

Coopérer et décider dans les nouveaux territoires



Dix enquêtes sur le dialogue urbain-rural

BASSIN DE BOURG-EN-BRESSE (AIN)
PAYS DE VICHY-AUVERGNE (ALLIER ET PUY-DE-DÔME)
GRAND BESANÇON (DOUBS)
PAYS DE BREST (FINISTÈRE)
BASSIN D'ARCACHON-VAL DE L'EYRE (GIRONDE)
PAYS DE FIGEAC (LOT)
PAYS DE LA BAIE DU MONT SAINT-MICHEL (MANCHE)
GRAND TOULOIS (MEURTHE-ET-MOSELLE)
PAYS DE NEVERS-SUD NIVERNAIS (NIÈVRE)
GRAND DOUAISIS (NORD)

Mairie-conseils Caisse des Dépôts

Coopérer et décider
dans les nouveaux territoires

Enquêtes sur dix territoires

Avril 2013

Sommaire

Introduction	3
Le Bassin de Bourg-en-Bresse (Ain)	4
Le Pays de Vichy-Auvergne (Allier et Puy-de-Dôme)	10
Le Grand Besançon (Doubs)	16
Le Pays de Brest (Finistère)	22
Le Pays Bassin d’Arcachon-Val de l’Eyre (Gironde)	28
Le Pays de Figeac (Lot)	34
Le Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel (Manche)	40
Le Grand Toulousain (Meurthe-et-Moselle)	46
Le Pays de Nevers-Sud Nivernais (Nièvre)	50
Le Grand Douaisis (Nord)	56

Ce document a été coordonné par Leslie Chaze et Vincent Chassagne, de Mairie-conseils Caisse des Dépôts. Il s’adresse aux élus qui s’interrogent sur les moyens de mieux dialoguer et de mieux coopérer avec toutes les composantes de leur territoire, pour faire face aux enjeux dont ils sont collectivement responsables.

Dix territoires ont été repérés pour leurs politiques territoriales innovantes ou les expérimentations qu’ils ont initiées. Les enquêtes ont été réalisées par les experts associés de Mairie-conseils dans le cadre des travaux de sa plateforme urbain-rural : Philippe Barret, Alain Chanard, Mohammed Chahid, Vincent Chassagne et Yves Paris.

Mairie-conseils remercie tous les élus et leurs collaborateurs d’avoir reçu les enquêteurs et donné leur accord pour la publication des textes.

Introduction

Coopérer et décider dans les nouveaux territoires

Mieux coopérer : un enjeu fort pour bon nombre de territoires à la fois urbains et ruraux

La majorité des Français vit aujourd'hui à la fois avec la ville et la campagne, dans les grandes aires urbaines, et la croissance démographique se concentre dans les espaces intermédiaires, à la faveur d'un foncier moins onéreux et de facilités résidentielles. Cette demande sociale est l'une des causes majeures de l'expansion urbaine observée ces dernières décennies, et s'accompagne de profondes transformations dans les demandes de services, la mobilité, l'utilisation de l'espace et des fonctions urbaines. Mais la mutation des pratiques de coopération des collectivités et de leurs groupements n'est pas aussi rapide. Les habitants vont plus vite que les institutions qui peinent parfois à prendre à bras-le-corps les grands enjeux de ces nouveaux bassins de vie et d'emploi sur des périmètres étendus, tant pour la gestion de l'espace que pour les réseaux de services et d'équipement.

Pourtant les territoires ont progressé depuis les années 2000, et ceci souvent dans le cadre de communautés d'agglomération ou de communes, de Pays, de SCOT ou de pôles métropolitains, aidés en cela par les contrats avec État, région, département ou Europe sur diverses thématiques (économie, services, santé, tourisme, déplacements...).

Aujourd'hui, des élus expérimentent des outils formels ou informels de décision collective comme la mutualisation de l'ingénierie, la co-construction de projets, des pactes de confiance entre centre urbain et périphérie, des commissions intercommunales...

Des enseignements issus du terrain

Pour analyser ces évolutions, Mairie-conseils a réalisé des enquêtes auprès de dix territoires :

Le Bassin de vie de Bourg-en-Bresse, le Grand Besançon, le SCOT du Grand Douaisis avec le Parc naturel régional Scarpe Escaut, le bassin d'Arcahon-Val de l'Eyre, le Toulouais avec le Pays Terres de Lorraine, le Pôle métropolitain du Pays de Brest, le Pays de Vichy-Auvergne, le Pays de Figeac, le Pays de la baie du Mont-Saint-Michel ou bien encore le Pays de Nevers-Sud Nivernais.

Ces témoignages apportent des pistes de réponses aux questions partagées par de nombreux territoires aujourd'hui : Qu'est-ce qui a changé sur le terrain ? En quoi cette nouvelle donne impose-t-elle de travailler ensemble ? Comment partager les fonctions urbaines et rurales pour l'ensemble du territoire ? Quelles sont les difficultés de coopération ? Comment améliorer le dialogue territorial ? Quels rôles jouent les élus, les techniciens, la société civile ?

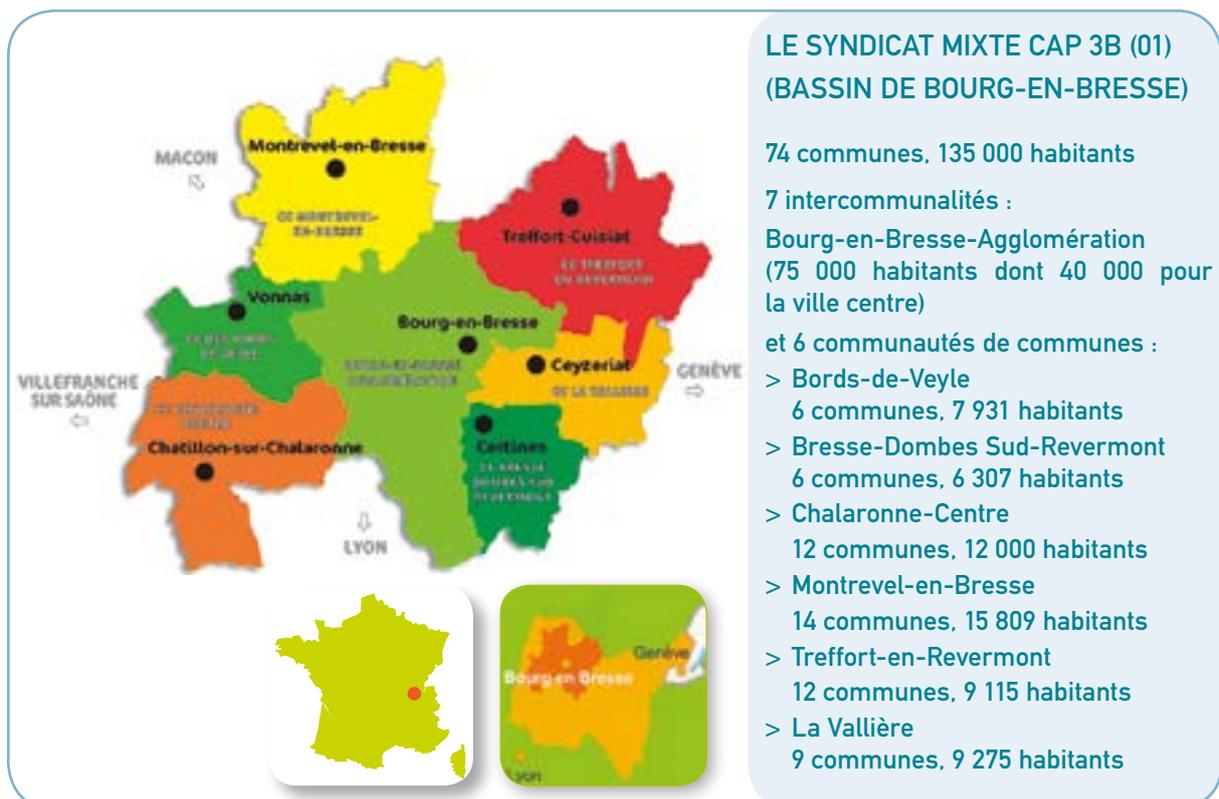
Si chaque contexte est particulier et nécessite une réponse adaptée, des facteurs de réussite récurrents sont néanmoins observés et des enseignements se dégagent qui permettent aux territoires d'initier leurs propres expérimentations dans un contexte de turbulence législative et de contraintes budgétaires.



LE BASSIN DE BOURG-EN-BRESSE (AIN)

Le Bassin de Bourg-en-Bresse

Quinze ans de développement sur un périmètre cohérent de grand bassin de vie et d'emploi permettent d'atteindre aujourd'hui un niveau de coopération exemplaire entre intercommunalités. Cela se traduit par une forte ingénierie partagée et des actions significatives.



Le bassin de vie de **Bourg-en-Bresse** connaît une croissance significative (plus 22% en 25 ans). Représentant pratiquement le quart de la superficie et de la population du département, il se compose de trois terroirs. À l'est : le Revermont, contreforts du Jura ; au sud-ouest : la Dombes, région des « 1 000 étangs » ; et au nord-ouest : la Bresse des bocages. Territoire d'activités industrielles bien présentes, le bassin économique se distingue par l'un des plus faibles taux de chômage de France (7,1%). Les autoroutes A39, A40 et A42 et la desserte TGV le placent en position intéressante à proximité de Lyon et de Genève. La proximité de la métropole régionale située à une heure de route ou de train est un

atout fort qui explique en partie la croissance démographique (plusieurs milliers d'habitants du territoire travaillent sur le Grand Lyon). Les élus tiennent compte de l'expansion urbaine externe en provenance de Lyon et interne en provenance de Bourg-en-Bresse, qu'il faut canaliser et prendre en compte dans le cadre de leurs propres centralités (75% des emplois sont situés sur Bourg-en-Bresse Agglomération). Ils souhaitent coopérer en tant que partenaires avec le Grand Lyon qui structure aujourd'hui un pôle métropolitain, notamment pour la question des transports (billet unique), des universités et de la recherche, et des complémentarités sur les grands équipements.

Deux facteurs de réussite pour la coopération territoriale : l'équilibre urbain-rural dans la gouvernance et l'effet levier de l'autofinancement local

Le maire de Bourg-en-Bresse, Jean-François Debat, préside le syndicat mixte Cap 3B, mais pas l'agglomération, laquelle, bien que représentant 55% de la population du territoire, n'est pas majoritaire au sein du conseil syndical (14 délégués de l'agglomération et 14 des autres EPCI). La confiance s'est construite peu à peu et la crainte d'une éventuelle « hégémonie urbaine » a aujourd'hui disparu.

Il n'y a plus de clivage entre les élus de l'agglomération et les autres. « *Tout le monde reconnaît que les composantes du territoire sont liées et que Bourg-en-Bresse en est le moteur* ».

La contribution des intercommunalités au financement du syndicat mixte est de 6,15 euros par habitant et par an. Cet autofinancement permet de disposer de capacités d'ingénierie travaillant au profit de l'ensemble du territoire et souvent directement en accompagnement d'un groupement de communes. Cette ingénierie permet de récolter environ 4 euros pour chaque euro prélevé à la source, par le biais de divers contrats et appels à projet (région, département, État, Europe...). Les élus ont bien conscience de l'effet de levier important de leur autofinancement et des retombées sur le territoire. Il permet de financer des projets locaux et des projets et opérations à l'échelle du bassin de vie, « profitant à tous » (études, conseil, investissement, manifestations...), de même que l'ingénierie mutualisée.



© Cap 3B

L'armature du dialogue territorial : des commissions très actives regroupant des élus et des membres du conseil de développement, coordonnées par un bureau d'élus moteur

Autour du président, les sept présidents ou vice-présidents des intercommunalités constituent le bureau de Cap 3B. Chacun est responsable d'une commission⁽¹⁾. Un rapporteur régional et le président du conseil local de développement participent aux réunions de bureau.

Le bureau est l'organe de synthèse qui fixe le cap, garantit la vision transversale et prépare les décisions. Il s'appuie beaucoup sur les commissions, qui intègrent toutes des membres du conseil de développement et associent les partenaires concernés. Ce sont des commissions mixtes, ouvertes à tout conseil municipal désirant participer, et c'est en leur sein que sont préparées les décisions les plus importantes (programmes, priorités, choix relatifs à des projets).

Le conseil de développement, qui compte environ soixante membres, se réunit régulièrement en comité restreint ou en séance plénière pour cultiver sa vision globale du territoire et des projets. Il bénéficie, tout comme les commissions, d'un soutien en animation de la part du syndicat mixte (une personne à mi-temps). En dehors des commissions, il travaille sur saisine des élus ou bien sur auto saisine pour réaliser

1. Commissions : Tourisme et loisirs, Agriculture et filière bois, Développement économique, emploi et formation, Développement durable et environnement, Culture, sports et vie associative, Communication et TIC, et enfin Urbanisme, habitat et déplacements.

« On peut parler d'une montée en compétence progressive pour l'ensemble de l'ingénierie territoriale. »

par exemple une évaluation (du programme Leader ou du contrat de développement durable régional CDDRA), ou pour formuler des propositions (sur le tourisme d'affaires, sur la sensibilisation des jeunes au changement climatique, etc.). Il contribue à l'organisation de manifestations (rencontres annuelles du développement durable...). Il est toujours sensible aux complémentarités entre l'urbain et le rural sur le territoire.

Une instance de coordination technique pour rapprocher le bassin de vie, la communauté d'agglomération et la ville de Bourg-en-Bresse

Dans les territoires « de mixité urbaine et rurale », le plus difficile n'est pas la coordination avec les communautés de communes périurbaines ou rurales, mais la coopération constante avec les services de la communauté d'agglomération et de la ville centre. Les équipes y sont plutôt étoffées et structurées par spécialités. Elles travaillent sur des compétences et services précis et sont naturellement focalisées sur les enjeux relatifs à leurs propres périmètres et fonctions urbaines. Pour remédier à cette difficulté, une instance de coordination technique réunit une fois par mois des cadres de Cap 3B, de la communauté d'agglomération et de la ville centre afin d'échanger aussi bien sur des questions de prospective que de rapprochement des projets.

Ingénierie : une équipe en réseau avec les techniciens des EPCI et les partenaires des projets

L'équipe comprend douze personnes. En dehors des deux assistantes, dix personnes travaillent sur des missions territoriales liées au Bassin de vie de Bourg-en-Bresse.

L'investissement en ressources humaines engendre un « effet de levier ingénierie », car l'équipe mobilise le personnel des groupements de communes et celui des partenaires, et décuple la ressource au profit du territoire. Nous pouvons parler d'un « réseau d'ingénierie informel » qui favorise le dialogue territorial, et facilite la mise en œuvre de projets à l'échelle du bassin de vie. Ce réseau s'organise à partir d'un comité technique, réuni une fois par trimestre, et il se tisse au quotidien essentiellement par les commissions, les programmes et l'accompagnement des initiatives des intercommunalités.

L'équipe de Cap 3B intervient à partir d'une double compétence pour chaque agent de développement : une spécialité (économie, tourisme...), couplée à un savoir-faire généraliste (développement territorial et animation de projet). On peut parler d'une « montée en compétence progressive » pour l'ensemble de l'ingénierie territoriale, en raison des nombreux échanges et des confrontations positives, à l'occasion des projets. Des formations partagées peuvent être proposées (sur le développement durable, par exemple).



© Corinne Bertrand

LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL

Accompagnement des entreprises existantes et mutualisation pour investir sur des équipements d'envergure

En matière de développement industriel, l'action de Cap 3B ne se limite pas au domaine de l'immobilier. Elle est dirigée vers les entreprises existantes, « *car c'est en leur sein que se situent les principaux potentiels de développement* » :

- ▶ Animation et accompagnement des filières agroalimentaires (1 600 emplois) et mécaniques (4 000 emplois) en partenariat avec la CCI, le département et la région, pour le soutien aux pôles ALLIMENTEC et MECABOURG et pour les équipements tels que centre d'essai, centre d'innovation, centre de ressources sur la conservation et les emballages...
- ▶ Accompagnement des projets émergents
- ▶ Travaux sur le soutien et la structuration des services aux entreprises
- ▶ Action forte sur les ressources humaines et l'emploi avec une orientation locale des fonds de formation régionaux, le montage de formations spécifiques inter-entreprises et la gestion du contrat régional emploi-formation qui a permis, par exemple, d'accompagner 565 personnes en 2010.

Pour l'immobilier d'entreprises, Cap 3B met en place une démarche globale permettant d'offrir toute une gamme répartie sur l'ensemble du territoire qui va de l'hôtel d'entreprises aux zones d'activités de rang régional. À ce titre, le projet de zones mutualisées est emblématique et témoigne du niveau de confiance atteint sur le territoire : les EPCI mutualisent au travers d'une prise de compétence par le syndicat mixte Cap 3B, qui sera maître d'ouvrage pour la construction et la gestion de trois zones d'activités importantes. La première réalisation est prévue en 2014 près de l'échangeur Bourg Sud, pour une zone d'envergure très bien équipée (fibre optique, services aux entreprises et aux salariés, transports...).

Quelques perspectives pour continuer à faire progresser le niveau de coopération territoriale

▶ Dépasser le seuil de 10% des élus du territoire engagés dans la démarche du bassin de vie de Bourg-en-Bresse

Cent à cent cinquante élus participent aux commissions ou aux projets à l'échelle du bassin de vie : cela représente 10 à 15% des élus du territoire. Bien mobilisés par le Bureau, ces élus peuvent porter « un regard développement et aménagement » à des échelles différentes (communes, communauté de communes et bassin de vie). Il s'agit d'un bon résultat. Cependant, une majorité d'élus, notamment dans les intercommunalités, n'inscrivent pas leurs actions dans un territoire plus large, pourtant vécu par les habitants (qui sont, eux, de plus en plus mobiles sur le bassin de vie). De nombreuses coopérations sont encore possibles entre intercommunalités (et communes), aussi bien pour mutualiser des équipe-

ments ou services, que pour relayer à l'échelle locale une politique de bassin (le tourisme, la gestion de l'espace...). Tous les élus sont invités une fois par an à une rencontre thématique proposée par Cap 3B ; mais tous ne voient pas d'emblée l'intérêt de cette structure dite de « 3^e niveau ». Cette difficulté disparaît naturellement quand ils participent à une commission ou à un projet à l'échelle du bassin. *« En tant qu'élue, on m'a demandé de représenter la communauté de communes à Cap 3B. Au début, j'étais effarée par tout cet argent, notamment pour des études ou des schémas. Maintenant, je pense que c'est l'avenir d'élargir la portée de nos actions ».*

Deux pistes sont évoquées : mobiliser les élus par des actions concrètes qui donnent l'occasion d'échanger et d'élargir les regards (par exemple une journée sur « collectivités et alimentation locale », ou une visite de territoire sur la question des énergies renouvelables...). Et travailler sur la question de la formation ou de journées ressources, spécifiques pour les élus.

► Rapprocher le projet de développement de Cap 3B et le projet d'aménagement du SCOT Bourg-Bresse-Revermont

Le SCOT Bourg-Bresse-Revermont n'est pas sur le même périmètre que le syndicat mixte Cap 3B. Il couvre une communauté de communes supplémentaire au nord et une de moins au sud-ouest. Il y a donc deux structures porteuses. Cependant, la majeure partie du territoire est commune et les travaux ont permis de définir une stratégie d'aménagement sur un espace partagé, qui repose notamment sur une armature urbaine cohérente *« dont tout le monde n'avait pas conscience auparavant ».*

Le président du syndicat mixte Jean-Luc Luez, par ailleurs président de la communauté de communes de la Vallière, souhaite

rapprocher davantage le projet d'aménagement porté par le SCOT et le projet de développement porté par Cap 3B. Cela permettrait de donner plus de contenu développement au SCOT, encore trop exclusivement perçu comme un document d'urbanisme. Et inversement, le projet de développement de Cap 3B peut donner lieu à des déclinaisons spatiales plus explicites : *« On ne peut pas faire tout partout, on doit développer en fonction d'une stratégie réfléchie. »* (équipements ici, services là, protection de l'espace à tel endroit, ou valorisation touristique...). Le SCOT est en phase opérationnelle.

En équipe avec le personnel de Cap 3B et de ses partenaires, il est possible d'apporter un appui aux communes pour leurs documents d'urbanisme et de faire le lien avec les réalisations (projets de villages, projets d'aménagement), pour les aider à intégrer de manière positive les exigences du SCOT.

► Donner à Cap 3B un cap plus visible

Cette question a été abordée plusieurs fois : comment résumer en quelques phrases ou quelques mots ce fameux « cap » de Cap 3B ?

Les élus ont choisi de ne pas réaliser de communication grand public sur le Bassin de vie de Bourg-en-Bresse afin de ne pas brouiller les messages. Cependant, pour le cercle des personnes initiées (élus, techniciens, partenaires, acteurs socioéconomiques impliqués), le besoin s'exprime de pouvoir véhiculer un message simple permettant de diffuser davantage l'information autour de soi. Pour ce message, il serait intéressant de valoriser l'atout que représente le caractère mixte du territoire « Ville et Campagne », et ses fonctionnalités croisées, *« car la campagne est également productive et l'environnement urbain fait partie du cadre de vie de tous... ».* Cette mixité correspond à une demande sociale forte, dont il faut tenir compte.

► Progresser encore en matière d'ingénierie mutualisée et partagée

Sur sa lancée, et à partir de ses acquis positifs, le Bassin de Bourg-en-Bresse va certainement développer encore la qualité de son ingénierie territoriale en mobilisant à la fois les ressources de Cap 3B, du SCOT, des communautés de communes et des partenaires. Certains territoires poussent assez loin l'idée de réseaux d'ingénierie qui disposent d'outils communs (bases de données, observatoire territorial, formations...).

