

Nouvelles gouvernances nouveaux territoires

AdCF APFP DIACT ETD FPNRF Mairie-conseils



Dix-huit enquêtes sur le dialogue urbain-rural

Pays et agglomérations :

Alençon
Boulonnais
Coeur d'Hérault
Grand Besançon
PNR de Brière
Grand Pau
Le Mans
Lunévillois
Morlaix
Nevers Sud Nivernais
Pays Basque
Rémois
Rennes
Roannais
Saint-Brieuc
Val de Garonne-Gascogne
Vitré - Porte de Bretagne
Voironnais



Mairie-conseils Caisse des Dépôts

Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
(DIACT)

Assemblée des communautés de France (AdCF)

Association de promotion et de fédération des Pays (APFP)

Entreprises Territoires et Développement (ETD)

Fédération des parcs naturels régionaux de France (FPNRF)

Nouvelles gouvernances, nouveaux territoires

Dix-huit enquêtes sur le dialogue
urbain-rural

Préface

Cet ouvrage est issu d'un travail d'enquête et de réflexion mené sur dix-huit territoires de mixité urbaine et rurale, conduit de juillet 2008 à juin 2009 auprès d'élus, de techniciens et de membres de conseils de développement. Il est composé de dix-huit fiches-reportages, correspondant à chacun des territoires enquêtés, qui mettent l'accent sur les enjeux, les conditions, les obstacles et les traductions concrètes des relations urbain-rural. Il démarre par une synthèse sur les situations et les problématiques complexes des rapports entre l'urbain et le rural, sur les enseignements tirés de ces travaux et sur des propositions pour faire progresser le dialogue et la coopération.

Ce travail a été conduit sous la direction d'un comité de pilotage réunissant des représentants de :

- *la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) ;*
- *l'Assemblée des communautés de France (AdCF) ;*
- *l'Association de promotion et de fédération des Pays (APFP) ;*
- *Entreprises Territoires et Développement (ETD) ;*
- *la Fédération des parcs naturels régionaux de France (FPNRF) ;*
- *Mairie-conseils Caisse des Dépôts.*

Mairie-conseils en a été l'organisateur opérationnel en la personne d'Yves Gorgeu et avec l'appui de Vincent Chassagne (2is), expert associé à Mairie-conseils.

Les enquêtes et les fiches de présentation des territoires ont été réalisées par plusieurs experts associés à Mairie-conseils :

Mohammed Chahid, Mati cabinet conseil (Pays du Grand Pau, Pays de Nevers Sud Nivernais, Pays Basque, Parc naturel régional de Brière, Communauté d'agglomération du Grand Besançon, Pays Val de Garonne - Gascogne et Pays Roannais) ;

Alain Chanard, Écritures (Pays d'Alençon, Pays Boulonnais, Pays de Vitry, Pays de Reims, Pays du Lunévillois) ;

Guy Dumélie, GD-consultant (Pays Cœur d'Hérault, Pays du Mans, Pays de Saint-Brieuc, Pays de Morlaix, Pays Voironnais et Pays de Rennes).

La rédaction de la synthèse est l'œuvre d'Alain Chanard et de Vincent Chassagne.

Nous voulons exprimer toute notre reconnaissance pour l'engagement des dix-huit territoires qui ont reçu les enquêteurs et sans lesquels ce travail n'aurait pu être conduit.

Nous tenons à remercier tous les acteurs rencontrés (élus, membres des conseils de développement et techniciens) qui nous ont consacré du temps pour échanger librement, répondre aux questions et contribuer aux réflexions qui ponctuaient les entretiens.

Nous remercions particulièrement nos interlocuteurs qui ont pris le temps de contacter les acteurs susceptibles d'être interviewés, de programmer les entretiens et de réagir sur les résultats de nos travaux.

Table des matières

Introduction	7
1. Le dialogue urbain-rural est fondamental pour la cohérence des politiques territoriales	11
Des mutations importantes et rapides.....	11
Quelques illustrations	11
Les « communautés de destin » des campagnes et des villes	12
Des problématiques complexes à traiter.....	12
Les notions d'urbain et de rural sont de plus en plus floues.....	12
Les territoires vécus sont extrêmement divers	13
Chacun essaie de tirer au mieux son épingle du jeu	13
La gymnastique des changements d'échelle.....	13
Un dialogue productif, générant des effets concrets	14
Un développement économique plus solidaire et plus cohérent.....	14
Des solidarités financières et fiscales.....	14
Une utilisation de l'espace plus judicieuse.....	14
Une meilleure organisation des transports.....	15
Des services plus adaptés aux besoins et mieux répartis.....	15
De nouvelles gouvernances pour de nouveaux enjeux	15
2. Les dix-huit territoires enquêtés	17
Un échantillon diversifié.....	17
Le souci d'une bonne représentativité	
Des localisations, des tailles et des équilibres rural-urbain variés	17
Premières typologies des relations rural-urbain.....	18
Six grands types de situations.....	18
Cinq niveaux dans la progression du dialogue et de la coopération.....	18
Des progressions lentes	20
3. De nouvelles politiques territoriales fondées sur le dialogue urbain-rural	21
Trois obstacles à franchir en priorité	21
Des mandats d'élus ancrés dans des réalités différentes	21
La persistance de résistances, de méconnaissances et de non-dits.....	21
Des politiques et des dispositifs trop nombreux et trop cloisonnés.....	22

Six propositions pour de nouvelles politiques territoriales	22
Une nouvelle politique contractuelle pour favoriser la coopération urbain-rural.....	22
Au-delà de la prospective et des schémas : des plans-programmes spatialisés.....	24
Promouvoir les gouvernances collaboratives	24
Encourager les mutualisations	27
Développer les solidarités financières	27
Passer à la culture de la qualité territoriale.....	27

4. Les fiches-reportages..... 31

Pays d'Alençon.....	33
Pays Boulonnais	37
Parc naturel régional de Brière.....	41
Pays Cœur d'Hérault	47
Communauté d'agglomération du Grand Besançon.....	51
Pays du Grand Pau.....	55
Pays du Lunévillois	59
Pays du Mans.....	63
Pays de Morlaix	67
Pays de Nevers Sud Nivernais	71
Pays Basque	77
Pays de Reims	81
Pays de Rennes.....	85
Pays Roannais.....	89
Pays de Saint-Brieuc.....	93
Pays Val de Garonne - Gascogne	97
Pays de Vitré - Porte de Bretagne.....	103
Pays Voironnais	107

Liste des sigles utilisés	111
---------------------------------	-----

Introduction

Depuis une quinzaine d'années, des mutations importantes bousculent en profondeur les territoires. Les fondements mêmes sur lesquels s'opposaient le rural et l'urbain ont totalement éclaté tant l'étalement résidentiel agit à la fois sur l'occupation et la transformation de l'espace rural, sur des évolutions démographiques et sociologiques de grande ampleur et sur une diffusion des modes de vie urbains dans tous les espaces.

La réflexion sur le devenir d'un territoire ne peut désormais plus ignorer ces trois facteurs :

- les différentes dimensions de l'étalement urbain ;
- la consolidation rapide de l'organisation intercommunale ;
- l'incidence croissante des enjeux planétaires (en termes économiques, environnementaux et sociaux) sur la vie locale.

Le renversement de tendance démographique observé depuis le recensement de 1982 en faveur du monde rural a marqué l'avènement d'une période de reconquête des campagnes par les villes. Période qui, avec l'engouement pour la maison individuelle, les facilités de communication et le tout-voiture, s'est traduite par le phénomène d'étalement urbain que l'on connaît, marqué par un grignotage insidieux des terres agricoles ainsi que par une intensification et un allongement considérables des déplacements.

Le phénomène « d'urbanité rurale » que vivent de nombreux territoires est marqué par des changements sociologiques importants liés à l'arrivée ou à l'émergence d'une grande diversité de populations :

- des actifs qui travaillent en ville (migrants pendulaires), dont beaucoup de jeunes ménages avec enfants, mais aussi des personnes en activité en milieu rural, des repreneurs d'activités diverses, des créateurs d'activités nouvelles, des personnes travaillant à distance, des nouveaux agriculteurs... ;
- des retraités d'origine urbaine qui retrouvent leurs racines ou qui sont en quête de campagne, de littoral ou de soleil, et dont certains continuent à résider en ville une partie de l'année ;
- des personnes fragilisées, arrivant parfois de la ville, des demandeurs d'emploi, des salariés saisonniers qui se sédentarisent, des gens du voyage en voie de sédentarisation, des personnes en errance ;
- des migrants étrangers qui disposent de revenus plus importants et qui arrivent essentiellement d'Europe du Nord.

La mutation territoriale, qui découle de la consolidation du paysage intercommunal impulsée en 1992, marque un tournant profond de l'organisation de notre pays. L'importance que les établissements publics intercommunaux prennent dans la conduite des politiques et des actions est capitale pour organiser cette « urbanité rurale », pour répondre aux enjeux nouveaux et rapides qu'elle génère, pour satisfaire aux besoins de toutes les populations concernées et pour gérer au mieux les ressources singulières de chaque territoire.

La nouvelle organisation territoriale repose sur trois grands types d'intercommunalité qui correspondent chacun à une logique particulière, mais qui devraient être complémentaires et articulés entre eux :

l'intercommunalité institutionnelle (communautés de communes, communautés d'agglomérations et communautés urbaines), qui dispose de compétences transférées et d'une fiscalité propre et qui a une fonction de maîtrise d'ouvrage ;

l'intercommunalité de coordination et de contractualisation (Pays et Parcs naturels régionaux), qui assure des fonctions de mobilisation et de concertation permanente entre élus et autres acteurs, ainsi que des fonctions d'élaboration et de suivi de programmes d'actions multipartenaires ;

l'intercommunalité de planification (schémas de cohérence territoriale – Scot – et plans locaux d'urbanisme – PLU), qui fixe des orientations d'aménagement et d'urbanisme spatialisées et cartographiées, et qui élabore des documents à valeur prescriptive.

