Le territoire rural de cette coopération semble éclaté entre de nombreux intérêts et n'a plus de force politique unifiée pour le représenter. Le foncier et le bâti y étant moins cher, il incarne aussi une nouvelle zone d'habitat pour des urbains travaillant dans toutes les agglomérations proches (y compris jusqu'en Suisse). De nouvelles populations arrivent, la question du vivre ensemble se pose.

Les « anciens » et les « nouveaux » habitants expriment des difficultés à se rencontrer alors qu'ils portent certains sujets de préoccupations en commun (l'écologie, le respect du paysage et du cadre naturel...). Les réponses aux besoins des nouvelles populations sont donc à réfléchir avec les personnes déjà installées et les agriculteurs pour faciliter la vie ensemble.

Depuis une dizaine d'années, plusieurs associations ou collectifs sur les Bauges et au-delà (Annecy, Semnoz...) initient des actions concrètes ou des projets, en lien avec la transition écologique. En découlent des animations locales et tous les sujets du quotidien (mobilité, grand âge, emploi...) sont traités de façon transversale.

Dans les Bauges, un collectif d'associations a créé avec le PNR une plateforme citoyenne intitulée « on passe à l'acte » afin de recenser les porteurs de projet de transition. Ce collectif souhaite élargir son périmètre, et travaille pour cela avec d'autres collectifs ou associations positionnés sur les mêmes sujets (Cœur des Bauges, Annecy, Chambéry, Semnoz en transition...).

Leur volonté est de dessiner un projet de territoire en transition et d'aller vers les administrations pour concrétiser ce projet ensemble, si elles souhaitent s'y associer.

Quelques éléments peuvent caractériser le « liant collectif » que nous avons tenté de saisir à propos des Bauges :

- La volonté de protéger le territoire
- Le souhait de rester vivre et travailler au pays
- Le besoin de faire reconnaître la singularité du massif
- L'interrogation sur la conciliation entre l'accueil de nouvelles populations et la conservation d'une identité marquée
- Le sentiment de perte ressenti depuis quelques années quant à l'histoire et la singularité du territoire.

Le PNR se positionne au côté des acteurs du massif en soutenant ou en créant des initiatives. Il incarne à plusieurs occasions le lien à renforcer entre anciens et nouveaux habitants à partir de son expertise sur les sujets communs de préoccupation.

### Les Agglomérations

Du côté de l'agglomération de Chambéry, l'approche touristique semble prédominer. Le territoire du PNR représente ainsi la zone de loisirs de proximité pour les habitants de l'agglomération, et l'agence du Tourisme construit un discours marketing autour de cette ressource. Au-delà du tourisme, l'agglomération travaille avec le Parc pour améliorer le développement économique et la gestion de l'eau.

Du côté du Grand Annecy, le territoire du PNR n'est pas réellement approprié par les habitants qui se rendent plus facilement sur le massif de Semnoz, plus proche.

Du point de vue des Agglomérations, le cœur des Bauges apparaît comme un espace « fermé » : peu de transports, une accessibilité moindre et donc peu d'ouverture vers l'extérieur. Les élus du territoire du PNR sont en difficulté pour travailler avec les agglomérations car, selon les acteurs, la culture du territoire est forte et peine à s'articuler avec la culture des EPCI.

### **Le Parc Naturel Régional des Bauges**

Le PNR, quant à lui, cherche à savoir comment travailler avec les agglomérations de Chambéry et d'Annecy sans y perdre sa fonction première de valorisation du massif et en renforçant sa plus-value.

Les cadres légaux et dispositifs officiels attribuent une légitimité à la coopération avec les intercommunalités. Par exemple, depuis la loi 2016 sur la biodiversité, le PNR est renforcé sur sa place d'interlocuteur sur le sujet. La loi Montagne permet aussi de placer le PNR comme faisant le lien entre urbain et rural.

Selon l'équipe du PNR, la place du Parc a besoin d'être renforcée afin qu'il soit pleinement reconnu et associé par les autres structures territoriales. La Charte en cours de révision traduit les orientations et missions du PNR, et l'enjeu semble à l'avenir de favoriser leur connaissance et appropriation par les élus et techniciens des intercommunalités. Le PNR explique que les connaissances (du patrimoine, des ressources, des habitants et forces-vives), les savoir-faire et les modes de faire (mode projet notamment) du Parc se placent en complémentarité avec les intercommunalités.

