

LA COOPÉRATION INTERTERRITORIALE EN ACTION

ECOUTES TERRITORIALES - 2019



**AGENCE
NATIONALE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES**



Sommaire

EN GUISE D'INTRODUCTION	2
EN TOURAINE, 10 CONTRATS DE RÉCIPROCITÉ POUR UNE COOPÉRATION INÉDITE	5
DANS LE PUY-DE-DÔME, DES RELATIONS URBAIN-RURAL AU TRAVAIL	17
DANS LES BAUGES, UN TRAVAIL DE REDÉFINITION DES COMPLÉMENTARITÉS AVEC LES VILLES PORTES	26
EN ISÈRE, LA RECHERCHE D'UNE COOPÉRATION EXEMPLAIRE ENTRE RURALITÉ ET MÉTROPOLE	36
ENSEIGNEMENTS DES ÉCOUTES TERRITORIALES	50
REMERCIEMENTS	58

Unadel

Écoutes territoriales

La coopération interterritoriale en action

Expériences et enseignements

Juin 2020

La coopération interterritoriale en action

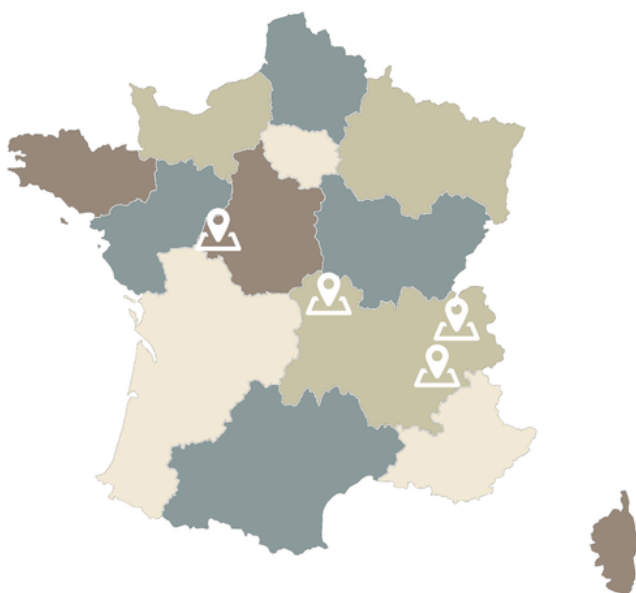
En guise d'introduction

L'impératif de coopération est exacerbé par le double mouvement qui s'opère dans les territoires : d'une part les reconfigurations des périmètres et des compétences, d'autre part la nécessaire transition socio-écologique, démocratique et sociétale qui repose en grande partie sur le local. C'est la condition d'une mise en mouvement inclusive de la société pour faire face aux défis du 21ème siècle. A cet égard le renforcement des liens entre les agglomérations urbaines et les territoires environnants constitue un enjeu fort en matière de volontarisme politique et d'organisation fonctionnelle de notre République, notamment mis en avant dans les annonces du pacte Etat-métropoles de 2016 et les travaux du Comité Interministériel sur la Ruralité en 2015.

Cet objectif, aussi louable qu'il puisse paraître, a cependant (im)posé dans l'exercice du dialogue entre l'Etat et les collectivités et plus largement dans les éléments de langage politique, l'enjeu des coopérations interterritoriales comme une évidence. Ce postulat nécessite d'être argumenté et consolidé en regard de sa mise à l'épreuve. A sa mesure, le présent travail constitue un outil d'observation et de suivi fondé sur l'étude de quatre dynamiques de coopération interterritoriale initiées récemment. La méthodologie des Écoutes territoriales développée par l'UNADEL a servi de cadre formel et de dispositif méthodologique à cet exercice.

Elles consistent en une démarche de dialogue et de réflexivité menée avec un panel d'acteurs institutionnels, socioprofessionnels, associatifs issus des territoires concernés, volontaires pour participer à ce dispositif. A la lumière des enseignements obtenus, il s'agit ici d'essayer de mieux caractériser les contenus et les difficultés des coopérations interterritoriales, en intention et en actes.

Les quatre démarches concernées se rapportent à des territoires institutionnels, des réalités géographiques, des trajectoires ou encore des contextes sociaux et politiques très variés.



Cette diversité a généré de fait quatre configurations sensiblement différentes en matière de modalités et de contenus de coopération, en matérialisant des échelles et des systèmes d'acteurs qui leur sont spécifiques. Aussi la lecture qui est donnée à voir de ces expériences au travers des fiches reportages ne pouvait pas reposer sur une grille et un déroulé homogènes.

Un panorama synthétisant les principaux caractères en est présenté dans le tableau ci-dessous.



SYNTHÈSE DES QUATRE TERRAINS OBSERVÉS

Terrain	Touraine (Département d'Indre-et-Loire)	PETR du Grand Clermont et PNR Livradois- Forez	Grenoble Alpes Métro- pole et la CC du Trièves	PNR des Bauges, Grand Annecy et Grand Chambéry
Nombre d'habitant-es	<u>Indre-et-Loire</u> : 606 000 <u>Tours Métropole</u> : 293 000	<u>PETR</u> : 423 000 <u>PNR</u> : 103 000	<u>GAM</u> : 443 000 <u>Trièves</u> : 9 500	<u>Grand Annecy</u> : 200 000 (126 000) <u>Grand Chambéry</u> : 133 000 (59 000) <u>PNR</u> : 67 000
Nombre d'EPCI concernés	11	13	2	6 (67 communes membres du PNR)
Type de formalisation des relations	Contrats de Réciprocité signés début 2019 en bilatéral Métropole avec chaque CC	Absente - Contrat de Réciprocité entre Clermont Métropole et le PNR	Contrat de Réciprocité entre GAM et la CC du Trièves, appuyé par un Contrat de Transition Écologique commun	Charte du PNR, en cours de révision
Thème de coopération	Développement économique, tourisme, mobilités, énergies, gestion des déchets, alimentation	Alimentation et agriculture, filière bois et gestion forestière, mobilités	Développement économique, tourisme, mobilités, énergie (bois), gestion des déchets, alimentation et agriculture, gestion de l'eau	Tourisme, gestion de l'eau, énergie, agriculture, filière bois
Implication d'autres échelons territoriaux	État	Clermont Métropole	Département de l'Isère	Non observée



ZOOM SUR LES ÉCOUTES TERRITORIALES

Mise au point par l'Unadel et Mairie-Conseils devenu Territoires Conseils, la démarche d'Écoute territoriale a pour objectif de produire un regard constructif sur la dynamique des territoires, incitant ainsi les responsables des territoires à prolonger la réflexion localement.

Depuis 2015, l'Unadel « écoute » des territoires diversifiés, engagés dans une transition énergétique et écologique affirmée vers le développement durable. Ces territoires ont bien compris le potentiel de développement qu'apporte une telle transition, au niveau de la maîtrise des ressources locales, de la création de richesse et d'emplois, de la montée en compétences de la population, de la cohésion sociale, de la mise en valeur et de l'attractivité de leur territoire. C'est une démarche qui demande du temps avec des étapes et des approfondissements progressifs.

Après avoir consolidé les premiers enseignements tirés de l'écoute de ces territoires, l'Unadel et ses partenaires ont souhaité cibler des éléments spécifiques des de ces démarches. L'année 2019 a donc vu quatre nouvelles Écoutes territoriales axées sur les questions de réciprocité et de coopération interterritoriale.

Ces Écoutes visent moins à comptabiliser des résultats qu'à appréhender et partager avec les interlocuteurs des territoires concernés les différents aspects de la gouvernance de la coopération, son portage, son pilotage, son déploiement en direction des acteurs économiques et sociaux, son appropriation par les habitants, ceci à chaque fois dans des contextes spécifiques.

L'objectif est d'outiller tous les territoires qui se lancent dans cette entreprise de longue haleine, à travers des exemples de réalisations, des suggestions de mode de faire. La coopération interterritoriale, quel que soit les thèmes abordés (énergie, tourisme, alimentation...), est un processus profond et réflexif. Il interroge le sens du territoire et nécessite de déployer une véritable stratégie d'animation et d'accompagnement adaptée.

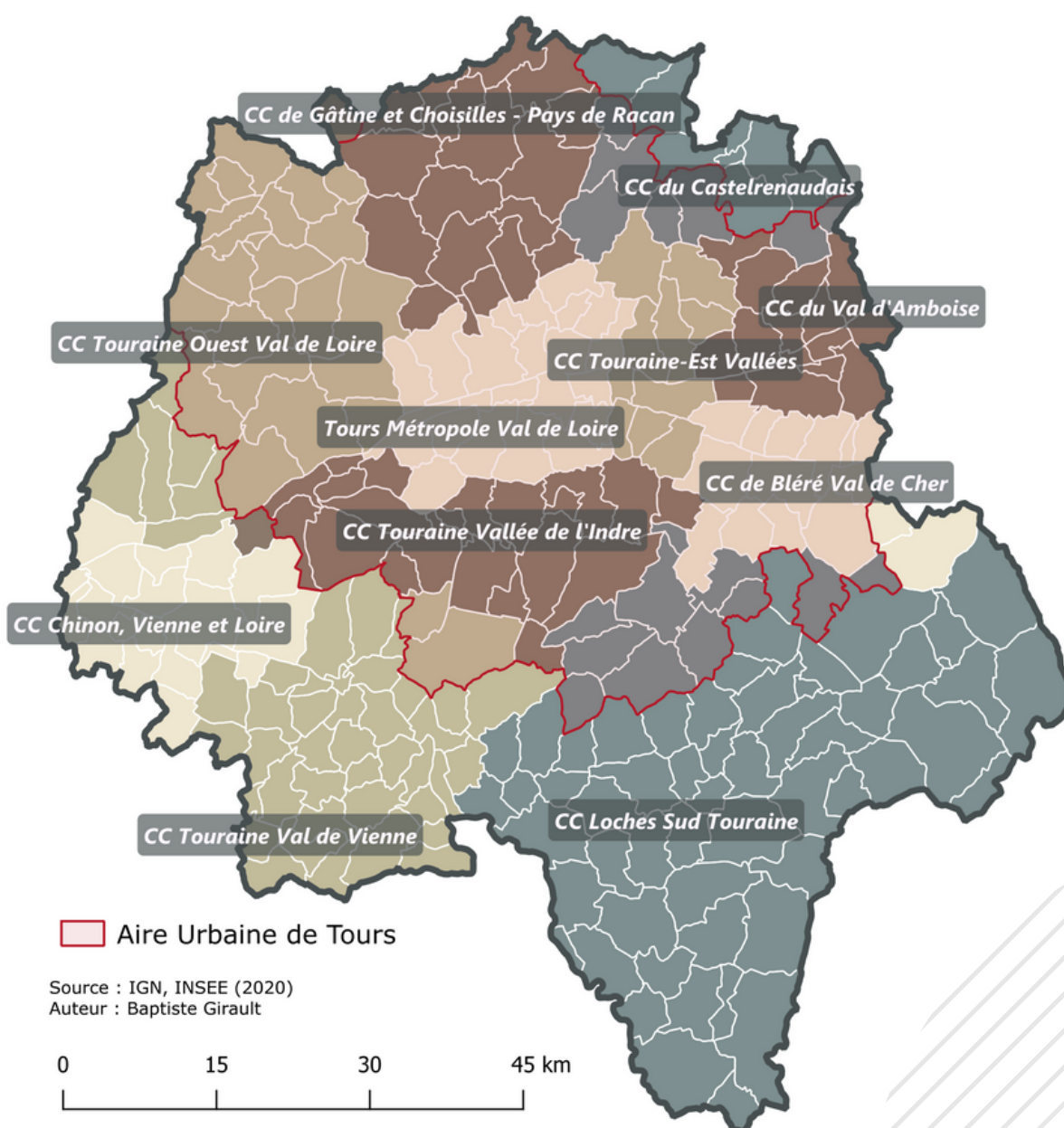
La méthode des Écoutes territoriales est fondée sur un travail d'échanges entre les acteurs locaux et un binôme d'enquêteurs aux profils complémentaires, autour de plusieurs séquences: une série d'entretiens en petites réunions avec les représentant-es des collectivités, des associations, des instances participatives, etc., suivies d'une restitution sur place, permettant de partager une analyse réflexive avec les acteurs du territoire. L'objectif visé par ce dialogue avec les territoires est d'aider à surmonter les difficultés et de faciliter la poursuite de la démarche observée.

Conduites simultanément dans plusieurs territoires, ces Écoutes permettent d'esquisser des enseignements transversaux, produits collectivement par le groupe d'enquêteurs. Parallèlement l'organisation d'échanges entre les territoires concernés est possible.

Il s'agit donc à partir de l'observation, de produire une réflexion empirique sur les pratiques, dans le souci de produire des éléments d'observation à partager et discuter, dans le cadre d'une démarche orientée vers la réussite des expériences engagées. L'objectif principal est de nourrir des échanges et des dynamiques profitables aux territoires.

En Touraine, 10 Contrats de réciprocité pour une coopération inédite

L'objet de cette Écoute territoriale est la dynamique de coopération interterritoriale autour de Tours Métropole-Val de Loire (TMVL) issue de la signature des Contrats de réciprocité avec les 10 Communautés de Communes du département.





Erminig Gwenn, CC-BY-NC-ND-2.0

La Touraine (Indre-et-Loire - 37) est caractérisée par la forte influence de l'axe ligérien concentrant une partie importante de la population, de l'activité économique et des richesses patrimoniales.

Le Cher et la Vienne, qui viennent tous deux se jeter dans la Loire en Touraine, ont aussi leur importance dans ce territoire caractérisé par un patrimoine riche grâce à ses nombreux châteaux, ses activités viticoles et ses paysages combinant fleuve, rivières, côteaux, troglodytes, tuffeau, tuiles d'ardoise, bocages et plateaux.

La Métropole tourangelle s'étend ainsi de part et d'autre de la Loire et du Cher, et se place comme la première intercommunalité de la Région Centre-Val de Loire en termes de population (293 000 hab.).

Le département d'Indre-et-Loire connaît une dynamique interterritoriale récente et toute particulière. Depuis 2018, un travail de coopération a en effet été engagé par la toute jeune Tours Métropole Val de Loire (TMVL) pour aboutir à la signature de 10 Contrats de réciprocité avec les 10 Communautés de Communes (CC) du département. C'est à notre connaissance une singularité dans le paysage hexagonal.

Ce territoire est en grande partie polarisé par la centralité tourangelle dont l'aire urbaine représente plus de 80% de la population du département. Cette géographie particulière a sans doute favorisé l'émergence d'un dialogue interterritorial, à la fois bilatéral et multilatéral, grâce à son mode d'animation, ce qui permet de commencer à mettre en œuvre des actions sur des périmètres élargis.