Ces différents types d'intercommunalité composent une mosaïque de territoires où le rural et l'urbain s'entremêlent dans des configurations caractérisées pour beaucoup par des zones d'étalement résidentiel.

Cette évolution territoriale majeure repose sur les quelques lois fondatrices que sont la loi d'orientation sur l'administration territoriale de la République (ATR) du 6 février 1992, qui a notamment créé les communautés de communes, la loi Paysage du 8 janvier 1993, qui a rénové la politique des PNR ; les lois d'orientation sur l'aménagement et le développement (durable) du territoire des 4 février 1995 et 25 juin 1999, qui ont apporté la reconnaissance et le renouveau des Pays ; la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, qui a notamment créé les communautés d'agglomération ; la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000, qui a renouvelé en profondeur les documents d'urbanisme avec les Scot et les PLU.

Ces lois affichent, chacune à sa manière, des objectifs de solidarité entre l'urbain et le rural, mais elles n'ont pas précisé ce qui devait être fait concrètement pour traduire en actes une telle solidarité.

En cette fin 2009, le projet de loi de réforme des collectivités territoriales prévoit un agrandissement des périmètres des communautés, la création de métropoles et de pôles métropolitains, un recul de l'importance accordée aux Pays, une plus forte coordination entre territoires, la prise en charge intercommunale de l'urbanisme et, enfin, la constitution d'une même assemblée départementale et régionale. Tous ces éléments ne peuvent qu'influer fortement sur la problématique de la coopération rural-urbain.

Les enjeux planétaires liés au changement climatique et à la raréfaction des ressources non renouvelables obligent à des changements profonds en matière de production, de consommation, d'habitat, de déplacements, de gestion de l'espace... L'aspect foncier est particulièrement important puisque la compétition est de plus en plus vive pour occuper des surfaces qui ne sont évidemment pas extensibles. Par ailleurs, il est de plus en plus nécessaire de considérer simultanément des logiques de bassins versants, de bassins de vie, d'espaces de production alimentaire et énergétique, de zones de protection des milieux...

La réorganisation des territoires doit en particulier favoriser une utilisation plus raisonnée des ressources non renouvelables. Dans cette perspective, les nouveaux enjeux environnementaux interrogent les façons d'aménager et de gérer les espaces très convoités que constituent les zones de transition rural-urbain, où réside une partie croissante de la population, où s'entremêlent des attentes pour le moins variées et qui sont à la charnière des configurations territoriales récentes, en cours et à venir.

Dans ce contexte radicalement nouveau, le dialogue rural-urbain est plus que jamais d'actualité. Il s'avère même indispensable pour permettre à ces nouveaux territoires de mieux conduire leur aménagement et leur développement, tant du point de vue de l'organisation des services, de la localisation des équipements structurants, des transports, de l'emploi et de la formation, de la gestion des ressources, du soutien aux activités économiques et résidentielles, de l'habitat, de la mixité sociale, de l'environnement ou encore de la multifonctionnalité des espaces agricoles et naturels.

Pourtant, cette complémentarité a beaucoup de mal à s'organiser. Il est en conséquence urgent de lever les obstacles et de traiter plus globalement et de manière plus cohérente les enjeux transversaux majeurs qui se jouent entre l'urbain et le rural, et qui ont un impact considérable sur les conditions de vie d'une grande partie des habitants de notre pays.

Il faut créer les conditions pour organiser le dialogue de façon pérenne, en réunissant les responsables politiques, techniques, professionnels et associatifs autour de projets communs, sous pilotage urbain-rural, et en impulsant des politiques appropriées en direction de ces nouveaux territoires. Dans le but de contribuer à cette avancée nécessaire, la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT), l'Assemblée des communautés de France (AdCF), l'Association de promotion et de fédération des Pays (APFP), Entreprises Territoires et Développement (ETD), la Fédération des Parcs naturels régionaux de France (FPNRF) et Mairie-conseils (CDC) ont réalisé, en 2008 et 2009, un travail d'enquête et d'analyse qui s'est appuyé sur les pratiques de dix-huit territoires.

Ce document rassemble toutes les fiches-reportages de ces dix-huit territoires. Il démarre par une synthèse des enseignements tirés de ces travaux, et avance des propositions pour faire progresser le dialogue et la coopération urbain-rural.

Un deuxième document complètera celui-ci par une synthèse beaucoup plus détaillée et argumentée, se référant aux différentes enquêtes réalisées et à de nombreuses contributions de chercheurs.

1. Le dialogue urbain-rural est fondamental pour la cohérence des politiques territoriales

L'expansion urbaine a succédé à l'exode rural. On assiste à des déplacements de plus en plus fréquents des populations et des entreprises. Les attentes évoluent et de nouveaux équilibres doivent être trouvés. La croissance spectaculaire des mobilités a fait que le « rayon d'action » d'une part importante de la population s'est considérablement étendu, et que l'organisation des affaires publiques locales doit désormais prendre en compte des échelles de plus en plus importantes.

Des mutations importantes et rapides

Partout en France, les collectivités territoriales sont bousculées et doivent s'adapter en redéfinissant leurs objectifs, en recherchant de nouvelles alliances et en se dotant de nouvelles stratégies.

Quelques illustrations

Situé à une quarantaine de kilomètres de Montpellier, le Pays Cœur d'Hérault (70 000 habitants) connaît un très fort développement démographique. L'arrivée de nouveaux habitants est particulièrement importante autour des trois pôles urbains (Gignac, Clermont-l'Hérault et Lodève) ainsi qu'aux abords des entrées des autoroutes A75 et A750 et à proximité du littoral. La communauté de communes du Clermontais est, par exemple, passée de 17 000 à 22 000 habitants entre 1999 et 2006. Par ailleurs, le Pays Cœur d'Hérault fait partie des « territoires en pétales » qui entourent l'agglomération de Montpellier : un tiers de ses actifs travaillent quotidiennement dans le périmètre de cette agglomération

d'un demi-million d'habitants. Face à l'afflux continu de population et aux bouleversements que connaît son organisation socio-économique, le Pays Cœur d'Hérault doit trouver les moyens de conforter la qualité de son cadre de vie, de préserver ses paysages, de défendre son activité viticole, de développer son potentiel touristique...

Parce que le coût du foncier et les impôts locaux y sont moins élevés qu'en ville, mais aussi que la qualité de vie est réputée y être meilleure, les zones les plus rurales de l'agglomération du Pays de Voiron ont elles aussi vu leur population augmenter. Elles constatent cependant que l'éloignement des emplois et l'aggravation des problèmes de transports (saturation des entrées de pôles urbains) conduisent parfois de nouveaux installés à reprendre le chemin de la ville. Plus globalement, ce Pays plus riche et plus densément peuplé au sud qu'au nord, doit pour conserver son attractivité et protéger son espace rural, s'organiser de façon plus solidaire et plus cohérente en envisageant des « bassins de services ».

Au nord de Saint-Nazaire, la très riche zone écologique de la Brière est menacée par le desserrement urbain ainsi que par une pression touristique croissante. Le recul des

activités traditionnelles (exploitation des roseaux, élevage, chasse, pêche...) affecte l'entretien des zones humides, ce qui accélère l'envasement et perturbe considérablement les écosystèmes. Les agglomérations de Saint-Nazaire et de La Baule ont réalisé l'intérêt que présente cet espace remarquable, en termes non seulement d'environnement, mais également de qualité de vie et d'image. Le Parc naturel régional de Brière s'impose en conséquence comme un lieu essentiel de concertation et d'élaboration de projets pour les collectivités locales concernées, tant rurales qu'urbaines.

Le Pays Boulonnais s'est structuré autour des activités du premier port de pêche français. Mais ces activités évoluent et Boulogne-sur-Mer cherche à compenser la crise de son secteur traditionnel en tirant un meilleur parti des très importants flux de touristes qui passent sur son sol pour aller en Angleterre ou en revenir. Les retenir plus longtemps suppose d'étoffer l'offre touristique en valorisant le patrimoine naturel, historique et culturel du Boulonnais situé en grande partie dans le PNR des Caps et Marais d'Opale. Plus généralement, la diversification des activités du Pays incite à « jouer collectif » en proposant diverses possibilités d'implantations d'activités (près du port ou dans des zones moins densément occupées) et en cherchant à conforter l'attractivité et l'économie résidentielle de tout le territoire.

Les mutations des dix-huit territoires qui ont été enquêtés dans le cadre de cette étude se traduisent par des phénomènes d'expansion urbaine dans toutes les configurations, même les plus rurales. Deux cas de figure se présentent :

- des territoires en double croissance urbaine et rurale ;
- des territoires dont la croissance

est uniquement périurbaine et rurale avec une décroissance en ville. Par exemple : le Pays de Saint-Brieuc constate les effets de « pompe aspirante et refoulante » du littoral vers l'arrière-pays : le littoral attire les personnes aisées et les retraités, le rural attire les jeunes familles. Parallèlement, entre 2000 et 2007, l'artificialisation des sols a cru de 24%.

De son côté, entre 1990 et 1999, le Pays du Grand Pau a enregistré 67% de croissance en première couronne et 26% en « rural éloigné », alors que le cœur d'agglomération perdait de la population. Par ailleurs, 38% de la population (soit l'équivalent de la ville de Pau) ne résidait pas dans la même commune dix ans auparavant.

