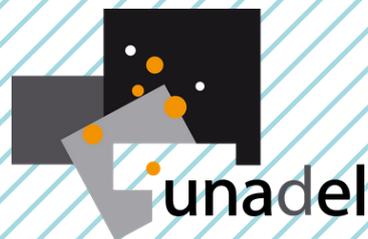


Dans le Puy-de-Dôme, des relations urbain-rural au travail



avec le
soutien de

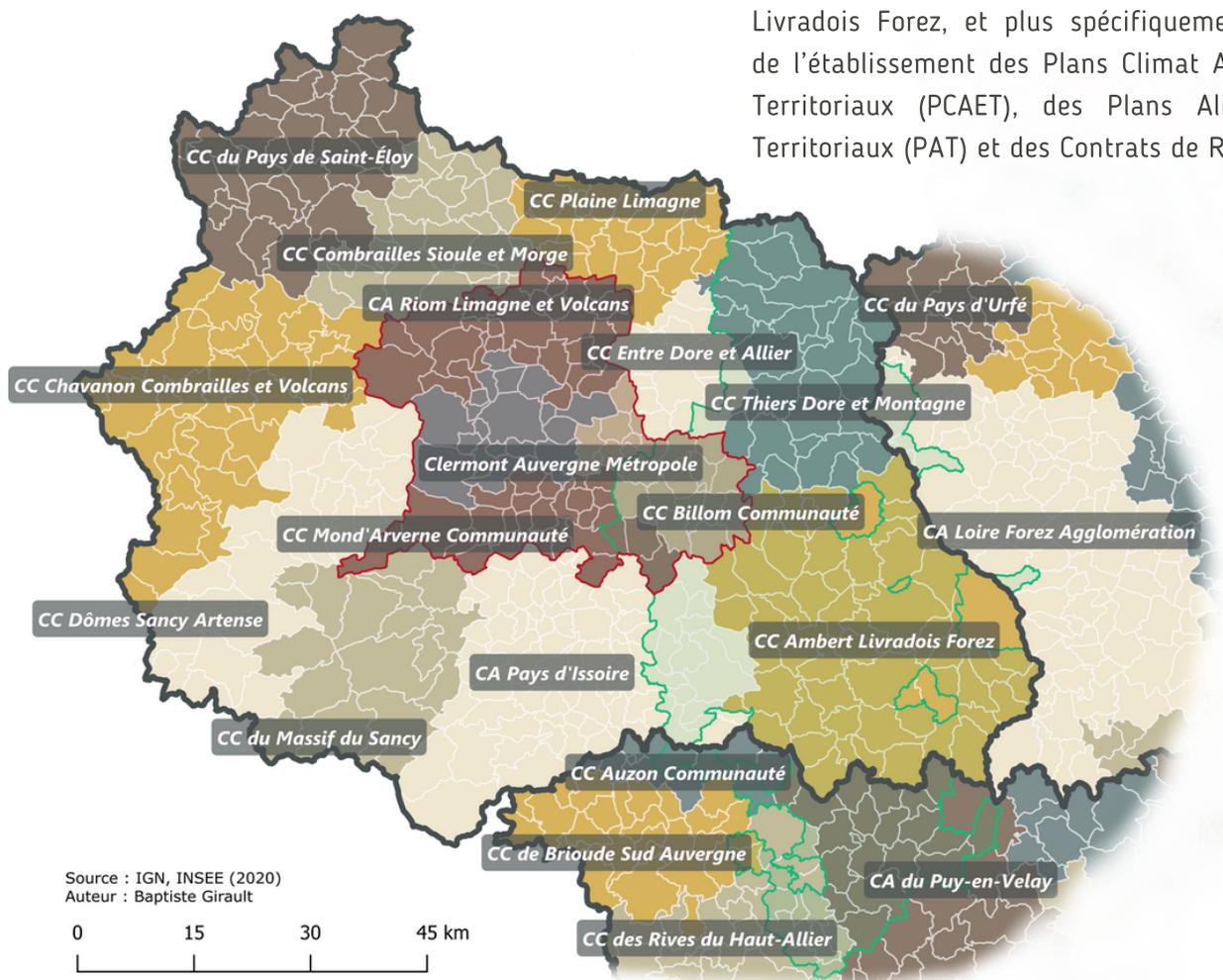


AGENCE
NATIONALE
DE LA COHESION
DES TERRITOIRES

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.