Une démarche de coopération récente et prometteuse

L'Écoute territoriale a spécifiquement porté sur la démarche des Contrats de réciprocité, signés entre la Métropole tourangelle et les 10 Communautés de communes d'Indre-et-Loire.

Malgré l'étendue de la démarche concernée, notre observation s'est limitée aux acteurs de la Métropole (TMVL) et de trois Communautés de Communes (CC Gâtine Choissilles - Pays de Racan, CC Val d'Amboise, CC Touraine Vallée de l'Indre), à la fois pour des raisons de moyens et pour des aspects pratiques (proximité avec Tours).

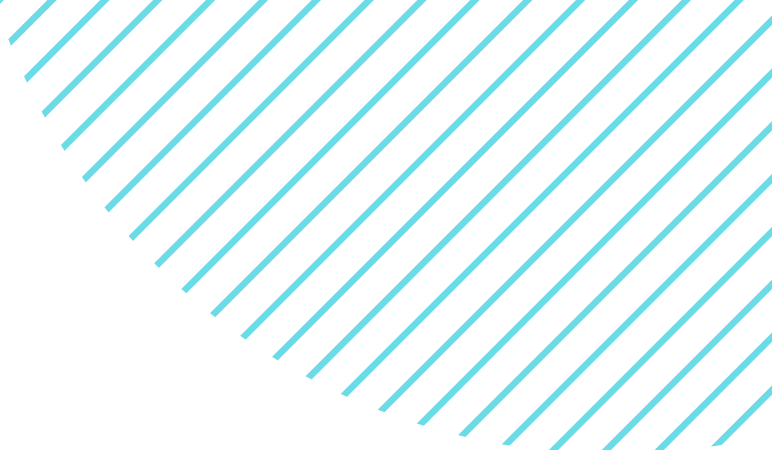
Cette proximité géographique des Communautés de communes rencontrées constitue un biais notable, car elle ne rend pas compte des réalités des territoires beaucoup moins polarisés par la Métropole compte tenu de leur éloignement.

Une restitution-débat à l'ensemble des intercommunalités signataires et un échange téléphonique avec la CC Touraine Val de Vienne nous ont permis de réduire ce biais.

LES 7 THÉMATIQUES ET 18 ACTIONS STRATÉGIQUES IDENTIFIÉES

Thématique	Actions Stratégiques
Développement économique	❖ Commercialisation commune des parcs d'activités ❖ Aménagement / requalification des parcs d'activités ❖ Accompagnement des grands établissements (lien avec la mobilité)
Stratégie d'attractivité*	❖ Déploiement de la marque territoriale « Tours Loire Valley » ❖ Recrutement d'ambassadeurs et animation de leur réseau ❖ Développement de l'offre de services aux entreprises
Déchets	❖ Structuration de la filière ressourcerie ❖ Mutualisation des déchetteries ❖ Centre interdépartemental de tri ❖ Unité de production énergie verte
Alimentation	❖ Alimenter la restauration collective ❖ Structuration de la filière maraîchère locale
Tourisme	❖ Travail en réseau des offices de tourisme ❖ Mutualisation de la promotion extérieure ❖ Commercialisation de produits communs
Mobilité (travail sur 6 corridors identifiés)	❖ Programmation des services à associer aux têtes de ligne régionales ❖ Renforcement des offres sur les axes principaux (Périphérie-Métropole) ❖ Améliorer l'aménagement des portes métropolitaines
Énergie	❖ Développement du photovoltaïque ❖ Développement de la filière hydrogène ❖ Développement de la filière bois énergie

**Cet axe tout d'abord identifié comme élément du « développement économique » a finalement pris son indépendance pour constituer un thème à part entière.*



UN CONTEXTE FAVORABLE À LA COOPÉRATION MALGRÉ UNE FAIBLE HABITUDE CULTURELLE

Des territoires polarisés et interdépendants

Sur le plan géographique comme sur le plan économique, Tours Métropole structure l'espace du département. Sa position centrale au cœur du département d'Indre-et-Loire et la présence de la quasi-totalité des fonctions métropolitaines supérieures (secteurs tertiaire supérieur et quaternaire), en font le principal pôle de flux du grand bassin de vie, de sorte que les territoires alentours sont très marqués par cette attractivité. En termes démographiques, Tours Métropole abrite les deux premières villes du département et regroupe la moitié de sa population, tandis que son aire urbaine s'étend à 495 000 personnes (Insee 2016). Ce profil territorial induit ainsi des interdépendances inévitables pour les populations et activités concernées.

Il faut toutefois préciser qu'un sixième de la population du département vit sur des territoires davantage polarisés par d'autres centralités telles que les villes de Thouars, Saumur, Châtellerault, Montval-sur-Loir ou encore Châteauroux. C'est notamment le cas du sud du lochois, d'une partie du chinonais au sud/sud-ouest du département, du bourgueillois (Saumur) à l'ouest ou encore au nord vis-à-vis de la Sarthe (commune nouvelle de Montval-sur-Loir).

Un projet métropolitain à l'origine d'une réflexion sur l'interterritorialité

Le travail autour du projet métropolitain pour l'obtention du statut de Métropole a permis de pointer combien l'impact des décisions prises à Tours touchaient les territoires et populations en dehors du périmètre administratif de la Métropole. Les dirigeants métropolitains ont pu en prendre toute la mesure à cette occasion.

Par ailleurs, les deux plus grandes villes de la région Centre Val-de-Loire n'ont obtenu le statut de métropoles qu'au titre de la dernière vague de janvier 2018, près de 4 ans après l'adoption de la loi MAPTAM, et Tours Métropole Val de Loire s'est appuyée notamment sur le soutien de toutes les Communautés de Communes du département pour obtenir le « précieux » sésame. En sollicitant cet appui, le président de la Métropole s'est engagé à « faire métropole ensemble » et à revenir vers ses voisins.

Enfin, le Pacte État-métropoles, signé le 6 juillet 2016 par les 15 premières Métropoles, encourageait « une alliance des territoires » et un « contrat de coopération métropolitaine » passé entre la métropole « et les espaces périurbains de leurs couronnes périphériques, les villes petites et moyennes et les espaces ruraux proches ».



Focus sur une action concrète : Réflexion sur les corridors de mobilité

Ce travail est motivé par l'intérêt partagé de permettre aux habitants des Communautés de communes travaillant à Tours de rejoindre la Métropole en gagnant du temps, et celui de la Métropole de réduire et de limiter la congestion automobile, en améliorant ainsi l'environnement métropolitain. Il s'incarne dans une réflexion radiale qui a fait émerger 6 corridors d'accès à la Métropole.

Un travail d'identification des lieux d'intermodalités existants ou à encourager est ainsi en cours, en particulier au niveau des principales portes de la Métropole. L'objectif étant d'améliorer leur connexion avec le réseau de transport urbain, tout en accentuant le rabattement vers les corridors menant à ces portes. Dans le même temps une « enquête ménages déplacements » a été réalisée en 2019.

La méthode est marquée par une vision intermodale, allant au-delà des périmètres administratifs au plus près des réalités vécues, tout en associant aussi la Région.

Une incitation financière devait appuyer cette coopération. Si Tours Métropole n'a ni signé le Pacte, ni perçu d'enveloppe, cela n'a pas empêché la dynamique territoriale de s'engager.

Ainsi, s'est développée dès 2017 une réflexion sur les interdépendances, les relations interterritoriales et les potentiels de coopérations. Elle s'est intensifiée à la suite de l'obtention du statut de Métropole et a trouvé un écho dans le discours du président de TMVL, qui souhaite « construire une Métropole qui rayonne et non une Métropole qui écrase », et positionne en cela la Métropole comme porteuse d'une logique élargie d'aménagement du territoire.

Une culture de la coopération encore peu présente

La Touraine, comme nombre de territoires français, connaît l'expérience intercommunale depuis les années 1990 et 2000, passant de 19 intercommunalités, à 11 après la loi NOTRe. L'Agglomération Tour(s)Plus est créée fin 1999 dans le sillage de la loi Chevènement.

Elle passe de 9 communes à 22 en 15 ans et le territoire connaît différents syndicats mixtes parfois présents depuis longtemps (Touraine Propre, investi sur le sujet des déchets et qui couvre une bonne partie du département aura bientôt 20 ans par exemple).

La culture de la coopération intercommunale est donc assez récente en Indre-et-Loire, avec certaines intercommunalités fusionnées en dépit des volontés locales, et où certaines mémoires sont marquées par les anciennes velléités d'absorption de la ville centre, comme ont pu nous le rapporter quelques-unes des personnes rencontrées. L'approche interterritoriale constitue donc dans ce contexte une posture relativement nouvelle.

Ainsi, le premier bénéfice de cette « démarche de réciprocité », reconnu par les acteurs rencontrés a été « la découverte et une meilleure connaissance, à la fois des personnes, des pairs (NDLR tant sur le plan technique que politique), des capacités d'innovation propres à chacun et des échanges capables de faire émerger les problématiques et enjeux communs ».

UNE DÉMARCHE PARTAGÉE ENTRE AMBITION ET PRAGMATISME

Des contrats bilatéraux visant une démarche commune

Pour des raisons d'efficacité et poussée par la volonté de s'engager rapidement de manière concrète, le choix a été fait par la Métropole de proposer de contractualiser de manière bilatérale avec chacune des Communautés de Communes. Ce sont donc dix Contrats de réciprocité qui ont été signés début 2019 (le 10ème quelques mois plus tard en raison d'un désaccord du président et des élus de la Communauté de communes concernée au sujet d'un projet de développement économique).

Cette formule centralisatrice n'a pas été ressentie comme gênante par les personnes rencontrées, car les Contrats comportent en réalité un tronc commun (« l'accord collectif »), signe d'une démarche multilatérale que l'on retrouve dans la Conférence des Présidents (des Intercommunalités), organe politique, décisionnel de la démarche et dans les ateliers thématiques proposés.

Ce tronc commun est complété par une partie thématique issue d'échanges nourrissant le programme d'action de la démarche globale. Ce volet matérialise l'intérêt du territoire concerné et prend en compte les spécificités de chaque territoire.

Du reste, ce sont bien des relations bilatérales qu'a engagées le vice-président de TMVL en charge de la démarche, en se rendant individuellement dans toutes les Communautés de communes à la rencontre de chacun des présidents d'intercommunalité.

On notera enfin la présence d'un tiers signataire, l'Etat, qui s'est engagé aux côtés des territoires tourangeaux en soutenant la démarche politiquement, sans pour autant y apporter de moyens. Le Département quant à lui n'a pas souhaité signer les Contrats, mais est partenaire de la démarche et participe ponctuellement en fonction des thématiques.

Si la question des moyens est évoquée dans les Contrats, elle ne trouve pas de réponse dans l'attribution ou le partage d'une enveloppe ou dans l'identification de moyens financiers. Il est davantage question de mobiliser des financements extérieurs. L'observateur extérieur pourrait y voir une faiblesse (la question de la solidarité étant moins approfondie et celle de la fiscalité absente) et un élément pouvant fragiliser la réalisation des actions portées dans le cadre des Contrats ou l'animation même de la démarche. Cependant, plusieurs personnes rencontrées trouvent là un élément important ayant permis de réunir l'ensemble des intercommunalités sur un pied d'égalité, réduisant les enjeux financiers, limitant les effets d'opportunisme et les logiques de dépendance.

Cette question est pour l'instant traitée au cas par cas sur des projets concrets. Par exemples, un apport de 5000€ de la Métropole pour la campagne d'information touristique estivale, ou encore la constitution d'un budget commun sur la stratégie d'attractivité, dont la majorité est apportée par la Métropole, le reste étant partagé entre Communautés de communes en fonction du nombre d'habitants. Elle trouve parfois des réponses innovantes (souhait de la Métropole d'acheter des camions-bennes à hydrogène pour soutenir le développement de la filière portée par une Communauté de communes).

De fait, la contribution importante de la Métropole dans la démarche se situe dans l'apport d'ingénierie, puisque la coordination et l'animation de la démarche sont pour le moment assurées par l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Tours (ATU), dont elle est le principal financeur. L'ATU a participé par son choix de mode d'animation, et comme nous le verrons plus loin, à favoriser cette démarche commune multilatérale.

Le choix de projets concrets et rapides pour convaincre

Le pragmatisme des dirigeants tourangeaux les a amenés à rechercher rapidement des résultats concrets et éloquentes pour les élus, les services et la population de Touraine. Une certaine méfiance peut en effet se faire sentir dans les Communautés de Communes vis-à-vis de cette démarche et de la Métropole de façon générale, conduisant l'ensemble des acteurs à rechercher des actions tangibles au-delà d'une démarche générale.

Dans cette optique, l'élaboration des Contrats a permis de cibler des thématiques précises et restreintes ainsi que des objectifs atteignables à court-terme.

Le choix a été fait d'utiliser les Contrats comme des points de départ à des coopérations plus abouties, d'en faire les outils contractuels d'une démarche de coopération nourrie au fur et à mesure de l'avancée de la démarche. L'échéance municipale y a sans doute également contribué, en poussant les acteurs à se doter de perspectives rapprochées pour ne pas donner l'impression de se satisfaire de simples intentions à la veille des municipales.

Ainsi, les Contrats concernent 7 domaines de coopération : le développement économique, la stratégie d'attractivité, la gestion des déchets, l'agriculture et l'alimentation, le tourisme, la mobilité, et l'énergie (on peut ajouter la prévention des risques d'inondation, la culture et la 4G, mentionnés dans l'accord collectif, bien que ces axes n'aient pas de déclinaisons opérationnelles pour le moment).

Les 6 mois suivants la signature ont permis d'identifier 21 actions stratégiques à mettre en œuvre, en plus de la coordination générale (voir premier encadré).

Focus sur une action concrète : Accès mutualisé aux déchetteries

Le travail mené sur la thématique des déchets a conduit à la volonté de mutualiser l'accès à l'ensemble des déchetteries du département, pour permettre à chaque habitant d'utiliser la déchetterie la plus proche de chez lui, sans se soucier des limites administratives. La Conférence des Présidents a ainsi vu l'engagement des 11 EPCI autour d'une contribution financière (proportionnelle aux nombres de déchetteries) pour mettre en place la mutualisation. Le choix de la solution technique la mieux adaptée est en cours.

UNE IMPULSION PAR LE HAUT, TÉMOIN D'UNE VOLONTÉ POLITIQUE SE DIFFUSANT PROGRESSIVEMENT GRÂCE À UNE ANIMATION PAR UN TIERS

Une gouvernance politique et technique « au sommet »

Le choix a été fait de procéder « par le haut », à travers l'implication quasi-exclusive des présidents au plan politique, et le choix de travailler une relation politique privilégiée entre la présidence de la métropole (le président lui-même ou le vice-président délégué à la coopération territoriale) et les présidents des intercommunalités.