Les « communautés de destin » des campagnes et des villes

Ces quelques exemples illustrent l'ampleur des bouleversements auxquels les collectivités territoriales sont confrontées.

Elles doivent prendre en compte de nouvelles répartitions de populations et d'activités, des problèmes de déplacements, de nouvelles demandes de services... Elles doivent anticiper des changements rapides et de nouveaux risques liés à l'espace.

Une des dimensions que reflètent également ces exemples est celle des interdépendances qui existent entre une ville et son environnement rural et, symétriquement, entre un espace rural et sa ville. Les oppositions qui ont longtemps été pointées entre le rural et l'urbain n'ont certes pas totalement disparu, mais elles ne peuvent que céder du terrain face à l'évidence des « communautés de destin » que sont ces nouveaux « territoires vécus ».

Des problématiques complexes à traiter

Les nouveaux territoires vécus, en pleine mutation, sont difficiles à appréhender car ils cumulent toute une série de problématiques et de nouveaux enjeux.

Les notions d'urbain et de rural sont de plus en plus floues

Avec l'émergence de ces nouveaux territoires que certains qualifient de « tiers espace », les modes de vie ne se distinguent plus guère entre campagne et ville. Les « frontières » sont de moins en moins perçues par les

Définitions statistiques et espaces perçus

Les enquêtes réalisées par le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) montrent que les résidents du périurbain perçoivent leur cadre de vie comme étant celui de la campagne. La question du périurbain révèle que les définitions du rural et de l'urbain dans la statistique ne correspondent pas à la manière dont l'espace est perçu et vécu par les individus, ni aux distinctions spatiales qu'ils perçoivent.

Le Courrier de l'environnement de l'Inra n° 57 – juillet 2009, « Les (nouvelles) ruralités en débat ».

Travailler en mode multi-échelles

Pour traiter de la question des algues vertes en baie de Saint-Brieuc, il faut à la fois prévoir des actions à l'échelle du Pays et du Scot, des actions à l'échelle des syndicats d'eau, puis au niveau des communes aidées de leurs groupements (actions sur l'urbanisme, l'assainissement, les pratiques agricoles, la gestion de zones humides...).

Pour la question du foncier et de l'agriculture périurbaine, il faut prévoir d'agir comme dans le Pays du Mans, à l'échelle du Pays et du Scot pour un projet d'ensemble (reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture, circuits courts, éducation, communication...), à l'échelle intercommunale (projet opérationnel, politique foncière, déplacements des personnes et des engins agricoles, dynamiques d'installation), et à l'échelle communale pour les zonages et l'application dans les PLU, ainsi que pour la communication de voisinage.

habitants. Les brassages incessants de population font que des personnes de culture rurale vivent en secteur périurbain et que des familles de culture urbaine s'installent en secteur rural.

Le lien au territoire est variable d'un individu à l'autre et, surtout, chacun a sa propre perception de ce qu'est son territoire. Certains se concentrent sur leur village ou sur leur quartier quand d'autres parlent plus facilement du Pays ou de l'agglomération.

Au final, les Français sont de plus en plus nombreux à exprimer leur « multi-appartenance territoriale ». Ils vivent à l'échelle d'un « bassin de voisinage » pour une partie de leurs relations et pour les services dont ils ont le plus souvent besoin. Ils s'inscrivent dans un bassin plus large pour l'emploi et pour des services plus rares.

Quasiment tous les habitants des secteurs ruraux vivent avec la ville et quasiment tous les habitants urbains vivent avec l'environnement rural. Aujourd'hui, les territoires vécus sont à la fois urbains et ruraux et de plus en plus vastes.

Les territoires vécus sont extrêmement divers

L'imbrication de territoires vécus qui ont des tailles et des formes très hétérogènes nuit à la compréhension et à la maîtrise de certains phénomènes. Ainsi, des choix individuels qui se juxtaposent peuvent progressivement modeler des territoires dans des directions que personne n'avait anticipées. Par exemple, la quête d'un cadre de vie « campagnard » est parfois partagée par tellement de personnes qu'elle débouche sur le développement de certains villages, qui commencent dès lors à perdre justement ce que leurs nouveaux

habitants venaient y chercher : la proximité d'une nature préservée et un cadre de vie convivial.

Les choix de vie des familles concernées et les politiques d'accueil ont des conséquences qui n'avaient pas été imaginées : pression sur le foncier, conflits d'usages, dégradation des paysages, inflation des demandes de services...

Les territoires vécus ont à ce point changé qu'il est de plus en plus difficile de les définir par le biais des bassins de vie et des bassins d'emploi. Il serait intéressant de pouvoir bénéficier sur le terrain d'autres modes de caractérisation.

Chacun essaie de tirer au mieux son épingle du jeu

À l'échelle des grands territoires, les mouvements des entreprises et des habitants sont parfois peu anticipés. Des besoins en matière d'éducation, de santé ou d'aide à domicile explosent dans certains secteurs. Des équipements prévus pour les entreprises sont vite saturés et d'autres ne trouvent pas leur public. Les actions que portent les collectivités se font encore de manière non

coordonnée entre EPCI, et l'absence de diagnostics d'ensemble et de visions prospectives pose de plus en plus problème... Ce qui incite peu à « jouer collectif ».

La gymnastique des changements d'échelles

Les élus font face à des problématiques complexes qui dépassent largement le cadre de leurs périmètres d'élection. La difficulté majeure provient du décalage entre les échelles de traitement des problématiques et le fonctionnement des institutions. Pour les territoires fortement soumis aux nouvelles interactions entre le rural et l'urbain, il en est ainsi sur des thèmes de plus en plus nombreux. Les élus doivent pouvoir dialoguer et traiter ensemble de sujets complexes.

Il paraît nécessaire de porter des diagnostics à l'échelle des territoires vécus, et de gérer sur la durée des programmes s'appliquant à plusieurs niveaux.

L'expérience montre que la mise en place de ce que certains auteurs nomment les « systèmes de gouvernance locaux » prend du temps.

Un dialogue productif, générant des effets concrets

Les freins qui viennent d'être passés en revue nuisent à l'établissement et au développement d'un dialogue équilibré et fructueux entre le rural et l'urbain. Mais il faut d'un autre côté prendre en considération ce qu'un tel dialogue peut permettre d'obtenir.

Un développement économique plus solidaire et plus cohérent

L'Insee en tient compte depuis le début des années 1980 : il n'est plus sérieusement possible de réfléchir à une stratégie économique locale sans se référer à un « bassin d'emploi » ou à un « bassin économique ». À cette échelle, le rural et l'urbain peuvent compenser leurs faiblesses respectives (par exemple : environnement économique trop peu porteur d'un côté et manque d'espace de l'autre) en unissant leurs énergies et leurs ressources. Une multitude de voies sont alors envisageables dans la perspective d'un développement mutuellement profitable. Ainsi :

- à partir de diagnostics partagés, de réflexions collectives et d'arbitrages équilibrés, le travail de concertation a fait du Pays de Vitré - Porte de Bretagne et du Pays de Reims des Pays « d'usines à la campagne » ;
- la valorisation commune des atouts touristiques complémentaires de Boulogne-sur-Mer et de ses secteurs environnants bénéficie à toutes les parties du territoire ;

- le projet de développement du Pays Roannais repose sur la création ou le renforcement d'activités et de services structurants dans l'ensemble du territoire ;
- l'aérosite de Pau constitue un exemple intéressant de zone d'activité intercommunautaire.

Des déclinaisons plus ambitieuses peuvent aussi être envisagées quand, après quelques années, les premiers résultats du dialogue ont fait croître la confiance. Ainsi, dans le Pays Cœur d'Hérault, la volonté d'une répartition plus rationnelle des activités a fini par déboucher sur la définition d'un espace industriel à Lodève, d'un espace commercial à Clermont-l'Hérault et d'un espace tertiaire et d'éco-activités à Gignac.

Le dialogue urbain-rural peut aussi favoriser des stratégies ambitieuses de pôles d'activités et de ressources bénéfiques à l'ensemble du territoire. C'est le cas dans le Pays de Saint-Brieuc, du « véhipôle » constitué autour de plusieurs centaines d'entreprises de maintenance automobile et des écoles d'ingénieurs de Brest, Lannion et Rennes, et également du « zoopôle » qui regroupe une cinquantaine d'organismes de biotechnologie, employant au total plus de 800 personnes.

Des solidarités financières et fiscales

Les solidarités financières et fiscales visent notamment à mieux répartir la charge des services et des équipements de centralité et, en contrepartie, à améliorer l'accès à des services de qualité dans l'ensemble du territoire concerné.

L'exemple de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais est intéressant car cette entité est née de la fusion d'une communauté de

communes assez urbaine et d'une autre très rurale. La richesse communautaire est issue d'une grande zone d'activités implantée au sud, non loin de Grenoble. Elle a permis de nombreuses solidarités à travers l'exercice de l'ensemble des compétences sur la totalité du nouveau territoire : financement de l'assainissement, de réseaux, de déchetteries, de 38 lignes de bus qui irriguent tout le territoire, de la mise à niveau des services... Cependant des tensions subsistent car les pressions fiscales ne sont pas identiques selon les communes.

Par ailleurs les Pays, par le biais des politiques contractuelles, peuvent favoriser des solidarités financières à travers le choix des projets portés par les collectivités et les acteurs du territoire.

Une utilisation de l'espace plus judicieuse

Le dialogue rural-urbain est des plus nécessaires dans un contexte où l'expansion urbaine tend à consommer toujours plus de foncier. En tenant compte des enjeux de développement durable, une gestion concertée de l'espace doit permettre de préserver un environnement où chacun puisse trouver sa place.