L'objet de cette Écoute territoriale est la coopération interterritoriale entre le Pôle d'Équilibre Territorial Rural (PETR) du Grand Clermont et le Parc Naturel Régional (PNR) Livradois Forez, et plus spécifiquement autour de l'établissement des Plans Climat Air Énergie Territoriaux (PCAET), des Plans Alimentaires Territoriaux (PAT) et des Contrats de Réciprocité.

- Le Grand Clermont
- PNR Livradois Forez



Le questionnement retenu comme point de départ de cette Écoute territoriale était le suivant : « entre les territoires du PETR Grand Clermont et PNR Livradois-Forez, quels sont les enjeux de coopération interterritoriale en matière de transition énergétique et écologique, en lien notamment avec les Plans Climats Air Énergie Territoriaux (PCAET) ? ».

Ainsi, la démarche d'Écoute a été l'occasion de rencontrer des élus et techniciens des intercommunalités parties prenantes du PNR et PETR (notamment ceux chargés des PCAET), les équipes de ces structures, quelques partenaires impliqués (ADHUME, SMTC) et des acteurs du territoire (association GREFFE, Alternatiba, AgroParisTech, Cap Rural).

VALLÉE DU FOSSAT DANS LE FOREZ



Didierberghe, CC-BY-3.0

Le territoire et ses dynamiques

Au cœur du département du Puy de Dôme et du nord au sud, s'étend la plaine fertile de la Limagne aux abords de laquelle s'est construite la ville de Clermont-Ferrand, capitale historique de l'Auvergne. A l'ouest, se dresse la chaîne des Puys, région volcanique s'élevant jusqu'à 1885 mètres au Puy de Sancy. A l'est, ce sont les monts du Forez et du Livradois, région très forestière essentiellement granitique qui se poursuit dans la Loire et la Haute-Loire.

Une grande partie de l'activité et des emplois se trouvent dans l'aire urbaine de Clermont-Ferrand qui compte plus de 480 000 habitants.

De tradition industrielle, c'est aussi une ville universitaire d'ampleur qui garde d'importantes fonctions administratives constituant l'un des pôles d'équilibre de la grande région Auvergne-Rhône-Alpes.

La plaine de la Limagne constitue quant à elle un espace agricole majeur particulièrement pour les grandes cultures céréalières. Les enjeux d'occupation de l'espace y sont importants entre l'activité agricole, la pression de l'urbanisation résidentielle et d'activité économique ainsi que tous les équipements liés à sa fonction d'axe de circulation principal de la région.

Les contreforts des monts du Forez et du Livradois offrent des espaces plus ruraux avec des densités de population s'affaiblissant dès que le relief s'accroît.

La coopération interterritoriale au prisme des transitions

La mise en place de coopérations entre territoires s'ancre à la fois dans une continuité de pratiques anciennes mais évoluent en fonction des opportunités, notamment législatives et des nouveaux types de contrats, dont savent se saisir le PETR et le PNR pour renforcer leurs liens au sein d'outils efficaces.

UNE CULTURE "ANCRÉE" DE LA COOPÉRATION ENTRE TERRITOIRES

L'ensemble des acteurs font état d'une réelle culture de la coopération « interterritoriale », entre collectivités et avec la société civile, dans la continuité de pratiques anciennes de développement local et des liens « historiques » entre ville et campagne. Des réseaux de professionnels « informels » existent et permettent des échanges de pratiques entre techniciens des divers territoires, tandis que le Pôle métropolitain Clermont Vichy Auvergne a été créé en 2013 faisant suite à un travail de mise en réseau des villes d'Auvergne initié au début des années 2000.



Le Parc Naturel Régional (PNR) Livradois Forez couvre une large surface (3 110 km²) et une population d'un peu plus de 103 000 habitants. Il est constitué de 164 communes, 11 EPCI et s'étend sur 3 départements : le Puy de Dôme, la Haute-Loire et la Loire. Ce parc a été créé en 1986. Le périmètre du Parc recoupe en partie celui du PETR du Grand Clermont notamment dans le secteur de Billom.

Le Pôle d'Équilibre Territorial et Rural (PETR) du Grand Clermont s'étend sur 106 communes autour de l'agglomération de Clermont Ferrand. Plus de 414 000 personnes y habitent. C'est également un vivier d'emplois et d'activités d'importance régionale.

Ce territoire de 1 330 km² est constitué de 4 intercommunalités : Clermont Auvergne Métropole, la communauté d'agglomération Riom Limagne et Volcans ainsi que Billom Communauté et Mond'Arverne Communauté.