Cette méthode s'incarne particulièrement dans la Conférence des Présidents, qui se réunit une fois par an et rassemble rarement d'autres élus des territoires, et presque aucun technicien. Ce premier cercle de portage politique est vu comme la première brique nécessaire, comme le préalable incontournable à la mise en place d'une telle démarche, offrant un cadre permettant de construire une culture et une confiance communes. Une formule gagnante semble-t-il, puisque « les élus se sont pris au jeu » de ce mode de portage.

En miroir de ce qui a été instauré sur le plan politique, c'est le directeur général des services de TMVL, particulièrement convaincu par la démarche, qui assure le portage technique des Contrats de réciprocité : les techniciens de la Métropole y sont impliqués de manière variable selon les sujets, et ceux des intercommunalités diversement, en fonction des territoires et des moyens humains dont ils disposent. Globalement, les Contrats sont restés de la responsabilité des Directeurs, et l'élargissement du pilotage se fait progressivement.

Comme indiqué dans les Contrats de réciprocité, trois instances ont été instituées pour mettre en œuvre la démarche de coopération :

- La Conférence des Présidents qui fait office de comité de pilotage et qui rassemble annuellement les 11 présidents d'intercommunalités de Touraine, l'Etat et le Département (Région et Caisse des dépôts si besoin) ;
- La Comité de suivi qui réunit les 11 Directeurs Généraux des Services des intercommunalités au moins une fois par an ;
- Les groupes de travail ou ateliers thématiques dont la composition et la fréquence sont variables en fonction des sujets traités, mais qui réunissent a minima l'ensemble des 11 collectivités.

Une animation par un tiers qui facilite la coopération

L'animation de la démarche est assurée depuis ses débuts par l'Agence d'Urbanisme de l'Agglomération de Tours (ATU). Malgré son lien particulier à la Métropole, elle a réussi, par sa posture à apparaître comme un acteur tiers, globalement « neutre ».

Ce choix ne soulève aucune contestation : son expertise, son savoir-faire dans l'animation, « l'intelligence et la qualité » des animatrices et animateurs concernés ont été soulignés par l'ensemble des personnes rencontrées et l'ATU est ainsi perçue comme légitime et efficace dans ce rôle.

Si certains acteurs rencontrés considèrent « que l'Agence n'ira jamais à l'encontre des intérêts de la Métropole », à laquelle elle est consubstantiellement liée, et affichent une certaine prudence, personne ne souhaite aujourd'hui d'alternative pour assurer l'animation technique de la démarche.

Les ateliers thématiques (voir encadré précédent) représentent la part la plus importante de la coordination assurée par l'ATU. Ils sont parfois présidés par un vice-président d'un des EPCI en fonction des disponibilités, des spécificités locales et des appétences.

Ceci permet ainsi une forme d'horizontalité de l'animation. Par exemple, l'atelier sur les déchets est présidé par le Vice-Président de la Métropole aussi président du syndicat Touraine Propre, tandis que l'atelier sur l'énergie est présidé par la CC Touraine Vallée de l'Indre, par ailleurs identifié comme « chef de file » sur le développement de la filière hydrogène.

Les ateliers ont lieu dans les locaux de l'ATU pour des raisons pratiques de centralité, et non ceux de la Métropole. Les acteurs rencontrés donnent une importance symbolique à cet élément. Enfin l'ATU favorise au maximum, lors de ces ateliers, l'échange entre les acteurs et leur réflexion commune, afin de construire une communauté d'acteurs.

Grâce à ces modalités d'animation et de gouvernance, la mise en œuvre de ces Contrats bilatéraux est perçue comme étant commune et multilatérale et convainc peu à peu de plus en plus d'élus et de techniciens. Plus de 150 techniciens ou élus y ont participé pour l'instant. Il semble ainsi qu'une communauté de dialogue et d'échange se construise peu à peu.



Focus sur une action concrète : Mutualisation de foncier économique

Le travail mené dans le cadre de l'atelier sur la thématique du développement économique porte notamment sur l'élaboration d'une offre foncière commune à destination des entreprises. Si ce travail est encore jeune et repose sur le volontariat des intercommunalités, il profite d'un premier exemple significatif. En effet, la coopération étroite entre la Métropole et la CC Gâtine et Choissilles – Pays de Racan) a permis de rediriger une entreprise souhaitant s'installer sur la Métropole, vers le parc d'activité (Polaxis) de la Communauté de communes, où elle a pu s'implanter au bénéfice partagé des deux territoires.

La coopération et ses défis : approfondir pour pérenniser

Au-delà des éléments de méthodes présentés, les personnes rencontrées nous ont laissé entrevoir les nombreux défis politiques, humains, organisationnels ou techniques auxquels ces Contrats sont confrontés.

Comment aller au-delà des premiers succès de la démarche, pour assurer sa continuité en dépit des échéances électorales et des alternances politiques ? Comment inscrire dans les habitudes et la culture territoriale l'idée selon laquelle de nombreux besoins des personnes et des acteurs des territoires ne peuvent trouver leur réponse que grâce à des partenariats étroits entre les différentes collectivités ?

DÉVELOPPER ENCORE LE MULTILATÉRALISME

Malgré les précautions prises et expliquées ci-dessus, une certaine méfiance vis à vis de la Métropole s'est tout de même exprimée lors de nos rencontres dans les Communautés de communes.

D'après les personnes interrogées, la poursuite et l'approfondissement des principes d'animation tels que pratiqués depuis le début, permettront le développement de la confiance et l'implication accrue des parties-prenantes. La généralisation du pilotage de chaque thématique par une intercommunalité différente pourrait aussi accroître l'horizontalité des ateliers et de la démarche et encourager davantage d'élus à s'impliquer et s'emparer de cette opportunité d'approfondir les politiques publiques qu'ils mettent en œuvre.

Une expérience saluée par les Communautés de communes est la mise en place du réseau des référents « dév' éco » de chaque intercommunalité pour lesquels une journée régulière de rencontre dédiée a été mise en place à la suite de la signature des Contrats. Selon certains des participants, cet espace est vecteur d'échange, d'une meilleure connaissance et d'une compréhension plus fine des enjeux économiques de chaque territoire, et permet in fine la construction d'enjeux communs.

En s'inspirant de cette initiative pour d'autres sujets, différents réseaux techniques thématiques pourraient voir le jour afin d'approfondir la démarche et associer plus largement l'ingénierie de l'ensemble des intercommunalités pour apporter de l'expertise, instruire des projets ou encore suggérer et mettre en œuvre certaines expérimentations. Toujours dans l'idée d'horizontalité et d'implication collective, l'animation de ces réseaux pourrait être tournante, assurée par une intercommunalité de façon ponctuelle avec un appui technique de l'ATU par exemple.

Le multilatéralisme pourrait aussi s'incarner, d'après certains acteurs, dans une plus grande reconnaissance d'une géométrie variable en fonction des sujets et des projets. Il convient sans doute de réfléchir entre intéressés à l'échelle territoriale la plus adaptée selon les thématiques et les projets politiques locaux, en considérant alors que les territoires de projet sont aussi variables que les projets eux-mêmes.



Par exemple, certaines Communautés de communes ont mutualisé leur réflexion sur l'agriculture et l'alimentation pour élaborer leur Plan Alimentaire Territorial. Cette démarche pourrait aussi associer la Métropole ou d'autres intercommunalités, sans pour autant élaborer de Projet Alimentaire Territorial (PAT) commun.

DÉFINIR ET CULTIVER ENSEMBLE UN « INTÉRÊT INTERTERRITORIAL »

La recherche d'un « intérêt commun » à l'ensemble des territoires, ou entre la Métropole et les Communautés de communes de Touraine, est le fil conducteur de la démarche. Cette culture prend forme dans de nombreux aspects déjà évoqués mais se glisse aussi dans des détails tels que le vocabulaire utilisé, les postures individuelles et des éléments qui sont désignés comment étant de l'ordre du symbolique.

Il s'agit alors de trouver un vocabulaire commun et des formats d'animation adaptés pour ne pas placer systématiquement la Métropole au centre, et réduire la méfiance due à la crainte d'une Métropole condescendante et hégémonique.

Certains slogans communs de commercialisation touristique ou économiques du territoire ont pu étonner par leur formulation centrée sur la ville centre (Tours Loire Valley). Autre exemple, l'expression « Faire métropole ensemble » semble porteuse de certaines ambiguïtés car le processus de coopération ne vise pas le seul intérêt de la collectivité métropolitaine.

L'organisation de visites de terrain dans le cadre des ateliers pourrait permettre une meilleure appropriation collective des problématiques locales.

Ces pratiques communes serviraient alors de terreau à un approfondissement des logiques d'interdépendance, de complémentarité, de mutualisation et d'économie endogène constitutives d'un intérêt interterritorial, lui-même au service des 600 000 habitants de la Touraine.

La logique « des petits pas » concrets est une stratégie efficace dans cette phase d'amorçage de la démarche, permettant de donner du contenu, de la visibilité et des objets de travail aux Contrats. Passé cette première étape, la prochaine génération de Contrats (prévue pour 2022) pourrait miser sur des objectifs communs pour le grand territoire, comme une ambition mobilisatrice dont découlerait des projets plus structurants pour donner un souffle plus puissant à la démarche. Cela pourrait être associé à davantage de transversalité. Les thématiques et les actions des Contrats de réciprocité paraissant aujourd'hui pensées de façon globalement cloisonnée, dans leur conception et dans leur mise en œuvre. Ceci peut limiter la prise de conscience des liens étroits existant entre économie, énergie, agriculture et alimentation, déchets, mobilités, tourisme...

Le travail de mise en système de ces thématiques permet en outre de répondre à l'enjeu de la transition écologique, économique et sociale des territoires. L'articulation des différentes actions dans une réflexion systémique apparaît donc comme un enjeu significatif.

ÉTENDRE LA DÉMARCHE EN IMPLIQUANT PLUS FORTEMENT

Mobiliser plus largement les élus et les services de l'ensemble du territoire représente un défi de taille pour les personnes concernées (techniciens en particulier). Elles admettent volontier avoir une feuille de route et un emploi du temps déjà bien chargés par la construction des politiques publiques de leur territoire. L'enjeu est donc de permettre à chacun de prendre la mesure de l'intérêt de la démarche interterritoriale et d'y contribuer de sorte à ce qu'elle ne représente pas un investissement « de plus » mais bien du temps au service de son territoire, malgré l'absence de bénéfice tangible immédiatement.

Certains DGS ou responsables de services intercommunaux reconnaissent ne pas suffisamment informer en interne. L'identification d'agents volontaires référents des Contrats dans chaque service thématique concerné pourrait, selon ces responsables, permettre une plus grande appropriation de la démarche par l'ensemble des administrations concernées, et contribuerait à dépasser l'habitude culturelle des périmètres réglementaires. L'association renforcée des services a aussi été identifiée comme une garantie supplémentaire à l'élaboration de réponses pertinentes aux besoins ou problématiques identifiés. Enfin, ceci permettrait de mobiliser un cercle plus large pour la mise en œuvre de projets spécifiques, lorsque le programme s'enrichira de nouvelles actions.

A long terme, une piste envisageable serait d'étendre la démarche de coopération au-delà des seules collectivités en associant sur chaque thématique des entreprises et associations concernées. L'expérience de l'économie sociale et solidaire (ESS) montre que l'initiative entrepreneuriale, associative ou collective, inspire souvent l'action publique qui, à son niveau, a la capacité de monter en généralité, d'outiller et de soutenir sur la durée pour pérenniser.

En plus de la société civile organisée, les actions élaborées dans le cadre des Contrats pourraient être enrichies en associant les habitants du territoire. Ceux-ci pourraient être associés comme des experts d'usage, des experts de la vie quotidienne sur leur territoire, et se faire les ambassadeurs convaincus de la démarche. Ce qui nécessite de les considérer non pas uniquement comme des consommateurs des nouveaux services que les Contrats de réciprocité pourraient mettre à leur disposition, et pourrait être le chemin le plus direct pour atteindre l'objectif évoqué par certains : « la réussite, ce sera quand les citoyens trouveront des preuves visibles, tangibles, concrètes, d'augmentation de leurs opportunités personnelles et professionnelles, et d'amélioration de leur qualité de vie ».

UNE HISTOIRE JEUNE ET ENCOURAGEANTE

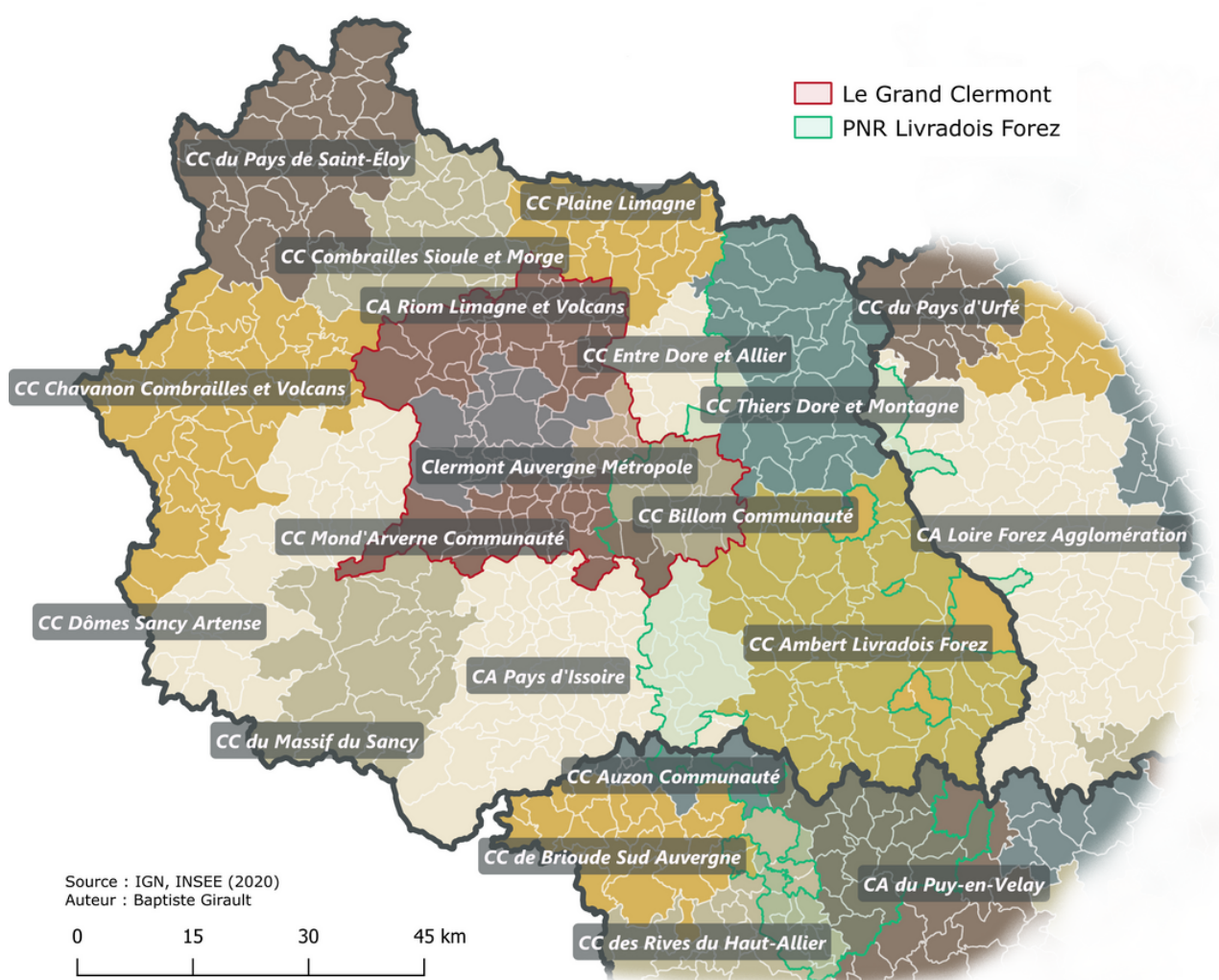
L'existence-même des Contrats, l'ambition affichée et l'implication de toutes les Communautés de Communes dans le processus, la réalité et la régularité de leur fonctionnement, l'animation réussie par l'ATU, impliquant les élus des intercommunalités dans la conduite des ateliers de travail et de partage, l'émergence de projets concrets dans tous les domaines, sont les premiers acquis d'une démarche de coopération prometteuse.