Dans cette perspective, différents outils peuvent être actionnés de manière complémentaire :

- les Scot au niveau des grands territoires ;
- les PLU intercommunaux ou les opérations intercommunales de gestion de l'espace ;
- les PLU communaux ;
- les outils d'aménagement (ZAC, lotissements...).

Les Pays de Vitré, de Rennes, de Reims ou encore de Saint-Brieuc offrent de bons exemples d'une telle

gestion concertée entre le rural et l'urbain, avec des utilisations intelligentes de ces divers outils. Dans tous ces cas, des pôles principaux ont été identifiés, de même que des pôles de services, des axes, des corridors de développement ou de mobilité, parfois des politiques foncières...

La répartition de l'habitat relève également de cette problématique du fait de l'emprise des logements, des dessertes et des équipements qui y sont liés.

Enfin, le dialogue urbain-rural concerne l'agriculture périurbaine. Cet enjeu est important car près de 45% de la surface agricole française est située dans les grandes zones périurbaines. Ces surfaces sont menacées par le mitage et la spéculation alors qu'elles sont nécessaires pour des fonctions productives, paysagères, environnementales, sociales... Des territoires tels que la communauté d'agglomération du Pays Voironnais, le Pays du Mans, la communauté de communes du Val de Garonne ou la communauté d'agglomération du Grand Besançon conduisent dans ce domaine des politiques qui contribuent à préserver le foncier agricole, à installer de nouveaux producteurs, à faire vivre des « circuits courts ».

Une meilleure organisation des transports

La mobilité constitue elle aussi un enjeu essentiel du dialogue rural-urbain, tant en termes de développement durable que d'aménagement du territoire. L'élaboration d'un plan de déplacements est en ce sens un passage obligé pour les agglomérations.

Le Pays du Grand Pau a innové en se dotant d'un tel outil à une échelle plus vaste. Ce territoire dispose ainsi

d'une nouvelle lecture des déplacements et de choix stratégiques à mettre en œuvre, tant pour les voitures que pour les transports en commun ou de marchandises.

Dans le Lunévillois la problématique des déplacements a été enrichie par la mise en œuvre d'une action Leader, qui vise à promouvoir les moyens de transports alternatifs et l'intermodalité. Cette action traite les questions de mobilité et d'accessibilité pour les activités culturelles, sportives, ludiques et de formation. Elle incite les organisateurs d'événements à prévoir un volet mobilité. Les déplacements alternatifs (« pédibus », mise à disposition de vélos...) sont promus de manière particulièrement insistante sur les trajets courts.

Des services plus adaptés aux besoins et mieux répartis

Comme le souligne une étude réalisée par le conseil de développement de la communauté d'agglomération du Grand Besançon, la question des services est au cœur des relations urbain-rural. En effet, autour des villes, la croissance de l'habitat génère une demande de services et les nouveaux services renforcent à leur tour l'attractivité.

C'est à l'occasion des schémas de services et des discussions suscitées par les partenaires financiers que les choix sont opérés. Il faut donc se poser les bonnes questions sur les fonctions de centralité, le maillage des services, leur répartition différenciée, les mutualisations de services, et parfois même sur des solutions alternatives et innovantes.

Plusieurs territoires développent en conséquence des stratégies de ré-

partition des services dites multipolaires, avec des hiérarchisations claires entre les pôles et les fonctions à couvrir. C'est le cas dans le Pays de Reims, et également dans le Pays de Rennes avec le schéma du commerce alimentaire dont il s'est doté afin de favoriser le maintien de services de proximité dans les villages.

De nouvelles gouvernances pour de nouveaux enjeux

Le dépassement des approches trop systématiquement urbaines ou rurales ne peut être espéré que dans les instances où se mêlent élus et acteurs urbains et ruraux. Les enquêtes réalisées dans les dix-huit territoires ont permis d'identifier six types de gouvernance territoriale.

- Certaines gouvernances sont organisées à partir d'un élu majeur et d'une équipe de cadres de haut niveau qui pilotent un système visant l'efficacité, mobilisant des commissions dirigées par les élus vice-présidents et mobilisant également le conseil de développement. C'est le cas du Pays du Mans.

- D'autres reposent sur une sorte de gouvernement local. Un noyau dur de vice-présidents et de cadres joue un rôle moteur. Les commissions qui s'organisent autour de ce noyau élaborent des projets qui sont ensuite soumis au vote des élus. C'est le cas de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais. De son côté, le conseil de développement fonctionne comme un comité économique et social local : il émet des avis et produit des études.

- D'autres ont un système de gouvernance qui repose sur un ou plusieurs outils. C'est à partir d'un syndicat mixte organisé en agence

de développement ou d'une combinaison entre un syndicat mixte et une agence de développement que se détermine le projet du territoire. C'est le cas du Pays de Reims.

- Dans certains Pays, la gouvernance est polynucléaire : elle est partagée entre EPCI, et tout repose sur le groupe des présidents, avec en relais une équipe technique du Pays plus ou moins importante et des responsables techniques des EPCI organisés en réseau. C'est le cas du Pays de Morlaix. Le conseil de développement y assure une réflexion territoriale d'ensemble et promeut les projets transversaux.

- Certains systèmes mettent en avant un fonctionnement en trois pôles : le pôle des élus, organisé en assemblée et en bureau, le pôle des techniciens organisé en réseau et le pôle des acteurs de la société civile organisé en conseil de développement. C'est le cas du Pays Cœur d'Hérault.

- Il existe des variantes du type précédent : certains conseils de développement assurent également un rôle d'animation et d'ingénierie (Pays Basque, Pays de Nevers Sud Nivernais) et les groupements d'intérêt public (GIP) permettent d'intégrer des acteurs économiques et sociaux dans le fonctionnement d'assemblée (Pays de Rennes).

Les enquêtes ont en outre montré qu'après l'impulsion politique, ce sont souvent les techniciens des

deux parties (rurale et urbaine) qui font tourner le moteur du dialogue, par un bon fonctionnement du réseau qu'ils font vivre entre eux. Ils contribuent alors à alimenter un cercle vertueux en suscitant, à partir des projets et des démarches engagées, de nouveaux dialogues entre élus et avec le conseil de développement.

L'investissement conjoint des techniciens urbains et ruraux est un ingrédient précieux du dialogue. Tout comme pour les élus, l'alchimie des échanges peut être favorisée par le fait qu'un ou plusieurs acteurs disposent d'une double culture rurale et urbaine.

Dans beaucoup de cas, les techniciens, comme les élus, doivent apprendre à surmonter certaines différences d'approche. Nombre d'entre eux y parviennent, par exemple les techniciens du Parc naturel régional de Brière et ceux des communautés d'agglomération de Saint-Nazaire et de La Baule.

Enfin, le rôle du conseil de développement et, plus largement, de la société civile et professionnelle n'est souvent pas moindre. Il arrive même qu'il soit primordial. C'est le cas au Pays Basque ou dans les Pays de Nevers Sud Nivernais, de Rennes, de Morlaix ou encore de Saint-Brieuc. Dans ces deux derniers Pays, les conseils de développement « poussent » pour que des réflexions transversales soient conduites, ils prennent des initiatives d'études et de propositions, remettent des avis

en demandant d'aller plus loin...

Plus généralement, dans tous les territoires enquêtés, le rôle de la société civile est compris et accepté. Le travail des conseils de développement fait l'objet d'une demande explicite des élus et les relations avec ces derniers sont fréquentes. Il faut cependant noter que l'implication des professionnels, qui est très souhaitable, est souvent difficile à obtenir. Mais le conseil de développement du Pays du Mans est arrivé à établir un dialogue entre les élus, les agriculteurs et les habitants en s'appuyant sur des associations.

En tout état de cause, un bon fonctionnement entre ces trois types d'acteurs (élus, société civile et techniciens) suppose que soient mis en place des organes clairement identifiés, avec des processus de travail bien définis, des allers-retours, une circulation régulière des informations...

L'expérience des territoires montre que ces systèmes de gouvernance non imposés se sont construits petit à petit, au fur et à mesure de l'identification de nouveaux enjeux et de l'avancée des projets traités. Les territoires progressent et les plus avancés d'entre eux montrent des directions intéressantes, notamment en ce qui concerne le pilotage simultané des démarches de planification (Scot et divers schémas) et la coordination des actions (contrats territoriaux).

2. Les dix-huit territoires enquêtés

Les analyses présentées résultent d'entretiens individuels ou en petits groupes, conduits de juillet 2008 à mars 2009 dans dix-huit territoires, auprès d'élus, de techniciens et de membres des conseils de développement. Chaque territoire a par ailleurs fait l'objet d'une fiche-reportage de quatre pages qui met l'accent sur le dialogue urbain-rural et sur son pilotage.

Un échantillon diversifié

Le choix des dix-huit territoires a été effectué à partir des suggestions émises par les réseaux impliqués dans l'étude. L'objectif n'était pas d'identifier des modèles, mais de disposer de terrains où des acteurs avaient déjà tenté de conduire un dialogue rural-urbain. Il fallait en outre que ces territoires soient en mesure de co-organiser et d'accueillir une démarche d'enquête, notamment en mobilisant des élus, des membres du conseil de développement et des techniciens pour des séquences d'une heure ou deux.

Le souci d'une bonne représentativité

L'échantillon n'est sans doute pas exactement représentatif de la totalité des situations existant en France métropolitaine. Il est néanmoins possible d'avancer qu'il reflète assez bien leur diversité puisqu'on y trouve...

Deux territoires mono-communautaires : la communauté d'agglomération du Grand Besançon et la communauté d'agglomération du Pays Voironnais.

Quatre Pays organisés autour d'une ville de moins de 20 000 habitants et de son intercommunalité : le Pays Val de Garonne - Gascogne, le Pays de Morlaix, le Pays de Vitré - Porte de Bretagne et le Pays Lunévillois.