Le PETR et le PNR collaborent, de longue date, notamment depuis l'élaboration du SCoT (de 2006 à 2011) et sa nécessaire compatibilité avec les Chartes des PNR Livradois-Forez et Volcans d'Auvergne*. Dernièrement, un Plan Alimentaire Territorial (PAT) a été élaboré conjointement et est cité comme « exemplaire » dans la méthode d'élaboration, la structuration et l'investissement d'une pluralité d'acteurs.

Des coopérations sont aussi à l'œuvre de façon moins forte mais réelle sur les sujets suivants : urbanisme, accueil de nouvelles populations, développement économique, attractivité, mobilité et transition énergétique.

**Document à l'échelle du PETR, approuvé en 2011 après 5 ans de travail.*



Un Projet Alimentaire Territorial (PAT) est un ensemble d'initiatives locales, coordonnées dans une stratégie globale à l'échelle du territoire. L'objectif est de travailler sur la reterritorialisation de l'alimentation, de structurer l'économie agro-alimentaire locale et de rapprocher les différents acteurs de la chaîne alimentaire du producteur au consommateur en passant notamment par les transformateurs, les distributeurs ou encore les restaurateurs.

Le Grand Clermont et le PNR Livradois-Forez ont été lauréats de l'appel à projet national en 2017 et ont engagé une démarche participative associant l'ensemble des parties prenantes du territoire. Quelques chiffres clés : 250 structures parties prenantes, 100 contributions pour le plan d'action, 6 ateliers thématiques (foncier, production, transformation, distribution, restauration collective, consommation), 4 ateliers « ferme » avec les agriculteurs pour mieux anticiper le changement climatique, 3 plénières de mises en commun des contributions, 6 visites à la rencontre des pionniers sur le territoire.

Le projet se caractérise également par une dimension prospective (vision à l'horizon 2050) et programmatique (programme partagé avec 11 objectifs chiffrés, 6 objectifs stratégiques déclinés en objectifs opérationnels puis en actions). Un poste a été créé pour animer la démarche. Le 1er forum alimentaire local s'est déroulé le 16 mai 2019, regroupant 150 acteurs locaux (Agents des collectivités territoriales, organismes consulaires, associations, entreprises, agriculteurs, chercheurs...) afin de de revenir sur les ambitions partagées et de faire un retour sur les avancées du projet.

Comme pour le PAT, la signature récente d'un Contrat de Réciprocité entre le PNR et Clermont Auvergne Métropole semble indiquer la capacité des acteurs du territoire à se saisir des opportunités proposées par le législateur en la matière, pour accentuer leur travail au service des besoins du territoire.

Les Contrats de Réciprocité ont pour objet de construire des accords stratégiques entre territoires urbains et ruraux (ou périurbains) pour développer la coopération, renforcer les solidarités et contribuer à l'équilibre et à la cohésion territoriale.

Il s'agit donc de favoriser l'équilibrage dans le dialogue territorial entre espaces urbains et ruraux (ou périurbains) et d'accompagner sa traduction en actions partenariales.

C'est dans ce contexte que Clermont Auvergne Métropole et le PNR Livradois-Forez se sont rapprochés pour initier une démarche de coopération à travers un contrat de réciprocité.

Les thèmes de collaboration s'inscrivent dans les enjeux de transition énergétique et écologique*, et comportent les axes opérationnels suivants :

- La filière bois et la gestion vertueuse de la forêt
- L'alimentation et le projet alimentaire territorial (PAT)
- La mobilité

Le contrat est conclu pour la période 2020-2022.

UN CONTEXTE COMPLEXE, SOURCE D'OPPORTUNITÉS

Le contexte actuel engage toutefois à interroger l'opportunité de poursuivre et de développer les coopérations interterritoriales. Trois tendances structurantes influent sur cet enjeu.

La stabilisation de la carte territoriale

Le processus d'évolution des périmètres administratifs initié avec la loi NOTRe et les réorganisations que cela a pu générer, n'est pas complètement « abouti » et a pu déstabiliser des relations instituées.

Certains territoires évoquent un travail de réorganisation et cohésion « interne » des nouvelles intercommunalités à mener tant aux niveaux des services que des élus (au travers de la réactualisation des projets de territoire par exemple) et par voie de conséquence, une disponibilité moindre pour des collaborations avec d'autres territoires.

De la même manière, le PNR et le PETR ont pu chercher en premier lieu à établir des liens avec les nouvelles intercommunalités les composant pour pouvoir mettre en place des espaces de travail féconds entre les deux structures.