Les Contrats de réciprocité signés depuis un peu plus d'un an sont actifs. Des initiatives concrètes y ont trouvé place et de l'aveu même de ceux qui s'y sont ralliés les derniers, nul n' imagine plus désormais rester en marge de cette dynamique. Cet aspect est à considérer comme un succès en soi.

L'amplification de la dynamique territoriale de coopération tiendra sans doute dans l'approfondissement des méthodes utilisées jusqu'alors.

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

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 questionnaire 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



Didiervberghe, 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 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 réciprocité 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.

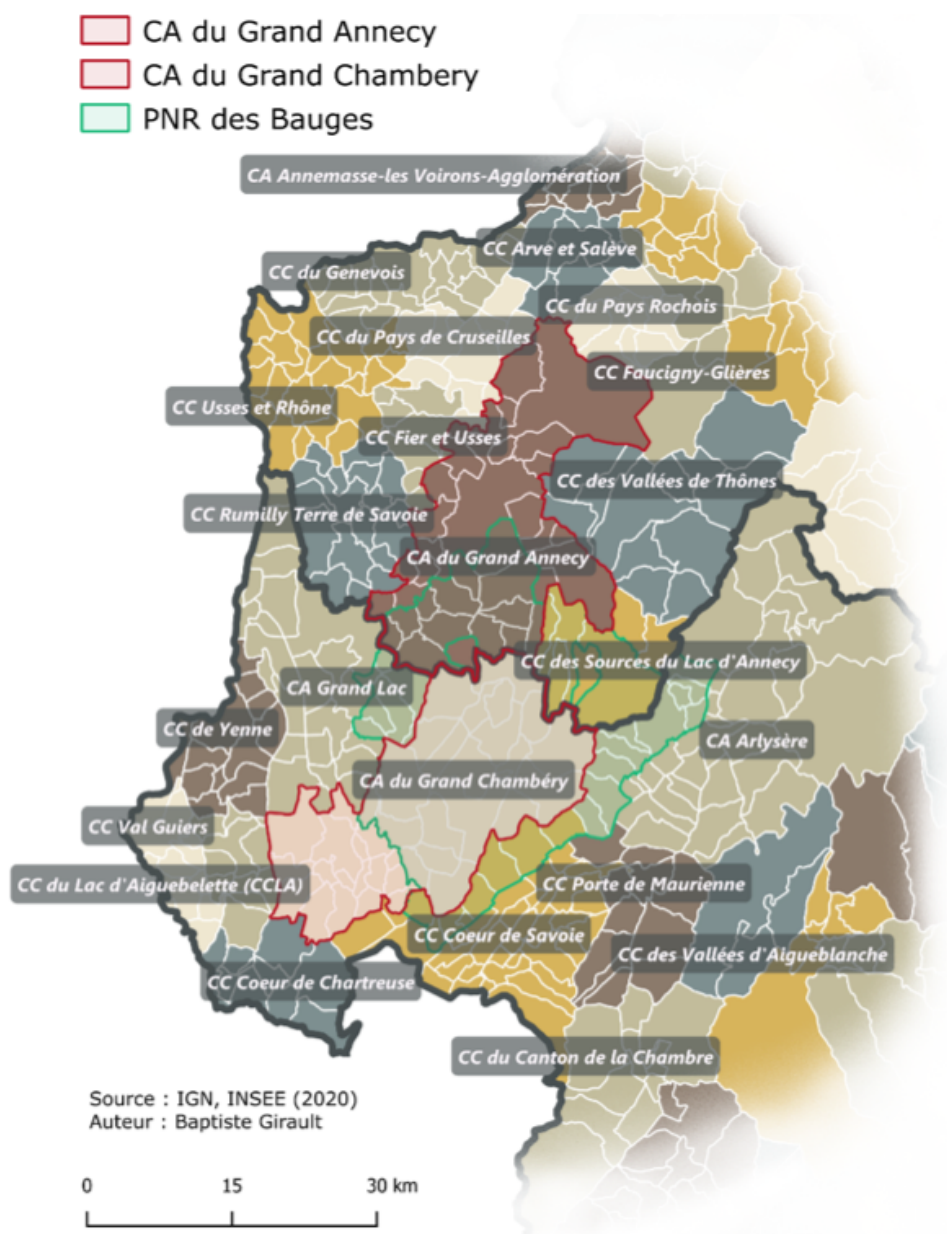
PLUSIEURS PISTES DE RÉFLEXION SEMBLENT ÉMERGER

- 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 la 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.

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

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 Annecy 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.

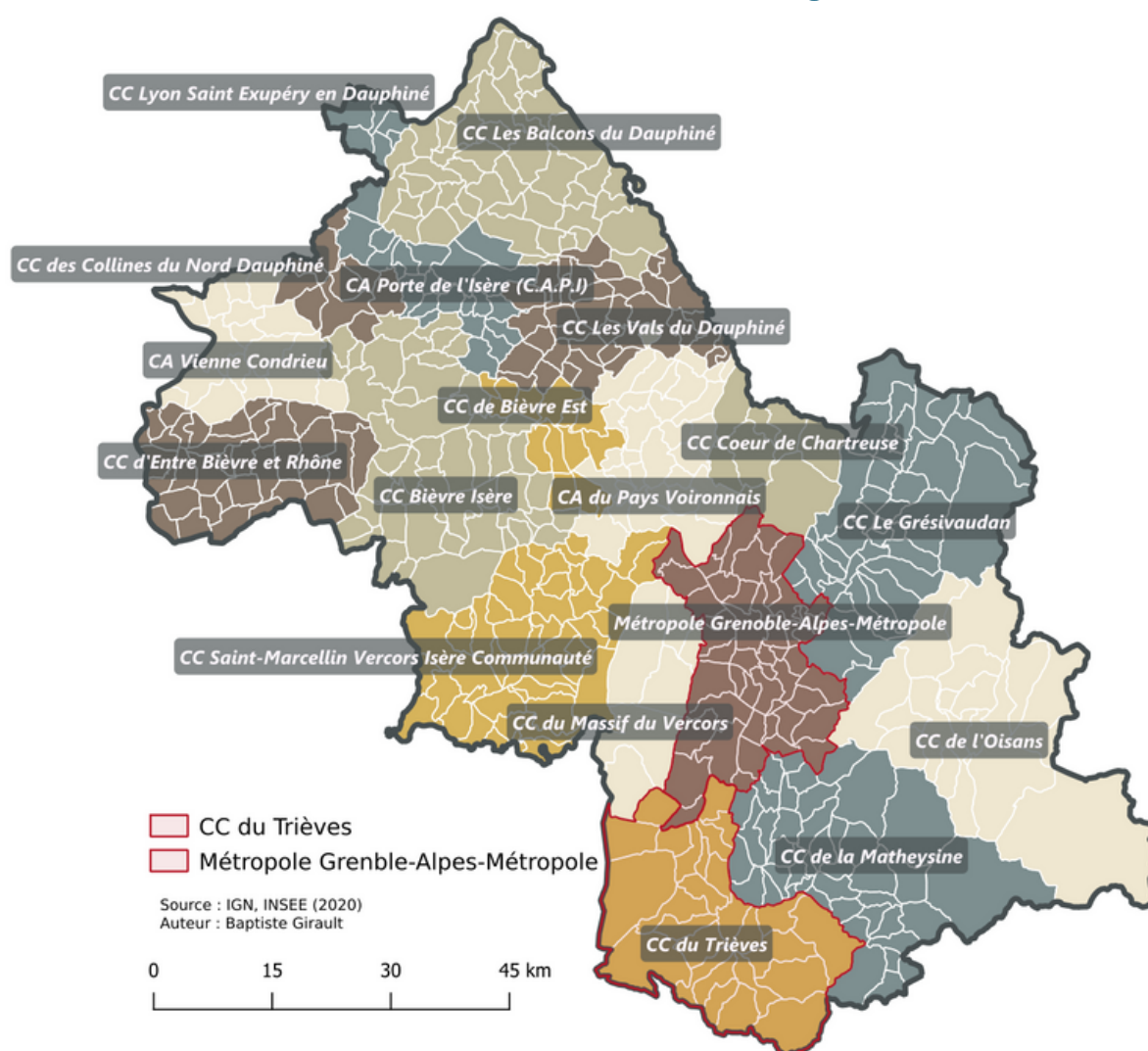
Sans remettre pleinement en cause la place du Parc des Bauges dans l'échiquier territorial, les récentes évolutions administratives ont perturbé les relations rural-urbain entre le territoire des Bauges et les Agglomérations alentours. Il s'agit aujourd'hui de renforcer et de construire de nouvelles 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".

En Isère, la recherche d'une coopération exemplaire entre ruralité et Métropole

L'objet de cette Écoute territoriale est le Contrat de réciprocité en cours d'élaboration à l'automne 2019 et signé en janvier 2020 entre la Communauté de Communes du Trièves (CCT), Grenoble-Alpes Métropole (GAM) et le département de l'Isère.

Engager la transition écologique à l'échelle du « grand territoire »





Au fur et à mesure des rencontres avec des élus et chargés de missions des collectivités concernées, il est apparu à notre équipe que ce Contrat de réciprocité (formalisation prévue par la loi d'une coopération interterritoriale) entre GAM et la CCT, s'inscrivait dans une histoire longue, parfois mouvementée, parfois très novatrice, des relations de la Métropole grenobloise avec ses territoires voisins. Il émerge aussi dans un contexte où l'intégration du sud grenoblois dans la Métropole pour atteindre la population critique nécessaire au passage en Métropole a marqué toute l'aire urbaine.

Le Contrat de réciprocité intervient à un moment clef pour les deux territoires : la fin de la période d'intégration - depuis 2012 - des 3 Communautés de Communes initiales au sein d'une seule Communauté de Communes du Trièves, d'une part ; le constat des effets d'une nouvelle politique de voisinage lancée en 2014 pour la Métropole d'autre part.

C'est pourquoi cette Écoute réinscrit les thématiques du Contrat de réciprocité dans les problématiques de coopération de la Métropole avec ses territoires voisins.

En termes d'alimentation et d'agriculture, de transport et mobilités, de politique montagne, de filière bois, de politique de l'eau..., le Contrat de réciprocité s'inscrit dans la philosophie des politiques thématiques de coopération territoriale de la Métropole avec son voisinage, dans un contexte de défiance face à la métropolisation.

L'Écoute rend aussi compte de la démarche parallèle d'élaboration du Contrat de Transition Écologique (CTE), porté par les deux collectivités.

Le Contrat de réciprocité relève d'une démarche volontaire et expérimentale de coopération renforcée, non impulsée par l'État et sans ses représentants, entre un territoire urbain et tout ou partie de son « arrière-pays » rural. Il engage ici 3 institutions.

Le préambule du Contrat indique qu'il doit répondre à des enjeux communs de développement sur un périmètre qui dépasse celui de chaque EPCI et qu'il apparaît nécessaire de coordonner et d'adapter les projets à l'échelle du « grand territoire ».

En tant que coopération, le Contrat de réciprocité est aussi présenté comme une démarche « culturelle » qui « nécessite un apprentissage par les acteurs mobilisés des fonctionnements et besoins de chacun des territoires ». Cet apprentissage prend du temps : s'il n'existe pas de durée standard d'un contrat de réciprocité, celle-ci est nécessairement une démarche pluriannuelle et son application nécessite une évaluation régulière.

En termes de contenus, « si on devait, en une phrase, résumer ce Contrat de réciprocité, on dirait que c'est un panier de biens et de services dans un équilibre gagnant/gagnant », indique Stéphane Loukianoff, directeur du pôle développement à la CCT, en charge de la coordination du Contrat.

Le Contrat de Transition Écologique est une politique publique de l'État, portant dans le cas observé sur le même périmètre géographique que le Contrat de réciprocité. C'est une démarche de partenariat entre l'État et les collectivités locales, associant notamment les entreprises et les associations. L'objectif est d'accompagner la réalisation de projets concrets contribuant à la mutation écologique et économique des territoires et de constituer un réseau de collectivités en transition qui font la preuve de leur engagement écologique et jouent le rôle de démonstrateurs.

Les CTE incarnent la traduction dans les territoires des engagements écologiques internationaux de la France, qui en constituent alors la toile de fond. Ces contrats mobilisent l'ensemble des « moyens d'accompagnement existants » (des crédits de droit commun donc) au profit des collectivités locales, entreprises et populations des territoires retenus.

Le territoire et ses dynamiques

Par l'ouest, venant de Lyon, c'est en surplomb qu'on entre, via l'autoroute ou le TGV sur le territoire de la Métropole. Un seuil bien marqué à 550m d'altitude entre Lyon et Grenoble et, traversant le Voironnais, la plaine de Grenoble s'offre à la vue, souvent embrumée dans le lointain en bas, fortement enchâssée par la Chartreuse et le Vercors, bloquée à l'Est par Belledonne. La montagne est ainsi constituante de Grenoble-Alpes Métropole mais n'en fait que partiellement partie administrativement.