Cinq Pays organisés autour d'une ville de 20 à 50 000 habitants et de son agglomération : le Pays Roannais, le Pays de Nevers Sud Nivernais, le Pays de Saint-Brieuc, le Pays d'Alençon et le Pays Boulonnais.

Quatre Pays organisés autour d'une ville de plus de 50 000 habitants et de son agglomération : le Pays du Grand Pau, le Pays du Mans, le Pays Basque et le Pays de Reims.

Un Pays proche d'une métropole : le Pays Cœur d'Hérault.

Un territoire métropolitain : le Pays de Rennes.

Un Parc naturel régional, celui de Brière, situé pour l'essentiel à cheval sur les deux communautés d'agglomération de Saint-Nazaire et de La Baule.

Des localisations, des tailles et des équilibres rural-urbain variés

Si quelques régions ne sont pas représentées, ces dix-huit territoires traduisent de façon assez honorable la variété des contextes géographiques de l'hexagone.

Premières typologies des relations rural-urbain

Sans prétendre à une représentativité absolue de l'ensemble des territoires concernés en France métropolitaine, les dix-huit enquêtes permettent de proposer une typologie des relations urbain-rural, ainsi qu'une typologie de l'état d'avancement du dialogue.

Six grands types de situations

Trop souvent, le rural et l'urbain semblent n'être encore que juxtaposés. Quand des relations s'établissent, plusieurs cas de figure se présentent pour ce qui concerne les positionnements respectifs des protagonistes. Il est ainsi possible d'identifier six grands types de contextes :

- le dialogue rural-urbain est encore **à ses débuts** dans un grand nombre de cas ;
- le dialogue s'appuie sur une **différenciation urbain-rural** assez marquée dans des territoires tels que le Pays de Nevers Sud Nivernais ou le Pays Roannais ;
- le dialogue découle de l'affirmation forte de **complémentarités rural-urbain** au sein d'un bassin de vie dans des territoires tels que le Pays de Pau ou le Pays d'Alençon ;
- le dialogue est **polarisé** dans des territoires tels que le Pays du Mans ou la communauté d'agglomération du Grand Besançon (il s'organise dans une logique de dialogue centre-périphérie) ;
- le dialogue s'inscrit dans une logique de **développement multipolaire** dans des territoires tels que le Pays de Rennes, le Pays de Reims ou encore le Pays Cœur d'Hérault ;
- Le dialogue traduit une approche **identitaire et solidaire** dans un territoire tel que le Pays Basque.

Cinq niveaux dans la progression du dialogue et de la coopération

Il est par ailleurs possible de distinguer cinq niveaux dans la progression du dialogue et de la coopération urbain-rural :

niveau 1, le dialogue est **informel** (nous estimons que c'est le cas pour quatre des dix-huit territoires enquêtés) ;

niveau 2, le dialogue est organisé **au cas par cas** sur quelques projets (trois territoires) ;

niveau 3, le dialogue s'appuie sur **l'élaboration de divers schémas** (six territoires) ;

niveau 4, le dialogue inclut **une vision prospective** et permet de construire **une stratégie** (deux territoires : Pays Voironnais et Pays de Vitry) ;

niveau 5, le dialogue débouche sur **un pilotage et une gouvernance rural-urbain** (trois territoires : Pays Basque, Pays de Rennes et Pays de Reims).

Extrait du panorama des Pays 2009 de l'Association de promotion et de fédération des Pays (APFP)

Pays concernés par les interactions urbain rural : 242 sur 339

- Pays structurés par un grand pôle urbain (67 Pays, soit 28%) : composés presque exclusivement de population urbaine, ces Pays sont structurés le plus souvent par un chef-lieu de département.
- Pays structurés par un pôle urbain moyen (56, soit 23%) : structurés par des villes de taille moyenne ou par un réseau de villes de plus petite taille, ils sont composés en moyenne de 70% de population urbaine.
- Pays périurbains structurés (30, soit 12%) : avec une structure proche des précédents Pays, ils profitent du dynamisme d'une très grande ville limitrophe.
- Pays périurbains dépendants (33 soit 14%) : non structurés par une ville centre, l'activité de ces territoires dépend essentiellement des villes voisines.
- Pays structurés par de petites villes (56, soit 23%) : avec une population rurale comprise entre 50 et 80%.

Nom du Territoire	Territoire dans son ensemble	Partie agglomération ou ville	Partie rurale ou « périurale »	Scot
Pays de Rennes	5 EPCI 450 000 hab.	CA de Rennes Métropole Rennes 206 000 hab.	Ensemble urbain et périurbain	Même périmètre (à une commune près) Un GIP et un syndicat de Scot
Pays Cœur d'Hérault	5 EPCI 66 000 hab.	Proche de l'agglomération de Montpellier (400 000 hab., dont Montpellier 225 000)	L'ensemble du Pays	En préparation sur même périmètre
Agglomération du Grand Besançon	59 communes 176 000 hab.	Ville 123 000 hab.	Environ 50 000 hab. hors Besançon	Approuvé en 2010 un SM sur 133 communes et 196 000 hab.
Pays Voironnais	Mono communautaire 34 communes 88 000 hab.	Voiron 21 000 hab. Voreppe 10 000 hab. Tullins et Moirans 8000 hab.	Autres petites communes en majorité	Schéma de secteur même périmètre dans le Scot de la Région grenobloise
Pays Roannais	11 EPCI 160 000 hab.	Grand Roanne Agglomération 71 000 hab., dont Roanne 39 000	10 EPCI 80 000 hab. Un seul a plus de 15 000 hab.	2 Scot et un 3e en vue
Pays Nevers Sud Nivernais	9 EPCI 127 000 hab.	CA de Nevers 70 000 hab., dont Nevers 41 000	8 EPCI 57 000 hab.	Un Scot, sur le périmètre de l'agglomération seulement
Pays de Reims	17 EPCI 294 000 hab.	CA de Reims (CAR) 220 000 hab.	16 EPCI 74 000 hab.	Même périmètre, même structure de gestion et d'animation
Pays du Lunévillois	77 000 hab.	CC du Lunévillois 28 000 hab., dont Lunéville 20 000	9 EPCI 48 000 hab. (de 3000 à 6600 hab. sauf un à 9300).	CU Grand Nancy + 29 CC Syndicat mixte de gestion
Pays du Grand Pau	9 EPCI 220 000 hab.	CA de Pau Pyrénées 140 000 hab., dont Pau 80 000	8 EPCI 80 000 hab.	Même périmètre Futur syndicat unique (avec dissolution de l'association de Pays)
Pays Basque	10 EPCI 290 000 hab.	CA de Bayonne Anglet Biarritz (BAB) 112 000 hab.	9 EPCI 178 000 hab.	2 Scot
Pays Val de Garonne - Gascogne	2 EPCI 60 000 hab.	CC Val de Garonne 48 500 hab. Marmande 18 000 hab.	1 EPCI et 3 communes isolées, le tout pesant 11 000 hab.	Scot sur la seule CC Val de Garonne (en projet)
Pays de Morlaix	4 EPCI 122 000 hab.	Morlaix communauté 62 000 hab., dont Morlaix 16 000	3 EPCI de 28 000, 12 000 et 7000 hab.	2 Scot à articuler
Pays de Vitré - Porte de Bretagne	3 EPCI 100 000 hab.	CA de Vitré 65 000 hab. dont Vitré 18 000	2 CC de 29 000 et 8000 hab.	Deux communes supplémentaires pour le Scot) Un syndicat spécifique
Pays de Saint-Brieuc	7 EPCI 190 000 hab.	Saint-Brieuc 46 000 hab.	75% de la surface 35% des habitants	Même périmètre
Pays du Mans	7 EPCI 260 000 hab.	Communauté urbaine Le Mans Métropole 200 000 hab.	6 EPCI 20 000 hab.	Même périmètre
Pays d'Alençon	10 EPCI 89 000 hab.	Communauté urbaine 50 000 hab., dont Alençon 29 000	9 EPCI 39 000 hab.	Scot limité à la communauté urbaine
Pays Boulonnais	3 EPCI 164 000 hab.	CA du Boulonnais (CAB) 123 000 hab., dont Boulogne-sur-Mer 45 000	2 EPCI de 20 000 et 21 000 hab.	2 Scot, dont un sur la CC de la Terre des 2 Caps
PNR de Brière et CA de Saint-Nazaire (CARENE) et de La Baule (Cap Atlantique)	Parc naturel régional de Brière 75 000 hab.	CARENE 115 000 hab., dont Saint-Nazaire 70 000 Cap Atlantique 66 000 hab., dont la Baule 15 000		2 Scot, Saint-Nazaire-Nantes et Cap Atlantique

Des progressions lentes

Il ressort des enquêtes que peu de territoires ont une vision réellement prospective en ce qui concerne la relation rural-urbain, et qu'ils sont encore moins nombreux à avoir structuré une gouvernance permettant de piloter cette question de manière claire et permanente. C'est toutefois le cas en Pays Basque (la gouvernance est organisée à partir du conseil de développement et du conseil des élus), Pays de Rennes (à partir du GIP, du schéma de cohérence territoriale et du conseil de développement) et Pays de Reims (à partir du syndicat pilotant le Scot, de l'agence d'urbanisme et du conseil de développement).