La mutualisation peut passer par Cap 3B ou s'instaurer entre intercommunalités voisines. Elle peut permettre de « monter en qualité » dans tous les domaines.

Exemple : mutualiser l'ingénierie touristique peut conduire à la création de nouvelles fonctions spécialisées (marketing, montage de produits ciblés...) tout en permettant à chaque communauté de communes de renforcer ses capacités d'animation locale (initiatives, fêtes...). *« Ainsi tout le monde est gagnant sur l'ensemble du bassin de vie ».*

Philippe BARRET et
Vincent CHASSAGNE
Entretiens réalisés
en octobre 2012

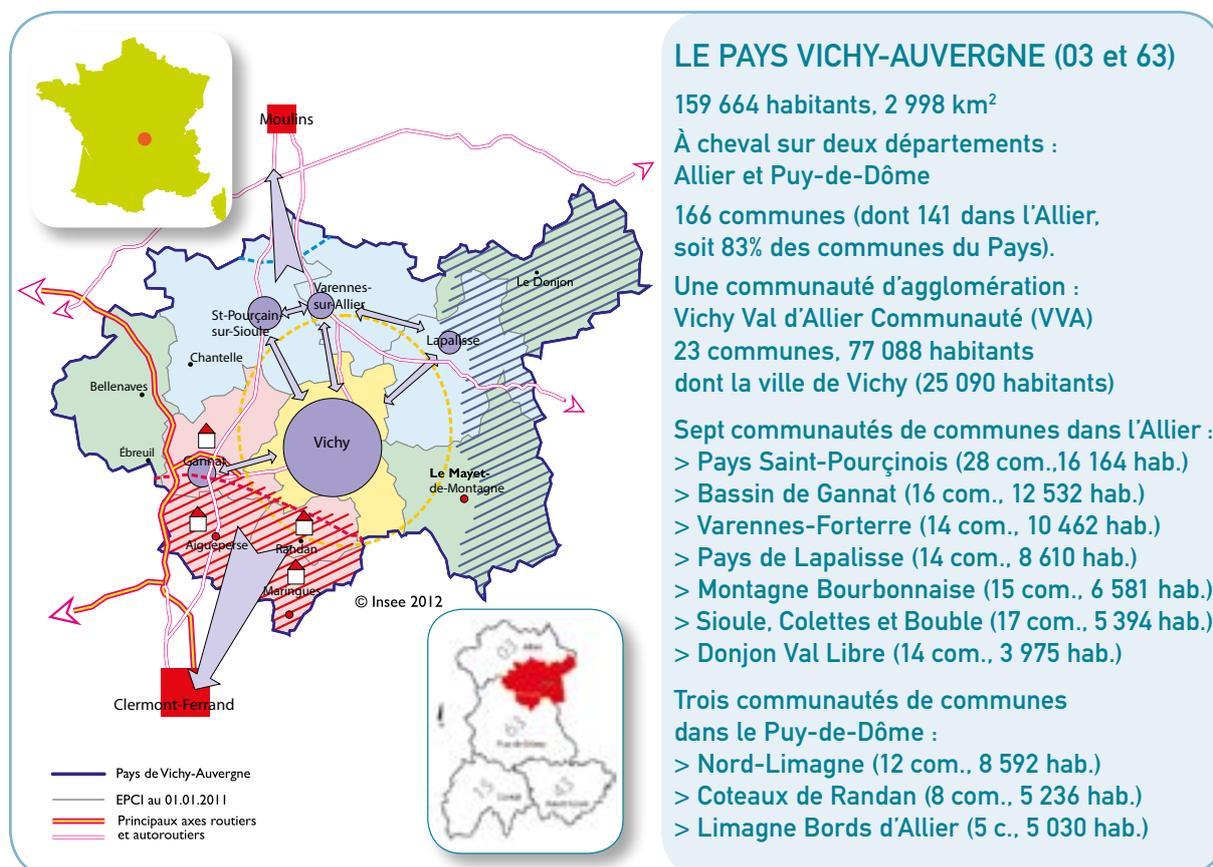


© Pays de Vichy-Auvergne

LE PAYS DE VICHY-AUVERGNE (ALLIER ET PUY-DE-DÔME)

Le Pays de Vichy-Auvergne

L'inter-territorialité est en marche dans ce Pays soutenu par une agglomération motrice. De nouvelles coopérations sont déclenchées par des schémas programmes mobilisant élus et acteurs socio-professionnels.



Un Pays de petits pays au grand cœur urbain

Deuxième pays d'Auvergne derrière le Grand Clermont, comprenant la deuxième agglomération régionale, Vichy Val d'Allier (VA), l'association loi 1901

Pays de Vichy-Auvergne a été créée en avril 2006, pour « *constituer un lieu de concertation et d'échanges entre les acteurs locaux, dans l'objectif de promouvoir un développement cohérent et équilibré du territoire* ».

Schématiquement, le territoire s'articule autour d'un dispositif à trois têtes :

- > un cœur urbain attractif et solide économiquement,
- > des franges rurales fragiles d'assise cantonale,
- > des pôles d'emploi agricole et industriel dynamiques (le Saint-Pourcinois, Varennes-Forterre et Gannat).

Cette mosaïque de « petits pays » relève d'un subtil équilibre historique entre urbain et rural où finalement personne ne domine. La ville de Vichy seule pèse 25 000 habitants, et son aire urbaine abrite la moitié de la population et 57% des emplois du Pays.

Un enjeu d'attractivité et d'aménagement dans une situation démographique contrastée

Une politique d'aménagement et de développement du territoire s'avère cruciale à l'échelle du Pays, car sur le plan de l'évolution démographique, celui-ci présente le risque d'une fracture territoriale. Il est pourtant le seul de l'Allier à bénéficier d'un solde migratoire largement positif, grâce à son sud-ouest « puy-dômois » et ses jeunes familles « clermontoises » nouvellement installées, ainsi qu'à l'accueil de retraités attirés par la qualité de vie de la cité thermale et de ses alentours.

Les pôles d'emplois du Saint-Pourcinois, de Varennes-Forterre et de Gannat, tirent également leur épingle du jeu, mais ce n'est pas le cas des franges rurales, qui plongent avec des soldes négatifs. Quant au cœur urbain, il subit un vieillissement prononcé de sa population avec un déficit en jeunes, malgré la forte implication de VA pour maintenir le deuxième appareil universitaire régional.

Une gouvernance tenant compte des réalités intercommunales et du dialogue urbain-rural

Le Pays fait partager des diagnostics et des enjeux identifiés dans sa charte pour aboutir à des schémas sectoriels. Il éclaire les élus et les socioprofessionnels sur la situation globale, puis les amène à travailler ensemble sur des problématiques communes qui répondent à leurs attentes.

Pour ce faire, une gouvernance pragmatique s'est mise en place.

► Un conseil d'administration resserré

Avec l'implication personnelle des présidents communautaires et la règle de franchise (« *cartes sur table pour se dire les choses* » selon la présidente), le conseil d'administration se réunit tous les deux mois pour piloter les grands dossiers et valider les décisions stratégiques.

Avec une forme quasi-institutionnelle de représentation des communautés, il est le principal organe de décision du Pays. En complément, un bureau très réduit se réunit tous les mois environ pour l'exécutif et les affaires courantes, et l'assemblée générale se tient une fois l'an pour valider formellement les actions et engager les programmes futurs.

► Un conseil de développement de Pays et d'agglomération

Il y a deux conseils de développement, mais ils sont quasi identiques car les deux ont le même président et des membres en commun (celui du Pays ayant seulement en plus des membres hors agglomération). Portés par de nombreux acteurs socioprofessionnels, ces conseils constituent la clé de voûte des réflexions et des propositions faites au conseil d'administration du Pays et à ses EPCI. Ils se mobilisent au sein de leurs commissions, et leurs membres font également partie du GAL (groupe d'action locale), contribuant pleinement au pilotage et à la programmation du programme européen Leader.

► Une agglomération partie prenante du Pays

Selon la communauté d'agglomération, le Pays représente un levier stratégique pour renforcer son attractivité. D'ailleurs, le projet d'agglomération « VA 2001-2014 » stipule que le Pays est « *un gage de cohérence pour le développement intelligent et har-*

monieux de tout le bassin de vie ». En pratique, des liens étroits sont entretenus : actions transversales concernant toutes les communautés, démarche inter-SCOT, projets communs identifiés pour l'avenir (éolien, éco-construction, filière nutrition, annuaire des zones d'activités, télévision numérique locale, circuits courts avec les « Jardins de cocagne »...). De plus, l'agglomération abrite les bureaux du Pays, ce qui permet de créer au quotidien une communauté de travail. Ainsi, régulièrement, les directeurs et les chargés de mission échangent ensemble.

► Une ingénierie expérimentée

Autour d'un directeur, l'équipe est composée de cinq agents polyvalents chargés chacun de deux chantiers thématiques : culture, tourisme, santé, accueil d'actifs, communication, Leader, inter-SCOT... Les salariés assistent au conseil d'administration pour apporter en direct leur analyse et l'aide à la décision. Au cours des années, l'équipe a acquis une vraie expertise des projets au service de toutes les communautés, agglomération comprise. En outre, elle dispose d'une réelle capacité d'animation du territoire, et de compétences reconnues en négociation de contrats avec les principaux partenaires financiers.

Schémas de Pays : associer concrètement les EPCI aux enjeux du territoire, et contribuer ainsi à forger une communauté de destin

Les schémas thématiques représentent le principal mode d'action du Pays pour contribuer à élargir les regards et à construire les coopérations inter-territoriales mobilisant professionnels et partenaires financiers.

« Selon la communauté d'agglomération, le Pays représente un levier stratégique pour renforcer son attractivité. »



© Pays de Vichy-Auvergne

Le Pays intervient aujourd'hui dans trois domaines consensuels qui touchent le quotidien des habitants : la santé, la culture et le tourisme. De plus, il anime une démarche inter-SCOT et il a pris en charge une mission « accueil d'actifs » en partenariat avec le département et l'agence régionale de développement des territoires, et le soutien financier de la DATAR Massif Central.

Pour le développement économique, les communautés sont peu favorables à un schéma de développement, d'autant plus qu'une agence dédiée existe aux côtés de VVA.

Les schémas santé, culture et tourisme, et la démarche inter-SCOT représentent des domaines pour lesquels les élus et le conseil de développement ont fortement contribué à faire naître, progressivement et de façon concrète, « une envie durable de Pays ». Selon le président du conseil de développement, « du chemin a été fait en peu d'années, mais il faut aller encore plus loin, innover, bousculer les habitudes et dépasser les frontières ». Pour le directeur du Pays, le pari de rassembler les élus « de la rive droite et de la rive

gauche », en référence à la rivière Allier qui coupe le Pays en deux, est en partie gagné autour d'un dialogue urbain-rural nécessaire et constructif. Mais selon lui, « Il reste du pain sur la planche pour mettre en œuvre les schémas et ne pas créer de frustrations contreproductives ». Le futur contrat avec la Région ou la préparation du prochain programme Leader peuvent fournir de réelles opportunités pour passer à l'acte et mobiliser encore davantage par des actions concrètes.

► Un schéma de l'offre de soins pour l'ensemble du territoire

En seulement une année et demie, le Pays a construit le schéma avec l'appui d'un bureau d'études : diagnostic très fin et décliné par bassins de vie, partenariat et négociation avec l'agence régionale de santé (ARS), concertation avec les professionnels de santé, réunions avec les élus, etc.

Le Pays s'est ainsi structuré en trois profils territoriaux esquissant une organisation spécifique de la santé. Ces trois profils tiennent compte du contexte ter-

ritorial de chaque communauté, des besoins en termes d'offre de soins, et du recensement des initiatives des professionnels. Fort de sa démarche, le Pays se verra prochainement proposer par l'ARS un contrat territorial de santé. Pour les élus, le schéma fait l'unanimité et il est particulièrement apprécié par les communautés de petite taille. Ainsi les élus et les professionnels ont pu prendre à bras-le-corps, bassin par bassin, les problématiques de santé, évitant que chaque EPCI se lance dans des créations de maisons de santé sans concertation suffisante, ou en laissant certains dans un désert médical sans réflexion préalable.

► La gouvernance au centre du schéma de développement touristique

L'année 2010 fut consacrée à poser le diagnostic et à animer des commissions thématiques pour voir naître les grands axes du projet stratégique. Ce travail a permis de faire émerger une ligne direc-

trice pour le développement touristique du territoire, « la montée en qualité globale de la destination ». Face à cet enjeu, il fut rapidement question de l'amélioration de la gouvernance, « *au service d'un projet validé et partagé* ».

En effet, pas moins de cinq types de structures disposent des compétences tourisme : trois SMAT (syndicat mixte d'aménagement touristique), deux agences locales du tourisme, six offices de tourisme intercommunaux (OTI), trois OT communaux, et la ville centrale renommée, qui ne partage pas sa compétence tourisme.

La mise en place d'une gouvernance beaucoup plus « coopérative » est en cours, et loin d'être totalement gagnée. Pour autant, acteurs publics et socioprofessionnels ont exprimé de fortes attentes en termes de définition d'objectifs communs, de professionnalisation, d'accompagnement de projets, de communication et de coordination des prestataires. Considérant le grand potentiel de ressources patrimoniales et de filières touristiques

(thermalisme, tourisme d'affaires, sport de pleine nature...), les questions de la synergie entre sites et de l'identité du territoire restent à travailler.

► L'inter-SCOT pour disposer d'une vision spatiale commune et stratégique

Lancé fin 2010, l'inter-SCOT a eu pour vocation d'établir un dialogue entre l'urbain et le rural, en proposant un cadre de référence pour l'ensemble du territoire. Sur onze EPCI, quatre étaient dotés de SCOT, les autres correspondant aux franges rurales sans document-cadre. Cette démarche fut ambitieuse dans sa forme car, n'étant pas prescriptive, elle a permis une coopération et une mise en réseau entre les territoires, un cadre de référence pour l'ensemble du Pays avec « *des perspectives de développement coordonnées plutôt que concurrentes* ». L'ambition affichée était d'établir un projet et des orientations à mettre en œuvre pour

UN SCHÉMA DE DÉVELOPPEMENT CULTUREL PILOTÉ PAR LE CONSEIL CULTUREL TERRITORIAL

À l'origine, il s'agit d'une volonté du conseil régional pour inciter les Pays à intégrer un volet culturel dans leur contrat régional.

En 2009 et 2010, le Pays de Vichy a saisi l'opportunité ; il a mobilisé une cinquantaine d'acteurs culturels et créé un **conseil culturel territorial**, composé d'élus, de bénévoles et de professionnels culturels locaux pour piloter la démarche.

Fin 2011, le schéma est élaboré après une réelle concertation, et c'est un véritable succès tant auprès des élus qu'auprès des acteurs, qui voient leurs efforts récompensés et désormais soutenus par un programme d'actions structuré en trois axes : favoriser la mise en réseau des acteurs, insuffler une dynamique culturelle et mettre en place une politique de développement des publics. À titre d'exemple, VVA porte un projet d'hommage à Albert Londres, « père du reportage moderne », qui sera cofinancé par le Pays et dont l'exposition sera diffusée sur tout le territoire.

Le schéma de développement culturel a permis aux élus ruraux et urbains de travailler ensemble, avec la société civile, pour aller vers une « culture du territoire ».

consolider l'aménagement du territoire, en fixant avec l'ensemble des collectivités du Pays, des principes suffisamment durables pour assurer la préservation, la solidarité et l'attractivité du territoire. Le Pays a profité de cette démarche pour remobiliser les citoyens et la population civile par le biais du conseil de développement.

Mieux impliquer les élus, animer, mutualiser, concerter, anticiper : des exigences multiples pour l'avenir du Pays

► Impliquer davantage chaque communauté dans l'appropriation des démarches du Pays

Si le Pays est aujourd'hui reconnu par les présidents des communautés, les délégués communautaires ne l'ont pas encore réellement adopté, et il demeure pour certains un étage flou se rajoutant au « mille-feuille institutionnel ».

L'élaboration des schémas de développement et l'apport de financements complémentaires ne sont manifestement pas suffisants. Une idée est en train de faire son chemin : faire débattre et voter par chaque EPCI les schémas, ou du moins leur déclinaison. En effet, seul le conseil d'administration valide les démarches produites, et le Pays s'en trouve fragilisé quand il s'agit d'animer efficacement ces chantiers sur le terrain.

► Mieux animer l'inter-territorialité et la proximité

Le Pays de Vichy-Auvergne est le premier pays d'Auvergne en surface et en nombre de communes. À cette échelle, il faut 1h à 1h30 pour le traverser du nord au sud ou d'est en ouest.



La Cie Diké Kako © Fabien Dubessay

Les élus expriment un besoin de proximité. Le Pays va donc expérimenter la mise en place d'agents référents par secteurs géographiques. Premier interlocuteur des communes et des EPCI, l'agent référent sera également chargé d'initier des actions inter-territoriales et de les animer. Plus largement, le Pays entend renforcer la mutualisation de l'ingénierie sur l'ensemble de son territoire, en mobilisant selon les projets les compétences de son équipe, des communautés, des structures professionnelles et des partenaires spécialisés.

► Faire vivre une nouvelle gouvernance : Pays – EPCI – conseil de développement

Le conseil d'administration a lancé début 2013 une réflexion ouverte à l'ensemble des délégués communautaires du Pays. Une cinquantaine d'entre eux, dont la majorité des présidents communautaires et de nombreux maires, ont ainsi participé à un séminaire sur le devenir du Pays. En mesurant les limites du système associatif, ils ont souligné l'urgence de bâtir une nouvelle gouvernance qui mette l'accent sur la concertation inter-territoriale, confirmant le renforcement du dialogue avec les communautés, l'importance de l'ingénierie et des mutualisa-

tions, ainsi que la mobilisation d'un conseil de développement renouvelé. Enfin, les élus administrateurs ne s'interdisent pas de faire évoluer leur structure, peut-être sous la forme d'un syndicat mixte, sur la base d'un nouveau projet partagé.

► Relancer la prospective au travers du projet métropolitain clermontois

Le récent projet de pôle métropolitain lancé par les agglomérations de Clermont-Ferrand et de Vichy et par la communauté de communes de Riom est venu rappeler aux élus du Pays qu'ils sont désormais liés par le devenir de la « plaque urbaine clermontoise ». Les deux pays du Grand Clermont et de Vichy-Auvergne pèsent en effet 42% de la population auvergnate et concentrent l'essentiel de la richesse économique régionale. Le Pays de Vichy-Auvergne est convié à participer aux travaux métropolitains et à se positionner dans le futur pôle en tant que membre associé.

Mohammed CHAHID
et
Vincent CHASSAGNE
Entretiens réalisés
en décembre 2012



© Est. République

LE GRAND BESANÇON (DOUBS)

Le Grand Besançon

Une capitale régionale et une myriade de petites communes qui « jouent collectif » grâce à leur « culture du consensus ».

Le pacte de confiance entre la ville centre et les 58 communes qui l'entourent repose notamment sur une organisation en secteurs pour faciliter le dialogue.



La communauté d'agglomération du **Grand Besançon** présente une double particularité : elle regroupe un grand nombre de communes et l'écart de population est considérable entre la plus peuplée (Besançon, représentant les deux tiers du total) et les autres (Saône, 3 300 habitants, Thise 3 200, et seulement cinq autres communes à plus de 2 000 habitants). Pour maintenir son statut de capitale régionale, Besançon doit développer une stratégie à l'échelle de son bassin de vie. De leur côté, les communes périphériques attendent de la ville qu'elle joue pleinement son rôle de locomotive (sur un plan économique, culturel, en termes d'image...). Mais leur émiettement et la crainte de ne guère « peser » ne les a pas incitées à avancer trop vite sur le chemin de l'intercommunalité. Ainsi, le district créé en 1993 est resté discret.

Lorsqu'il a été question de le faire évoluer (loi Chevènement de 1999), nombre d'élus des petites communes penchaient en faveur d'une communauté de communes. De leur côté, les élus bisontins étaient loin d'être tous convaincus de l'intérêt d'une alliance étroite avec une périphérie qu'ils pensaient essentiellement préoccupée par la pression fiscale. En 2000, les débats ont donc été intenses. Pour approfondir les différentes hypothèses (répartition des compétences, simulations financières...), les élus des communes de la périphérie se sont regroupés par secteurs. En 2001, le choix final d'une communauté d'agglomération s'est appuyé sur un pacte politique dont les principes de base sont les suivants : la présidence de la CAGB revient à Besançon et, en contrepartie, les autres communes disposent de 60% des sièges au conseil communautaire et au bureau.

Les secteurs, briques de base du dialogue urbain-rural

La volonté d'impliquer fortement les petites communes a conduit à mettre en place un bureau qui comprend vingt-neuf vice-présidents (plus un autre membre, maire d'une petite commune). Pour choisir les dix-sept membres qui représentent la périphérie, il a été décidé de s'appuyer sur les secteurs, puisqu'ils avaient démontré leur pertinence dans l'organisation des débats préparatoires. Ainsi, en fonction de son poids démographique, chaque secteur (voir carte page précédente) « pré-désigne » deux, trois ou quatre candidats aux vice-présidences, qui seront ensuite élus par le conseil communautaire (c'est en fait une formalité).