Ils ne doivent pas être vus comme des menaces qui viendraient remettre en cause les EPCI, mais davantage comme des outils sur lesquels s'appuyer pour construire des politiques publiques au service du territoire et de ses habitants. Toutefois, le Parc ressent parfois que les intercommunalités l'associent et le réduisent à un ensemble de normes et de règles à respecter (Charte). Le PNR, plus qu'une richesse ou un outil serait alors vu comme un élément qui vient compliquer le passage à l'acte.

Pour les élus du territoire du Parc, les espaces offerts par le Parc sont des lieux de soutien où ils s'expriment simplement et trouvent davantage de compréhension que lors des Conseils d'agglomération où les contenus sont majoritairement tournés vers la zone urbaine.

Le PNR travaille ainsi un nouveau positionnement, pour être à la fois force de proposition auprès des intercommunalités, et favoriser leur appropriation des intérêts de « l'outil Parc ». Pour ce faire, il s'appuie sur le fait qu'il couvre 50% du territoire du pôle métropolitain.

Nous constatons donc une sorte de choc de culture entre plusieurs segments. Le PNR est au cœur de ces chocs entre :

- Le haut et bas qui se découpe en plusieurs espaces : urbain/péri urbain/piémont/massif
- Les anciens et les nouveaux habitants des Bauges
- Les agriculteurs du massif et les techniciens des agglomérations

# Des leviers à mobiliser pour approfondir les relations

## LES VALEURS DU TERRITOIRE DU MASSIF

Selon les acteurs, le massif a de la valeur car il est un espace :

- remarquable et singulier (histoire, culture) ;
- vert, étendu et de grande qualité environnementale ;
- d'apprentissage sur la nature et le vivant ;
- capable d'accueillir de nouveaux habitants ;
- attractif pour les touristes.

Les personnes rencontrées souhaitent préserver ces caractéristiques tout en assurant le développement du territoire. Elles se retrouvent sur cet axe : la protection et la valorisation de l'espace naturel, de ses ressources et du cadre de vie.

Les points d'appui pour protéger et valoriser les ressources naturelles du massif sont déjà travaillés par le PNR et les acteurs. Il s'agit désormais de prendre conscience collectivement du travail déjà fait ensemble et de l'alimenter avec les compétences particulières de ce territoire :

- la gestion des ressources forestières ;
- l'éco-tourisme 4 saisons ;
- les initiatives locales : forces vives du territoire ;
- l'agriculture locale : circuit court et AOC.

Les valeurs de protection et de valorisation se traduisent dans tous les domaines : économique, financier, éthique... Ces valeurs ont besoin d'être sanctuarisées pour permettre un développement approprié par et pour le territoire.

## LES SPÉCIFICITÉS DE « L'OUTIL PARC »

Le PNR porte des spécificités qui sont parfois méconnues et en fait une exception pour les acteurs. Ceux-ci le définissent de la façon suivante, :

- il fait le lien entre urbain et rural
- il travaille en transversal et en mode-projet, à la différence des EPCI
- il travaille de façon universelle avec une vision systémique et pas seulement technique
- il travaille sur du projet et non de la gestion
- il mène des concertations et de la démocratie participative depuis longtemps
- il est un espace de réflexion préalable à l'action
- il valorise un territoire donc doit rendre visible les aspects remarquables
- il manque de moyens pour mener ses missions, et a donc développé des capacités à trouver des fonds (notamment européens).

Pour résumer, le PNR est vu comme une instance de proximité des acteurs sociaux et professionnels. Il est reconnu pour son expertise rurale (sur le domaine forestier, au sujet de l'énergie, du tourisme, de l'agriculture, des transports). Il est aussi un maillon intéressant pour faire le lien entre les deux départements.

Au sein des EPCI et du pôle métropolitain où les territoires urbains ont un poids important dans les délibérations, le PNR apparaît comme le défenseur des intérêts des territoires ruraux du Massif. Ces considérations amènent les élus ruraux à s'interroger sur une forme de gouvernance à penser pour mieux équilibrer les prises de décisions, qui permettrait de mieux appréhender les problématiques spécifiques du milieu rural.

# Et demain, forger une nouvelle place pour le PNR ?

## DES PLUS-VALUES RECONNUES

La façon dont le PNR est perçu par les acteurs pourrait être une première esquisse de réponse à la question suivante : comment le Parc peut accompagner les forces vives et élus de son territoire à devenir acteurs du développement tout en faisant le lien avec l'histoire et la culture locale et en s'inscrivant dans le paysage intercommunal ?

Les contours de la place du PNR sont incarnés par différents espaces qui restent à développer, mais aussi à partager, à faire connaître à travers une appropriation des acteurs.