Il faut par ailleurs souligner le caractère très souvent récent du dialogue rural-rural. Si certains territoires (Voiironnais, Val de Garonne, Roannais, Pays Basque, Pays de Rennes...) travaillent cette question de manière explicite depuis plus de dix ans, sous l'impulsion notamment des « Pays Pasqua » ou de procédures régionales, dans la majorité des cas le dialogue rural-urbain n'a été que balbutiant quand les chartes de Pays ont été élaborées, et il est resté discret lors de la première génération des contrats. C'est plutôt la deuxième vague de contrats qui a favorisé une réelle mise en route, grâce à différents schémas engagés dans le cadre des premiers contrats ou, parfois, à des impulsions régio-

nales (en Bretagne par exemple), ou encore lors de l'élaboration du Scot. Très généralement, le dialogue rural-urbain semble être encore au début de ce qui constitue pour plusieurs Pays une « *petite révolution culturelle* ». Mais le mouvement est partout engagé dans ce qui ne peut manquer d'évoquer un escalier : les marches viennent les unes après les autres (une meilleure interconnaissance des acteurs, un diagnostic partagé, un premier chantier commun, une contractualisation ciblée...). Il faut encourager et accompagner ces progressions.

3. De nouvelles politiques territoriales fondées sur le dialogue urbain-rural

Le dialogue urbain-rural peut se heurter à divers écueils, dont certains surgissent parfois au sein des territoires concernés et dont d'autres résultent d'influences extérieures. Plusieurs pistes sont toutefois envisageables pour surmonter ces difficultés.

Trois obstacles à franchir en priorité

Des mandats d'élus ancrés dans des réalités différentes

Tirant leur légitimité première d'une élection municipale, les conseillers communautaires et les délégués de Pays représentent d'abord un territoire rural ou un territoire urbain ou périurbain. Pour des raisons qui peuvent être liées à leurs parcours personnels, certains élus ont une vision très globale de l'ensemble de leur agglomération ou de leur Pays ; d'autres restent avant tout soucieux des intérêts du territoire où ils ont été élus.

À ces différences de points de vue s'ajoute le fait que les élus urbains et ruraux n'exercent pas leurs mandats respectifs dans les mêmes conditions. Ainsi, dans les petites communes, une délibération n'est généralement rédigée qu'à l'issue d'un débat ; tandis qu'en ville, la délibération sert de base aux échanges

et ceux-ci sont souvent bien moins longs. Plus généralement, les élus urbains bénéficient d'équipes techniques plus étoffées que celles dont disposent leurs homologues ruraux.

La persistance de résistances, de méconnaissances et de non-dits

Alors que le clivage rural-urbain est de plus en plus souvent dénié, les clichés ont la vie dure et les ruraux comme les urbains s'attribuent les uns aux autres des traits de caractère parfois stéréotypés.

Par ailleurs, il est vrai que la pression fiscale et le prix du foncier sont en général moins élevés dans les villages que dans les villes. Celles-ci doivent financer une palette de services, dont elles soulignent souvent qu'ils ne bénéficient pas qu'à leurs seuls habitants.

L'épineuse équation des différences de pression fiscale et de la répartition des « charges de centralité » peut représenter un point d'achoppement du dialogue urbain-rural. Elle inclut des paramètres objectifs : une moindre densité démographique restreint les possibilités de création ou de maintien de services,

l'éloignement des services proposés par la ville justifie qu'on les finance moins, le milieu rural assume la charge d'aménités dont profitent également les urbains pour leurs loisirs... Mais les enquêtes conduites dans le cadre de cette étude ont montré que les données de base et les enjeux de cette problématique méritaient d'être mieux cernés et davantage débattus.

Dans un registre assez proche, la répartition de l'habitat social est susceptible de constituer une pomme de discorde, ce qui justifie que cette question soit examinée avec une certaine attention.

Des politiques et des dispositifs trop nombreux et trop cloisonnés

Le clivage rural-urbain est de fait entretenu chaque fois qu'un éventuel soutien d'un département, d'une région, de l'État ou de l'Union européenne s'adresse de manière exclusive aux agglomérations ou aux Pays.

Les Pays bretons, le Pays Basque et le Pays de Nevers Sud Nivernais ont montré tout l'intérêt qu'ils pouvaient tirer d'un contrat unique géré par toutes les parties urbaines et rurales du territoire.

Six propositions pour de nouvelles politiques territoriales

Les nouveaux territoires vécus sont aujourd'hui insuffisamment pris en compte dans l'organisation française. Faute d'une gouvernance adaptée au changement d'échelle et trop souvent en retard par rapport aux mutations en cours, l'expansion urbaine reste mal maîtrisée, certains besoins des habitants sont peu pris en compte et les activités économiques ne profitent pas suffisamment de dynamiques de mutualisation et de coopération.

Tout se passe comme si ces nouveaux territoires n'étaient pas assez en prise avec les enjeux socio-économiques et de gestion de l'espace qui s'imposent à eux.

Pour combattre ce retard, les propositions qui suivent ne préconisent pas d'ajouter de nouvelles instances ou de nouvelles procédures à celles qui existent déjà : elles cherchent plutôt à renouveler les approches, en invitant surtout à créer des conditions plus favorables à l'approfondissement et à l'enrichissement du dialogue urbain-rural.

En résumé, dans cette perspective, il faudrait que les conseils généraux, les Régions, l'État et l'Union européenne ne dissuadent plus ce dialogue par des interventions différenciées.

De leur côté, les collectivités devraient se doter de stratégies et de programmes spatialisés, qui identifient des objectifs opérationnels en précisant la façon dont ils s'inscrivent dans l'espace.

Un mode de gouvernance plus collaboratif est essentiel, et favorise l'émergence d'une intelligence territoriale féconde.

Toutes les formes de mutualisation, de coopération et de solidarités financières devraient être encouragées. Et l'application des principes du développement durable devrait permettre de conforter la culture de la qualité territoriale.

Une nouvelle politique contractuelle pour favoriser la coopération urbain-rural

Il s'agit de mettre fin à la pratique de contrats séparés entre agglomérations et Pays. Nombre des élus rencontrés dans le cadre de cette étude se sont plaints de ce que les politiques contractuelles et les dispositifs qui leur sont proposés tendent à favoriser un émiettement de leurs problématiques. D'une part, beau-

La double nature, urbaine et rurale, du Pays Voironnais est trop souvent ignorée

Les grands partenaires (État, Région, Département, Union européenne) ont des interventions fléchées pour les secteurs urbains ou ruraux, avec parfois des distinctions assez tranchées. Par exemple, en matière de jeunesse, alors que des besoins sont recensés partout et que la mixité des urbains et des ruraux est intéressante, les différents contrats de ville ne permettent pas de financer des actions conjointes sur l'ensemble du territoire. Toutefois, le **Pays Voironnais** a réussi à financer l'extension aux espaces ruraux de ce qui était réservé à la ville, grâce à une aide régionale (animateurs de prévention, coordonnateur d'un programme réussite éducative, appel à projet jeunesse...).

Dans le Pays de Morlaix, une progression vers la convergence des contrats

La première génération de contrats de la Région Bretagne soutenait séparément les contrats d'agglomération et les contrats de Pays. Dans le **Pays de Morlaix**, le nouveau contrat 2006-2012 est fondé sur un seul document-cadre qui favorise les projets transversaux et les choix stratégiques partagés. Il représente un montant de 12 millions d'euros, divisé en « enveloppes » selon le type et la portée des projets. 4 millions d'euros sont réservés aux fonctions de centralité, dont 2,5 pour l'agglomération et le reste pour les pôles de centralité plus ruraux et l'ingénierie.

coup de ces politiques ou dispositifs sont réservés à des territoires et à des acteurs exclusivement urbains ou ruraux ; d'autre part, les logiques d'appel d'offres incitent à s'interroger sur des questions posées de l'extérieur du territoire, et ces questions tendent à « saucissonner » les réalités. Le temps et les efforts mobilisés par les élus et les techniciens pour répondre à ces appels d'offres serait souvent mieux utilisé à développer des approches plus globales et plus prospectives, incluant la dimension rural-urbain.

Il est urgent que les politiques contractuelles proposées par l'Union européenne, l'État, les Régions et les conseils généraux ne s'adressent pas exclusivement à un territoire soit rural soit urbain, mais qu'elles soient fondées au contraire sur le dialogue et la coopération entre ces deux types de territoires. Ces politiques doivent permettre l'émergence de projets urbains et ruraux couplés et ambitieux, issus d'une large réflexion et de choix clairs.

Cette réorientation devrait, de plus, pousser les territoires à élaborer des programmes qui s'appliquent simultanément à différentes échelles territoriales (quartier, commune, EPCI, Pays, bassins de vie et d'emploi...), et qui mobilisent davantage d'élus locaux à tous leurs niveaux de responsabilité, aux côtés des partenaires et des acteurs économiques et sociaux.

L'État, les Régions et les conseils généraux doivent en particulier encourager les territoires urbains-ruraux à agir ensemble dans trois grandes directions :

Un développement économique solidaire

- équipements partagés et plus performants, tels que le pôle aéronautique et l'aérosite de Pau ;

- investissements conjoints dans des dynamiques de pôles et de réseaux tels que les véhipôles et zoopôles du Pays de Saint-Brieuc ;

- mobilisation et animation de toutes les formes d'économies comprenant la promotion économique, les réseaux d'entreprises, les TPE, les entreprises en création, l'économie solidaire, les circuits courts, le tourisme, l'économie résidentielle..., comme le réalise le service économique de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais ;

- création de réseaux d'ingénierie économiques structurés avec des ressources mutualisées, des ressources des EPCI et des ressources des partenaires (consulaires, organismes d'appui, recherche...) ; une telle ingénierie mutualisée a commencé à se mettre en place dans le Pays de Morlaix sous la forme d'un pôle innovation ;

- reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture périurbaine, soutenue par des mesures de protection du foncier agricole et de valorisation et diversification des productions et des métiers.