À l'exception de celui qui ne comprend que Besançon, et qui est peu actif car tous les élus municipaux siègent également au conseil communautaire, les secteurs regroupent six, douze, treize (pour deux d'entre eux) ou quatorze communes. Chaque secteur se dote d'un référent, c'est-à-dire d'un maire chargé d'assurer l'interface avec la CAGB, notamment en faisant vivre les échanges entre les élus (pas seulement les délégués communautaires) dudit secteur.

Le secteur le plus actif est à l'évidence celui du Plateau. Comme son nom l'indique, ce territoire surplombe la vallée du Doubs, où se situe le reste de l'agglomération. Les espaces naturels et agricoles y sont plus présents et les communes ont depuis longtemps l'habitude de travailler ensemble, malgré leur relative hétérogénéité politique.

Les quatre autres secteurs périphériques ne bénéficient pas d'une semblable identité géographique, et les élus de celui du Nord défendent des intérêts parfois divergents.

◀◀ *Le choix final d'une communauté d'agglomération s'est appuyé sur un pacte politique.* ▶▶

Les réunions collectives y sont donc rares, mais c'est malgré tout à cette échelle que se négocient les bases de compromis que les vice-présidents et les délégués périurbains et ruraux défendent dans les instances communautaires. La transmission des informations « descendantes » de la CAGB utilise ce cadre.

Aujourd'hui, les projets de réforme des collectivités qui sont encore débattus questionnent ce pacte : une moindre représentation des petites communes (diminution de leur pourcentage de délégués et du nombre des vice-présidents) pourrait affaiblir leur confiance vis-à-vis de la ville.

Maire et président : deux pratiques sensiblement différentes

Comme c'est souvent le cas, le maire de la principale ville, Besançon, est également président de l'agglomération. Les deux situations présentent des logiques différentes.

Le fonctionnement du conseil municipal d'une grande ville répond souvent à une logique binaire : les adjoints et les conseillers de la majorité se doivent d'être solidaires et le maire est en général soutenu dans ses propositions ; de leur côté, les opposants ont vocation à s'opposer...

Un conseil communautaire constitue une instance plus complexe, car les légitimités des uns et des autres ne sont ni imbriquées ni directement concurrentes : mis à part ceux désignés par sa propre commune, le président d'une communauté s'adresse à des élus qui représentent d'autres territoires, dont beaucoup sont eux-mêmes maires (donc : ses pairs).

LE TRAMWAY, FRUIT DU PACTE URBAIN-RURAL



Photo Arnaud 25

Si l'une des réalisations emblématiques de la CAGB est le programme Sauge⁽¹⁾, un autre dossier illustre de façon intéressante les modalités et les résultats du dialogue urbain-rural : celui du tramway. Il faut tout de suite noter que, depuis la création du district urbain, le développement des transports collectifs a toujours été un axe fondamental de l'intercommunalité bisontine. Mais le nouvel équipement communautaire, initialement souhaité par Besançon, présente un tracé qui ne déborde que très marginalement du périmètre de la ville. Ajoutons qu'il n'est pas certain que ce projet de tracé aurait pu être adopté par la seule majorité « gauche plurielle » (le PC et les Verts étant réservés). Pourtant, en mai 2011, les délégués des petites communes ont tous approuvé le tram, les seuls à voter contre étant les élus de l'opposition de la ville de Besançon...

Bien que seule Chalezeule soit directement desservie par le tram, les communes périphériques ont en effet considéré que ce projet bénéficierait à l'ensemble de l'agglomération. Ils ont jugé que cet équipement fluidifierait l'accès de tous à la ville centre et conforterait l'attractivité de cette dernière, et donc la qualité de vie et l'attractivité de l'ensemble du territoire.

Les élus des petites communes ont toutefois demandé des garanties avant de se prononcer. Lors du vote, le maire de Besançon – président de la CAGB – s'est solennellement engagé sur deux points : que la desserte des petites communes en bus et transports à la demande ne soit en rien menacée par le tram, et que le budget prévisionnel ne soit pas dépassé. Ainsi les délégués périurbains et ruraux ont-ils été unanimes dans leur soutien.

1. Le Grand Besançon a déjà fait l'objet d'une fiche en 2009 (in *Nouvelles gouvernances, nouveaux territoires* - téléchargeable sur www.mairieconseils.net), portant notamment sur le projet de soutien à l'agriculture urbaine Sauge, au sujet duquel un point a par ailleurs été réalisé par Mairie-conseils en octobre 2011 (rubrique Expériences du site de Mairie-conseils).

Le « cœur du réacteur » ?

Le bureau se réunit une dizaine de fois dans l'année et, deux ou trois fois par an, des « bureaux séminaires » ont pour objet d'explorer plus librement, sans prise de décision, diverses « grandes orientations » (prospective à l'horizon 2030, par exemple). Parfois, notamment sur des sujets sensibles, les réunions se tiennent en « bureau restreint », en présence des seuls vice-présidents délégués, soit dix élus. Ces séances restreintes visent à préparer la tenue des réunions du bureau.

Plus largement, ce dernier travail à partir des productions d'une dizaine de commissions, dont deux sont transversales (l'une porte sur la prospective, la préparation et l'accompagnement des grands projets, l'autre sur les relations avec les partenaires, les autres collectivités, les secteurs et l'aide aux communes), et qui se réunissent en moyenne tous les mois et demi.

Chaque commission est présidée par un vice-président délégué. Enfin, il est significatif qu'en janvier 2013, le bureau de la CAGB se soit réuni avec la municipalité (son équivalent au niveau de la ville) pour statuer sur les conclusions de la démarche de prospective à l'horizon 2030. Ces conclusions ont ensuite été présentées au conseil de la CAGB et non pas en conseil municipal. Ceci témoigne d'une évolution quant au niveau d'impulsion stratégique dans le territoire.

Un dialogue privilégié

Le premier vice-président, Gabriel Baulieu, est chargé des finances, des ressources humaines, de la communication et des TIC. Il est maire de Serre-les-Sapins (1 600 habitants) et dirige par ailleurs la Chambre interdépartementale d'agriculture Doubs - Territoire de Belfort. Politiquement démarqué du président de la CAGB, il est le garant d'une bonne prise

« Le dialogue urbain-rural bénéficie de la fluidité des rapports entre les délégués communautaires. »

en compte des avis et des intérêts des communes périphériques. Il ne faudrait cependant pas en déduire qu'il est dans une posture défensive : convaincu au contraire de la nécessité d'un projet intercommunal ambitieux, il est considéré comme le second moteur de l'agglomération. De l'avis général, c'est entre lui et le président que s'esquissent les grandes orientations soumises au conseil communautaire, mais aussi que sont traités les tensions et les accrocs qui ne manquent pas de surgir. Le président Jean-Louis Fousseret a rappelé à plusieurs reprises, en réunion de bureau, qu'il se positionnait en tant que président de la CAGB et non en qualité de maire de Besançon. D'ailleurs, le maire de Montfaucon et vice-président du Grand Besançon lui avait demandé, dans la foulée de sa réélection, à une quasi-unanimité, de n'être à la CAGB que « le président de l'agglomération ».

Ce dialogue privilégié a notamment pour cadre les « réunions du lundi midi », auxquelles participent chaque semaine le président, le premier vice-président, l'adjoint en charge des relations entre ville et CAGB, la direction générale de la CAGB (à laquelle se joint, selon les sujets abordés, le DGS de la ville), ainsi que les directeurs du service technique et du service communication de la CAGB. Ponctuellement, les vice-présidents et les responsables de services sont conviés pour présenter le travail d'une commission ou un projet particulier. En 2012, dans le cadre des travaux de prospective, l'adjoint à l'urbanisme, à la prospective et à la stratégie, et son homologue à la CAGB se sont joints à plusieurs reprises à ces réunions.

Un épisode significatif au sujet du bois-énergie

La ville de Besançon conduit une politique en faveur des énergies renouvelables qui se traduit notamment par la construction, pour des établissements scolaires ou sportifs, d'une dizaine de chaufferies bois sur la période 2007-2013.

Cela suppose un développement de la filière bois-énergie qui s'appuie sur une collaboration entre la ville et la CAGB. Cette dernière s'est dotée d'une plate-forme de stockage et de séchage pour le bois local qui, depuis 2008, peut recevoir un volume de 6 300 m³ de plaquettes.

À l'automne 2012, des élus des communes périphériques apprennent qu'une étude commandée par l'agglomération soulève, entre autres, la question des reventes de bois que réalisent certains affouagistes. Or, dans une Franche-Comté qui est à la fois la deuxième région la plus boisée de France (44% de sa surface), et où environ la moitié de la forêt est communale, l'affouage reste une pratique très vivace. Une prompte mobilisation d'élus ruraux fait rapidement comprendre à leurs homologues urbains que la critique des reventes de bois (phénomène marginal dont les bénéfices ne représentent guère qu'un complément de revenu pour des personnes « qui ne relèvent pas du CAC 40 ») est perçue comme une méconnaissance des réalités rurales ou, plus grave encore, comme le signe d'une volonté de captation du bois « rural » par une ville d'abord soucieuse d'alimenter ses chaufferies.



© MGuillaume - Fotolia

L'incident illustre certes des différences persistantes de sensibilités et de points de vue entre ruraux et urbains, mais il reflète tout autant la capacité du territoire à ne pas laisser les choses s'envenimer : à l'initiative du référent du secteur Plateau, les élus ruraux se sont vite concertés pour élaborer un argumentaire et se faire entendre par le bureau de la CAGB, qui n'a pas tardé à les rassurer.

Le dialogue urbain-rural bénéficie de cette fluidité des rapports entre les délégués communautaires, mais il est à noter que, sur le même sujet, la Fédération des communes forestières peut également jouer un rôle intéressant : sur les 1 744 communes franc-comtoises qui possèdent du bois (soit 97% des communes), plus de 900 y adhèrent... dont Besançon (sa forêt de Chailluz couvre 2 044 hectares) et, par ailleurs, la CAGB (12 000 hectares de forêt publique sur un total de 17 000 hectares de forêt). Très soucieuse d'une gestion des forêts à long terme et militant pour une exploitation plus rationnelle du bois, cette association particulièrement active en Franche-Comté constitue un espace de dialogue des plus intéressants.

Quid des techniciens ?

La montée en puissance de l'intercommunalité inquiète une partie des fonctionnaires bisontins, qui craignent d'être marginalisés (les dossiers « à enjeux » relèvent de plus en plus de la CAGB, alors que les 2 600 agents municipaux restent cantonnés dans l'opérationnel, « le faire »). Certains se plaignent du poids, qu'ils jugent trop important, des petites communes dans les instances de l'agglomération. Les mêmes relaient l'avis de quelques élus urbains, lesquels estiment qu'à travers les services et les avantages auxquels ils ont accès via l'agglomération, les contribuables des communes périphériques sont indirectement subventionnés par les contribuables bisontins.

L'une des réponses apportées au spleen des fonctionnaires urbains a été de ne pas mutualiser les directeurs généraux de la ville et de la CAGB (un seul DG pourrait être perçu comme une absorption par l'agglomération). Plus fondamentalement, de même qu'ils souhaitent conserver leur dimension rurale, les élus des petites communes demandent à la ville de « rester la ville », en suggé-

rant notamment qu'elle renforce l'attractivité de son centre.

Dans un tout autre registre, un service d'aide aux communes (assuré contre remboursement par des fonctionnaires de la CAGB) et neuf groupements de commandes (pour le fioul, les sels de déneigement, des équipements de protection...) contribuent à resserrer les liens. De même, des services de la mairie de Besançon, tels que l'état-civil, répondent, parfois quotidiennement, aux questions techniques que leur posent des secrétaires de mairie moins habitués, par exemple, aux subtilités du droit des étrangers... Sans être formalisées, ces collaborations améliorent évidemment les relations.

Plus généralement, de par son parcours personnel et/ou professionnel et, dans bien des cas, son lieu de résidence, un fonctionnaire ne se sent pas forcément plus urbain que rural (ou l'inverse). C'est aussi vrai pour nombre d'élus, mais ceux-ci sont tenus de représenter d'abord le territoire qui leur a donné mandat.

Enfin, il faut souligner le rôle que continuent à jouer deux techniciens clés, l'un au service juridique, l'autre à la communication. Hier à la ville de Besançon et aujourd'hui à la CAGB, ces deux « facilitateurs » sont en permanence à l'écoute des élus des petites communes, sans se limiter aux seuls maires et délégués (le vis-à-vis et le téléphone sont préférés au mail, même si un extranet permet désormais de faire remonter les questions des élus) ; tout cela permet de faire mieux prendre en compte leurs préoccupations et leurs aspirations par les élus urbains. Les deux parties saluent cette contribution au renforcement du dialogue.

Alain CHANARD
Entretiens réalisés
en novembre et
décembre 2012



© Pays de Brest

LE PÔLE MÉTROPOLITAIN DU PAYS DE BREST (FINISTÈRE)

Le Pôle métropolitain du Pays de Brest

Une organisation territoriale solidaire parvenue à maturité, qui s'appuie sur un périmètre de projets pour le Pays, le SCoT et le Pôle métropolitain. Le territoire conjugue aménagement et développement, en articulant efficacement la communauté urbaine, les communautés de communes et les communes, autour d'une instance de décision resserrée.

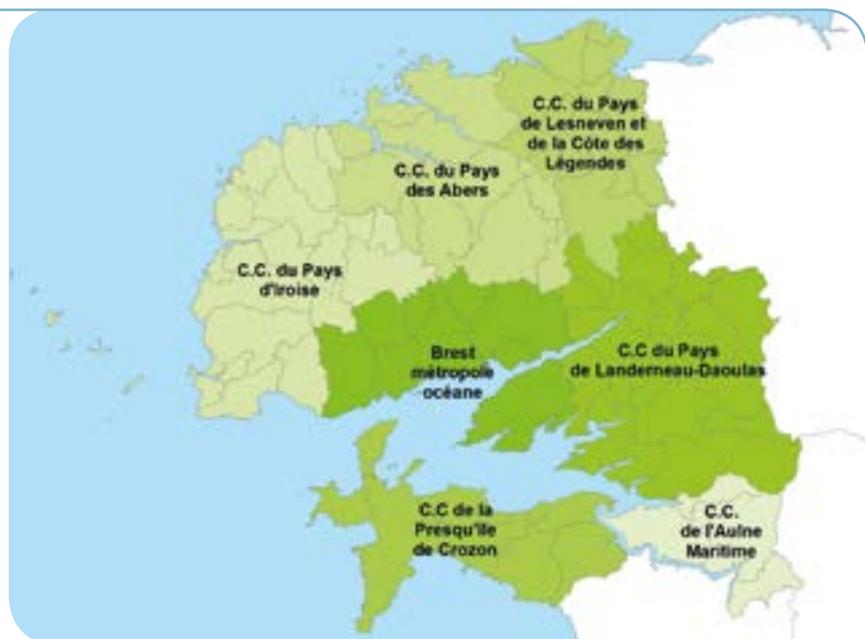
PÔLE MÉTROPOLITAIN DU PAYS DE BREST (29)

89 COMMUNES
390 600 HABITANTS
7 COMMUNAUTÉS

1 communauté urbaine :
Brest Métropole Océane
8 communes
207 300 habitants

6 communautés de communes :

- > Pays des Abers, 13 communes, 39 500 habitants
- > Presqu'île de Crozon, 7 communes, 16 900 habitants
- > Pays d'Iroise, 20 communes, 45 700 habitants
- > Pays de Lesneven - Côte des Légendes, 15 communes, 27 100 habitants
- > Pays de Landerneau-Daoulas, 22 communes, 46 500 habitants
- > Aulne Maritime, 4 communes, 7 600 habitants



Le Pays de Brest se situe « au bout du bout ». Si ce positionnement géographique a forgé une solide identité territoriale, il se traduit aussi par des difficultés d'accessibilité en termes de distance et de temps de transport. Cet éloignement n'est pas sans incidences sur l'attractivité, tant sur le plan de l'économie industrielle et tertiaire, que touristique. Conséquence de cet éloignement, la population du Pays de Brest n'a que très faiblement augmenté ces dernières années, et cette augmentation est à mettre au crédit du solde naturel. La ville de Brest, 141 000 habitants, a perdu 8 000 habitants ces dix dernières années. Une nouvelle répartition de l'habitat s'est organisée entre l'agglomération urbaine, les bourgs centres et les communes plus rurales, dont 30% ont une population inférieure à 1 000 habitants. La coopération au sein du territoire est donc bâtie sur ces enjeux partagés, démographiques et d'attractivité. La donne a également changé côté « mer » et côté « terre ». Après le déclin des activités maritimes liées à l'armement (Marine nationale, Arsenal...), la mer retrouve progressivement toute sa place au travers des volets recherche,



© DigiBrest - Focalla

enseignement supérieur, entreprises liées à la sécurité de navigation... Brest regroupe aujourd'hui 80% de la recherche océanographique française. Les productions agricoles intensives (légumes, lait, viande...) sont totalement soumises aux lois du marché. La rentabilité économique d'exploitations est remise en cause, celle d'entreprises de transformation agro-alimentaire (abattoirs...) également. L'impact des pratiques agricoles sur la qualité de la ressource en eau et sur l'environnement constitue une préoccupation partagée et appelle une profonde évolution des modes d'exploitation. 50 communes sur les 89 sont concernées par la loi Littoral. La conviction de préserver l'excellence maritime (qualité des rivages, qualité des eaux de baignade...) est partagée par tous. Le temps où l'on parlait de Brest et de son arrière-pays est inexorablement révolu. Aujourd'hui tous, élus, acteurs socio-économiques et habitants, œuvrent et vivent dans le Pays de Brest.

D'une association des présidents de communautés au Pôle métropolitain : une construction patiente

Depuis plus de dix ans, les présidents des intercommunalités du Pays de Brest ont bâti la cohérence de ce territoire comme bassin de vie, d'emploi, de développement, et ont adopté l'adage « *Ce qui est bon pour Brest est bon pour nous tous et inversement* ».

La communauté urbaine Brest Métropole Océane, constituée dès 1974 et d'emblée très intégrée, a joué un rôle précurseur. La volonté de rapprocher communauté urbaine et communautés de communes s'est amplifiée au fil du temps.

L'association des présidents de communautés de communes, créée en 1995, s'est transformée en association de communautés de communes en 2000.

Afin de construire un cadre plus formel, **le syndicat mixte des communautés du Pays de Brest** a vu le jour en 2004 pour porter le SCOT. Il a intégré les activités et les personnels de l'association en janvier 2011. Dernière étape à ce jour, le syndicat mixte a été transformé en pôle métropolitain début 2012. **Le Pôle métropolitain du Pays de Brest** est le quatrième à avoir été créé en France, en ce début 2013, et le seul à être couvert par un SCOT unique.

Communes, communautés, Pôle métropolitain : les périmètres sont parfaitement « emboîtés », pour intégrer de manière conjointe les préoccupations d'aménagement et de développement. Fort de cette organisation exemplaire, le Pays de Brest n'a pas été impacté par le nouveau schéma départemental de coopération intercommunale.

Créée en même temps que la communauté urbaine, en 1974, **l'Agence d'urbanisme** intervient sur un périmètre plus large que le Pays de Brest. Elle a donc gardé son identité propre.

Au-delà du SCOT, un Pôle métropolitain impliqué dans des initiatives structurantes et de long terme

Portage du contrat Région/Pays, SCOT amorcé en 2004 et exécutoire depuis novembre 2011, gestion d'un système d'information géographique, déploiement du très haut débit constituent les premiers actes significatifs de la structure de Pays.

D'autres actions importantes viennent d'être initiées et font l'objet d'études et de démarches préparatoires :

- La gestion intégrée des zones côtières (GIZC).
- Une navette maritime de transports de voyageurs entre Crozon et Brest.

Des projets nouveaux apparaissent en ligne de mire :

- L'optimisation des moyens touristiques : la Bretagne est une région pionnière en matière de pays touristiques ; en en totalisant cinq, le Pays de Brest ne dément pas cette tradition ! L'ambition du Pôle métropolitain est de fédérer les acteurs au sein d'un seul pays touristique autour de la destination « Brest terre océane » afin de renforcer celle-ci, de produire une offre mieux coordonnée et d'optimiser les moyens.
- L'organisation des transports.
- Le développement des énergies renouvelables, notamment autour de la valorisation de la biomasse.

Il devient de plus en plus fréquent que soient inscrites dans le giron métropolitain des problématiques qui ne concernent pas simultanément l'ensemble des communautés. C'est le cas de la navette maritime Brest-Crozon, qui n'affectera que deux communautés mais qui a obtenu l'approbation de toutes pour figurer dans les compétences du Pôle métropolitain.

Une gouvernance pyramidale pleinement assumée

La démarche métropolitaine fait l'objet d'un portage politique fort.

Le bureau, très resserré et fortement décisionnel, est fondé sur l'égalité de représentation des territoires : un territoire communautaire, une voix. Il joue un rôle essentiel dans le pilotage, le choix des orientations et les prises de décision.

Il est composé de huit membres : les présidents de chacune des sept communautés et le vice-président de Brest Métropole Océane chargé du SCOT.

Le président du conseil de développement, la conseillère régionale référente du territoire bres-

tois et les directeurs généraux des sept communautés sont invités aux réunions du bureau. Celui-ci se réunit tous les deux mois sur une demi-journée, prolongée le plus souvent par un repas qui constitue, à l'image du travail, un moment partagé.

La présidence du bureau a été tournante jusqu'en 2008, puis la décision a été prise d'élire le nouveau président de la communauté urbaine comme président permanent.

L'ordre du jour du bureau métropolitain est alimenté par les élus membres. « Ce sont les élus qui amènent et qui portent les sujets ». Lorsqu'un sujet dépasse le territoire d'une communauté, les groupements de communes concernés s'organisent pour travailler ensemble en amont.