Pour aller en Trièves, la route de Gap ou le chemin de fer vers le sud en direction du col de la Croix-Haute montent lentement entre Vercors et Drac. Vous êtes là sur le versant Grenoble de la Communauté de Communes du Trièves, à caractère un peu plus péri-urbain. Par le col du Fau, vous débouchez sur un plateau vallonné d'une douceur incroyable, à perte d'horizon jusqu'aux confins du Drac, dominée à l'ouest par la muraille du Mont Aiguille. Un territoire de montagne, porteur historique et singulier d'un développement local aux portes de la Métropole.

La CC du Trièves et la Métropole sont de surfaces comparables - autour de 600 km² - avec un écart de population de 1 à 45 : 10 000 habitants pour le Trièves avec 27 communes et 15 habitants/km² et 450 000 habitants avec 49 communes et 3800 habitants/km² pour la Métropole, qui concentre ainsi 50% des emplois du département de l'Isère.

Genèse d'un Contrat de réciprocité

Jérôme Fauconnier, président de la CCT, souligne que le Trièves a un bassin naturel tourné vers Grenoble où un tiers de la population travaille.

La Communauté de Communes du Trièves a été créée le 1er janvier 2012, à la suite de la fusion des trois communautés de communes des cantons de Clelles, Mens et Monestier de Clermont.

Le Trièves est un territoire pour une grande partie rural et pour une plus petite partie périurbain vers Grenoble (phénomène accentué depuis l'arrivée de l'autoroute A51 en 2008) dont l'agriculture est la première activité économique. Jérôme Fauconnier pointe une fragilité sur la démographie agricole assez commune aux territoires ruraux : 1/3 des exploitants seraient sur le départ dans moins de 5 ans. Plusieurs dynamiques de transitions sont à l'œuvre dans le domaine agricole :

- Une augmentation depuis plusieurs années de la part du bio ;
- L'importance des circuits courts dans le Trièves ;
- Un maintien sur le territoire de la plus-value de transformation à travers un Groupement d'Intérêt Économique (GIE) de commercialisation.

Par ailleurs, l'économie productive s'appuie sur un tissu de TPE et de PME assez dense dans le BTP. Le Trièves est aussi un territoire attractif du fait de la qualité de son patrimoine naturel et culturel, et l'économie présentielle concentre les deux tiers des emplois.

Territoire d'innovation sociale, le Trièves voit aussi la création d'une monnaie locale le CAIRN acceptée par une trentaine de partenaires.

C'est en 2017, à la foire annuelle de la transition de Mens, initiée par l'association Trièves Transition Ecologie sur le thème des relations ville - campagne, que l'idée d'un Contrat de réciprocité a été envisagée entre Christophe Ferrari, président de GAM et Jérôme Fauconnier, président de la CC du Trièves.

À l'automne 2017, sous l'impulsion du président du Trièves, il est convenu que le Département soit également signataire du Contrat et soit donc associé à son élaboration. Les deux présidents, sans incitation de l'État, scellent alors un accord à l'origine du Contrat. Jérôme Fauconnier va plus loin en notant que la baisse de la présence de l'État dans leur territoire fait de la CC un interlocuteur généraliste naturel de ce Contrat.

LES ÉTAPES DE LA CONSTRUCTION

Dès décembre 2017, soit quelques semaines après la foire de Mens, les présidents de la CC du Trièves et de la Métropole convenaient du lancement dès janvier 2018 de l'élaboration du Contrat et identifiaient les premiers champs thématiques sur lesquels travailler :

- Les mobilités ;
- L'agriculture bio pour fournir Grenoble, très en demande ;
- La forêt et le bois plaquette (biomasse) ;
- L'économie avec l'espoir d'une irrigation depuis la Métropole ;
- Le tourisme avec la Métropole vue comme « recruteur naturel » pour le Trièves.

Au premier semestre 2018, les techniciens des deux intercommunalités se sont réunis à plusieurs reprises pour « vérifier » le potentiel de coopération entre les deux collectivités. Ce travail a donné lieu à un séminaire commun à la fin de l'été qui s'est déroulé au Centre Terre Vivante à Mens.

Il a rassemblé une partie des exécutifs et des techniciens des deux collectivités en vue de l'élaboration du futur Contrat de réciprocité.

Il s'agit là d'une étape symbolique marquant la confirmation de l'intérêt de la démarche au regard des premiers travaux des techniciens et qui a permis de valider politiquement la poursuite et l'approfondissement de cette élaboration.

Fin janvier 2019, les deux territoires ont appris qu'ils étaient sélectionnés pour élaborer et signer avec l'État un Contrat de Transition Écologique. Les mois qui ont suivi ont été principalement axés sur l'élaboration technique de ce Contrat (qui devait être signé en juillet selon l'État). Le choix a été fait de reprendre en grande partie les champs thématiques du Contrat de réciprocité, avec un angle davantage « transition écologique » et sous forme d'actions plus concrètes.

Parallèlement, un protocole d'accord entre le Département, la CCT et GAM a été signé en mai 2019 (et présenté aux conseils communautaires) pour valider cette démarche d'élaboration du Contrat de réciprocité, en vue d'une signature fin 2019.

En juillet 2019, les fiches du Contrat de réciprocité ont alors pu intégrer les actions et objectifs du Contrat de Transition Écologique pour plus de cohérence.

En novembre 2019, le projet de Contrat et ses fiches actions sont validés en Comité de pilotage du Contrat de réciprocité puis par les 2 conseils communautaires et par le département en décembre. Le Contrat est finalement signé formellement par les représentants des 3 collectivités le 9 janvier 2020. Les instances du Contrat de réciprocité devraient être installées après les élections municipales et les groupes de travail thématiques ouverts aux acteurs locaux seront alors mis en place pour étoffer ces coopérations.

Cette démarche expérimentale mobilise les services techniques des deux intercommunalités et devrait associer à l'avenir d'autres partenaires institutionnels mais aussi des acteurs publics et privés des deux territoires.

UN CONTRAT DE RÉCIPROCITÉ COUPLÉ À UN CONTRAT DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE

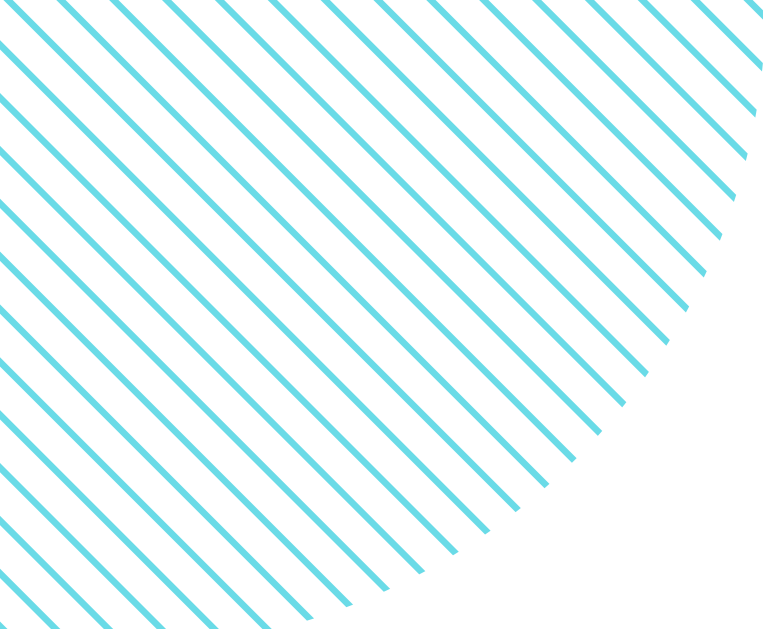
L'État, par le Préfet de l'Isère, au constat du travail de coopération engagé entre les deux territoires, propose de travailler sur le même périmètre pour élaborer un Contrat de Transition Écologique (CTE). Il donne ainsi un accès facilité aux dispositifs de droit commun. Les deux collectivités y ont vu une voie complémentaire permettant de financer des actions du Contrat de réciprocité communes avec le CTE.

Pour C. Ferrari, le CTE apparaît donc comme un premier résultat du Contrat de réciprocité en élaboration. Sa construction - en 4 mois - occupe alors toute l'énergie des équipes avant de revenir à la finalisation du Contrat de réciprocité. Le CTE aura d'une certaine manière été un accélérateur de précision des actions du Contrat de réciprocité dont il déplace le centre de gravité un peu plus vers la transition écologique, bien que le thème de l'énergie y soit peu présent. Certaines thématiques en profitent particulièrement parce qu'il s'agit de figures imposées par l'État : tourisme durable, coworking, matériauthèque...

UNE MÉTHODE

La construction du Contrat de réciprocité s'est heurtée à deux obstacles :

- Des freins matériels : temps, distance...
- La lente prise de conscience de l'intérêt communautaire : comme dans d'autres territoires, en Trièves « on est plus maire que Vice-Président de la CC » elle-même récente et issue de fusion de 3 intercommunalités.



DES ENJEUX, MOTIVATIONS ET LÉGITIMITÉS COMPLÉMENTAIRES

Pour le Trièves, l'opportunité de revenir dans le jeu de la coopération métropolitaine

Jean-Bernard Bellier, Vice-président de la CC, décrit la réticence dont il a fallu sortir concernant les politiques de coopération avec une Métropole historiquement soupçonnée de volonté d'absorption.

On comprend l'enjeu et la difficulté de construction d'une politique intrinsèquement communautaire et de surcroît interterritoriale tel qu'un Contrat de réciprocité.

Il a donc fallu deux années pour formaliser ce document, dans un travail essentiellement fait entre techniciens. Stéphane Loukianoff (CCT) et Marijke Pols (Directrice des politiques contractuelles et de l'environnement - GAM) notent d'ailleurs la réussite de cette élaboration alors même que le travail entre les deux institutions existait peu auparavant. Le bon dialogue établi entre administrations a ainsi permis de « jouer » sur la production du CTE.

S'agissant d'une coopération entre territoires, et pas seulement entre structures, avec « une démarche d'acculturation des acteurs », l'équipe de l'Unadel s'interroge sur les freins que pourraient constituer :

- L'absence d'état des lieux initial (forces et faiblesses), de relevé des complémentarités territoriales, d'évaluation des différents flux entre les deux territoires ;
- La faible mobilisation des acteurs en préalable ;
- L'absence d'implication du Conseil de Développement de la Métropole.

Notons que, l'État a demandé la production du CTE en 4 mois, rendant ainsi plus difficile à mettre en œuvre la préconisation d'élaboration participative du Contrat prévue pour les CTE.

Le plan alimentaire en constitue un exemple par sa stratégie transversale. Il y a quelques années, le Trièves s'est retiré de la stratégie alimentaire interterritoriale par manque de moyens d'ingénierie d'une part, au vu des difficultés de la démarche de fusion des 3 Communautés de communes au cours de cette période d'autres part, et enfin, parce que la démarche était à l'époque perçue du Trièves comme une « usine à gaz ». Le Trièves est ainsi revenu dans cette coopération dès 2019 via le Contrat de réciprocité alors en préparation.

Jérôme Fauconnier reconnaît aussi que la CC du Trièves « est passée à côté du Schéma de Cohérence Territoriale » de l'aire urbaine grenobloise qui visait à redensifier la ville et était vécu comme une contrainte sur leurs espaces. Le Contrat de réciprocité est donc aussi la manifestation d'une volonté de revenir dans le jeu métropolitain jugé indispensable à l'avenir du territoire.

Pour le président de la CCT, l'absence de concurrence entre les deux territoires a été un constat préalable ouvrant la voie à l'élaboration du Contrat. « Nous n'étions en concurrence sur rien... » dit-il. Pour Lilian Vargas, Chef Service Agriculture Forêt Biodiversité Montagne de la Métropole, le Contrat de réciprocité avec le Trièves, a été une vraie opportunité de coopération sur des politiques publiques. Ce n'était plus réellement le cas depuis longtemps, alors que des partenariats anciens, se poursuivaient avec d'autres territoires.

Pour la Métropole, « déminer » et rechercher l'exemplarité d'une coopération

La Métropole met en œuvre depuis 2014 une politique de coopération globale permettant notamment de restaurer la confiance entre la Métropole et ses territoires voisins. C'est dans cette optique que la proposition a été reprise puisque « des intentions s'exprimaient de part et d'autre, des changements de regards s'effectuaient ».

Le Contrat de réciprocité avec le Trièves est un des signes forts d'une amélioration notable des relations entre la Métropole et ses territoires voisins, après une mandature précédente qui, aux dires des personnes rencontrées, avait cristallisé les tensions.

En 2014, les rapports de la Métropole avec des territoires voisins sont très dégradés. 8 des 16 communes concernées par la Commission Départementale de Coopération Intercommunale sont réticentes face à une métropole « ogresse ». Deux dossiers sont particulièrement sensibles : le projet de téléphérique entre Grenoble et le Vercors d'une part ; la relation avec le Voironnais d'autre part avec le projet VEGA (Voiron et Grenoble Associés) de rapprochement des deux agglomérations où la structure semblait préexister au projet. Mais la situation avec les autres voisinages de la Matheysine (La Mûre), du Grésivaudan (structure transport) et l'Oisans ne semblait guère meilleure.

Un renversement de paradigme semble avoir été travaillé depuis cette période. Les maîtres mots en sont l'apaisement - pas d'accroissement territoriale de la Métropole - et la coopération - sur des objets concrets. Une coopération qui respecte l'autonomie de chacun et fondée sur l'intérêt commun.

À la Métropole, on parle de « pédagogie par la preuve » : un terreau propice était par exemple présent sur les déchets avec 7 intercommunalités (au-delà de l'aire métropolitaine jusqu'à Valence) avec un investissement important sur un centre de tri/méthanisation avec groupement de commande. Aujourd'hui, un syndicat de transport, capable de porter un RER Métropolitain est en cours de constitution avec 11 intercommunalités.

C'est aussi un projet coopératif qui permet de garder une cohérence stratégique : ce qui pourra se développer avec le Trièves doit permettre à la Métropole d'illustrer un travail sur une plus grande échelle avec les autres territoires voisins dans un esprit non pas d'hégémonie, mais de coopération et d'intelligence collective.

UN TERREAU D'ACTEURS FAVORABLES DANS L'AIRE URBAINE GRENOBLOISE ET EN TRIÈVES

Le sujet central du Contrat de réciprocité est la réflexion autour du lien ville-campagne et la construction de cette relation. Cette réflexion se construit ainsi parallèlement sur les deux territoires.