- développement, avec les partenaires financiers de « Mesures Agro Territoriales » permettant de définir par territoire un « projets d'agriculture périurbaine », d'intervenir directement sur le foncier, de soutenir les installations, les circuits courts et les organisations innovantes.

Une politique rigoureuse et coordonnée de gestion de l'espace

- organisation des relations fonctionnelles urbain-rural recherchant à la fois à optimiser les accessibilités et à économiser les déplacements individuels ;

- qualification des fonctions des différents espaces en couplant densité et qualité, et en protégeant à long terme le foncier agricole et son potentiel de production ;

- mise en avant des « armatures du vivant » complémentaires aux armatures urbaines de pôles et de réseaux, s'appuyant sur les richesses paysagères, environnementales et patrimoniales et sur la qualité des espaces publics ;

- réglementation stricte relative à l'étalement urbain désordonné et non coordonné ;

- mobilisation et très forte articulation des outils existants de planification et d'urbanisme opérationnel, simultanément aux différentes échelles ;

- ingénierie significative organisée et coordonnée pour l'ensemble du territoire

Une dynamique du vivre ensemble

- recherche de mixité sociale sur l'ensemble du territoire ;

- prévention et traitement des situations de pauvreté et d'isolement ;

- organisation et valorisation des offres territoriales de services ;

- dynamique sociale considérée comme un vecteur de développement et de qualité de vie ;
- soutien aux multiples initiatives des habitants et des acteurs du territoire.

Au-delà de la prospective et des schémas : des plans-programmes spatialisés

Il s'agit de coupler contrats et stratégies spatiales. C'est en travaillant sur la base de schémas de type Scot, et/ou de schémas propres à certains domaines d'activité (services, commerces, santé, déplacements, eau, industries, culture, éducation...) que les questions d'équilibre, de choix de répartition et de mutualisation entre le rural et l'urbain peuvent être traitées. Les enquêtes ont montré qu'il est très intéressant que le projet spatial traduit par de tels schémas soit soutenu dans sa mise en œuvre opérationnelle par ce que nous pouvons qualifier de « plans-programmes spatialisés ».

Ces « plans-programmes spatialisés » sont des projets opérationnels précis qui activent en parallèle différents niveaux d'intervention (de la commune au grand territoire, en passant par les EPCI). Une programmation spatiale « multi échelles » peut ainsi permettre de traiter l'ensemble des problématiques complexes que l'on rencontre sur les espaces de type périurbains.

Leur définition puis leur suivi sont assurés sous l'autorité d'instances réunissant des élus urbains et ruraux et disposant de moyens mutualisés. Ces instances s'appuient sur des données cartographiées et disposent de moyens d'animation permettant de réaliser des « médiations stratégiques ». L'élaboration de ces plans-programmes doit être

aussi démocratique que possible, associant élus et société civile, de sorte que la démarche ne soit pas réservée à une poignée d'élus et de techniciens mais demeure la plus ouverte possible.

Une évaluation en continu doit permettre de mesurer les avancées, d'identifier les problèmes rencontrés et d'adapter ou d'améliorer cette démarche aussi souvent que nécessaire.

Promouvoir les gouvernances collaboratives

Sur les dix-huit territoires, deux n'ont pas de structure porteuse et s'appuient sur les EPCI, deux sont en communauté d'agglomération, trois s'appuient sur une association, trois sur un GIP et tous les autres sur un syndicat mixte. Nous avons observé que ce n'est pas la forme institutionnelle qui apporte les garanties de coopération. Ceci nous amène à penser que les fusions communautaires ou « les grands gouvernements urbains » ne représenteront pas des « solutions administratives miracles ».

Deux démarches de type « plans-programmes spatialisés »

La communauté d'agglomération du **Pays Voironnais** a acquis une maîtrise du couplage de ses « schémas » ou « chartes » avec des programmes d'action permettant de passer immédiatement aux actes et de gérer les progressions en continu. Elle a ainsi réalisé et signé avec les agriculteurs et leurs organisations une charte intercommunale agricole, complétée par un volet environnemental et par un schéma général des espaces naturels. Cette charte s'est traduite par un programme d'actions et par la création d'un fonds spécifique contribuant aux installations, aux mises aux normes des exploitations, à des mesures agro-environnementales, à la préservation du patrimoine bâti et à la promotion de la vente directe avec la très dynamique association des agriculteurs de l'Y grenoblois. Le secteur concerne 500 familles et plus de 1000 emplois et représente un enjeu vital pour le maintien du cadre de vie en zone de pression foncière forte.

Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux de la **baie de Saint-Brieuc** est animé par l'équipe du Pays, à partir d'une commission locale de l'eau (CLE), véritable parlement local des usages de l'eau. Pour remédier au problème des algues vertes en mer, outre les efforts importants à réaliser sur les pratiques agricoles et en matière d'assainissement, une modification radicale de l'approche est prévue afin de tirer un meilleur parti des nombreuses zones humides (pièges à azote), même très petites. Des changements de pratiques sont en vue. La CLE propose une stratégie ambitieuse qui s'appliquera simultanément à plusieurs niveaux (Pays, EPCI, communes, zones sensibles) et pour plusieurs types d'acteurs.

Quand gouvernance rime avec confiance

Quelle que soit la structure juridique porteuse, il semble important que le système de gouvernance s'appuie sur un fonctionnement crédible d'assemblée, qui rassemble les élus des différentes échelles, leur permettant de travailler ensemble, de piloter conjointement des programmes opérationnels et de mobiliser des acteurs économiques et sociaux.

Les gouvernances collaboratives ne se décrètent pas. Elles se construisent petit à petit, au fur et à mesure des rencontres et de l'avancée des réflexions et des projets. Il faut plusieurs années pour créer un capital confiance permettant de franchir des seuils significatifs, et pour porter des politiques de plus en plus ambitieuses. Il ne faut surtout pas couper les territoires bien avancés dans leur élan. La mise en place du dialogue nécessite du temps, des équilibres savamment respectés, ainsi qu'une gouvernance finement mise au point, bien au-delà de ce que peuvent prévoir les textes pour le fonctionnement des collectivités.

Plusieurs territoires enquêtés sont des Groupes d'Actions Locaux LEADER (GAL) centrés sur la thématique du périurbain. Les GAL organisés avec la société civile et des élus, sont souvent des lieux d'innovation et de construction de bonnes pratiques de gouvernances qui peuvent se prolonger et se trouver renforcées et alimentées par les échanges entre territoires LEADER d'Europe.

Plusieurs ingrédients doivent être rassemblés pour obtenir ce type de gouvernance :

- une forte impulsion politique des principaux élus pour établir le dialogue au profit de la gestion et du développement territorial ;
- une assemblée qui débat et pilote, avec des commissions actives, et qui veille à entretenir ses liens avec tous les élus des échelons communautaires et municipaux ;

La gouvernance du **Pays de Rennes** permet de coordonner la réflexion prospective, la planification spatiale et les programmes d'actions. Elle repose sur une petite équipe, très proche des élus, qui pilote à la fois le Pays et le Scot. Elle s'appuie sur les ressources des EPCI et des partenaires, avec un très bon niveau de coopération, ainsi que sur un conseil de développement (également comité de bassin d'emploi) très reconnu. Rennes Métropole représente 87% de la population et 85% de la fiscalité, mais seulement 45% des voix au sein du GIP. L'esprit de coopération prédomine pour tous les EPCI, qui sont porteurs d'une même stratégie de développement multipolaire dénommée « Archipel ».

La gouvernance du **Pays de Pau** progresse en continu. Les échanges entre élus des différents EPCI sont de plus en plus fréquents pour la coordination du Pays et du Scot, lesquels relèvent du même périmètre. Le réseau technique fonctionne bien et l'agglomération offre des mises à disposition pour le Pays. Son service d'urbanisme intervient dans les domaines du conseil et de l'expertise pour les EPCI et les communes de l'ensemble du territoire.

Le **Pays de Nevers Sud Nivernais** et la communauté d'agglomération de Nevers ont conçu un projet de territoire commun et signé un « accord cadre » pour définir précisément leur collaboration. Le conseil de développement commun assure des fonctions d'animation et de coordination. Le Pays participe à l'élaboration du contrat d'agglomération au travers de nombreux projets et équipements de centralité concernant les habitants du grand territoire vécu. Par ailleurs, des rôles de « chefs de file » ont été attribués pour le pilotage de certains axes de la charte. Ainsi, l'agglomération s'est vue donner un rôle de chef de file pour l'animation de l'axe économie, bien au-delà de son périmètre. Le niveau de confiance augmentant, lors de la contractualisation élaborée en 2008, il a été décidé de n'établir qu'un seul document pour l'ensemble du territoire. La gouvernance collaborative s'améliore si bien qu'en 2009 le syndicat mixte du Pays et la communauté d'agglomération ont créé le concept des « bureaux mixtes » préparés par le conseil de développement. C'est au cours de ces bureaux regroupés que sont préparées les décisions relatives aux projets et aux financements du contrat unique. Puis chaque bureau soumet les décisions à son propre conseil (syndical et communautaire).

- des gouvernances opérationnelles ou programmatiques, qui vont permettre de « mettre en mouvement » des élus et des acteurs pour travailler simultanément à plusieurs échelles ;
- une mobilisation effective d'acteurs économiques et sociaux, à la fois dans un rôle de proposition (intégrés ou non à l'assemblée) et dans les programmes opérationnels ;
- une ingénierie de qualité, mutualisée, organisée en réseau et apte à travailler en équipes sur plusieurs échelles ;
- un système d'évaluation simple et participatif visant à permettre une amélioration continue de ce qui est fait.