© Pays de Brest

« Communes, communautés, Pôle métropolitain : les périmètres sont parfaitement emboîtés, pour intégrer de manière conjointe les préoccupations d'aménagement et de développement. »

Par ailleurs, le directeur du Pôle métropolitain, les directeurs de chacune des communautés et le directeur de l'agence d'urbanisme se retrouvent chaque mois dans le cadre d'un **comité technique**.

Le **comité syndical** du Pôle métropolitain est composé de 42 membres désignés par les sept conseils communautaires. Les communautés sont représentées en fonction de leur nombre d'habitants. La communauté urbaine Brest Métropole Océane dispose de 18 délégués. Le comité syndical entérine les décisions du bureau et débat des sujets majeurs.

Il n'y a pas de commissions de travail permanentes.

Il n'y a pas non plus de représentation formelle du Pôle métropolitain dans les structures locales, et inversement. Il est reconnu par son travail et non par sa dimension institutionnelle.

Des modes de travail différenciés selon les thématiques

Concilier économie et préservation de l'environnement sur l'espace côtier constitue une priorité majeure pour un territoire comptant 50 communes littorales et disposant d'une forte identité maritime. Parmi les défis majeurs à relever : qualité des eaux de baignade, localisation des aires et cales de carénage, partage des vocations de l'espace côtier (notamment la place des cultures marines) et anticipation des éventuels conflits d'usage.

Le Pôle métropolitain s'est engagé dans un programme de **gestion intégrée des zones côtières** (GIZC). L'objectif est d'associer l'ensemble des acteurs concernés par les problématiques spécifiques du territoire côtier et de construire des solutions par la concertation.

Sur trois sites pilotes comprenant chacun cinq à six communes, le Pôle métropolitain organise des

rencontres individualisées avec les communes, puis met en œuvre un dialogue associant élus et acteurs concernés de chacun des sites. Au-delà des trois sites d'expérimentation, la démarche sera élargie à l'ensemble des communes littorales.

Aux communautés de communes de faire vivre le lien avec le « terrain »

Ce sont les communautés de communes qui ont délibéré sur le SCOT. Les préconisations ont été bien acceptées par les communes malgré leur aspect prescriptif : périmètres commerciaux, logement social, préservation des zones agricoles pour une durée de vingt ans.

Les actualités du Pôle métropolitain sont, par principe, inscrites à l'ordre du jour des séances des

DIALOGUE TERRITORIAL : QUELQUES EXEMPLES

> **LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DES ABERS** organise chaque année un séminaire avec les maires et les adjoints des treize communes. La dernière rencontre en date était consacrée à l'évolution de l'intérêt communautaire. Les travaux des commissions communautaires sont ouverts aux conseillers municipaux. Le plus souvent, l'évolution des compétences de la communauté est issue des réflexions et des propositions de ces groupes de travail.

> **LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES D'IROISE** a prévu d'organiser un séminaire associant élus communautaires et communaux, afin de bâtir un projet de territoire et de construire ensemble un pacte financier et fiscal. Une conférence regroupe tous les mois les DGS des vingt communes. Parmi les derniers points abordés, le management des personnels municipaux, l'organisation de l'ingénierie territoriale, la mise en place de groupements de commandes.

> **LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DE LANDERNEAU-DAOULAS** a lancé un travail collectif associant les 22 maires et leurs adjoints, afin d'élaborer un plan stratégique de territoire, véritable déclinaison locale du SCOT métropolitain. Cette réflexion aboutit aujourd'hui à un projet de PLU communautaire. Communes et communauté examinent également ensemble les questions de trame verte et bleue et de plans de déplacement.



© Laurent Vicenzotti - Fotolia

conseils communautaires. Néanmoins, la thématique métropolitaine est assez peu retraduite au niveau communautaire, et encore moins au niveau communal.

La fluidité de la relation entre communautés et communes n'est pas forcément évidente. Il existe un grand écart entre élus communautaires et élus communaux. « *Il faut faire en sorte que la communauté soit perçue comme un outil de services et de développement à la disposition des élus locaux.* » La plupart des communautés du Pays de Brest ont ressenti le besoin de conduire des initiatives pour construire du lien avec le niveau communal.

Mutualisation à tous les étages

Mutualisation entre Pôle métropolitain et communautés : le Pôle métropolitain dispose d'une équipe volontairement restreinte de cinq salariés. Chacune des équipes de la communauté urbaine et des communautés de communes compte entre 50 et 100 salariés. Les élus mettent un point d'honneur à s'appuyer sur les équipes existantes et à ne pas créer de nouvelles structures. A titre d'exemple, le Pays/Pôle métropolitain œuvre depuis 2010 pour le déploiement du très haut débit par une animation et une coordination des actions des communautés. Les services de la communauté urbaine Brest Métropole Océane apportent leur expertise technique. Ils ont également accompagné le Pôle métropolitain sur la procédure de délégation de service public relative au projet de navette maritime. Le système d'information géographique de la communauté urbaine et celui du Pays ont fusionné. Le SIG métropolitain est désormais porté, par convention, par les services de la communauté urbaine.

Dans la même logique, les conseils de développement de la communauté urbaine et du pays de Brest ont également fusionné en 2009.

Mutualisation entre communautés : un programme d'intérêt général habitat, commun aux trois communautés de communes des Pays des Abers, d'Iroise et de Lesneven ; une piscine intercommunautaire associant les communautés du Pays des Abers et du Pays de Lesneven.

Mutualisation entre communautés et communes : ville de Brest et communauté urbaine partagent un seul et unique directeur général des services. Un chargé de mission urbanisme est en cours de recrutement par la communauté de communes du Pays de Landerneau - Daoulas, afin de diminuer les coûts liés à la révision

des PLU communaux. L'économie envisagée est de l'ordre de 25%, la dépense passant de 600 000 à 450 000 euros. Les communautés et les communes s'organisent ensemble pour mettre en œuvre des commandes groupées de matériel et de fournitures.

Information et dialogue territorial : deux axes de travail stratégiques

► Renforcer l'information en direction des élus communaux, des acteurs socioprofessionnels et des habitants

« *Beaucoup de gens ne savent pas ce qu'est le Pôle métropolitain !* » Pour être mieux connu et afin que ses actions soient mieux identifiées par les élus municipaux et les habitants, le Pôle métropolitain a projeté d'éditer un document de quatre pages qui sera inséré dans les bulletins d'information communautaires. Le positionnement de pointe du territoire en matière de haut débit pourrait sans doute également faciliter la mise en place de supports de communication attractifs et interactifs.

Le Pôle métropolitain a déjà produit, avec l'appui de l'agence d'urbanisme, plusieurs cahiers techniques et pédagogiques mis à disposition des élus locaux pour faciliter la mise en œuvre du SCOT. Et pour donner vie aux prescriptions et recommandations, il envisage des visites de terrain avec les élus dans les communes exemplaires pour la traduction du SCOT dans les PLU.

► Outiller les communautés pour renforcer le dialogue territorial

Le Pays de Brest ne manque pas d'enjeux économiques, environnementaux ou sociaux. Les défis seront d'autant mieux relevés qu'ils seront collectivement débattus et

partagés. Initiatives de consultation, démarches de concertation, co-construction de projets : tous les niveaux de dialogue sont possibles tant à l'échelle du Pays de Brest qu'à des échelles territoriales plus proches.

Les communautés de communes jouent actuellement un rôle essentiel en matière de dialogue avec leurs communes, leurs acteurs socioprofessionnels et leurs habitants. Par la mise à disposition de personnes-ressources et d'outils, par la formation des élus et des techniciens territoriaux au dialogue territorial, le Pôle métropolitain pourrait jouer un rôle incitatif et facilitateur.

► Ouvrir la capacité de réflexion et la force de proposition du conseil de développement à des problématiques « chaudes »

La mobilisation du conseil de développement relève à 60% de saisine par les élus métropolitains (dernier thème abordé : la transition énergétique) et à 40% d'auto-saisine. Derniers sujets explorés : la complémentarité entre les équipements culturels, les énergies marines renouvelables, quel dynamisme du territoire pour la création d'entreprises nouvelles ?

Le conseil de développement ressent la nécessité de parfaire l'articulation entre pôle métropolitain, communautés et communes. Il peut également être mobilisé pour renforcer la place du dialogue autour de thèmes qui font débat, voire qui sont conflictuels, entre les acteurs du territoire. Il pourrait également s'intéresser à la demande des élus locaux, à des problématiques communautaires.

Yves PARIS
et Leslie CHAZE
Entretiens réalisés
en janvier 2013

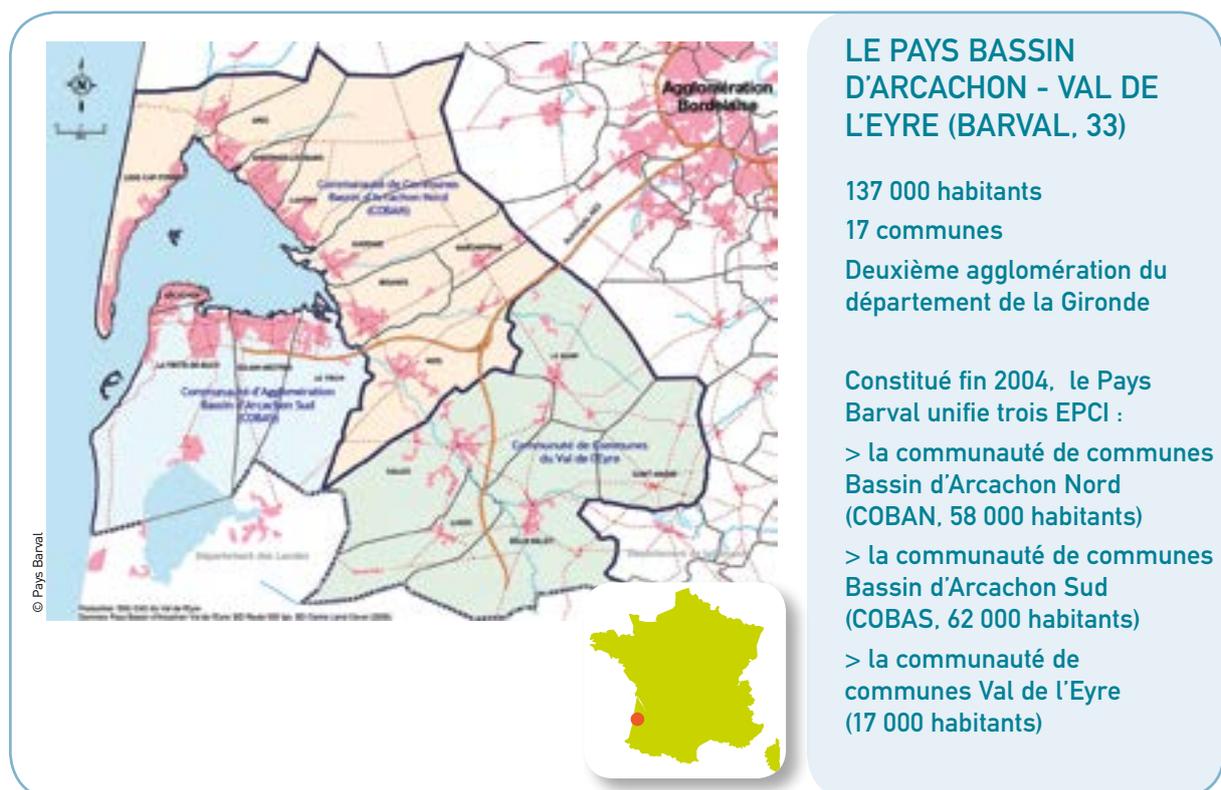


© seb hovagimian - Fotolia

LE PAYS BASSIN D'ARCACHON-VAL DE L'EYRE (GIRONDE)

Le Pays Bassin d'Arcachon – Val de l'Eyre (Barval)

Dans un Pays sans structure juridique propre et soumis à une forte pression démographique, les services constituent le ciment des coopérations.



Le Pays Bassin d'Arcachon-Val de l'Eyre

(communément appelé Pays Barval) enregistre une forte croissance démographique (gain de 27 000 habitants depuis 1999) ; les entreprises et les grandes enseignes commerciales se bousculent pour s'implanter notamment au croisement stratégique qu'est Biganos ; le potentiel touristique est remarquable...

Fort de ce dynamisme, le Pays se forge progressivement une identité propre, pour exister face à l'agglomération bordelaise voisine et rester maître de ses choix.

Dans ce contexte, les services aux habitants et aux autres résidents constituent un double enjeu. Ils doivent d'une part répondre aux besoins d'une population en forte croissance, en tenant compte d'une activité assez diverse selon les saisons. Ils conditionnent d'autre part la qualité du « vivre ensemble » qui peut fortement contribuer à l'affirmation d'une identité collective du Pays Barval.

« Le contraire d'une île »

Il est certes flagrant que le Pays Barval n'est pas entouré d'eau : c'est à l'inverse lui qui enserme le bassin d'Arcachon. Mais, en reprenant cette expression, Bruno Lafon, maire de Biganos et président de la COBAN, veut souligner que sa seule géographie n'impose pas l'unité d'un territoire où il faut parfois parcourir 80 kilomètres pour aller d'un point à un autre.

Philippe Lacoste, maire de Saint-Magne et président de la communauté de communes du Val de l'Eyre, avance un premier élément pour expliquer ce qui fonde l'identité collective du Pays : « *On veut une coupure avec Bordeaux, pas trois ou quatre* ». En clair, il est heureux que la faible densité d'occupation qui caractérise actuellement l'espace entre l'agglomération bordelaise et le Pays Barval permette de bien distinguer un pôle très urbain et un territoire à dominante rurale. Il serait en revanche fort regrettable que, pour atteindre certains paliers démographiques, la métropole bordelaise absorbe tranche après tranche des portions du Pays.

La crainte d'une telle absorption est que ce territoire y perdrait la maîtrise de son destin : conçus et arbitrés à une échelle beaucoup plus vaste, les projets immobiliers, économiques, culturels... ne répondraient plus forcément aux besoins et aux aspirations de la population locale. Les élus font d'ailleurs remarquer qu'une partie des nouveaux habitants du Pays Barval ont souhaité s'extraire de l'agglomération bordelaise et n'apprécieraient guère d'être rattrapés par elle.

Le Pays Barval refuse d'autant plus cette perspective qu'il estime avoir le potentiel suffisant pour assurer lui-même son développement : sa localisation est synonyme d'attractivité comme le montrent les indicateurs démographiques ou économiques, ou bien encore l'importante fréquentation touristique.



© Guireu33 - Fotolia

Une union libre

Les trois présidents des communes assurent la co-présidence du Pays, dont le comité de pilotage inclut également deux représentants de chacune des trois intercommunalités constitutives.

Le fait de ne pas avoir été doté d'une structure juridique propre n'empêche pas le Pays de disposer d'une équipe de chargés de missions. Il peut en outre faire appel aux services des trois intercommunalités, du syndicat intercommunal du Bassin d'Arcachon (SIBA), du syndicat intercommunal Bassin d'Arcachon - Val de l'Eyre (SYBARVAL) et du Parc naturel régional des Landes de Gascogne.

L'objectif premier de cet organisme « *d'animation, de coordination et de proposition* » est d'aider les élus locaux à « *concocter l'avenir du territoire* ». La chargée de mission Leader et chef de projet Pays précise que ce dernier « *vit à travers les trois intercommunalités* » et que la plupart des traductions concrètes relèvent des communes. Ainsi, la stratégie est pensée à l'échelle du bassin de vie mais elle n'est nullement imposée : seule sa pertinence peut faire que les niveaux plus opérationnels la mettent en œuvre.

Un projet Leader pour que le territoire maîtrise son attractivité

Le Pays Barval bénéficie d'un financement Leader (1,55 millions d'euros pour la période 2007-2013) qui doit l'aider à répondre à la problématique « Un territoire sous tension qui doit choisir son attractivité : renforcer le lien littoral-intérieur ». Trois objectifs ont pour cela été fixés :

- > accompagner un accueil durable des populations,
- > valoriser et préserver la qualité du patrimoine naturel,

> développer les filières touristique et économique responsables.

Le premier de ces objectifs vise notamment à « *anticiper et adapter l'offre de services au public et favoriser l'accès aux services de base* » ainsi qu'à « *animer le territoire et mutualiser les compétences* ».

L'accueil atypique des enfants en bas âge

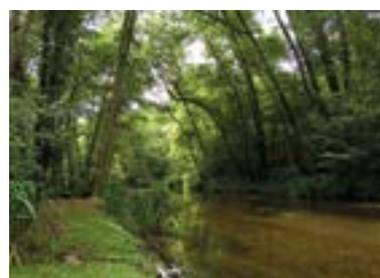
Parmi les problèmes rencontrés par les familles qui résident depuis plus ou moins longtemps ou qui viennent travailler de façon ponctuelle dans le Pays Barval, celui de la garde des enfants de moins de six ans a attiré l'attention. L'accent a plus particulièrement été mis sur les difficultés spécifiques des parents qui ont des horaires atypiques de travail : tôt le matin, tard le soir, pendant le week-end, au mois d'août ou entre Noël et Nouvel An.

La question a été initialement soulevée en pensant aux travailleurs saisonniers, très nombreux dans cette région touristique, agricole et ostréicole, et dont une partie vit en couple avec un ou plusieurs jeunes enfants. Ce besoin a bien été avéré, mais un grand nombre d'autres attentes ont rapidement été exprimées par des salariés d'établissements hospitaliers, des mères isolées ne pouvant accéder à des travaux d'entretien dans des entreprises qu'avant ou après leur ouverture, des étudiants éloignés de leur lieu d'études... Une des situations qui ont le plus convaincu les élus qu'il fallait agir est celle des femmes d'ostréiculteurs qui, notamment en soirée, proposent des dégustations d'huîtres et doivent faire garder leurs jeunes enfants.

Lancée en 2010, la démarche s'est appuyée sur une évaluation précise des besoins, réalisée par les coordinateurs territoriaux avec le soutien de l'Observatoire girondin inter-institutionnel de l'accueil de



© Eléonore H. - Fotolia



© Pays Barval

« Un territoire sous tension qui doit choisir son attractivité : renforcer le lien littoral-intérieur. »

ACCUEIL ATYPIQUE DES ENFANTS DU PAYS BASSIN D'ARCACHON - VAL DE L'EYRE

« L'objectif que nous poursuivons à travers cette expérimentation est de faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale pour les parents, dans le respect de la qualité d'accueil de l'enfant, en prêtant une attention particulière aux conditions de travail des professionnels concernés, et toujours dans un souci constant d'équité et d'accessibilité pour toutes les familles. »

www.accueilbarval.org



© Pays Barval

« Le travail d'écoute qui fonde la démarche sur l'accueil atypique inspire l'approche des autres thématiques. »

la petite enfance (Ogiape). Une « recherche-action participative » a été accompagnée par les deux sociologues qu'emploie cette structure commune à la Caisse d'allocations familiales (Caf), à la Mutualité sociale agricole (MSA) et au conseil général. Les problèmes repérés ont conduit à tester dans des lieux d'accueil une ouverture plus matinale (6h30 au lieu de 7h30) et plus tardive (après 18h30), le samedi, au mois d'août, entre Noël et Nouvel An.

Cette expérimentation (cofinancée par Leader, la Caf, des communes et les familles) est coordonnée par un chargé de mission. Le fait que ce référent accueil atypique soit lui-même infirmier puériculteur contribue grandement au succès d'un projet impensable sans la confiance et l'adhésion des personnels des lieux d'accueil. Une grande attention a été portée à leur formation. Installé à Biganos, au centre du Pays Barval, ce chargé de mission aide d'une part les collectivités et les structures à adapter leur offre aux attentes des familles, et oriente d'autre part ces dernières vers les formules qui peuvent le mieux leur convenir.

Aujourd'hui, l'accueil de 7h à 19h (voire de 6h30 à 19h30) est une réalité à La Teste-de-Buch, à Lège-Cap-Ferret, à Andernos-Bains ou encore à Gujan-Mestras et, dans la moitié des structures, l'ouverture au mois

d'août n'est même plus considérée comme « atypique ». Pour les enfants de trois à douze ans, des accueils de loisirs commencent en outre à étendre leur ouverture au samedi. Le nombre de familles concernées par l'élargissement des plages horaires n'est pas considérable mais, sans cette adaptation, l'accès à l'emploi de certains parents, notamment des femmes en situation précaire, serait compromis.

L'élaboration d'un schéma de services contribue à la construction du Pays

Le travail d'écoute qui fonde la démarche sur l'accueil atypique inspire l'approche des autres thématiques qui relèvent de l'élaboration du schéma de services du Pays Barval : services de proximité, santé, action sociale et médico-sociale, activités sportives, culturelles et de loisirs, accès à l'emploi, insertion et formation, mobilité, technologies de l'information et de la communication...

Dans cette perspective, et en complément de son programme local de l'habitat, la communauté de communes du Val de l'Eyre s'est lancée dans une analyse des besoins sociaux de ses cinq communes. Il faut dire que ce territoire a enregistré depuis 2000 une augmentation de 30% du nombre de ménages qui y résident, et que cette croissance démographique n'a aucune raison de ralentir dans les années à venir. « Participatif et transversal », ce diagnostic social comporte un volet statistique prospectif et un volet qualitatif qui s'intéresse notamment aux attentes des nouveaux arrivés.