Lilian Vargas (GAM) note d'abord l'impulsion donnée par la Datar qui travaille, dès les années 90 sur les phénomènes périurbains et sur la « rurbanisation ». Puis, peu connue du grand public, l'influence de l'ADEYG (Association pour le Développement de l'Agriculture dans l'Y Grenoblois) semble notable. Dès 1984, elle étudie la périurbanisation et l'agriculture périurbaine. On y trouve l'influence déterminante de la Jeunesse Agricole Catholique (JAC) et de figures du développement local en phase avec le « laboratoire » grenoblois. L'ADEYG a été ainsi à l'origine de la démarche qualité, puis de « Terres en ville » et de la prise en compte de l'agriculture dans le SCoT... toutes les communes ont ainsi intégré cette problématique dans leurs documents d'urbanisme.

L'association Trièves Transition Écologie (TTE) : un acteur local très présent

L'association Trièves Transition Écologie (TTE) est également un élément moteur de cette dynamique. Les élus le notent et le justifient d'abord par son ancienneté, par sa « passion » pour la participation des habitants à la vie publique, puis par sa forte implication dans l'Agenda 21 local et auparavant dans le SCoT. TTE note quant à elle que cette culture du débat irrigue le Trièves avec 3 communes où sont élaborés des projets participatifs de transition.

Les transitions sont l'horizon du travail de TTE avec un Trièves candidat à l'expérimentation territoires zéro chômeurs de longue durée (40 acteurs associés), dont un programme de suivi sur l'agriculture. Des actions dans lesquelles les élus sont en posture de soutien et de facilitation des actions de la société locale. Une vision proche de celle affichée par Jérôme Fauconnier pour qui le rôle de la CC est de soutenir les initiatives et d'être « perméable aux initiatives du territoire ».

TTE pointe aussi l'enjeu sur les installations agricoles en rappelant le premier Plan Local d'Installation de Rhône Alpes pour le Trièves. Pour l'association, le Plan Alimentaire Inter Territorial que le Trièves intègre nécessite un travail original sur le foncier et plus globalement une reprise du « fil agricole » un peu perdu à la fusion des Communautés de communes. Le Contrat de réciprocité en est pour eux l'occasion.

Le Département de l'Isère partenaire du Contrat de réciprocité

Le Département de l'Isère est satisfait de trouver des axes de complémentarité et de travail en commun avec la Métropole. Le refus de la Métropole de reprendre dans son giron et sur son territoire les compétences du Département permet en effet à celui-ci de ne pas exercer ses compétences sur les seuls territoires ruraux de l'Isère.

Ajoutons qu'il fait partie des départements ayant encore des marges de manœuvres financières et reste donc un acteur incontournable des grands projets du territoire.

Disposant à Mens d'une maison du département avec 30 techniciens, le département de l'Isère est un partenaire d'appui fort pour la mise en œuvre des politiques publiques de la CC du Trièves.

On notera enfin que le Département de l'Isère exploite un réseau dense de liaisons intra-départementales par bus. Sa place dans l'Autorité Organisatrice de la Mobilité en création était souhaitée et perçue comme naturelle par les acteurs.

Contexte métropolitain et réciprocité ou comment la coopération se dessine

Le tableau suivant résume par thématique les différentes actions ou dynamique de travail à l'œuvre dans le cadre du Contrat de réciprocité. Un focus sur les mobilités et le tourisme est ensuite proposé.

LES 7 CHAMPS THÉMATIQUES DE COOPÉRATION INTERTERRITORIALE

Thématique	Actions Stratégiques
Gestion des déchets	❖ Nouveau centre de tri des déchets ménagers, sur le site ATAHNOR, avec valorisation énergétique ❖ Gestion in situ des bio déchets ❖ Choix des modes de gestion – partage de bonnes pratiques et éléments méthodologiques
Tourisme	❖ Diffusion de l'information touristique des deux territoires ❖ Produits touristiques combinés – éco tourisme, tourisme d'affaire, culture et savoir ❖ Élargissement du Grenoble Métropole Pass aux prestataires du Trièves ❖ Maillage de projets structurés autour du vélo et de la randonnée
Agriculture et alimentation	❖ Participation du Trièves à la stratégie agricole et alimentaire interterritoriale ❖ Intégration du Trièves au pôle agroalimentaire de l'Isère ❖ Développement de l'installation agricole au sein des deux territoires
Forêt et filière bois	❖ Animation concertée ❖ Travail commun sur le bois-énergie et bois-construction ❖ Gestion multifonctionnelle des forêts
Développement économique	❖ Renforcement des filières économiques communes aux deux territoires : sports de pleine nature, restauration et circuits courts. ❖ Animation économique partagée, promotion événementielle, mise en relation des porteurs de projets ❖ Aspects économiques de la mobilité : développement du coworking et du télétravail
Mobilités	❖ Amélioration des infrastructures Trièves Métropole ❖ Nouvelle structure de gouvernance à l'échelle du bassin de vie (AOM) pour la gestion des transports routiers et le co-voiturage
Gestion de l'eau (solidarité amont/aval)	❖ Stratégie d'aménagement et de gestion cohérente à l'échelle du bassin versant du Drac isérois, incarnée dans le contrat de rivière signé en 2018 ❖ Restauration des continuités écologiques et sédimentaires, préservation et la gestion des zones humides ❖ Lutte contre la vulnérabilité liée aux risques d'inondation ❖ Lutte contre les espèces invasives

MOBILITÉS

La politique de transports et mobilités de la Métropole a été impactée à partir de 2014 par la nécessité de rétablir la confiance avec les territoires voisins suspectant une volonté « d'annexion », nous dit Yann Mongaburu, président du Syndicat Mixte des Transports en Commun de l'agglomération grenobloise (SMTC). La co-responsabilité et la réciprocité existent si on parle d'égal à égal avec ses territoires voisins. Or le contexte en 2014 était :

- L'intégration contrainte du sud Grenoblois à la Métropole pour arriver au seuil d'habitants nécessaires ;
- La crise induite par le projet de téléphérique reliant Grenoble au Vercors.

C'est ainsi que la décision fut prise d'abandonner le projet de téléphérique en l'état. La Métropole, n'avait plus vocation à s'élargir et donc à annexer. Il s'agissait de construire les conditions d'un travail en coopération à travers une politique qui dépasse le territoire de la Métropole. Deux axes forts furent présentés dans ce sens :

A1) Régénération de la ligne Grenoble-Gap : elle est nécessaire avant fin 2020 (sous peine de fermeture) pour des raisons de sécurité dans sa partie basse périurbaine vers Grenoble. 2M € sont engagés par la Métropole. Le Contrat de Plan État-Région (CPER) comporte les crédits pour une préservation intégrale de la ligne. C'est l'artère vitale du Trièves.

A2) Établissement d'un Plan de Déplacement Urbain (PDU) avec création d'un syndicat mixte Autorité Organisatrice des Mobilités (AOM) du territoire avec le Département et la Métropole, la Région étant partie prenante du PDU. Une délibération du SMTC en 2016 fixe l'objectif d'être territoire « COP 21 compatible ».

Elle est suivie de deux ans de travail pour un diagnostic avec le constat de flux de navetteurs, construisant une vision de la mobilité à l'échelle du plus Grand Territoire. Deux solutions pour répondre à ce défi ressortent :

- Un RER à la Grenobloise : Réseau Express Régional cadencé intégrant les différentes branches ferroviaires se croisant à Grenoble et intégrant la ligne SNCF jusqu'à Clelles ;
- La systématisation du co-voiturage sur moyenne distance.

On entre aussi dans une dynamique d'évolution institutionnelle avec la création d'un syndicat mixte des transports (le SMAG) intégrant d'autres territoires (Grésivaudan et Voironnais) pour obtenir en 2021 la compétence « mobilités » déléguée par 8 intercommunalités dont le Trièves.

Seul territoire à signer un Contrat de Réciprocité avec la Métropole, le Trièves est avancé dans les discussions sur des propositions concrètes. Il s'agit de créer les conditions d'une liberté de déplacement avec toutes les solutions de mobilités :

- Engagement du Département de 56 M€ sur l'amélioration de la RD 1075 (ex. nationale), le projet d'extension de l'A51 au-delà du Col du Fau ayant été abandonné ;
- Mise en place d'outils en faveur de la voiture partagée en direction des « autosolistes » ;
- Retour d'expériences sur l'utilisation de l'hydrogène et du gaz naturel pour véhicules ;
- Intégration de la gestion des transports routiers de voyageurs et des nouvelles mobilités (covoiturage), assurant les liaisons entre Trièves et Métropole dans une structure de gouvernance à l'échelle du bassin de vie (40% des actifs du Trièves descendent soit 1700 navetteurs. Inversement, 500 métropolitains montent travailler en Trièves quotidiennement).



Pour réaliser des travaux d'urgence et sauvegarder la ligne SNCF, hors contrat de réciprocité, la Métropole s'engage sur des crédits au-delà de son périmètre (jusqu'à Clelles-Mens) sur la ligne SNCF Grenoble-Gap, artère vitale du Trièves et du RER métropolitain. Cet engagement est aussi la conséquence des bonnes relations établies dans le cadre de l'élaboration du Contrat de réciprocité, indique le Trièves.

Le lancement de l'étude de « valorisation du développement des territoires de la ligne Grenoble Gap (2020-2021) » est un aboutissement concret de cette coopération CCT-GAM par le Contrat de réciprocité, bien que cette étude ne soit pas spécifiquement mentionnée dans le Contrat (ni dans le CTE).

La réciprocité dans la mobilité, c'est pour le Trièves une co-responsabilité dans le développement des transports décarbonés à l'échelle du grand bassin de vie. Il bénéficie en retour de l'appui financier de la Métro (ligne SNCF) et de son ingénierie. Sa participation à une Autorité Organisatrice de la Mobilité à l'échelle du « grand territoire » signe aussi, via le Contrat de réciprocité, une implication dans la coopération interterritoriale.

TOURISME

La prise de compétence de la Métropole date de 2016 et est donc relativement récente. Les axes de coopération du Contrat de réciprocité sont par ailleurs assez clairs.

- Un axe général : renforcer l'attractivité touristique globale des deux territoires jusqu'à l'échelle internationale et donc promouvoir l'agglomération et ses massifs vis-à-vis d'un public extérieur.

Avec des déclinaisons opérationnelles :

- La diffusion de l'information touristique des deux territoires et la promotion réciproque : le Trièves va pouvoir bénéficier des réseaux et de la force de frappe de la Métropole ;
- L'intégration dans le Grenoble Pass, la conception et la commercialisation de produits touristiques communs comme la vente de croisières bateau sur le lac du Monteynard (Drac) ou encore des visites du Centre Terre Vivante ou de l'Odyssée vert, parcours pédestre de découverte de la canopée à Gresse-en-Vercors.

La complémentarité et l'intérêt mutuel des deux territoires apparaissent assez évidents : le Trièves est dans la proximité d'une unité urbaine de 500 000 habitants. Ainsi, la réciprocité en matière de tourisme est pour nos interlocuteurs un domaine de réussite. Des complémentarités ont été identifiées rapidement entre les deux territoires et c'est là également que des actions nouvelles de coopération ont été mises en place sans attendre la signature du Contrat :

- Des outils concrets : Skippasse, Educ Tour (voyage d'étude en Suisse) ;
- L'organisation de séminaires pour les entreprises dans le Trièves ;
- Une base de données commune ;
- Travail commun sur le tourisme décarboné et l'éco-tourisme (circuits vélo et trails).

En termes de réciprocité, la fiche mentionne peu les flux et donc les échanges urbain/rural. La question de l'absence d'état des lieux initial (forces et faiblesses) et d'une analyse des flux et du tourisme de proximité et des perspectives est posée : que font les grenoblois le week-end ? Lors des petites vacances ? Vont-ils dans le Trièves l'hiver pour le ski ? Et l'été ? Y a-t-il beaucoup d'urbains qui possèdent une résidence secondaire dans le Trièves ? etc.

L'appui du Trièves par une structure de promotion importante va de soi mais quelles sont les missions de la zone rurale à l'égard de la ville ? Envisage-t-on une politique massive d'accueil et d'éducation à l'environnement ? Les classes natures sont-elles systématisées ? Des jumelages quartier-village sont-ils envisagés ?

La gouvernance du Contrat de réciprocité

La gouvernance du Contrat s'articule, assez classiquement, autour de trois comités :

- Un Comité de pilotage politique avec des représentants des 3 partenaires du Contrat de Réciprocité. Il est devenu Conseil de réciprocité depuis la signature du Contrat. Le Conseil de réciprocité pourra associer, autant que de besoin, les représentants de l'État, de la Région, des associations et structures représentatives des acteurs du Grand Territoire. C'est une instance plénière qui se réunira « au moins une fois par an » ;
- Un Comité technique, composé des référents techniques des trois collectivités concernées. Il a en charge la mobilisation des acteurs locaux et la préparation des Conseils de réciprocité ;
- Le Comité technique de suivi : chargé de définir les actions à mettre en œuvre, d'en assurer le suivi, le bilan et de préparer le Conseil de réciprocité. Il est co-animé par les pilotes techniques des 3 partenaires du Contrat et composé de l'ensemble des techniciens référents des actions. Il s'appuie sur des groupes de travail thématiques dans l'objectif de réunir les acteurs parties-prenantes des actions, afin d'en partager les contenus et de proposer au Conseil de réciprocité des nouveaux champs ou nouvelles actions de coopération.

L'animation des groupes thématiques, faite par les techniciens, apparaît déterminante sur la durée pour une gouvernance effectivement partagée du Contrat. En effet, un certain nombre d'axes relèvent concrètement de la structuration de filières : c'est-à-dire la mise en mouvement de ressources, d'acteurs privés et publics, et des consommateurs. Les modalités d'animation de ces filières sont donc importantes, d'autant que jusqu'à lors, l'ensemble de la démarche n'a pas été assis sur un état des lieux circonstancié, domaine par domaine, fait avec les acteurs.

LA RELATION ENTRE ADMINISTRATIONS DE TAILLES ET DE CAPACITÉS D'INTERVENTION TRÈS DIFFÉRENTES

La coopération plurithématique entre une métropole et un plus petit territoire peut apparaître comme un rapport entre « faible et fort ». Or, ce Contrat s'intègre dans une politique globale de coopération de la Métropole avec ses voisins, ce qui est de nature à réduire le déséquilibre.

Face au travail, relativement nouveau, engagé grâce au Contrat de réciprocité avec l'administration de la Métropole, les chargés de mission thématiques rencontrés dans le Trièves bien que passionnés par leur sujet, semblent relativement prudents sur les réalisations effectives issues du contrat.