**En cohérence avec le schéma de transition énergétique et écologique de Clermont Auvergne Métropole et de la Charte 2011-2026 du PNR Livradois-Forez, notamment en matière d'énergie, de préservation et de gestion des ressources locales.*

Un réaménagement des échelles d'intervention et des rôles

Les changements de périmètres et de compétences contribuent également à une évolution des rôles de chacun : d'une part, avec l'élargissement de leurs périmètres, certaines intercommunalités acquièrent de nouvelles compétences (exemple sur le transport), et d'autre part, la Métropole, le Pôle métropolitain et le Département ont vocation à développer une ingénierie de projet « interterritoriale ». En effet, un des objets du Pôle métropolitain est l'animation d'un « espace de dialogue et de coopération interterritoriale ». Le Département a aussi mis en place une agence d'ingénierie, tandis que la Métropole a créé un poste dédié à la coopération. Cette ingénierie peut se déployer en partie au détriment des structures de projet en place, entrant potentiellement en concurrence avec elles si la prise en compte de l'existant est faible.

Par ailleurs, l'exécutif régional actuel a fait le choix d'orienter davantage ses moyens vers l'investissement plutôt que vers les structures d'ingénierie, fragilisant les structures sans fiscalité propre qui ont vu leurs ressources diminuer.

De multiples initiatives amorcées en matière de transitions

De nombreux projets sont menés par les acteurs et collectivités du territoire sur la question des transitions écologiques. Par exemple, la Métropole de Clermont-Ferrand a élaboré un schéma de transition énergétique et écologique pour construire une feuille de route à l'horizon 2030 et 2050 en matière de politique air, énergie, climat, environnement.

Cette démarche vient compléter les actions déjà engagées sur le territoire ; elle apporte une cohérence d'ensemble et des moyens pour agir sur le long terme. Les niveaux d'appropriation par les élus et de « maturité » des projets paraissent toutefois hétérogènes avec notamment des territoires qui abordent ces enjeux tout récemment via la formalisation des PCAET, rendus obligatoires par la loi de transition énergétique (fin 2018 pour les intercommunalités comprises entre 20 000 et 50 000 habitants).

Compte tenu de ces évolutions, les positionnements du PNR et du PETR au sein de "l'échiquier territorial" sont interrogés par les acteurs du territoire.

La coopération et ses enjeux

Malgré les difficultés exprimées par les acteurs, l'enjeu de la transition écologique est lié à de nombreux sujets qui sont autant d'occasions pour construire de nouvelles coopérations entre des territoires qui ont les savoir-faire et l'expérience (PAT) et la volonté (Contrat de réciprocité) de leur côté.

UNE ACCÉLÉRATION "INDISPENSABLE" DES COOPÉRATIONS...

Une culture de la coopération et un dialogue territorial entre élus et techniciens paraissent « installés », notamment au travers de plusieurs projets,

Certains opérateurs techniques ou acteurs du territoire interviennent à l'échelle du département et peuvent jouer un rôle de facilitateur. Des espaces de partage d'analyse et de données (exemple de l'observatoire des mobilités) existent également et contribuent à créer une « culture commune » et un partage de certains enjeux.

Le questionnement des acteurs porte sur l'opportunité « d'accélération des coopérations » que constituent les enjeux de transitions.

La montée en puissance de « la conscience écologique » dans la société civile peut constituer un levier important. Par ailleurs, l'expertise territoriale (ingénierie publique et privé) est en mesure de qualifier de manière précise les principaux enjeux pour lesquels des coopérations interterritoriales paraissent nécessaires (transport, alimentation...).

*« avec la sécheresse,
l'été que l'on a eu...
la culture va changer »
élu de Thiers Dore Montagne*

Enfin, les derniers événements climatiques subis par le territoire (sécheresse exceptionnelle de l'été 2019) semblent de nature à accentuer cette prise de conscience du côté des pouvoirs publics (cf. la réflexion sur la gestion de l'eau des syndicats intercommunaux voire au niveau départemental).

Pour autant, l'écueil d'une forme de concurrence entre collectivités n'est pas à exclure, de même, que la prééminence de « rapports déséquilibrés » et la difficulté à concevoir des rapports de réciprocités.

Toutefois, l'aspect le plus déterminant est certainement le niveau « d'appropriation » de ces enjeux par les pouvoirs publics et les élus locaux et leur capacité à identifier la dimension interterritoriale comme un axe pertinent de progression, au-delà des « jeux d'acteurs », des divergences politiques et des délais induits par les processus multilatéraux.