En ce qui concerne le territoire de la COBAN, l'association de lutte contre les exclusions L'Encrier a mis en place à l'échelle de cinq communes le centre

social et culturel intercommunal Le Roseau. Ce projet découle d'un constat dressé par l'Encrier: la multiplicité des besoins qui s'expriment (aide à la parentalité, accompagnement de la scolarité, activités accessibles aux jeunes ou aux personnes âgées...) oblige à étoffer l'offre des réponses.

Plus généralement, le Pays Barval a acté que « *les services présents ne sont pas toujours en adéquation avec les besoins des populations* », et que le schéma dont il se dote doit fonder sa « *stratégie d'aménagement et de développement des services sur le territoire* ».

Un très actif réseau de techniciens

C'est en « coordo » que la question de l'accueil atypique a été identifiée. La « coordo » est la configuration peu formelle qui réunit régulièrement les travailleurs sociaux intervenant dans les communes du Pays Barval. La très grande fluidité qui règne entre les trois niveaux de fonctionnement du territoire (commune, communauté, Pays) fait

que ce collectif ne semble pas trop s'embarrasser des périmètres officiels d'intervention des uns et des autres : la réflexion est conduite à l'échelle du bassin de vie, et le fait que telle ou telle situation ne concerne qu'une portion du territoire n'empêche pas que tout le monde s'y intéresse.

Ce fonctionnement décloisonné est encouragé par les « bonnes fées » extérieures que sont le conseil général de la Gironde (notamment le service de protection maternelle et infantile, qui a par exemple suggéré de mettre en place un référent accueil atypique), la Mutualité sociale agricole (MSA) et la Caisse d'allocations familiales (Caf). Ces trois acteurs privilégient les approches inter-institutionnelles, et ont notamment en commun de viser une équité et une égalité de traitement pour tous les citoyens, quel que soit leur lieu de résidence.

Il est à signaler que le « conseiller territorial » qui, au titre de la Caf, soutient les initiatives du Pays Barval, était très investi dans le conseil de développement, lequel a fortement contribué au démarrage de la dynamique locale (il

est aujourd'hui en sommeil). Il est par ailleurs vice-président du groupe d'action locale Leader.

Quinze des dix-sept communes du Pays Barval, les communautés de communes et le Parc naturel régional des Landes de Gascogne participent activement au comité de pilotage et/ou au comité de programmation du projet Leader, où sont également représentés le département, la Région, les chambres consulaires et la Caf. Ces lieux de débats et de prises de décision sont des instances de première importance pour « *concocter l'avenir du territoire* ». Le Pays Barval espère en conséquence pouvoir bénéficier d'un prochain financement Leader.

Alain CHANARD
Entretiens réalisés
en janvier 2013

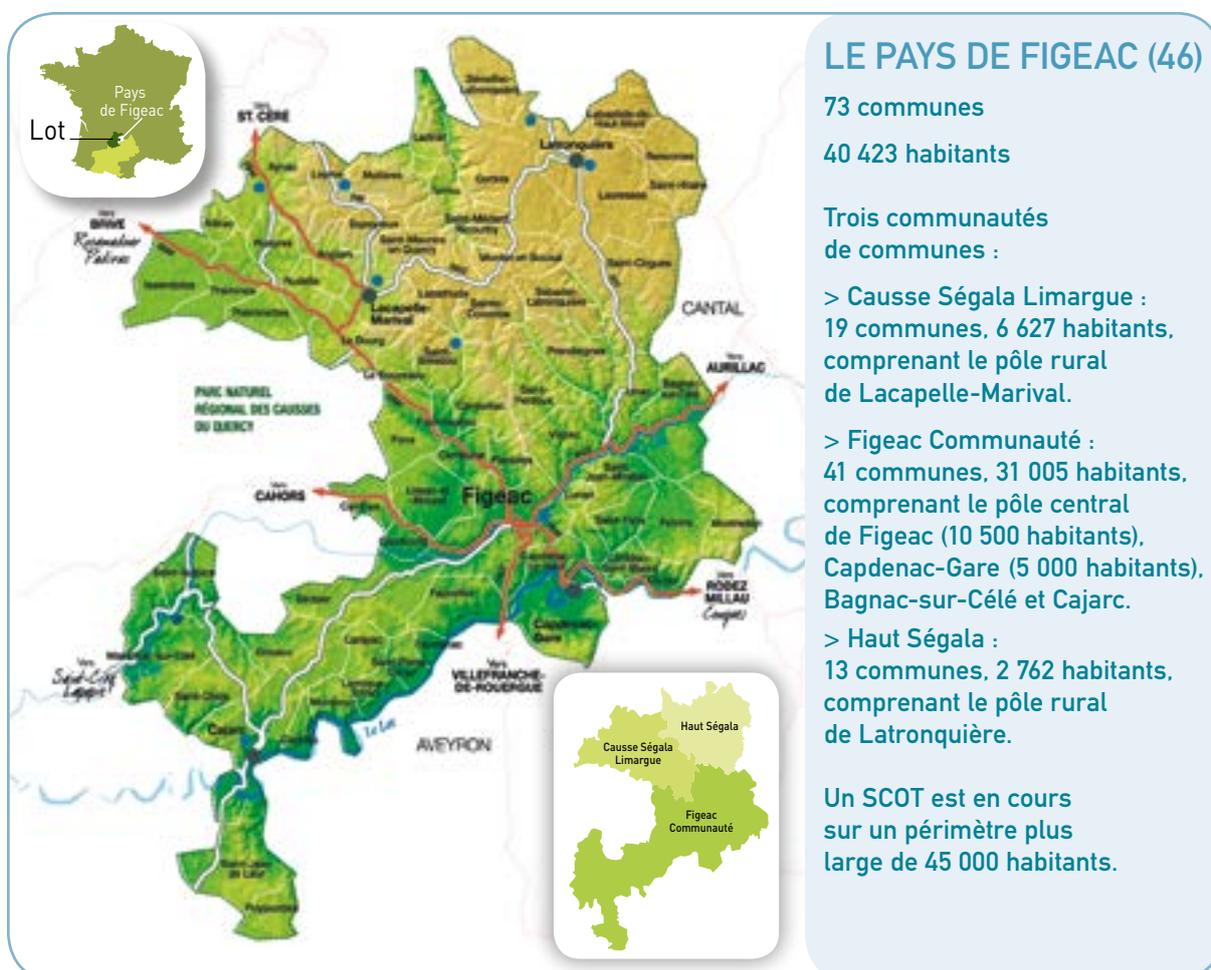


© Pays de Figeac

LE PAYS DE FIGEAC (LOT)

Le Pays de Figeac

À partir du dialogue entre élus, techniciens et acteurs de la société civile, le Pays est devenu un espace d'innovation, initiateur de programmes de recherche-action. Cette capacité à stimuler le développement va se prolonger dans un paysage intercommunal en pleine recomposition.



Créé en septembre 2004 sur un périmètre cohérent de bassin de vie, **le Pays de Figeac** est situé à l'est du département du Lot, à forte dominante rurale. Après Cahors (20 000 habitants), Figeac constitue la deuxième ville du département et le pôle central du Pays avec 10 500 habitants. Bien que situé à cinq heures trente de Paris et à deux heures de Toulouse, ce territoire est « *béni des dieux* », selon l'expression des élus, en raison du dynamisme industriel de sa Mecanic Vallée : un système productif local comprenant notamment les entreprises Ratier et Figeac Aéro, en croissance significative. Le territoire bénéficie de paysages et de patrimoines attractifs, et dispose par ailleurs d'une agriculture dynamique, soutenue par une coopérative emblématique pour son rôle dans les circuits courts (les Fermes de Figeac).

◀◀ Mobiliser les entreprises et les professionnels ▶▶

Ensemble pour le développement

« *Tout le monde a intérêt à conforter le pôle urbain central qui conditionne l'attractivité du Pays, sans oublier les efforts des élus ruraux pour maintenir les services et les habitants, ce qui nécessite un projet politique offensif et partagé.* »

Les principales fonctions urbaines sont présentes : administration, santé, enseignement (lycées et BTS, antenne universitaire), services, commerce, culture.

Les élus du Pays et son président Martin Malvy, très largement issus d'une culture de développement économique, ont rapidement compris la complémentarité Pays - communautés de communes, et manifesté de l'intérêt pour l'animation à l'échelle du grand bassin de vie, « *car c'est à ce niveau que l'on mobilise les entreprises et les professionnels* ». Cette volonté s'est concrétisée par la vitalité du conseil de développement qui, de fait, « *alimente la dynamique Pays* » aux côtés des élus.

Une gouvernance organisée pour la recherche-action

Les moteurs du Pays sont les chantiers thématiques (parfois nommés schémas-programme dans d'autres territoires) portant principalement sur les TPE (très petites entreprises), la GTEC (gestion territoriale des emplois et compétences), ainsi que le tourisme, l'habitat, le paysage, le SCOT, la santé, la culture...

Ces chantiers donnent lieu à la mise en place de gouvernances opérationnelles, comprenant :

- **Un comité de pilotage** composé d'élus, de membres du conseil de développement et d'acteurs concernés : coordonné par un élu référent, il organise la réflexion, les ateliers de concertation et le suivi du programme d'actions. Parfois ce comité de pilotage devient une commission Pays (tourisme).
- **Un comité technique** : il comprend des techniciens des intercommunalités et les techniciens des partenaires spécialisés.



Chaque chantier est pris en charge par un animateur clairement missionné au sein de l'équipe Pays.

- **Les organes de décision du Pays** sont systématiquement sollicités pour les arbitrages, de même que ceux des intercommunalités pour les projets qui les concernent.

- **Les réunions municipales** : pour certains programmes (habitat et tourisme, TPE...), des réunions sont organisées par communes ou groupes de communes afin de faire connaître les potentiels d'aides et d'accompagnement, et de faire « remonter les besoins ».

- **La coopération entre techniciens du Pays et des communautés** de communes est excellente pour tout ce qui concerne les actions de développement (cas de la communauté de communes du Haut Ségala en particulier). Elle est moins fréquente pour les compétences dites techniques et de services (enfance, voirie, assainissement, déchets, équipements...).

La dynamique TPE : petites entreprises et grandes ambitions

Historiquement, ce chantier prend corps en 2006 à partir d'un double constat : l'économie du Pays repose sur trois piliers, l'agriculture, le tourisme et l'industrie, qui conditionnent le développement des services. De plus, si les entreprises relativement importantes de la Mecanic Vallée sont en contact avec les collectivités et leurs partenaires au travers de leur « système productif »,

LA PLATEFORME TPE

- ▶ **Détection de projets** : visites d'entreprises pour détecter les potentiels d'innovation, lettre d'information tout public avec offres d'emploi, d'activités, de locaux, offres de services, forum des entrepreneurs rassemblant plus de 300 d'entre eux...

- ▶ **Guichet unique orientation** : le Pays répond aux demandes et anticipe parfois les besoins des entreprises pour les orienter vers les partenaires spécialisés et vers l'ensemble des aides existantes (nombreuses et très mal connues).

- ▶ **Accompagnement du développement et innovation** : le Pays fait intervenir différents outils et organismes, notamment l'ADEFPAT (Association pour le développement par la formation des projets, acteurs et territoires) et l'outil régional MPI (Midi-Pyrénées Innovation). Il accompagne lui-même certaines entreprises (professions libérales).

- ▶ **Transmission-reprise** : un chargé de mission de la chambre des métiers est affecté au territoire et partage les locaux du service TPE. Le Pays accompagne souvent directement les projets commerciaux.

- ▶ **Animation de la pépinière d'entreprises Calfatech** : la pépinière est portée par Figeac communauté et animée par le Pays qui accompagne les porteurs de projet. En contrepartie, la secrétaire permanente à Calfatech, salariée de Figeac communauté, assiste la chargée de mission développement économique du Pays de Figeac.

- ▶ **Opérations collectives** : à titre d'exemple, un accompagnement a permis aux entreprises d'hébergement touristique ayant souhaité prolonger leur saison, de travailler sur le montage

de « produits combinés » élaborés avec des prestataires touristiques. Puis elles se sont formées sur la vente de « séjours à thèmes » via Internet. Résultat : « Ça marche ! ».

- ▶ **Appui animation pour le club des entrepreneurs « Mode d'emploi »** : ce club fourmille d'idées. Il est notamment à l'origine des « Ambassadeurs du Pays de Figeac » : des entrepreneurs qui détectent et encouragent les projets, et travaillent avec le Pays pour des salons professionnels.

- ▶ **Expérimentation club compétences** : des conférences-débat régulières sur le management, la « génération Y », etc., combinées à un dispositif d'appui court, immédiat et gratuit, sont proposées aux entreprises intéressées, avec des consultants formateurs.

- ▶ **Réflexion prospective** : la plateforme TPE réfléchit à son bilan et se projette dans l'avenir en lien avec les autres chantiers du Pays (gestion territoriale des emplois et des compétences, étude mobilité, SCOT...).

- ▶ **Autres services** : certains services, après expérimentation et mise au point, sont pilotés par d'autres organismes. C'est le cas des « hébergements d'accueil du Pays », gérés par le service habitat du CIAS de Figeac communauté : 100 logements-relais de toute nature proposés par les habitants, à destination des jeunes et des personnes arrivant sur le territoire (logements agréés à la fois par la chargée de mission du service TPE et le directeur du centre social). Il existe également une bourse aux locaux professionnels, de même qu'un club des nouveaux arrivants.

ce n'est pas le cas des TPE, mal accompagnées, qui représentent néanmoins un important potentiel de développement. Une réflexion entre élus et partenaires des entreprises s'engage, accompagnée par un organisme de formation-développement, l'ADEFPAT⁽¹⁾, et suivie d'un voyage en Suède qui montre tout l'intérêt des « guichets uniques TPE ». Puis le conseil d'administration du Pays décide de lancer un chantier sur ce thème, recrute un animateur et s'engage dans un programme au long cours. Après le montage des dossiers de financement (Massif Central, Europe...), un comité de pilotage nommé Plate-forme TPE est créé pour suivre les travaux qui démarrent et expérimenter certains services (voir zoom ci-contre).

La plate-forme TPE est toujours en mouvement. L'analyse montre bien que les facteurs de réussite sont de plusieurs ordres : initialement, les élus ont su donner une impulsion forte et porter l'ambition TPE dans la durée. Puis la qualité du dialogue territorial entre élus, entrepreneurs et partenaires des entreprises, s'est avérée fondamentale. Et ce chantier TPE a pris corps grâce au recrutement d'agents expérimentés, connaissant bien le monde des entreprises et capables d'attirer sur le territoire des ressources très diverses (financements, programmes européens, outils d'accompagnement...). Enfin le dispositif fonctionne selon des principes de recherche-action et d'améliorations successives.

La plateforme TPE illustre parfaitement la manière d'exercer la « fonction de développement » du Pays de Figeac.

1. ADEFPAT (Association pour le développement par la formation des projets, acteurs et territoires) : outil proposant des formations pratiques à partir de l'accompagnement de projets considérés comme supports pour l'acquisition de compétences.

Nouvelle communauté de communes, nouvelle gouvernance ?

Les communautés de communes réfléchissent à un projet de fusion. Pour le moment, les études sont orientées vers la définition des compétences et les projections financières. Les points de vue ne sont pas encore définitivement accordés, ni sur le périmètre, ni sur les échéances (certains souhaitent concrétiser en 2014, d'autres espèrent avoir plus de temps afin de bénéficier des travaux du SCOT pour définir préalablement un projet communautaire).

En ce qui concerne la gouvernance, de nouvelles questions apparaissent :

> Pour les élus des petites communes : « *Comment serons-nous représentés ? Que restera-t-il aux communes ? La fiscalité va-t-elle augmenter ? Tiendra-t-on compte des enjeux ruraux et de la nécessité absolue de conforter les bourgs ruraux en services et en emplois ?* »

> Pour les élus de Figeac : « *Que se passera-t-il lorsque nous serons 20 ou 25 délégués sur 120 ?* »

> Pour les équipes techniques : « *Comment va-t-on fonctionner ?* »

Les élus et les personnels enquêtés pensent que les cultures de travail des communautés ne sont pas tout à fait identiques, et qu'il faudra prendre le temps de mettre au point finement le fonctionnement communautaire. « *Il faut absolument éviter deux écueils : d'une part la contraction progressive du pouvoir auprès d'un noyau d'élus disposant d'une vision globale, et d'autre part la dérive technocratique.* »

Les élus souhaitent réfléchir à la meilleure manière de coopérer avec l'ensemble des délégués communautaires et d'impliquer d'autres élus du territoire ; on évoque :

> des commissions pouvant accueillir des conseillers municipaux,

> des espaces de dialogue informels organisés régulièrement par grands secteurs géographiques, > ou bien encore de nouvelles formes de communication avec les communes, comprenant les rencontres et les visites...

On parle aussi de la manière de travailler avec le conseil de développement pour bénéficier du regard de la société civile (comme c'est le cas pour les communautés d'agglomération).





© Pays de Figeac

« Le projet de fusion donne l'occasion de s'interroger sur la démocratie locale et même d'innover. »

La question est pour certains fondamentale : à court ou moyen terme, le projet de fusion donne l'occasion de s'interroger sur la démocratie locale et même d'innover, puisqu'il s'agit là d'une des « marques de fabrique » du territoire. Certains appellent de leurs vœux un chantier sur cette thématique : car il sera possible de construire progressivement à partir des cadres réglementaires existant et à venir « une nouvelle démocratie territoriale ».

Cette réflexion pourra d'ailleurs s'élargir au Pays, afin de tenir compte de l'ensemble des espaces de dialogue et des ressources en ingénierie.

Élections municipales : anticiper le renouvellement des générations ?

On parle d'un taux de renouvellement des élus assez important à l'occasion des prochaines élections municipales, notamment pour la génération des 60/70 ans, et qui a été à l'origine des communautés de communes et du Pays, et a fortement œuvré pour le développement économique des dernières décennies.

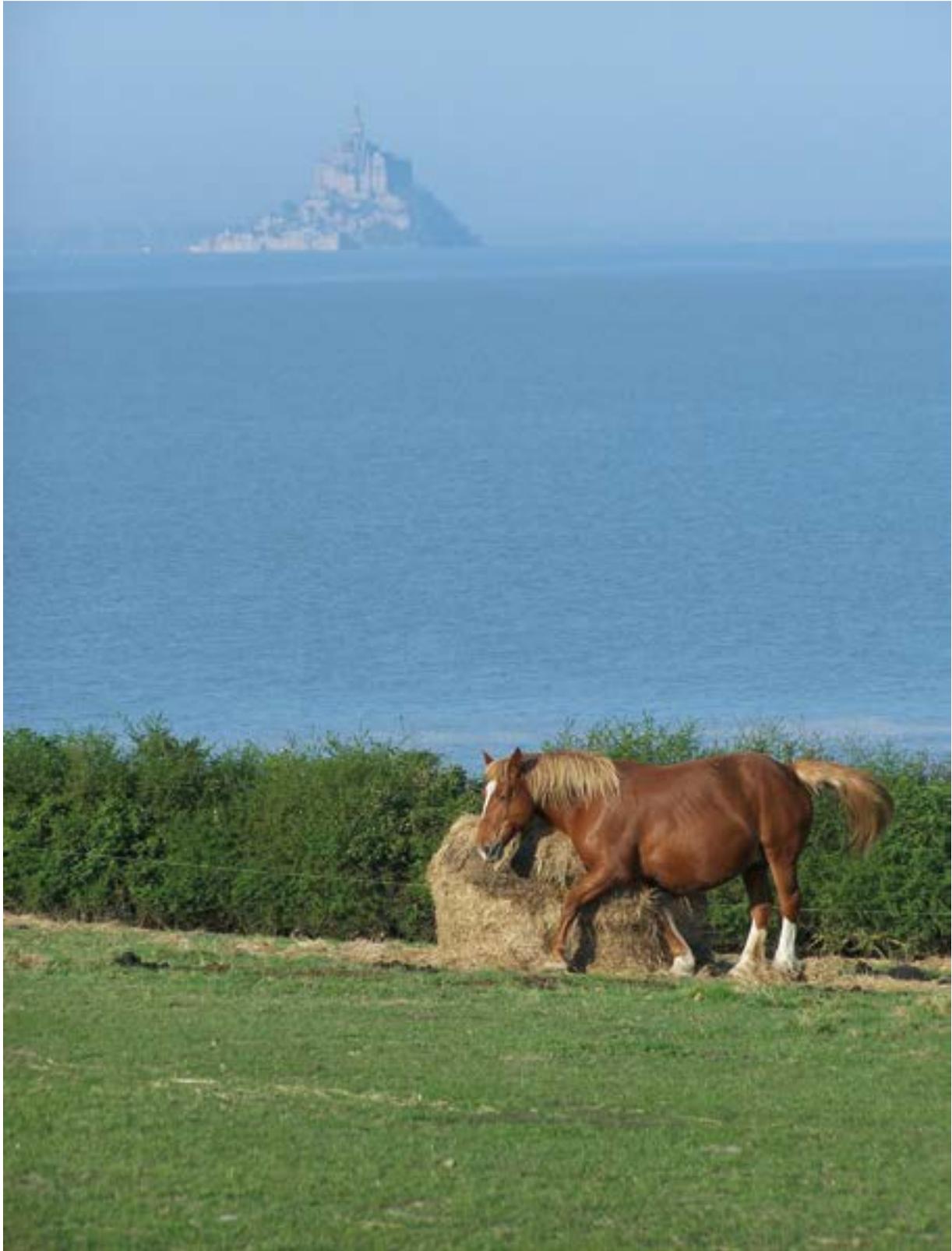
Deux questions sont posées :

- Quelle sera la demande des nouvelles générations d'élus ? Auront-ils les « réflexes communautaires et Pays » pour raisonner « bassin de vie » au profit de leurs habitants dans un contexte impérieux d'optimisation globale des dépenses ?
- Faut-il anticiper le renouvellement et prévoir des propositions « d'outillage », voire de « formation » pour les nouveaux élus ? (certains Pays et leur conseil de développement se préparent à organiser des séances de débat citoyen en amont des élections, puis de formation en aval avec les nouveaux élus).