Ces éléments, exprimés par les personnes rencontrées apparaissent comme des points d'appui à la structuration de l'évolution du rôle du PNR :

- un espace de communication et de partage entre des nouveaux et des anciens habitants
- un espace de médiation entre l'urbain et le rural
- un espace de rassemblement des différents agriculteurs
- un espace de valorisation de la ruralité et du tourisme
- un espace de projets transversaux (structure filière) conjointement menés avec les EPCI

- un espace de soutien et de création de propositions émanant du massif (territoire infra-intercommunal) selon les besoins locaux et en lien avec les acteurs (centre social, associations, accorderie...)
- un espace politique pour construire le positionnement rural, l'articuler et l'harmoniser avec les intercommunalités
- un espace qui s'affranchit des périmètres administratifs pour intégrer les logiques de bassins de vie et initier des réflexions prospectives pour construire une identité appropriée, une idée du projet qui construit des liens avec d'autres territoires.

D'après les acteurs rencontrés, le Parc dispose d'une place privilégiée pour entretenir une relation entre le « haut » du massif des Bauges et le « bas », l'agglomération et les piémonts. C'est donc un espace de rencontre, entre différents acteurs et différentes réalités, propice à l'émergence de complémentarités et de coopération par la formulation de problématiques communes et la détermination d'axes de travail en commun.

## DES THÉMATIQUES QUI FONT SENS

Au-delà des domaines de coopération déjà investis par les acteurs, plusieurs sujets sont ressortis comme devant être approfondis ou mis au travail. Sur ces sujets, le Parc semble disposé à se placer comme interface des différents acteurs, dans une vision globale :

- La gestion des ressources : le Parc a un rôle important dans la gestion de l'environnement, des ressources sylvicoles, de l'eau, de la biodiversité ou encore de l'énergie. Il est en mesure de faire ressortir les besoins et enjeux des différents acteurs et les tensions existantes ou possibles (climat, agriculture, ski, pêche, habitants...) et constitue donc un allié précieux des intercommunalités sur ce sujet ;
- Le tourisme : l'articulation, la mise en lien des différentes offres touristiques et de leur dispositif de communication ont besoin d'être animées dans la durée et porté localement pour proposer une expérience qui soit la plus fluide possible pour les visiteurs ;
- Les mobilités : le massif des Bauges ne bénéficie d'aucun transport public. Des pistes seraient à explorer pour faciliter la vie des habitants ruraux mais aussi pour l'accès au massif depuis les villes-portes. Le Parc pourrait être partie-prenante de l'exploration de cette piste ;
- Les services à la personne : une distinction forte s'est exprimée entre l'ancienne Communauté de Communes rurale et l'agglomération de Chambéry. La fusion a entraîné la disparition de plusieurs services, qui contribuent au bien-être des habitants de ces zones rurales. Le Préfet a offert une réponse juridique (création d'un syndicat) qui ne résout pas la question budgétaire, car les communes qui finançaient ces services avec le budget communautaire doivent désormais utiliser leurs ressources propres ;
- Le développement économique : le Parc est un interlocuteur pour les porteurs de projet, l'articulation avec les politiques de développement économique des intercommunalités pourrait être renforcée ;
- Les outils numériques : le développement des outils et des usages numériques au sein du Parc pourrait être accentué en lien avec les EPCI, pour réduire les distances en préservant le massif ;
- L'habitat : les Programmes Locaux d'Habitat pourraient aussi être travaillés conjointement ;
- L'usage du territoire : au croisement entre les sujets précédents, la bonne articulation entre les différentes activités et usages du territoire est un élément d'expertise du Parc sur lequel les intercommunalités peuvent s'appuyer.

Sans remettre pleinement en cause la place du Parc des Bauges dans l'échiquier territorial, les récentes évolutions administratives ont perturbé les relations rural-urbain entre le territoire des Bauges et les Agglomérations alentours. Il s'agit aujourd'hui de renforcer et de construire de nouvelles complémentarités entre les différentes structures territoriales. Un travail de sensibilisation et d'acculturation nécessaire est ainsi à l'œuvre auprès des élus et techniciens « urbains » pour faire connaître les plus-values portées par le PNR et sa pertinence dans le contexte actuel.

La connaissance fine de son territoire et de ses problématiques, la proximité avec les acteurs locaux, la capacité d'innovation et d'expérimentation locale et le lien avec les initiatives de la société civile, sont autant de savoirs et savoir-faire particuliers qui permettent au Parc de se placer en complémentarité avec les autres acteurs. L'entrée des EPCI dans la gouvernance du Parc va dans ce sens et favorise l'appropriation par les intercommunalités de "l'outil Parc".