Un certain désarroi semble perceptible et semble avoir quatre racines :

- Un doute sur le financement des actions du Contrat car trop dépendant du financement du CTE auquel ils ne croient guère ;
- L'absence de projet de territoire de la CC du Trièves après sa constitution en fusion de 3 ancienne CC ;
- La précarité de certains des postes, liée aux financements ponctuels ;
- La relation, délicate à gérer, avec une administration hyper qualifiée et puissante comme celle de la Métropole. Des symboles, à l'instar de ce que disait le Président de la Métropole lors de sa venue en Trièves, sont peut-être nécessaire comme la délocalisation de réunions in-situ ;

A contrario, nous disent les équipes du Trièves, l'appui de l'ingénierie métropolitaine concernant l'eau, les transports, les déchets... amène les équipes de la Métropole à s'immerger dans le Trièves pour mieux en comprendre les problématiques, ce qui est perçu comme étant très positif.

L'IMPLICATION DES ÉLUS COMMUNAUTAIRES ET DES COMMUNES

Tous les élus de La Métropole sont-ils présents dans la réflexion sur leurs territoires voisins ? Les vice-présidents et élus du Trièves sont-ils mobilisés dans la gouvernance du Contrat de Réciprocité telle qu'elle est présentée ? Le dispositif le précise peu, laissant ouvertes toutes les hypothèses. L'implication des élus, au-delà des plénières, paraît être une condition favorable à l'approfondissement de la réciprocité.

Le Contrat de réciprocité a principalement été lui construit par un travail de techniciens et non par la mobilisation de la société civile locale. La gouvernance du Contrat peut-elle y remédier, après coup ?

Une question est donc récurrente pour l'UNADEL : comment passe-t-on d'un projet de territoire ascendant à la production des politiques publiques correspondantes ?

Et demain, une métropole coopérative et solidaire ?

Trois questions principales ressortent :

- La coopération de Grenoble-Alpes Métropole avec ses territoires voisins, et singulièrement le Trièves, sur des objets concrets mais jusqu'à des politiques publiques très ambitieuses (transport, transition, déchets, biomasse...), est-elle une réponse pertinente aux critiques faites dans maints territoires à la métropolisation dévorante, excluante ou instrumentalisante ?
- Les budgets dégagés (ligne SNCF) et l'accès à l'ingénierie puissante de la Métropole (déchets, tourisme...) sont-ils des preuves suffisamment engageantes pour amener les territoires voisins à coopérer sur la construction non concurrentielle et coopérative d'un projet de territoire ?

- L'implication des territoires dans la réponse aux enjeux climatiques : le Contrat de réciprocité, non contraignant, oblige à un dialogue original, en particulier sur les enjeux climatiques dont tout le monde s'accorde à penser qu'ils nécessitent un changement d'échelle. Le Contrat de réciprocité est-il finalement le dispositif commun d'entrée dans une transition écologique ambitieuse ?

Ce Contrat de réciprocité paraît être au milieu du gué. Trois enjeux principaux sont perceptibles pour l'avenir :

- La gouvernance et l'implication citoyenne

Le développement d'un mode participatif de mise en œuvre des actions du Contrat (à défaut d'une construction participative) impliquant les acteurs de part et d'autre, et la mobilisation du Conseil de Développement de la Métropole semble important. Cela pourrait permettre, au-delà de quelques évidences, d'approfondir cette notion d'intérêt commun sous-jacente à l'idée de réciprocité et peut-être d'élargir le Contrat aux champs éducatifs et culturels ;

- Le passage d'une coopération entre collectivités à une coopération entre territoires

Avec une méthodologie de participation de la société civile qui reste à mettre en œuvre : groupes de travail thématiques, conseil de développement de la Métropole, conférence annuelle, enquêtes citoyennes, ambassadeurs du Contrat, etc.

- L'appropriation politique dans la durée

Ce genre de dispositif contractuel et de long court, doit être approprié par les élus au-delà des échéances électorales. La valorisation du sens de cette coopération semble alors importante, en développant des actions concrètes, en travaillant la convivialité et la symbolique...

La consolidation du Contrat passera sans doute par plus d'opérationnalité et un élargissement progressif des thématiques.

Pragmatisme financier et incertitude

Le Contrat de réciprocité GAM-CCT n'apporte pas de fonds spécifiques. Pourrait-il être financé dans le cadre du CTE ? En capitalisant sur les diverses contractualisations existantes et les fonds dédiés, pour donner des moyens à la réciprocité ? La question de l'arrivée effective de crédits sur le CTE reste posée avec un certain scepticisme. Le CTE apparaît comme un dispositif léger comme un projet de territoire à l'aune des transitions. Mais le temps imparti empêche une méthodologie participative et les financements sont « évolutifs » : on ne fait pas en 4 mois le tour des financeurs, disent les chargés de mission. Il y a donc une part de virtualité, qui n'entame pas cependant la fiabilité du Contrat de réciprocité.

Enseignements des Écoutes territoriales

La posture de coopération à l'épreuve des faits

Le principe de coopération est généralement perçu comme porteur d'un processus vertueux permettant de rendre plus efficace l'action des collectivités. Les raisons de coopérer sont variées, motivées par de nombreux sujets qui, faisant fi des « territoires prescrits », embrassent des ensembles géographiques multiples et souvent à géométrie variable et évolutive.

Le concept de l'interterritorialité posé par le géographe Martin Vanier, imaginait ainsi un régime de coopération généralisée, promouvant une posture d'agilité dans l'approche normative de la gestion des compétences et mettant en avant le principe de subsidiarité comme élément clef de la mobilisation des collectifs territoriaux. Cette conception propose un certain idéal-type de la coopération. Les Écoutes territoriales réalisées ont été l'occasion d'interroger et de s'interroger sur les principes qui pensent, justifient, et contribuent à l'édification de ces coopérations. Quelles logiques de complémentarité sont formulées ? De solidarités ? De l'agir (en) commun ?

Les quatre démarches suivies relatent des configurations et des processus aux dynamiques très variées quant à :

- la volonté politique exprimée par les parties prenantes ;
- aux objets et contenus concrets de coopération ;
- aux modalités de formalisation de la coopération.

C'est autour de ces trois entrées que nous avons choisi de dégager un certain nombre d'enseignements relatifs aux freins et aux leviers de coopération.

LA VOLONTÉ POLITIQUE

Parmi de nombreux autres dispositifs de veille vis-à-vis de l'actualité des territoires, ces Écoutes captent l'écho des processus de transformations induits par les lois NOTRe et MAPTAM et de leurs incidences. Les recompositions de services au sein des collectivités demeurent parfois encore inabouties et douloureuses, impliquant de fait des situations difficiles pour construire des chantiers et des projets de coopération. La coopération au sein des EPCI et en interne des collectivités semble alors être un préalable à la coopération interterritoriale qui demande de se tourner vers l'extérieur.

La vie des collectivités reste aussi très fortement tributaire des agendas politiques et de la fluctuation des équipes, non seulement d'élus mais aussi de techniciens. Ainsi la perspective des élections municipales peut tout bonnement suspendre les dynamiques malgré l'élan des techniciens.

L'implication des élus varient en fonction des contextes propres à chaque territoire institué (enjeux électoraux, démarches territoriales en cours types chartes etc.), or elle est fondamentale. Les démarches de coopération interterritoriale, qu'elles soient formalisées ou non se révèlent fragiles sans un réel portage politique.

Intervient enfin un mécanisme de pragmatisme politique. Derrière le principe généreux de la coopération, il y a forcément une incertitude politique : celle de s'assurer pouvoir « faire vivre cette coopération ». S'engager dans une coopération instituée est un acte politique, sur lequel les élus doivent pouvoir être certains qu'ils auront la capacité de présenter des résultats. Des réticences, résistances, s'expliquent donc aussi à ce niveau, faute d'assurance sur la solidité ou la faisabilité des projets.

LES OBJETS DE LA COOPÉRATION

Les thèmes traités concernent l'organisation des mobilités de proximité (transports en commun notamment), les filières courtes (alimentation, PAT, filière bois-énergie), l'économie circulaire (déchets), le développement économique (gestion des zones d'activités), l'énergie (liens inter-PCAET, Plateformes territoriales de rénovation énergétique...), le tourisme (liens entre Offices de tourisme, marques territoriales, campagne de promotion commune...) entre autres sujets.

LES MODALITÉS

Concernant les modalités, les manières de faire sont diverses. Certaines coopérations sont formalisées (Contrat de réciprocité, Plan Alimentaire Territorial, Chartes...), d'autres s'enclenchent autour d'un accord posant une déclaration d'intentions générales et un cadre de discussion pour la recherche de coopérations concrètes ultérieure. L'existence d'un contrat ex ante ou ex post s'avère dans tous les cas dynamisante dans les échanges entre services, élus, organismes professionnels. Elle peut même revêtir une fonction « thérapeutique » en mettant fin à des climats de tension lourds (exemple de relations entre Grenoble et Quatre Montagne dans le Vercors sur les transports et le processus de périurbanisation. cf. p.45).

Les différentes méthodologies et outils de travail et de formalisation utilisés sur les différents terrains nous amènent à réfléchir aux compétences professionnelles nécessaires à l'émergence de coopérations interterritoriales fructueuses.

Nous voyons donc un enjeu à formaliser un certain référentiel d'une « ingénierie de la coopération », capable d'encourager, d'animer et d'accompagner les dynamiques de coopérations afin de les élargir et de les pérenniser, tout en renforçant les projets dont elles sont le terreau.

Vers une ingénierie de la coopération

Coopérer n'est pas seulement un principe d'action mais l'expression d'une attitude. Cette expression implique l'acquisition et le partage de méthodologies, de savoir-faire et de savoir-être. Il s'agit d'un processus, qui nécessite d'abord du temps, une projection que l'on peut assimiler à deux étapes consécutives essentielles : celle de l'installation et celle de la maturation.

À cet égard les quatre Écoutes réalisées qui retracent des initiatives de coopération très récentes ne permettent pas d'observer tout le déroulement de ce processus, dans ses diverses implications, notamment sur l'organisation et les politiques des collectivités ainsi que sur le temps long. Il sera nécessaire de revenir observer ces expériences pour mettre à l'épreuve les hypothèses exprimées ci-dessous.

COOPÉRER ENTRE TERRITOIRES DE TAILLES DIFFÉRENTES

Nous restituons ce qui a pu être saisi des jeux d'acteurs et des postures au sein des espaces où ces coopérations sont discutées et prennent forme. Les témoignages recueillis dans ces quatre expériences rappellent d'abord les antécédents et les bénéfices des précédentes démarches de débat territorial induisant des aspects de coopération comme les SCoT (au niveau du Grand Clermont par exemple. cf. p.19).

Les Agglomérations et Métropoles se trouvent a priori dans un rapport de force qui leur est favorable vis-à-vis des territoires ruraux. Elles peuvent voir dans la démarche politique de coopération un moyen d'apaiser les relations avec leurs voisins (exemple de Grenoble) tout en consolidant leur rayonnement et leur rôle polarisant par effet "d'arrimage" de ces territoires (c'est la posture de Grand Chambéry par exemple).

La relation peut donc sembler asymétrique mais elle dépend aussi de l'échelle à laquelle elle se construit. En outre certaines agglomérations s'efforcent d'adopter une attitude plus horizontale (cas de Tours avec les intercommunalités environnantes). L'expérience montre également que les autres échelons de collectivités, départements et régions, peuvent aussi intervenir dans ces coopérations entre territoires.

Le processus de dialogue engagé avec l'affichage de coopération donne par ailleurs la parole à des élus de territoires dont le poids (politique, économique, culturel...) est plus faible. Ces derniers peuvent s'en servir pour exposer voire imposer à la table des négociations des problématiques spécifiques à leurs territoires. C'est dans cet esprit que s'est par exemple construite la préparation des Contrats de réciprocité en Touraine.

Le PNR des Bauges se voit pour sa part chargé de suivre et animer la relation rural/urbain au sein de la nouvelle agglomération de Chambéry qui couvre désormais plus de la moitié de son territoire. En ouvrant la discussion sur les attentes et les contraintes des territoires ruraux, ces initiatives aident à apaiser les tensions classiques et parfois anxiogènes entre des collectivités de rang et de compositions différents. Ces formes de coopérations ouvertes offrent en outre un autre avantage en matière de mise en place d'une solidarité fiscale : l'absence de liens de dépendance établis ex ante comme dans certains contrats territorialisés rend plus facile le débat sur l'équité financière lorsque se concrétise une collaboration autour d'un projet défini et que ce sujet vient à la discussion.



Dans ces relations interterritoriales, le rôle des Départements varie en fonction des contextes et de leurs propres capacités à agir. Leur implication peut alors être facilitatrice (Isère) ou déstabilisante (Puy de Dôme, Indre-et-Loire). Certains s'impliquent et continuent à affirmer leur place dans le tour de table ; l'exemple de l'Isère dans la coopération entre Grenoble (GAM) et le Trièves est éloquent. D'autres semblent avoir plus de difficulté à trouver une place dans les processus de coopération. La position des Régions dépend prioritairement de leur attitude vis-à-vis des nouvelles absorptions de compétences. L'Etat enfin semble adopter une doctrine de « gouvernement à distance » en saisissant les opportunités suivant les situations. Cette posture de réalisme politique est illustrée avec le cas du Contrat de Transition Écologique “proposé” pour soutenir le Contrat de réciprocité entre Grenoble (GAM) et le Trièves.

FAIRE PROGRESSER LA GOUVERNANCE INTERNE DES COLLECTIVITÉS

Au-delà d'une amélioration de ces relations de pouvoir entre collectivités de rangs et d'échelles différents, la coopération interterritoriale permet également de repenser les liens rural-urbain et encourage les recherches de complémentarité entre franges et centralités. Cette mise en commun, autant que la construction de coopérations pensées en synergie, nécessitent du temps et des compétences. Réunir les gens ne suffit pas, un important travail d'animation, de médiation et de transaction est nécessaire. Monter des coopérations entre des organisations complexes comme les collectivités nécessite ainsi une ingénierie spécifique pour préparer, animer, réguler, conduire à la décision et assurer la mise en place d'un environnement concret dans lequel la coopération agit autant comme une méthode que comme un résultat.

Ceci a toute son importance dans un cas comme celui de la relation entre Tours et les intercommunalités du département d'Indre-et-Loire.

Sans outil spécifique préalable, le besoin d'une continuité dans l'effort d'animation s'est imposé entre les parties et a amené à en confier le portage à un acteur tiers (ici l'agence d'urbanisme de l'agglomération tourangelles - ATU). Cette position offre une certaine forme de neutralité et donc de légitimité à animer la démarche, ce qui facilite sensiblement l'implication des différentes collectivités en permettant d'informer et d'impliquer les différents services.