Le risque serait de subir un temps d'inertie exagéré, alors qu'une dynamique collective est nécessaire, tant pour mettre sur les rails le nouveau projet communautaire que pour prolonger et continuer à porter politiquement les chantiers du Pays.

En contrepoint se profile l'opportunité de transmettre le « virus développement » à de jeunes élu(e)s, qui peuvent se passionner pour les travaux menés de concert avec la société civile sur des grands sujets d'aménagement et de développement. En relayant leurs aînés, ils pourront ainsi contribuer à la vitalité du territoire.

Vincent CHASSAGNE
Entretiens réalisés
en février 2013



© Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel

LE PAYS DE LA BAIE DU MONT-SAINT-MICHEL (MANCHE)

Le Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel

Un pays accompagnateur d'une profonde réorganisation des périmètres communautaires, avec des retombées indirectes sur son rôle territorial, l'évolution de ses missions et l'organisation de son ingénierie.

PAYS DE LA BAIE DU MONT-SAINT-MICHEL (50)

144 000 habitants

188 communes, initialement regroupées en 17 communautés que viennent compléter la « commune-canton » d'Isigny-le-Buat et une commune isolée.

Intercommunalités en reconstruction

Au 1^{er} janvier 2013, le paysage communautaire a changé :

> C. c. du Mortainais : fusion des communautés du canton de Mortain, de la Sélune et de Sourdeval, 27 com., 17 600 hab.

> C.c. du Val de Sée : fusion des communautés du canton de Brecey et du Tertre, 31 com., 9 000 hab.

Quatre communes venant d'une autre communauté rejoindront la communauté début 2014.

D'autres fusions deviendront opérationnelles au 1^{er} janvier 2014 :

> C.c. regroupant celles du Pays Granvillais, du Pays Hayland, des Delles, entre Plage et Bocage et partiellement de Sartilly-Porte de la Baie, 33 com., 45 000 hab.

> C.c. regroupant pour l'essentiel celles du canton de Villedieu-les-Poêles, de



Saint-Pois et du canton de Percy (située dans le Pays Saint-Lois), 29 com., 15 500 hab.

> C.c. regroupant celles du canton d'Avranches, du canton de Ducey, de Pontorson - Mont-Saint-Michel, d'Isigny-le-Buat et partiellement de Sartilly-Porte de la Baie, 52 com., 44 000 hab.

Restent inchangées... ou presque :

> C.c. du canton de Saint-Hilaire-du-Harcouët, à laquelle se sont adjointes deux communes (15 com., 12 000 hab.)

> C.c. du canton de Saint-James (12 com., 7 000 hab.)

Le Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel, constitué sous forme associative en 2000, s'est structuré en syndicat mixte en janvier 2011. La transformation en structure publique a favorisé une plus grande implication des élus. Mise en place d'un plan climat territorial, conduite d'une politique touristique, et portage de la structure économique « Pays de la Baie Initiative » : le Pays est pilote d'une démarche stratégique sur des thématiques essentielles.



© Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel

« Aller à la rencontre des acteurs »

Le Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel, facteur d'équilibre territorial

Le budget annuel du syndicat mixte, de l'ordre de 600 000 euros, est alimenté pour moitié par la contribution des communautés de communes. Les communautés s'acquittent par ailleurs d'une contribution complémentaire au titre du SCOT, encore aujourd'hui porté par un syndicat mixte spécifique.

Le syndicat mixte est interlocuteur des communautés et des communes pour l'accès aux procédures contractuelles de la région Basse-Normandie, aux programmes Leader et aux divers appels à projets. Il assure également le portage de politiques régionales, à l'exemple du Relais culturel régional, axé sur la musique, implanté à Ducey, qui accueille de nombreux artistes en résidence.

En raison de la diminution des ressources budgétaires des collectivités et du déclin démographique des zones les plus rurales, « *la tendance naturelle c'est 80% des projets qui viennent de la frange littorale et 20% de la partie intérieure, dite rétro-littorale* ». Pour combler ce décalage dans la capacité à produire et à conduire des projets, le Pays assure un rôle essentiel d'incitation et d'accompagnement. Par sa fonction d'ingénierie au service des plus petits EPCI, le syndicat mixte est facteur d'équilibre territorial. Il donne un « coup de main » à l'écriture des projets. Il fédère les acteurs autour d'appels à projets, à l'instar des pôles numérique et fibre optique du Mortainais.

La réussite et le dynamisme du syndicat mixte, et par incidence du Pays, doivent beaucoup à l'ambition territoriale et à la vision prospective de son président, ainsi qu'à l'attitude proactive de sa directrice, assistée d'une équipe technique de sept salariés dont quatre chargés de mission.

Quand la jeunesse devient une affaire de Pays, à l'initiative du conseil de développement

Fin 2010, le conseil local de développement a conduit une réflexion prospective sur les enjeux du territoire. Les questions liées à la jeunesse et au vieillissement sont apparues prioritaires. La commission « cadre de vie » a décidé d'engager un travail consacré à la jeunesse sur l'ensemble du Pays, en s'appuyant sur la méthodologie participative proposée par Mairie-conseils (voir zoom page ci-contre).

Les réflexions et les pistes d'action échauffées dans le Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel ont été pour une bonne part reprises au niveau départemental par le conseil général de la Manche.

Des pistes d'action restent à explorer au niveau local :

- **communication** plus soutenue auprès des jeunes
- **mutualisation des bourses** aux projets de jeunes
- **mise en réseau des acteurs de la jeunesse** et recherche d'une plus grande mutualisation des moyens humains, matériels et budgétaires
- **construction de passerelles entre jeunesse et culture** : est notamment évoqué le projet d'adapter les contenus et les modes d'animation des sites muséographiques pour en faire des lieux de spectacle vivant ouverts aux scolaires et aux accueils de loisirs, en mobilisant artistes et acteurs culturels locaux.

A l'occasion de la démarche « jeunesse », la commission cadre de vie du conseil local de développement s'est donné les moyens d'aller à la rencontre des acteurs. Elle a permis le croisement des regards. Elle a favorisé le dialogue entre les différentes parties prenantes, montrant tout l'intérêt de construire de nouveaux modes d'animation territoriale et d'innova-

LE DIAGNOSTIC JEUNESSE : RECUEILLIR LES DONNÉES « CHAUDES » À PARTIR DU RESENTI DES ACTEURS DU TERRITOIRE

- ▶ **Consultation des élus** : considérant qu'aucune démarche durable ne peut être menée sans l'engagement des élus, un courrier de sensibilisation a été adressé à chacune des communautés qui disposaient de la possibilité de toucher les élus communaux. La réunion de lancement a rassemblé plus d'une centaine d'élus, à leur tour invités à accueillir des rencontres de terrain. Chacune de ces réunions territoriales « tour de table » a rassemblé de 10 à 20 élus locaux.
- ▶ **Consultation des « professionnels » de la jeunesse** : acteurs associatifs et professionnels œuvrant auprès de la jeunesse ou côtoyant les jeunes.
- ▶ **Rencontres directes avec les jeunes** : des temps de rencontre ont été organisés avec des classes dans des collèges, des lycées, dans des Maisons familiales rurales et auprès de jeunes en insertion. En parallèle, un stagiaire a réalisé une enquête auprès des jeunes sur les lieux informels.

En novembre 2011, les élus étaient conviés à une **restitution du diagnostic réalisé**, afin de valider les préconisations pour la suite. Parmi les éléments d'état des lieux :

- ▶ Le territoire du Pays est composé de jeunesses multiples
- ▶ À l'exemple de la « Junior association » de Saint-James axée sur la citoyenneté des jeunes, beaucoup d'initiatives heureuses et pertinentes sont menées mais sont peu connues. Des chemins d'épanouissement des jeunes sont ignorés des adultes : jardinage, ateliers de réparation de motos, pratique du catch... « *Il n'y a pas que le skate dans la vie.* »
- ▶ Une impression générale se dégage : les jeunes se sentent bien dans leur territoire.

ver. Le travail participatif engagé au niveau de la jeunesse pourrait être reproduit sur d'autres thèmes, tels que le tourisme ou l'environnement.

Un « remue-ménage » du paysage communautaire encouragé par le Pays

Malgré la réserve de certaines d'entre elles, les 17 communautés de communes du Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel se sont inscrites dans des dynamiques volontaires de fusion.

Le syndicat de Pays a décidé d'encourager cette démarche en mettant à disposition une ligne budgétaire de 70 000 euros, contribuant au financement d'études essentiellement orientées sur la définition des nouveaux périmètres communautaires. À raison d'une aide plafonnée à 14 000 euros, tous les bassins de vie se sont saisis de l'opportunité. Cette initiative a joué un rôle déclencheur. Le Pays n'a

pas voulu s'immiscer dans les réflexions conduites par chacun des blocs territoriaux. Tout en restant informé des initiatives menées via les réunions de bureau du syndicat mixte, le Pays est resté en retrait. « L'amicale des DGS » du Pays, structure informelle regroupant les quarante directeurs généraux des services communautaires et communaux du territoire, a également permis d'échanger sur les avancées de chacun.

La volonté des élus locaux de définir leurs nouveaux périmètres communautaires a amené le préfet et la commission départementale de coopération intercommunale à revoir leur schéma initial. La démarche volontaire de restructuration communautaire fait figure d'exemple dans le département de la Manche.

Le Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel passe donc de 17 à 7 communautés. Seules deux communautés restent quasi inchangées. Des communautés d'origine, notamment celles qui étaient le plus sur la défensive, font l'objet d'éclatements. Appartenant jusqu'à présent au Pays Saint-Lois, la

communauté du canton de Percy intègre le paysage du Pays de la Baie, ce qui réinterroge le schéma de cohérence territoriale.

Ces fusions amènent à prendre position sur le point majeur du choix des compétences. Certaines communautés d'origine, composées d'un chef-lieu de canton et de très petites communes rurales disposant de faibles ressources, avaient intégré des compétences lourdes : assainissement, voirie, écoles élémentaires, équipements sportifs, médiathèques... La dominante est à la reprise de la totalité des compétences des communautés fusionnées. Néanmoins, certaines compétences, telles le scolaire dans la nouvelle Val de Sée ou les médiathèques dans le futur bassin Granvillais, ont été ou vont être rendues aux communes via des syndicats intercommunaux, qui seront financés par l'allocation de compensation issue de la TPU. À l'inverse, d'autres communautés vont intégrer de nouvelles compétences, à l'instar de celle du bassin d'Avranches qui va reprendre le théâtre municipal de la ville centre.

À nouvelles communautés, nouvelles gouvernances

Au sein des communautés plus vastes regroupant un plus grand nombre de communes (52 pour celle du bassin d'Avranches par exemple), on observe deux tendances :

- des conseils communautaires avec un nombre très important de délégués (93 pour la future communauté du bassin d'Avranches, 71 pour celle de Granville), et une plus faible représentation des petites communes (40 délégués au lieu de 83 auparavant, dans la nouvelle communauté de communes du Mortainais).
- des compétences communautaires revisitées qui devraient se renforcer au fil des années.

D'une part « *Chaque élu local doit se sentir investi d'une responsabilité communautaire* » affirme Jean Bizet, président du syndicat de Pays. D'autre part « *Attention aux communes coquilles vides* », souligne Daniel Cahurel, maire de Granville et président de l'actuelle communauté de communes du Pays Granvillais.

D'où le besoin de ne pas trop concentrer la réflexion et les décisions au sein des bureaux communautaires :

- en associant les élus municipaux et renvoyant de la responsabilité au plus près de leur territoire d'intervention,
- en créant du lien entre les personnels administratifs des communes,
- en encourageant les réunions itinérantes au sein des communautés pour éviter les « effets chefs-lieux ».

Des communautés s'obligent à repenser l'organisation spatiale du territoire afin d'articuler centralité et proximité :

- Dans le Val de Sée, des conseils d'établissement ont été mis en place au sein des principaux équipements ou services commu-

nautaires : bibliothèque, crèche, centre social, zone de loisirs. Ils rassemblent élus communautaires, élus communaux, représentants des usagers et membres du personnel.

- Au sein de la future communauté de communes du bassin d'Avranches, une réflexion est engagée avec les communes centres pour qu'elles assurent, en convention avec la communauté, la gestion des services de proximité. Cette même communauté projette de constituer des secteurs de proximité permettant d'associer conseillers communautaires et conseillers municipaux sur des périmètres différents des limites des anciennes communautés.

La volonté de partager les responsabilités entre communautés et communes incite à adapter les modes de gouvernance :

- Dans le Mortainais, le choix des neuf vice-présidents a été construit selon une double démarche : géographique, pour veiller à une représentation équilibrée des différentes parties du territoire, et thématique, pour prendre en charge l'ensemble des compétences de la communauté.
- En Val de Sée, les vice-présidents travaillent en binôme afin de construire des points de vue partagés.
- Dans la future communauté de communes du bassin Granvillais, il est envisagé d'organiser une rencontre des 33 maires au moins une fois par an.
- La gouvernance passe également par une synergie entre les personnels territoriaux : les réunions semestrielles organisées par l'actuelle communauté du canton d'Avranches avec l'ensemble des secrétaires de mairie seront vraisemblablement maintenues dans la communauté élargie. Mais d'autres modes de travail seront à construire afin de s'adapter à l'augmentation du nombre de personnes concernées.

Les représentants du conseil local de développement recommandent de donner vie à des pôles secondaires de proximité aptes à déli-

vrer des services, à favoriser la concertation et à constituer des foyers d'imagination. Ils recommandent également de s'appuyer sur les acteurs associatifs et socio-professionnels locaux pour la mise en œuvre des actions relevant de la compétence des communautés. Les changements majeurs en termes de moyens budgétaires et de gestion de l'argent public doivent inciter à s'appuyer sur les forces vives et à travailler de manière optimisée. « *C'est ensemble qu'il faut organiser le vivre ensemble !* »

Il est suggéré que les orientations relatives à la gouvernance soient inscrites dans les règlements intérieurs des communautés, afin que chacune soit dotée d'un cadre de référence.

De nouvelles marches à gravir pour le Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel

Les communautés de communes, moins nombreuses mais budgétairement plus puissantes, exerceront de manière pleine et entière leurs compétences et se doteront d'une ingénierie plus pointue. À des communautés plus fortes devrait correspondre un pays renforcé.

► Quelles fonctions pour le Pays ?

Approfondir les actions déjà engagées et faire vivre les outils déjà mis en œuvre :

Il est prévu de fusionner le syndicat mixte du Pays et le syndicat mixte du SCOT, constitué alors que le Pays était encore sous forme associative. Ce devrait être chose faite au 1^{er} janvier 2014. Après une longue période de maturation (2003-2011), il faut désormais faire vivre le SCOT et l'articuler avec la mise en œuvre de PLU intercommunaux (en cours de réalisation par la communauté de communes de Saint-James). Le Pays a également la volonté d'y intégrer la

dimension zones commerciales. La mise en œuvre du plan climat territorial est de longue haleine et son articulation avec le SCOT est un gage d'efficacité.

Aller au-devant des grands enjeux du territoire :

- Deux barrages hydroélectriques situés sur la Sélune vont être arasés au titre du plan national pour la restauration de la continuité écologique des cours d'eau. Enjeu premier : la reconstitution des populations de saumons et d'anguilles. Conséquence « secondaire » : la renaturation et la reconversion touristique des sites.



© Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel

Ce projet d'envergure concerne plusieurs communautés. Le Pays constitue un outil fédérateur.

- La valorisation des produits de la pêche, l'organisation de circuits courts pour les productions agricoles passeront par des procédures européennes. Pour ces futurs dossiers, le rôle d'intermédiaire du Pays s'avérera précieux et incontournable.

- La dimension touristique constituera l'une des compétences obligatoires et prioritaires des futures communautés de Granville et d'Avranches. Le tourisme devrait néanmoins demeurer un enjeu majeur du Pays, afin de fédérer les acteurs autour de la destination « Baie du Mont-Saint-Michel », de coordonner l'offre et d'optimiser les moyens.

Encourager l'innovation en privilégiant les attitudes prospectives, en facilitant le dialogue, en cultivant les réseaux :

Cette orientation exige sans doute de ne pas trop alourdir le Pays en

tâches de gestion, et de renforcer les relations de travail avec les communautés de communes.

Faire partager :

- Intégrer la question culturelle dans les préoccupations des communautés de communes.
- Construire des politiques partagées en matière de social, à l'image de ce qui a été conçu autour de la jeunesse : la réforme des rythmes scolaires va mobiliser les ressources socioculturelles et sportives du territoire.
- Accompagner la réflexion et favoriser les échanges de pratiques sur la gouvernance entre les territoires communautaires.

Mutualiser l'ingénierie :

Aujourd'hui, le SCOT est piloté par le directeur général des services de la communauté de communes du canton d'Avranches. De même des conventions, pourraient être passées avec les principaux EPCI ou avec les communes les

plus importantes pour mutualiser les ressources techniques et les compétences professionnelles.

Des communautés pourraient aussi être désignées « chefs de file » sur certains projets de Pays pour éviter les coupures communautés-Pays.

► Quelle gouvernance du Pays ?

Une nécessaire implication des bureaux communautaires :

Avant la réforme territoriale, chacune des 17 communautés et la commune-canton étaient représentées de manière égalitaire par deux délégués au comité syndical du Pays. À très brève échéance, la représentation des sept communautés qui vont désormais constituer le territoire va devoir être redéfinie : une formule intermédiaire avec une part fixe et une part proportionnelle au nombre d'habitants ?

Le projet de Pays ne peut se faire qu'en co-construction avec les communautés. Il doit mobiliser

les élus communautaires pour qu'ils s'impliquent plus fortement au niveau Pays. Il paraît également utile d'associer à la démarche les directeurs des communautés.

La dynamique collégiale gagnerait à être renforcée, via des vice-présidents nécessairement très impliqués, simultanément dans leurs communautés de communes respectives et dans une problématique de Pays.

La place du conseil local de développement à réinventer par la saisine de thématiques transversales qui interrogent la dynamique du territoire :

- en éduquant à la vie citoyenne
- en mettant en exergue les initiatives réussies qui sont nombreuses et diversifiées. « On communique davantage sur les mauvaises nouvelles. » « On manque de discours d'enthousiasme ! »
- en construisant des espaces de dialogue dans un processus prospectif autour de problématiques prioritaires.

Des commissions mixtes réunissant élus et membres du CLD auraient aussi sans doute davantage d'interactivité et de productivité que des commissions séparées travaillant chacune de leur côté.

Une équipe salariée à rassurer

Le « tsunami » communautaire en cours et le bouleversement qu'il provoque interroge l'équipe salariée du syndicat de Pays. Au-delà de l'articulation à redéfinir entre communautés et Pays, les chargé(e)s de mission de celui-ci doivent devenir plus que jamais « prospecteurs d'innovation », accompagnateurs de démarches privilégiant le dialogue, mobilisateurs des ressources humaines du territoire et inventeurs de leurs propres modalités d'intervention.

Yves PARIS et
Vincent CHASSAGNE
Entretiens réalisés
en février 2013

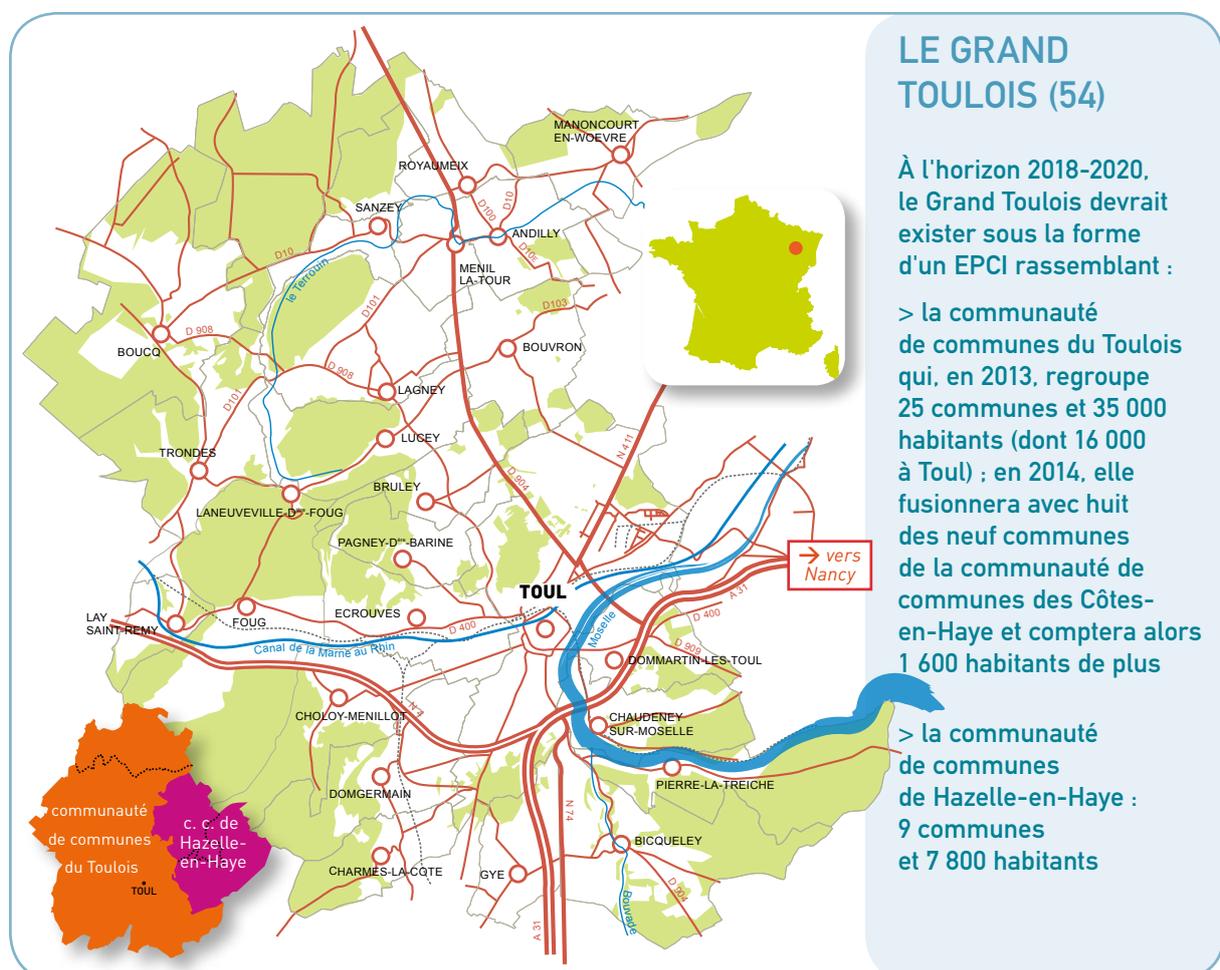


© Voegelle

LE GRAND TOULOIS (MEURTHE-ET-MOSELLE)

Le Grand Toulois

Jouxtant l'ouest du Grand Nancy, le Grand Toulois est en train de s'inventer en développant dialogue interne et coopérations à diverses échelles. La question de la répartition des charges de centralité a donné lieu à des premiers accords.