...ACCOMPAGNÉE PAR UNE TRANSFORMATION DE L'INGÉNIERIE ?

Les enjeux de transitions et de collaboration entre territoires renvoient à une réflexion sur l'évolution de l'ingénierie territoriale.

Diverses problématiques sont évoquées par les acteurs territoriaux : articulation des échelles (notamment entre proximité et échelle de projet interterritorial), formes de mutualisation, complémentarités, espaces de travail, hybridations public/privé... Cela interroge également les méthodologies d'élaboration des projets.

Le Projet Alimentaire Territorial a été l'occasion d'expérimenter des « modes-de-faire » coopératifs et participatifs associant largement les parties prenantes (collectivités, services de l'Etat, chambres consulaires, agriculteurs et agricultrices, associations...).

Son élaboration s'est appuyé sur la mutualisation d'un poste d'animation et l'appui de l'Université à travers le projet PSDR 4 (Programme de Recherche pour et sur le développement régional) « INVENTER - Inventons nos territoires de demain ». Elle a ainsi été l'occasion d'expérimenter des méthodes de travail qui pourront inspirer et alimenter le nouveau Contrat de réciprocity entre le PNR et la Métropole, et plus largement les démarches partenariales des collectivités.

QUELLES CAPACITÉS COLLECTIVES À DÉMULTIPLIER CE TYPE DE DÉMARCHE ?

Pour les structures telles que le PNR et le PETR, l'enjeu est très certainement de faire valoir des compétences spécifiques en matière d'ingénierie de la coopération, situées dans le registre de la facilitation, des méthodes participatives, de l'approche globale et systémique en plus de celles de l'ingénierie technique dont disposent différents organismes.

ATELIER DU FORUM ALIMENTAIRE LOCAL



Crédit : PETR du Grand Clermont

Et demain, développer une vision commune et un savoir-faire coopératif ?

« Peut-on faire coïncider le monde où l'on vit et le monde dont on vit ? »

Bruno Latour, sociologue, lors des Journées des Territoires 2019

La question qui pourrait très rapidement se poser dans ce contexte c'est comment engager une démarche de coopération interterritoriale efficace pour répondre aux enjeux de transition énergétique et écologique.

PLUSIEURS PISTES DE RÉFLEXION SEMBLENT ÉMERGER

- En premier lieu, s'accorder sur les grandes finalités, afin de pouvoir initier des démarches de coopération. Les territoires doivent clairement poser les grandes orientations communes visées en termes de transition énergétique et écologique ;
- Les principaux enjeux nécessitant une coopération interterritoriale sont clairement identifiés par l'expertise territoriale : la mobilité (principal émetteur de gaz à effet de serre dans un territoire marqué par la mobilité individuelle), l'adaptation au changement climatique ou l'invention de nouveaux modèles (le respect du cycle de l'eau et des milieux associés est un enjeu pour les habitants, les agriculteurs, les entreprises...) et l'autonomie énergétique et alimentaire ;
- Mettre en réseau les structures pour favoriser le partage des analyses, des méthodes et des retours d'expériences. Cela peut passer par exemple par le partage des bilans des PCAET, la mise en place d'un observatoire commun, etc. ;
- Favoriser les coopérations plurielles par projets. Selon la thématique choisie (la mobilité, l'eau, l'énergie, l'alimentation), les échelles de coopérations nécessaires peuvent ne pas être les mêmes. Il semble donc préférable de s'orienter plutôt vers des coopérations par projets en trouvant la taille critique nécessaire à des projets phares à fort impact écologique et social. L'échelle de coopération nécessaire pour répondre de façon efficace à l'enjeu de l'alimentation par exemple n'est probablement pas le même que pour celui de la mobilité ou de l'énergie ;
- Développer les complémentarités et la mutualisation des moyens et compétences d'ingénierie ;
- La mise en synergie des organismes et leur collaboration dans la durée peut être plus ou moins "contractualisée" suivant les enjeux : d'une coopération ponctuelle sur un projet au suivi d'un dispositif jusqu'à une coopération structurée (ex : entente)* ;
- Élargir le cercle des parties prenantes : l'ampleur des changements à opérer sur les modes de vie et de production implique d'organiser une mobilisation plus significative de la société civile (citoyens, entreprises...) pour à la fois rendre plus lisibles les enjeux de coopération et "coconstruire" des solutions adaptées et appropriées.

* Voir à ce sujet le « *Guide des coopérations à l'usage des collectivités locales et de leurs groupements* », CGET, Août 2019.