La formalisation d'un espace décisionnel commun semble être aussi un résultat important de ces démarches. Ainsi la Conférence des Présidents en Touraine, réunissant les 11 Établissements Publics de Coopération Intercommunale, est un moment fort de la vie commune des 10 Contrats de Réciprocité. Elle permet de valider ensemble des étapes concrètes, dont le suivi est ensuite assuré par l'Agence d'urbanisme et les rencontres des groupes thématiques. Dans les Bauges, la récente intégration des EPCI dans la gouvernance du Syndicat Mixte du PNR a pour conséquence la présence d'élus urbains aux côtés des élus ruraux des communes du PNR. Cette mesure, encouragée par les recompositions territoriales récentes, est vue comme un préalable à un dialogue interterritorial orienté vers une meilleure prise en compte des spécificités et des enjeux des différents territoires par l'ensemble des acteurs, du fait d'une meilleure interconnaissance.

Identifiée et traitée comme sujet politique, la coopération prolonge toutefois les logiques et pratiques verticales d'organisation des collectivités. Elle est souvent vécue et présentée comme l'affaire des élus sur le plan politique et des DGS sur le plan organisationnel, ces derniers constituant le maillon indispensable pour activer concrètement les démarches de travail.

Les expériences étudiées ont cependant montré des modes de fonctionnement et de travail où les ingénieries des parties prenantes se trouvaient généralement plus juxtaposées que partagées et mises en commun. Elles demeurent souvent “moulées” dans leur échelon et, dans ce schéma, la logique de fonctionnement reste fréquemment tributaire des temporalités de chaque collectivité. L’antériorité des coopérations existantes peut ici aider à entrer dans des contenus plus concrets et un climat de confiance plus franc. A cet égard la méthode éprouvée lors de l’élaboration du Plan Alimentaire du Grand Clermont et du Parc Livradois-Forez peut être inspirante.

Quant à l’implication des socio-professionnels ou plus généralement de la société civile dans le débat et le montage du projet de coopération, elle apparaît plutôt comme une pratique occasionnelle bien qu’elle puisse avoir un effet déclencheur comme se fut le cas dans le Trièves. C’est l’association « Trièves Transition Écologie » qui a ainsi initié le rapprochement entre la métropole grenobloise et ce territoire rural montagnard pour partie périurbanisé.

L’exemple de la Touraine montre plus largement le développement d’une ingénierie spécifique dédiée à la coopération. La consolidation de cette démarche nous semble primordiale, pour tendre vers un idéal de relations interterritoriales reposant sur un esprit de coopération généralisée avec une répartition du travail selon le principe de subsidiarité, indépendamment des compétences normatives fixées par la loi. Un enjeu fort doit cependant encore être traité dans le cadre de ces gouvernances coopératives : celui des montages financiers à élaborer pour accompagner la mise en œuvre des actions prévues ainsi que de leur ouverture à une logique de solidarité financière. Il y a nécessité d’adosser cet “exercice de coopération” à des outils financiers robustes et pérennes, dans un contexte où l’Etat engage peu de moyens concrets sur ces opérations.

METTRE À PROFIT LES COMPLÉMENTARITÉS

Les sujets de coopération sont nombreux et dépassent les seuls cas identifiés dans ces quatre témoignages. Parfois ils sont déjà investis de manière directe ou indirecte depuis plusieurs décennies, au travers de différents syndicats mixtes par exemple (Syndicat de traitement des déchets, de SCoT, de bassin versant...). Cependant un enjeu de pivot se manifeste pour renforcer ces démarches afin de les rendre plus pérennes et plus intenses, et répondre aux défis toujours plus prégnants et pesants sur notre société en ce début de décennie et dont la crise sanitaire du premier semestre 2020 nous a rappelé l’aspect crucial.

Sur le plan organisationnel, on se demandera quel peuvent être les rôles, les apports concrets des dispositifs de coopération du type Contrat de réciprocité pour permettre aux territoires d’anticiper, de se préparer, de s’organiser à plusieurs afin de pouvoir mieux s’identifier et élargir à des guichets de soutien financier (par exemple européens). Par ailleurs de possibles bénéfices de la coopération sont également de pouvoir monter en gamme sur des projets déjà lancés, par exemple en étoffant ou sécurisant un marché, à l’image de l’expérimentation des camions-benne à hydrogène en Touraine.

COOPÉRER POUR TRACER LES CHEMINS DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOCIALE

Le filtre de la coopération interterritoriale a mis en lumière des éléments sur l'engagement des acteurs institutionnels, citoyens, associatifs et économiques, dans une démarche de transition écologique et sociale. La coopération apparaît alors comme une modalité de sa mise en œuvre.

Parmi les thèmes incarnant de manière forte la transition écologique et sociale, deux émergent comme démarches structurantes des coopérations étudiées et incarnent ces relations de coopération entre ville et campagne : les transports de proximité d'un part, et les circuits courts montés autour des filières bois-énergie et de l'alimentation d'autre part. La dynamique paraît d'autant plus affirmée que les discours, (notamment de la collectivité urbaine porteuse) vis-à-vis des questions de transition sont volontaristes, avec une ouverture vers les partenaires et la recherche d'un élargissement de leur écosystème de partie-prenantes.

De nouvelles générations d'enjeux et de projets sont apparus avec les sujets de mobilisation amenés par les enjeux de transition écologique. Les thématiques de travail se voient ainsi renouvelées (à l'instar de l'économie circulaire) générant de nouvelles formes de relation, de « sélection » et de coopération entre collectivités, mais aussi dans le paysage des acteurs impliqués dans le débat territorial. La question de la résilience alimentaire des métropoles interpelle ainsi sur « leur capacité d'accès » à des terres et ressources agricoles, mettant en lumière la nécessaire coopération avec « l'arrière-pays ». Le rapport de force, à certains égards, se trouve ainsi davantage équilibré.

Une conception trop sectorielle et trop techniciste des actions thématiques peut faire obstacle à une bonne compréhension et gêner l'adhésion voire l'appropriation par la population du chemin de transition enclenché.

La construction d'un « récit », élément fondamental repéré lors de nos précédentes Écoutes territoriales (cf. Des territoires en transition : Enseignements des Écoutes territoriales - saison 2), peut faire défaut. Il y a donc tout intérêt à relier ces dynamiques sectorielles à une démarche plus globale de transition, incarnée dans une « vision » (cas du Grenoblois et du Trièves). Néanmoins lorsque cette « ambition » et ce « récit », font défaut, il est indéniable que les progrès de coopération enclenchent une dynamique favorable à la mise en place de projets participants à la transition écologique.

Par ailleurs, il est intéressant d'observer comment ces dynamiques de coopération contribuent à un travail sur la cohérence des projets des territoires partie-prenantes. Ainsi en Touraine, un des projets lancés autour du thème de l'énergie vise à la mise en lien et en cohérence des Plans Climat (PCAET).

Des dynamiques de coopération se développent aussi parmi les acteurs économiques avec un objectif de création de filières locales et d'emplois. C'est le cas des pôles territoriaux de coopération économique (PTCE). La connaissance et le dialogue entretenu par les élus et techniciens avec ces démarches du terrain peut alimenter leur propre dynamique de coopération.

ANNEXE : LES ACTIONS THÉMATIQUES DE COOPÉRATION

Thématique \ Terrain	Touraine (Département d'Indre-et-Loire)	PETR du Grand Clermont et PNR Livradois-Forez	Grenoble Alpes Métropole et la CC du Trièves	PNR des Bauges, Grand Annecy et Grand Chambéry
Alimentation	Contribution EPCI au PAT, accès producteurs locaux à commande publique Mutualisation outils de transformation : abattoir, légumerie	Élaboration commune d'un PAT et en concertation élargie avec les acteurs du territoire (société civile) entre le PNR et le PETR. Axes de travail sur la préservation du foncier, l'évolution des pratiques, le renforcement des filières locales, la sensibilisation et la restauration collective	Intégration du Trièves dans le projet Alimentaire inter Territorial de la métropole (auquel le Trièves avait été associé à l'origine en 2015) Participation au Pôle départemental, promoteur de la marque de produit « IsHere » Aide à l'installation et à la mobilisation de foncier Développement d'outils pour l'adaptation des activités agricoles au changement climatique	Développement des circuits courts dans les cantines scolaires Maintien des AOC
Tourisme	Enquête sur les moyens mobilisés par les EPCI (+OT) sur le tourisme. Travail sur la commercialisation d'offre commune (Passe Château) avec apport de 5000€ de TMVL pour une campagne estivale commune	Ancien travail commun sur la valorisation des paysages.	Valorisation réciproque des offres touristiques « urbaine » et « montagne » Conception de produits touristiques combinés, notamment sur l'écotourisme, l'itinérance vélo	Coordination par le PNR du schéma directeur et travail de réflexion sur l'avenir des sites touristiques du parc pour la construction d'un tourisme « 4 saisons » non dépendant de la neige
Gestion des milieux (eau...)	Aucune action spécifique recensée	Aucune action spécifique recensée	Contrat de rivière sur le DRAC et son bassin-versant	Gestion de l'eau : harmonisation des tarifs, répartition des compétences et amélioration des zones de captage

Thématique \ Terrain	Touraine (Département d'Indre-et-Loire)	PETR du Grand Clermont et PNR Livradois-Forez	Grenoble Alpes Métropole et la CC du Trièves	PNR des Bauges, Grand Annecy et Grand Chambéry
Développement économique	Stratégie commune d'aménagement des zones d'activité, Valorisation disponibilités foncières, visites d'investisseurs. Maison des entreprises : travail collaboratif des agents de développement économique	Aucune action spécifique recensée	Appui au développement d'une filière de construction et rénovation en bois local dans les collectivités (commande publique) Développement du télétravail (baisse du coût environnemental, énergétique, social)	Filière bois : Développement de la filière économique du bois : achat d'une broyeurse pour les déchets de l'élagage.
Energie	Identification ressource bois pour filière bois énergie. Articulation des PCAET	Réflexions sur la filière bois et l'utilisation du bois local	Développement des réseaux de chaleur et chaufferies bois dans les communes urbaines et rurales	TEPOS : participation active du PNR aux centrales villageoises d'énergies renouvelables
Déchets	Partenariat pour gros équipements (Unité de Valorisation de Ordures Ménagères UVOM, centre interdépartemental de tri). Recherche débouchés locaux pour combustible solide de l'UVOM	Aucune action spécifique recensée	Mutualisation d'équipements (tri), prévision de l'installation de nouveaux équipements	Aucune action spécifique recensée
Mobilité	Enquête mutualisée sur déplacements des ménages. Identification pôles stratégiques d'échange aux portes de la métropole. Accompagnement des grands établissements générateurs de flux de mobilité pour les optimiser Interconnexion billettique pour favoriser intermodalité	Axe du Contrat de réciprocité signé entre le PNR et Clermont Métropole	Développer les outils de communication sur les flux de mobilité Alternatives de transports au véhicule individuel Schéma desserte du TER	Aucune action spécifique recensée

Remerciements

L'Unadel remercie celles et ceux qui ont contribué à la réalisation de ce livret, les élu-es et leurs collaborateur-ices ainsi que l'ensemble des personnes rencontrées.

Réalisation des Écoutes territoriales et rédaction des fiches-territoires :

- Touraine : Bernard Bensoussan, Cécile de Blic, Valérian Poyau
- Clermontois et Livradois-Forez : Philippe Carbasse, Manuel Ibanez, Valérian Poyau
- Bauges et villes-portes : Sophie Aouizerate, Christine Bremond, Valérian Poyau
- Grenoblois et Trièves : Christine Bremond, Claude Grivel, Jacques Picard

Rédaction des enseignements :

Solène Cordonnier, Catherine Lapierre, Johan Milian et Valérian Poyau

Relecture :

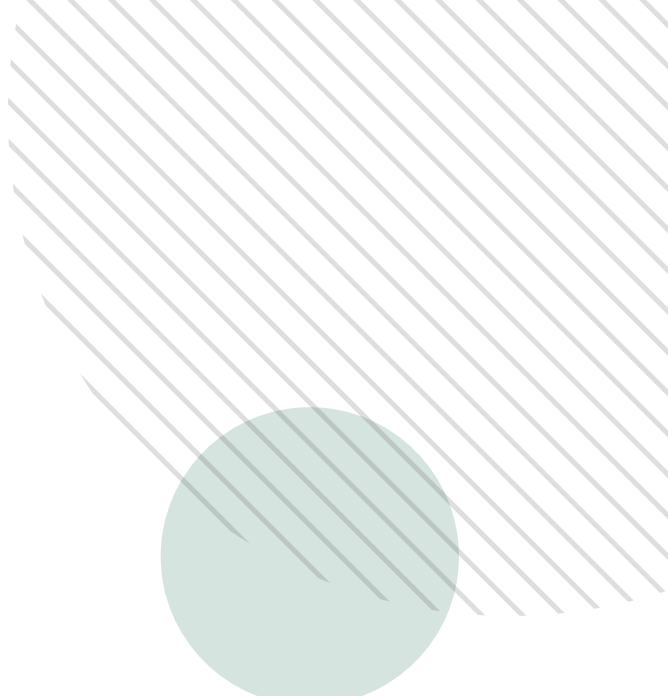
Solène Cordonnier, Catherine Lapierre, Johan Milian, Rémi de Montaigne, Maxime Verdin

Coordination des travaux :

Valérian Poyau

Mise en page :

Solène Cordonnier, Valérian Poyau



Retrouvez l'ensemble des Écoutes territoriales sur unadel.org

**Contactez-nous si vous êtes intéressé par une Écoute de votre territoire
ou pour tout autre renseignement.**



La coopération interterritoriale en action

Les défis sociétaux auxquels nous sommes confrontés ne peuvent trouver de réponse entière et pleinement satisfaisante dans les limites administratives de nos territoires et sans une prise en compte des territoires vécus par les habitant-es. Des coopérations interterritoriales semblent donc à la fois nécessaires et souhaitables.

Pour autant ces coopérations ne vont pas de soi. Comment coopérer ? Sur quels sujets ? Avec qui ? Comment créer une relation de confiance où chaque territoire trouve un intérêt ?

Ce livret restitue les « Écoutes territoriales » réalisées par l'Unadel en 2019 et portant sur la coopération interterritoriale. Il contient les fiches-territoires des Écoutes menées en Touraine, dans le Clermontois et Livradois-Forez, dans le Massif des Bauges et ses villes-portes, et dans le Grenoblois et le Trièves. Des enseignements nourris par les expériences rencontrées et les échanges avec les femmes et les hommes acteurs de leur territoire sont proposés pour alimenter les démarches d'animation et d'accompagnement des coopérations entre territoires.



**AGENCE
NATIONALE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES**