Le projet d'un **Grand Toulais** vise à conforter l'autonomie et le poids d'un territoire limitrophe de la métropole nancéienne, notamment par le biais d'une meilleure répartition des richesses entre les communautés de communes :

- > du Toulais, dont les équipements structurent l'ensemble du Grand Toulais,
- > d'Hazelle-en-Haye, à qui la proximité avec Nancy procure une certaine aisance,
- > et des Côtes en Haye, aux ressources limitées.

Sa localisation et l'accès à des voies de communication performantes (autoroute, canal à grand gabarit...) contribuent à l'attractivité du territoire mais, au cours du dernier quart de siècle, le bassin d'emploi de Toul a beaucoup souffert des restructurations militaires et de la fermeture de l'usine Kléber. Ce vieux territoire industriel cherche à compenser les milliers d'emplois perdus en accueillant des activités innovantes (recyclage...) et tertiaires (plateforme téléphonique...).

D'ici 2020, le Grand Toulais devrait également renforcer ses partenariats avec la communauté de communes du Pays de Colombey et du Sud Toulais, qui regroupe 40 communes et 11 500 habitants et bénéficie déjà d'une cohérence territoriale et d'une forte identité.



© Maison du Tourisme TDL

La solidarité comme condition de l'autonomie

Les rapprochements engagés répondent plus prosaïquement à la répartition des richesses sur le territoire : le Toulais et les Côtes-en-Haye ont besoin de la solidarité financière d'Hazelle-en-Haye qui, de son côté, souhaite échapper aux convoitises nancéiennes. Tous ont au bout du compte intérêt à faire exister un territoire qui ait les moyens de définir lui-même son devenir. Cela passe notamment par un meilleur partage des charges de centralité : la communauté de communes du Toulais ne peut être seule à les assumer, alors que nombre de ses investissements et des services qu'elle soutient financièrement rayonnent au-delà de ses frontières.

Une fusion différée

En 2011, l'évidence du bassin de vie que constitue le Grand Toulais avait conduit la Commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) et le préfet de Meurthe-et-Moselle à préconiser la fusion de quatre EPCI (dont trois de moins de 5 000 habitants). Suite à diverses péripéties, seule la fusion des communautés de communes de Hazelle et du Massif de la Haye a été actée le 1^{er} janvier 2013, pour donner la communauté de communes de Hazelle-en-Haye. Celle de la communauté de communes du Toulais et de la communauté de communes des Côtes-en-Haye est prévue pour 2014.

En clair, les deux EPCI les plus riches (avec une cotisation foncière des entreprises très conséquente et de faibles frais de voirie ou de réseaux) se sont d'ores et déjà unis, alors que les deux autres doivent trouver les modalités d'un rapprochement en l'absence de toute dot (le Toulais a notamment perdu les deux tiers de ses recettes fiscales en 2008, quand l'usine Kléber a fermé, ne laissant derrière elle qu'une friche à réhabiliter).

UNE CONVENTION FINANCIÈRE POUR MIEUX RÉPARTIR LES CHARGES DE CENTRALITÉ

La volonté des élus de « concilier, d'une part, la cohérence des politiques publiques ainsi que l'équité fiscale et, d'autre part, la liberté locale et la proximité » a conduit à l'élaboration d'une convention financière entre les communautés de communes du Toulais et de Hazelle-en-Haye : cette dernière s'engage à contribuer à des dépenses d'investissement



ou de fonctionnement pour des réalisations structurantes initiées par la première (pour un montant de 124 000 euros sur un total de 900 000).

Les équipements et les services situés sur la communauté de communes du Toulais ont de fait vocation à satisfaire des besoins qui ne se cantonnent évidemment pas à son périmètre ; au stade actuel, ces structures sont un centre aquatique, une aire d'accueil des gens du voyage, ou encore l'accueil de public en insertion professionnelle au sein d'un chantier intercommunal. Il apparaît donc légitime que la communauté de communes de Hazelle-en-Haye y contribue.

Cette situation n'est satisfaisante pour personne car elle entrave le développement du Toulous et pourrait conduire à une satellisation progressive par la métropole nancéienne de sa périphérie occidentale. Les trois EPCI concernés ont en conséquence décidé, avec l'aval de la CDCI et du préfet, de s'inscrire dans une perspective de fusion à moyen terme. Plus de temps leur est laissé pour mieux se connaître et construire progressivement des solidarités concrètes et des projets communs.

Un « outil de transition » : le syndicat mixte du Grand Toulous

Un ancien syndicat scolaire a élargi ses missions au domaine de la jeunesse et s'est transformé, en 2011, en syndicat mixte du Grand Toulous, en raison de l'adhésion de la communauté de communes du Toulous en lieu et place de ses 25 communes (qui adhéraient toutes au syndicat). Le Toulous souhaite qu'à terme, ses trois homologues limitrophes (communautés de Hazelle-en-Haye, des Côtes-

en-Haye et du Pays de Colombey et du Sud Toulous) puissent faire de même, car la plupart des communes qu'elles regroupent sont déjà adhérentes. Ainsi, en simplifiant le mode de fonctionnement du syndicat, une transformation en « syndicat intercommunautaire » marquerait une étape importante dans la mise en place du Grand Toulous.

Les deux missions centrales du syndicat mixte du Grand Toulous sont la restauration scolaire (y compris les centres de loisirs) et les grands équipements sportifs, et notamment la gestion mutualisée de l'apprentissage de la natation pour les scolaires. Ces activités très concrètes sont propices à une meilleure interconnaissance, au développement de liens opérationnels entre certains acteurs des 42 communes concernées, à l'élaboration de diagnostics partagés sur l'évolution des besoins à l'échelle du bassin de vie, et à l'émergence de nouvelles idées pour mieux répondre aux attentes de la population locale.

Le Pays Terres de Lorraine « met de l'huile dans les rouages »

À une plus grande échelle géographique (puisqu'il inclut également les territoires du Saintois, de Neuves-Maisons), le Pays Terres de Lorraine constitue un autre espace de dialogue et d'élaboration de projets communs, notamment dans les domaines de l'économie et de l'emploi, de l'environnement, du tourisme, ou encore d'un schéma de services. Cela s'est traduit par la création d'une mission locale pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, d'une maison de l'entreprise, de l'emploi et de la formation, d'une ingénierie mutualisée pour les rivières... Plus généralement, le Pays offre un cadre qui favorise les mutualisations et l'organisation concertée de marchés publics. C'est ainsi que la Maison du tourisme créée

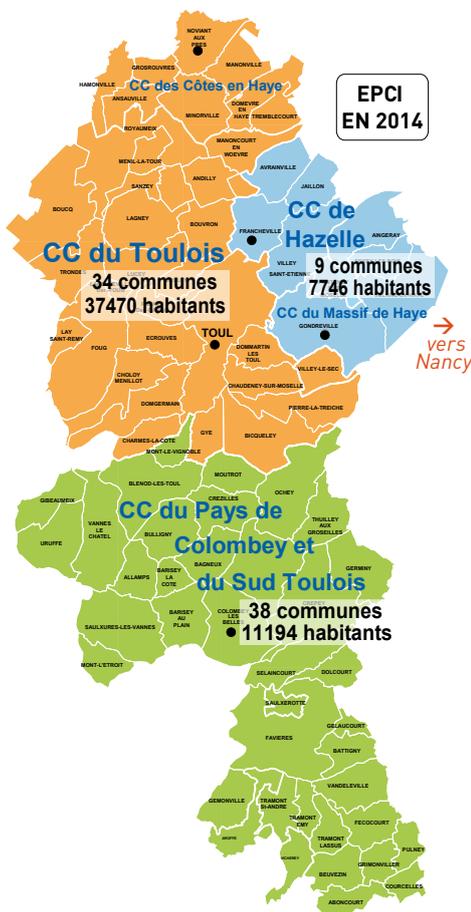
par la communauté de communes du Toulous assure la promotion de l'ensemble du Pays.

Plus discrètement, le Pays offre aux techniciens du territoire un précieux espace d'information et de réflexion collective : le fonctionnement « en réseau » ainsi favorisé leur permet d'actualiser et d'approfondir leurs analyses à l'échelle du Grand Toulous, et de rechercher des réponses acceptables par toutes les parties aux questions posées à ce territoire.

La confiance, ingrédient essentiel

En 2012, l'échec d'une « grande fusion » immédiate aurait pu déclencher une séquence plus ou moins longue de récriminations. Au contraire, les présidents des trois EPCI ont décidé de rebondir rapidement en réaffirmant tout d'abord que le Grand Toulous restait une perspective à moyen terme (non pas 2040, mais 2018 ou 2020) et en confortant les coopérations concrètes qui viennent d'être évoquées. Le pilotage de cette construction progressive d'un Grand Toulous nécessite des réunions assez fréquentes entre les présidents des EPCI, le plus souvent épaulés par leur directeur général des services. Un des objectifs de ces concertations est que les uns et les autres puissent prendre en compte les attentes et les contraintes de chacun. Cette volonté d'écoute réciproque vise à minimiser les risques de blocage. Elle est plus fondamentalement le gage d'une approche réellement solidaire du projet de Grand Toulous.

Alain CHANARD
Entretiens réalisés
en février 2013



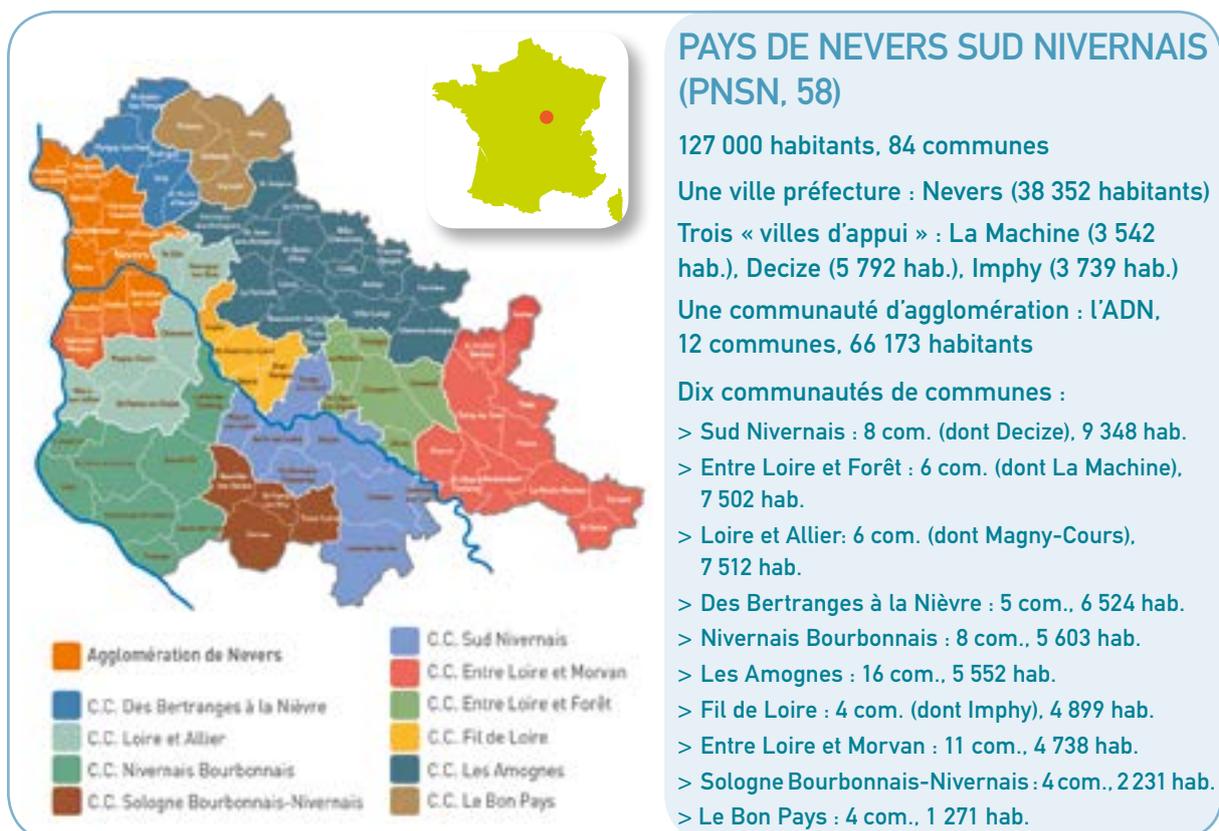


© PNSN

LE PAYS DE NEVERS SUD NIVERNAIS (NIÈVRE)

Le Pays de Nevers Sud Nivernais

Une coopération facilitée par des communautés pilotes s'appuyant sur un conseil de développement doté d'ingénierie. Illustration par la stratégie de développement économique pilotée par la communauté d'agglomération pour l'ensemble du Pays.



Le Pays de Nevers Sud Nivernais a été construit volontairement dès 1998 pour dépasser les concurrences territoriales inutiles. L'enjeu est de taille pour le Pays comme pour le département et la Région. Ici bat le cœur économique et administratif de la Nièvre, département ruralo-industriel. En regroupant les deux tiers de la population nivernaise, le Pays met les bouchées doubles pour animer un système territorial où la complémentarité urbain-rural est la règle. Le long de l'axe ligérien se dessine une réalité polycentrique avec Nevers, Varennes, Vauzelles et Magny-Cours composant un premier noyau urbain, puis du nord au sud Imphy, La Machine et Decize, « villes d'appui » structurant leur milieu rural.

Le Pays, un assemblage inter-territorial au cœur des enjeux départementaux et régionaux

L'histoire intercommunale avec une communauté d'agglomération et dix communautés de communes a obligé le Pays à se doter d'outils originaux pour animer les relations inter-territoriales :

- **Un pays bicéphale** avec un syndicat mixte, organe politique, et un conseil de développement sous forme d'association loi 1901, regroupant élus, acteurs socio-professionnels et citoyens.
- **Accord cadre** entre l'agglomération de Nevers (ADN) et le Pays.
- Désignation d'**intercommunalités chefs de file** pour piloter des orientations stratégiques issues de la charte de développement.
- Création de **bureaux mixtes** permettant l'information et la coordination entre Pays et agglomération.
- **Conseils d'administration élargis** : sous cette appellation, le Pays reçoit tous les mois un large public (dont beaucoup d'élus) pour une conférence-débat suivie d'un temps convivial.
- **Contrat unique** signé avec l'État, la région et le département, porté communément par l'agglomération et le Pays pour financer les projets analysés par un « conseil local d'examen des projets ».
- Forte implication du **conseil de développement unique** (agglomération-Pays) pour la mobilisation des acteurs locaux et l'animation des réflexions. L'ingénierie du Pays est portée par le conseil de développement.
- **Mutualisation d'une partie de l'ingénierie** avec l'ADN et mise à disposition d'un chef de projet (directeur du Pays) par le conseil général, pour animer et porter les actions structurantes du Pays.

Grâce à cette intelligence territoriale, le Pays porte à son actif les principaux schémas de développement, dont :

- > le commerce, particulièrement sensible pour l'agglomération et ses périphéries,
- > le tourisme, avec le canal latéral de la Loire et la « Loire à vélo »,
- > la santé, permettant de partager les enjeux sanitaires et sociaux,
- > l'aménagement du territoire (SCOT rural du Sud Nivernais),
- > l'économie, ciblant filières et zones d'activités, et partage d'une stratégie cruciale pour l'avenir du Pays.

Pour ce dernier chantier, les élus du Pays soulignent le double enjeu de l'attractivité du territoire et des synergies locales à tisser pour « limiter les concurrences et assurer les complémentarités nécessaires ».

La stratégie de développement économique (SDE) : une méthode participative d'autoproduction

La stratégie de développement économique du Pays de Nevers Sud Nivernais n'est pas une étude classique. C'est une réelle opportunité pour partager la connaissance fine du territoire (espace et acteurs), disposer d'une vision commune du potentiel du Pays et de l'agglomération, et coordonner les futures actions. Au-delà, l'ambition est de travailler la question du « déficit d'image et de notoriété » dont souffre le département dans son ensemble. Ce travail « de confiance et d'efficacité » selon les termes du président du conseil de développement, a permis de poser une nouvelle pierre du dialogue urbain-rural, et de progresser dans l'animation territoriale. L'autoproduction et le partage du diagnostic ont ainsi permis aux élus du Pays et de l'agglomération de se (re) trouver autour de filières industrielles (automobile, transports,

métallurgie-chaudronnerie) et de faire émerger de nouvelles synergies de développement porteuses d'avenir, par un travail commun et coordonné.

Plus qu'un programme, les élus ont souhaité que la stratégie de développement économique (SDE) soit d'abord un acte politique fort, dont l'aboutissement soit synonyme d'engagement de chaque partenaire. Ils ont fait en sorte que l'animation soit partagée entre :

> un « chargé de mission pilote » mandaté par le Pays pour l'élaboration et le suivi de la démarche, travaillant avec son homologue de l'agglomération. Ce poste est en fait mutualisé entre le Pays et l'ADN, renforçant ainsi les liens entre une agglomération chef de file du développement économique, les dix autres commu-

nautés du Pays et les principaux acteurs socioéconomiques ;

> un **cabinet spécialisé** recruté pour les besoins de la mission avec une double contrainte : tenir compte de la mobilisation, de la participation qualitative et active des acteurs locaux avec un principe d'autoproduction par les élus de leur propre stratégie.

L'organisation du projet de SDE se veut pragmatique autour de trois composantes :

- **Un groupe de travail d'élus**, formant le « comité de pilotage politique » avec une implication directe des principaux présidents d'exécutifs : conseil général, agglomération, Pays (syndicat mixte), ville de Nevers, communauté de communes Sud Nivernais. A ceux-là s'ajoutent les vice-présidents

« référents » de l'agglomération et du Pays-conseil de développement, en charge du développement économique.

- **Un comité de pilotage élargi**, formé par les présidents des onze communautés, du groupe de travail précédent ainsi que des représentants de l'État et de la Région. Ce comité est chargé de suivre et de valider le travail du groupe d'élus.

- **Un groupe de suivi technique**, composé de techniciens de toutes les parties prenantes, cheville ouvrière chargée d'organiser les étapes et d'éclairer les choix des élus par une vision technique et une connaissance fine du territoire, avec le cabinet d'études recruté pour accompagner la démarche.

MÉTHODOLOGIE DE LA SDE

D'un point de vue méthodologique, il a fallu deux années d'échanges et de construction pour structurer la stratégie de développement économique, selon trois grandes étapes entre 2011 et 2012 : diagnostic, orientations et programme d'actions. Au cours de ces deux années, les membres du conseil de développement se sont particulièrement mobilisés.

► QUALIFIER, PARTAGER ET ENRICHIR LE DIAGNOSTIC

Cinq rencontres thématiques ont eu lieu fin 2011, afin de qualifier, partager et enrichir le diagnostic autour de l'attractivité du territoire, de la gouvernance économique et des perspectives de développement, tant pour les filières traditionnelles et industrielles que pour le secteur tertiaire et les services.

► FAVORISER LE DIALOGUE ACTEURS/DÉCIDEURS

Sept ateliers ont été organisés par la suite, pour favoriser le dialogue entre acteurs et décideurs sur la base d'enjeux identifiés et de pistes de partenariats à développer : automobile et sport mécanique, éco-activité, industrie de pointe et innovation, tourisme, économie numérique, agriculture, économie présentielle. Ainsi durant toute l'année 2012, experts, professionnels, entrepreneurs ont contribué à éclairer les élus sur les choix stratégiques à mener pour l'avenir du territoire. Le groupe de travail des élus a d'ailleurs validé les grandes orientations issues des travaux des ateliers.

► DÉCLINER EN UN PROGRAMME OPÉRATIONNEL

Une dernière phase plus technique, toujours en cours début 2013, permet la déclinaison de la SDE en un programme opérationnel d'actions prioritaires pour le devenir économique du Pays. L'idée est de ne pas saupoudrer les moyens et les énergies. Respectant l'objectif de coproduction dans cette phase également, le Pays et l'agglomération ont rédigé plus de la moitié des fiches actions, le reste étant proposé par le bureau d'études. Un séminaire de clôture doit permettre de présenter la nouvelle stratégie, ainsi que les principales décisions du Pays et de ses partenaires.



« La SDE illustre le rôle de facilitateur du Pays, laissant le soin à l'agglomération de Nevers, chef de file, de co-animer le chantier dont elle est responsable. »

In fine, le Pays a permis de rassembler acteurs et décideurs autour de deux piliers (court et long terme) qui structurent le cœur de la future stratégie économique du territoire :

- accompagner les entreprises au quotidien,
- préparer le territoire aux mutations économiques.

Cinq axes ont été validés et pour chaque axe, l'exercice de gouvernance imposait de s'interroger sur le bon niveau d'intervention au regard des besoins des entreprises, puis de désigner le chef de file et le maître d'ouvrage « le mieux placé pour agir ». Cette nouvelle posture collective constitue une rupture avec les schémas classiques de répartition des compétences. Elle offre une répartition pragmatique des interventions des uns et des autres pour la mise en œuvre de la SDE.

Le Pays facilitateur de projets d'envergure

La SDE illustre le rôle de facilitateur du Pays, laissant le soin à l'ADN, chef de file, de co-animer le chantier dont elle est responsable ; lors la mise en œuvre, cela n'empêche pas pour autant le Pays de jouer pleinement son rôle d'accompagnateur des projets emblématiques pour le bénéfice de l'ensemble du territoire. Le « Pôle de la performance » des entreprises de Nevers - Magny-Cours en est une illustration. Il a été labellisé « grappe d'entreprises » en 2011 par la DATAR grâce à l'action du Pays (le directeur du Pays assure une mission de soutien en ingénierie au Pôle). Il en est de même pour le lancement du premier véhicule à pilotage électrique NOAO (présenté au Mondial de l'automobile en 2012). Pour toute la filière automobile et malgré la

crise de 2008, le « démonstrateur technologique » valorise le savoir-faire réactif de la profession. Le pôle charolais n'est pas en reste avec le partenariat mené avec la chambre d'agriculture. La filière équine (dont la station de monte de Cercy-la-Tour, leader national) est également aidée.

Animateur du développement, le Pays s'appuie également sur les demandes et les besoins des acteurs. A titre d'exemple, interpellé par une intercommunalité qui disposait de locaux industriels vides, le Pays a lancé un appel à idées par voie de presse, et une campagne d'affiches auprès de la population, des acteurs socioprofessionnels et de l'école d'architecture. De nombreuses idées ont émergé, et c'est finalement un projet industriel qui a été retenu : une entreprise de moulage de grosses pièces a rénové le bâtiment et devrait créer quinze nouveaux emplois.

L'exemple de l'économie montre que le Pays est devenu au fil des années un acteur incontournable de l'inter-territorialité. Il en est de même pour les autres domaines d'action (commerce, tourisme, services publics et aux publics, santé, accueil de nouvelles populations...). Pour chaque thématique, le Pays permet en effet de porter collectivement des « visions stratégiques », tout en accompagnant la mise en œuvre d'actions structurantes, associant les intercommunalités et les acteurs professionnels de manière efficace.

Consolider et poursuivre les coopérations, mobiliser les acteurs clés : des objectifs pour demain

La méthode d'animation du Pays semble porter ses fruits. Écoute, partage et concertation sont au rendez-vous, avec une forte vo-

« La dynamique territoriale est issue d'une double force, celle de l'ADN, véritable aggro-motrice et celle du Pays, fédérant la partie rurale et périurbaine. »

lonté politique de piloter l'avenir du territoire avec la société civile et les entreprises. Pour l'économie comme pour le reste, le Pays connaît ses limites en termes d'ingénierie, qu'il faut mutualiser pour plus d'efficacité.

► **Renforcer la gouvernance inter-territoriale**

La dynamique territoriale est issue d'une double force, celle de l'ADN, véritable « aggro-motrice », et celle du Pays, fédérant la partie rurale et périurbaine et organisant le dialogue urbain-rural. Avec la réforme territoriale, l'enjeu sera de consolider ce dialogue en impliquant encore plus fortement la

partie rurale dans le dispositif de gouvernance et de conduite stratégique. En effet, toutes les intercommunalités ne peuvent pas aujourd'hui, faute d'ingénierie, endosser des rôles de chefs de file sur des stratégies ambitieuses. Mais les fusions communautaires le faciliteront. Ainsi, davantage d'élus locaux pourront être associés à la construction du projet de territoire et à sa mise en œuvre.

► **Associer davantage les entreprises**

La stratégie de développement économique s'est construite à partir d'une participation plus qualitative que quantitative des chefs d'entreprise. Partenaires

de premier plan, les réseaux d'entrepreneurs ont été associés, de même que des chefs d'entreprises déjà mobilisés par le conseil de développement. Il reste difficile, comme dans bien des territoires, de faire participer très largement les chefs d'entreprise. En la matière, il n'existe pas de « recette magique », mais le conseil de développement, présidé par un chef d'entreprise, peut contribuer à faire naître un réseau plus ou moins formalisé, et ce d'autant plus que les actions concrètes permettent de les mobiliser. D'ailleurs, témoin de l'évolution en cours, la jeune chambre économique du département siège désormais au conseil de développement du Pays.

Mohammed CHAHID
et
Vincent CHASSAGNE
Entretiens réalisés
en décembre 2012



© Syndicat mixte du SCoT du Grand Douaisis

LE GRAND DOUAISIS (NORD)

Le Grand Douaisis

Le choix d'un SCOT ambitieux, construit de manière partagée. Soutenu par un portage politique fort et une équipe technique structurée, la mise en œuvre du projet de territoire passe par un dialogue permanent avec les communes et les acteurs locaux.



Densément peuplé et urbanisé (517 hab/km²), **le Grand Douaisis** conserve dans la Pévèle, au nord, et dans l'Arleusis, au sud, un caractère rural avec des espaces agricoles et forestiers de qualité. L'évolution démographique est inégalement répartie sur le territoire : en augmentation dans la partie est et plus encore dans la partie nord sous influence de l'agglomération lilloise, stable voire négative dans l'ancien bassin minier. Sur l'ensemble du territoire, le vieillissement de la population constitue un phénomène croissant et généralisé ; la taille des ménages est en baisse et réclame une offre de logements plus importante et adaptée à la demande. Face à ces enjeux, la démarche de SCOT, portée par un syndicat mixte, a été initiée en 2003. Le SCOT a été adopté par les communes en décembre 2007.

Le choix d'un SCOT exigeant

Les élus ont opté dès l'origine pour la construction d'un projet ambitieux répondant aux enjeux majeurs du territoire. Les choix opérés permettent pour l'essentiel de disposer aujourd'hui d'un SCOT qui s'avère « grenello-compatible ». Des moyens humains et budgétaires conséquents ont été mobilisés lors de la phase d'élaboration en 2003 grâce au financement des quatre intercommunalités concernées.

Le SCOT du Douaisis est aujourd'hui adossé à un plan climat territorial (PCT) porté également par le comité syndical et suivi par son équipe technique. L'argument justifiant sa mise en œuvre est le lien très étroit entre densité urbaine, consommation énergétique et émissions de gaz à effet de serre. « *SCOT et PCT : mêmes élus, même projet, même portage !* ». Le couplage SCOT/plan climat a été considéré comme novateur. La démarche est actuellement testée au niveau national par huit autres SCOT.

Dans ce cadre, le président du syndicat mixte, Lionel Courdavaux, est souvent amené à témoigner de son expérience au niveau national.

Stratégie prioritaire : économiser l'espace et orienter les politiques d'habitat

Pour faire face aux enjeux démographiques, le SCOT s'est doté de priorités fortes :

- Augmenter la densité de l'habitat : 25 logements/hectare en moyenne
- Renforcer l'habitat locatif pour favoriser l'installation de familles jeunes issues du territoire ou venant de l'extérieur et ainsi permettre le renouvellement de la population
- Préserver le foncier agricole
- Limiter la consommation foncière en instituant un compte foncier pour chacune des 65 communes et en instaurant un compte emploi/hectare pour les zones d'activité.

La mise en œuvre de ces priorités passe par un appui au développement des communes rurales, par un soutien aux dynamiques de centralité et par un renforcement du pôle urbain de Douai. Elle a également pour ambition de maîtriser la croissance de la population au nord du Grand Douaisis et de la favoriser dans la partie est. Si dans les principes généraux ces orientations ne posent pas problème, elles font débat lorsqu'il s'agit de les inscrire dans les documents d'urbanisme des communes.

Plus l'ambition est élevée, plus le dialogue s'avère incontournable.



© Syndicat mixte du SCOT du Grand Douaisis

« Le SCOT est un lieu pour construire. »

Une dynamique de participation très active

► Un syndicat de communautés au service des communes

Les communautés de communes et la communauté d'agglomération portent le syndicat mixte du SCOT du Grand Douaisis et financent son équipe technique. La clé de répartition est la suivante : 50% en fonction de la population, 50% en fonction du potentiel fiscal. Cependant, elles ont décidé que chacune des 65 communes, quelle que soit sa taille, disposerait d'au moins un siège au comité syndical, qui compte un total de 71 délégués. Ainsi, le syndicat se met directement au service des communes bénéficiaires impliquées dans la décision.

► Une très large participation dans la phase d'élaboration du SCOT de 2003 à 2007

Commissions plénières, ateliers thématiques et ateliers territorialisés ont permis d'associer communes et partenaires institutionnels tout au long des phases de diagnostic et de construction des propositions. Durant les trois années d'élaboration du SCOT, la mobilisation a été forte. Elle ne s'est pas relâchée. Les acteurs concernés ont vécu « *une période d'intense activité intellectuelle* ».

Conséquence logique de cette large concertation : le diagnostic de l'état initial de l'environnement et le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ont été adoptés à l'unanimité par le comité syndical. L'inquiétude sur la limitation de consommation foncière a conduit quelques communes à adopter une attitude plus réservée lors de l'approbation du document exécutoire. Cependant, le SCOT, bien qu'ambitieux et rigoureux dans ses prescriptions, a été accepté par tous.



© Syndicat mixte du SCOT du Grand Douaisis

L'information et la consultation du grand public, bien que largement soutenues (réunions publiques, stands à la foire de Douai...), se sont avérées moins mobilisatrices.

► Un dialogue poursuivi et élargi à d'autres acteurs du territoire autour d'un plan climat territorial

En 2007, la démarche d'élaboration du plan climat a permis de relancer une dynamique de dialogue et de construction collective en mobilisant plus de 80 partenaires : communes, entreprises, organismes liés au cadre de vie, représentants d'associations...

Sept ateliers thématiques et deux ateliers transversaux, l'un sur l'urbanisme, l'autre sur le développement territorial ont été organisés. Le plan climat a été adopté fin 2009 et les 80 partenaires concernés ont été invités à signer une charte d'engagement.

Aujourd'hui, des rencontres « plateforme climat » sont programmées, au rythme de quatre à cinq par an, pour les élus et les partenaires. Les deux premières réunions, sur l'éco-mobilité scolaire et la consommation éco-responsable ont été organisées en 2012 : 25 à 30 personnes y ont participé.

Fermeté en termes d'objectifs et d'ambition, mais du temps pour dialoguer et convaincre

► La volonté de rassembler pour donner de la force au projet d'ensemble

Les élus du Grand Douaisis expriment la volonté d'utiliser le SCOT comme élément d'approche globale d'aménagement et de développement et en aucun cas comme une simple procédure territoriale dont il serait nécessaire de s'acquitter. « *Le SCOT est un lieu pour construire* ». Au travers du SCOT et du plan climat, les élus territoriaux souhaitent pleinement assumer leur responsabilité en matière d'aménagement de l'espace et d'urbanisme.

Un portage politique identifié et partagé

Le SCOT fait l'objet d'un portage politique personnalisé qui donne vigueur et reconnaissance à la démarche. Le mandat politique est fortement identifié autour d'un président « rassembleur » et « pédagogue », animateur d'un noyau d'élus « à la manœuvre ». Ce noyau d'élus est bien secondé par une équipe salariée pleinement positionnée dans l'esprit participatif du projet. La mise en mouvement du SCOT et par extension du projet de territoire s'est indéniablement inscrite dans une dimension collective.

► Éviter les clivages

Si le comité syndical rassemble la totalité des communes, le bureau du syndicat mixte, structure décisionnaire sur de nombreux sujets, veille à la représentation équilibrée des sensibilités politiques. Les quatre principaux groupes politiques y sont présents à égalité.

Les revendications naturelles et classiques en termes de répartition des richesses et des équipements entre communes urbaines et rurales sont peu présentes. « *En pratique, après approbation, le rôle du SCOT est essentiellement de débattre de l'utilisation des sols.* »

Même si la vision peut être différente entre communes urbaines et communes rurales moins limitées en termes d'espace, les communes se sont retrouvées autour de visions collectivement partagées et de prescriptions librement acceptées.

► Rechercher le consensus et éviter les situations de « tribunal »

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) a fixé un objectif de densité moyenne de 25 logements/hectare pour l'ensemble du territoire. Après débat, la densité moyenne a été ramenée à 17 dans les communes rurales.

Chacun des PLU communaux est débattu au sein du bureau du syndicat mixte en présence des élus de la commune concernée. Les situations de blocage sont évitées. Lorsqu'il y a problème, la discussion est ouverte pour parvenir à des solutions. « *On se donne le temps du dialogue.* » Les élus moteurs assument pleinement leur rôle d'arbitrage et rappellent, lorsque cela est nécessaire, les règles du jeu.

COOPÉRER POUR ÉLARGIR LES HORIZONS ET MUTUALISER LES MOYENS

► AVEC L'INTERSCOT « TERRES DU NORD »

La démarche associe SCOT de la région d'Arras, SCOT de l'Artois, SCOT Lens-Liévin-Hénin-Carvin et SCOT du Grand Douaisis. Elle correspond à un territoire de plus d'un million d'habitants qui entend conduire une réflexion partenariale sur les grands enjeux d'aménagement du territoire.

L'initiative a été amorcée par les directeurs des quatre structures qui se sont retrouvés régulièrement de manière informelle et conviviale à l'occasion de « goûters » ! Elle a été ensuite reprise politiquement par les présidents. Une salariée est aujourd'hui spécifiquement chargée de l'animation de cet InterSCOT.

La coopération InterSCOT porte notamment sur la question des transports et de l'urbanisme commercial.

► AVEC LE PARC NATUREL RÉGIONAL SCARPE-ESCAUT

Dix-neuf communes de l'est et du nord du Grand Douaisis font partie du Parc naturel régional Scarpe-Escaut, soit environ le tiers des communes du territoire du SCOT.

La collaboration s'est engagée au moment où le syndicat mixte du Grand Douaisis a engagé l'État Initial de l'Environnement.

Une convention liant les syndicats mixtes du PNR et du SCOT a pour objet d'articuler la mise en œuvre du projet des deux instances : « *le SCOT accompagne la charte du Parc, la charte du Parc accompagne le SCOT* ». Cette convention triennale a été réactualisée et renouvelée en 2010. Son contenu et le suivi de sa mise en œuvre relèvent de la responsabilité d'un bureau mixte qui se réunit une fois par an.

Des chantiers sont menés en commun sous l'égide d'un bureau mixte PNR-SCOT. Le PNR et le SCOT portent ensemble la fonction d'observatoire :

- Observation de l'occupation des sols par l'habitat au moyen de photographies aériennes avec une analyse diachronique depuis 1971 et observation du foncier agricole. Ces observations font l'objet d'un retour à destination des élus.
- Un premier bilan carbone (état 0) liant plan climat du SCOT et plan climat du PNR a été mis en œuvre en 2011.
- Le PNR prend en charge le volet « bois-énergie » du plan climat du SCOT.
- Le PNR et le SCOT élaborent des points de vue partagés sur les PLU.

« Soutenir, sous des formes participatives, les élus locaux dans la conception et la mise en œuvre de leurs projets de villes et de villages. »

Inventer de nouvelles voies de participation

► Maintenir la dynamique participative au sein du comité syndical

La mobilisation des élus communaux est devenue naturellement plus faible dans la phase « gestionnaire » actuelle. La dynamique se situe désormais davantage au niveau du bureau du syndicat mixte. Aujourd'hui, le quorum est souvent difficile à atteindre lors des réunions du comité syndical. Une consultation juridique est donc en cours pour que chacune des 65 communes puisse désigner un délégué suppléant au conseil syndical et ainsi faciliter la représentation effective de chacune des communes.

De nouvelles manières d'animer sont également envisagées : réunions statutaires du comité syndical couplées avec des interventions techniques qui viendraient alimenter la réflexion des élus communaux, organisation sous forme de « rando-bus » de visites thématiques de terrain à destination des élus du comité...

► Accompagner l'ensemble des communes dans l'exercice de leurs responsabilités

L'état d'esprit d'un SCOT contraignant, tel que celui du Grand Douaisis, est de maintenir la responsabilité de l'urbanisme à l'échelon communal. « Attention à ne pas enlever aux communes les missions régaliennes qui leur restent ! », souligne le président Lionel Courdavault.

Avec sept salariés chargés du SCOT et du plan climat, l'équipe technique du syndicat mixte dispose de compétences diversifiées.

Elle sait se rendre très disponible auprès des élus communaux, non seulement pour le « porter à connaissance » du SCOT et la préparation des avis de compatibilité, mais aussi pour les accompagner dans l'élaboration ou la révision de leur PLU ou pour apporter des conseils à l'occasion de projets d'urbanisme majeurs. L'équipe technique s'inscrit dans une démarche de développement dont la mission est bien sûr de faire vivre les règles du SCOT mais aussi de soutenir, sous des formes participatives, les élus locaux dans la conception et la mise en œuvre de leurs projets de villes et de villages. « Les appréhensions des élus locaux en termes de contraintes s'estompent lorsque l'on est à leurs côtés sur le terrain. »

► Mobiliser autour de l'opérationnel en impliquant communes, professionnels et usagers

Le syndicat mixte porte une stratégie d'amélioration du patrimoine communal qui vise à mobiliser également les professionnels du bâtiment et le grand public.

Dans cet esprit, un conseil en énergie partagée (CEP) a été mis en place au sein du syndicat mixte. Il dispose d'un salarié et il est destiné à 14 communes qui apportent de manière volontaire un fonds de concours spécifique. Ces 14 communes sont engagées pour trois années. En 2013, ce service sera élargi à huit nouvelles communes. Les communes concernées bénéficient d'un accompagnement sur la consommation et les dépenses énergétiques des équipements publics, avec pour objectif moyen une diminution de 38% de la consommation d'énergie d'ici 2020. Ce service concerne

les communes rurales et les communes urbaines de moins de 10 000 habitants. Leur participation y est très active.

De nouveaux chantiers mobilisateurs s'engagent pour la mobilité douce, la rénovation de l'habitat individuel avec en ligne de mire les questions d'efficacité et de précarité énergétiques, l'organisation de circuits courts « conso-responsables »...

Quelques éléments d'inquiétude liés à la place de l'État et à la réforme des collectivités territoriales

Les élus locaux et les services de l'État ont chacun une vision et une lecture différentes des règles. Cet écart a obligé à une révision du SCOT en 2011. La révision a porté sur :

- les mesures de protection de la ressource en eau,
- les mesures de protection des populations face aux risques technologiques,
- les orientations relatives à l'urbanisme commercial.

« Il faut que l'État redevienne un organisme de conseil avant d'être un organisme de contrôle. »

Par ailleurs, le schéma départemental de coopération intercommunale du Nord a préconisé la fusion des communautés de communes d'Espace en Pévèle et de Cœur de Pévèle, appartenant au SCOT du Grand Douaisis avec les communautés de communes du Pays de Pévèle, du sud Pévèlois et du Carembault, appartenant au schéma directeur de Lille Métropole. Une telle évolution amputerait le SCOT du Grand Douaisis d'une partie non négligeable de son territoire d'intervention.

Yves PARIS et
Vincent CHASSAGNE
Entretiens réalisés
en octobre 2012

CONCEPTION ET RÉALISATION
www.studiograph.net

Ville et campagne constituent aujourd'hui le quotidien de la plupart des Français, au sein de territoires mixtes et de plus en plus étendus. L'expansion urbaine de ces dernières décennies s'est aussi accompagnée de profondes transformations dans les demandes de services, la mobilité, l'utilisation de l'espace et les fonctions urbaines. Les territoires font face à des enjeux aigus de coopération, de gestion de l'espace et d'offre de services dans ces vastes bassins de vie et d'emploi. Les élus des communautés de communes ou d'agglomération, de Pays, de SCOT ou de pôles métropolitains doivent donc inventer de nouveaux outils et modes de décision collective. Mairie-conseils a analysé ces évolutions à travers dix enquêtes auprès de territoires qui, chacun dans leur contexte, ont trouvé des réponses adaptées et des leviers de développement.

Ouvrage coordonné par Leslie Chaze et Vincent Chassagne, Mairie-conseils Caisse des Dépôts. Enquêtes réalisées par Philippe Barret, Alain Chanard, Mohammed Chahid, Vincent Chassagne et Yves Paris, experts associés à Mairie-conseils.

ENQUÊTES ET ANALYSES



Avril 2013

Commande

Référence : E 175

Mairie-conseil diffusion
SDL329

16, rue Berthollet

94110 Arcueil

Tél : 01 58 50 17 00

Fax : 01 58 50 00 74

www.mairieconseils.net