Différents types de mutualisation urbaine et rurale

Répartition des équipements

Dans le Pays Cœur d'Hérault, la nécessaire maîtrise des coûts conduit à répartir certains équipements selon un principe de spécialisation locale. En ce qui concerne la santé, par exemple, l'hôpital général se situe à Lodève, la maison médicale de garde à Clermont-l'Hérault et le centre médico-pédagogique à Gignac. Il en va de même pour les équipements culturels et économiques.

Équipement centralisé conçu pour l'ensemble du grand territoire

La palette des secteurs concernés est large : centre de ressources environnementales (Pays du Mans), centre de congrès et d'exposition (Pays Roannais), centre multi-accueil pour la petite enfance (Pays Val de Garonne), gare TGV (Pays Voironnais), pépinière spécialisée dans l'économie solidaire (Pays de Rennes)...

Mutualisation de l'ingénierie

Le Pays de Morlaix mutualise deux chargés de mission économiques. Ce binôme travaille en équipe avec les agents économiques des EPCI et des réseaux consulaires et avec le conseil de développement pour créer un pôle innovation permettant de stimuler et d'accompagner de nombreux projets, tout en mobilisant des programmes nationaux et communautaires.

Réseaux de services

Le Pays de Nevers Sud Nivernais a construit trois réseaux de services en direction de la petite enfance, de la jeunesse et du troisième âge. Ces services, qui mutualisent des moyens publics, associatifs et privés, ont été rendus plus accessibles grâce à des aides à la mobilité, et les réseaux sont accompagnés par un travail d'animation et de formation.

Culture

Le Pays d'Alençon a mis au point un « passeport culturel » pour favoriser l'accès à la culture et aux loisirs des jeunes, intitulé *Timbré Culture*. Six euros de timbres correspondent à 70 euros de réductions diverses. Le Pays réfléchit actuellement à une aide à la mobilité complémentaire, attribuée aux jeunes des secteurs ruraux qui ont moins utilisé le service jusqu'à présent.

Nouvelles technologies et haut débit

L'agglomération de Rennes construit un réseau de fibres optiques jusqu'aux portes de l'agglomération (les communautés de communes qui le désirent pourront s'y raccorder).

Le Pays Basque a créé un « outil passerelle » nommé l'agence @ntic, pour développer l'offre de services numériques, favoriser l'innovation et resserrer les liens entre les collectivités, les établissements de formation et les entreprises.

Transports

Le Pays Val de Garonne a créé un service de mobilité à partir d'une centrale de réservation nommée *Evalys*. Le service combine des bus à horaires réguliers, un transport à la demande et le covoiturage.

Le Pays de Rennes organise des parcs relais et un schéma vélo en relation avec le plan de déplacement urbain (PDU) de l'agglomération.

Nature en ville

L'agglomération du Mans a créé en sortie de ville une zone verte de cinq cents hectares. Ce pôle naturel de respiration est propice aux animations. Les boulevards et les avenues Nature se déclineront bientôt en réseau et relieront les points les plus remarquables de l'ensemble du Pays.

Ville et nature

La communauté d'agglomération du Pays Voironnais mutualise des ressources pour protéger et gérer au mieux l'espace rural, l'agriculture et la forêt. Les chartes dont elle s'est dotée sur l'agriculture, le paysage et l'environnement ont inspiré des programmes d'action, avec inscription au schéma de secteur, allocation de moyens significatifs et mise à disposition d'une ingénierie d'accompagnement, au bénéfice du cadre de vie de tous les habitants.

Encourager les mutualisations

La mutualisation est un principe important à privilégier pour traiter de l'organisation des équipements, des services et de l'ingénierie sur les territoires du domaine rural-urbain. Elle peut déboucher sur des « Ententes »⁽¹⁾ entre les EPCI qui composent le territoire pour concrétiser des initiatives de coopération urbain-rural. Elle donne lieu à des arbitrages qui sont liés à des choix stratégiques de territoire, et oblige à élaborer des accords financiers, et donc à soulever des points de vue souvent divergents, à traiter au cas par cas. Elle aide à la fois à mieux assurer les grandes fonctions favorisant l'attractivité, à bien raisonner la répartition des services et des mobilités, à remédier à des inégalités territoriales et enfin à mieux prendre en compte, pour l'ensemble du territoire, la question primordiale de la bonne gestion de l'espace et de l'offre de nature.

Développer les solidarités financières

De façon générale, chaque commune ou chaque EPCI doit financer ses compétences sans déborder sur celles des autres. Toutefois des outils de péréquation existent au sein des EPCI : TPU et compensations liées à la TPU, péréquation des taxes foncières, dotations de solidarités, fonds de concours, mutualisation des services et des moyens...

Le fait de rassembler ces différents outils dans un dispositif commun est nommé « **pacte financier et fiscal** ». Il s'agit d'un document d'orientation indiquant les pratiques que les élus souhaitent respecter.

(1) Art. L 5221-1 et L 5221-2 du CGCT

Différents types de solidarités financières urbaines et rurales

Service aux communes

Un des services de la communauté d'agglomération du Grand Besançon est l'appui aux communes. À ce titre, elle aide les plus petites à définir et à préparer leurs projets, y compris dans des domaines situés hors de ses champs de compétence (la petite enfance, par exemple). Le lien urbain-rural s'en trouve évidemment conforté.

Fonds de concours communautaires

Pilier du Pays du même nom, la communauté de communes Val de Garonne apporte de nombreux services aux communes au travers de ses diverses compétences (habitat, tourisme, transports, voirie...) et appuie leurs projets par des fonds de concours.

Dotations financières de Pays

Dans le Pays de Rennes, une convention de solidarité financière a été signée le 15 novembre 2004, pour six ans. Une dotation de solidarité de Pays est abondée chaque année par les EPCI en fonction de l'augmentation de leur base de taxe professionnelle. Elle est répartie en fonction du nombre de logements que ceux-ci s'engagent à construire. Les EPCI sont libres de définir leurs critères de redistribution vers les communes.

Un projet d'observatoire financier et fiscal

Le conseil de développement de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais s'est auto-saisi d'un travail de conception d'un observatoire financier et fiscal communal et intercommunal. Cette décision découle du constat que nombre de questions restent sous-jacentes en matière de relations rural-urbain, par exemple le coût des charges de centralité et des aménités rurales, ou les différences de pression fiscale entre communes urbaines et rurales. La question de l'égalité d'accès aux services et à l'économie entre communes du nord et du sud entre également dans les préoccupations du conseil.

Il serait intéressant d'aller plus loin pour favoriser les coopérations urbaines et rurales.

La première étape est une démarche de mise à plat des éléments financiers des collectivités du grand territoire, favorisant la connaissance mutuelle et la transparence entre communes et entre EPCI.

Passer à la culture de la qualité territoriale

Il n'est plus possible de continuer à développer ici et là les territoires dans une culture quantitative (plus de maisons, plus de zones d'activités,

plus de services, plus de recettes...). L'expérience des territoires montre que le modèle quantitatif ne tient plus, en raison de ses impacts négatifs sur l'environnement, les dépenses publiques et la qualité de vie.

Se démarquant d'une logique qui tend par ailleurs à aiguïser les concurrences entre territoires, certains élus se tournent vers une conception plus qualitative du développement. Plutôt que de chercher à additionner sans fin les habitants et les infrastructures, ils misent sur les dynamiques d'échanges, de réseaux, de croisements de savoirs et de valorisation des ressources locales.

Dans le Boulonnais, un outil au service de la solidarité intercommunale

Ouvert aux 22 communes de la communauté d'agglomération du Boulonnais (CAB), avec une attention particulière pour les plus rurales, le **Fonds communautaire d'aménagement et de développement (Focad)** soutient « *l'émergence de projets locaux répondant à un enjeu intercommunal* ». Il vise à conforter « *le rayonnement et les espaces stratégiques* » de l'agglomération ainsi que son « *développement touristique et solidaire* ».

Le Focad est réservé à des investissements sous maîtrise d'ouvrage communale. Compris entre 15 000 et un million d'euros, le concours versé par l'agglomération est au plus égal à la part de financement assurée par la commune.

L'enveloppe prévisionnelle de 10 millions d'euros qui lui a été allouée pour la période 2007-2009 doit dans un premier temps contribuer à l'amélioration du cadre de vie des habitants (aménagement d'espaces publics ou de voies de circulations douces, sécurisation des abords de bâtiments publics, valorisation du patrimoine...) ainsi qu'à la création de nouveaux équipements pour des missions de service public à une échelle intercommunale (équipements sportifs ou culturels, groupes scolaires primaires, aménagements pour la mise en place de services publics de proximité...).

La mise en place du Focad part du double constat que le contrat de projets État-Région est concentré sur des enjeux régionaux et/ou nationaux, et que « *les agglomérations sont devenues l'interface privilégiée avec les instances européennes, étatiques, régionales et départementales, concernant leurs propres actions mais aussi les projets de leurs communes membres* ». Afin que ces dernières puissent effectivement avoir toutes accès au Focad, « *les services de la CAB peuvent apporter leur appui technique aux maîtres d'ouvrage qui le souhaitent pour le montage des dossiers de subvention* ».

Le Focad s'ajoute à d'autres outils de développement de la CAB pour satisfaire plus particulièrement « *un objectif de solidarité, d'équité et de cohérence en matière d'aménagement du territoire* ».

Cette réorientation s'impose notamment pour la dynamique sociale des territoires périurbains, où les brassages de population et la demande de lien social sont particulièrement importants. Ainsi le conseil de développement du Pays Cœur d'Hérault met en avant la nécessité de prévenir les situations d'isolement (personnes âgées, femmes seules avec enfants, nouvelles précarités), et préconise une politique concertée en matière d'urbanisme et d'habitat qui aille à l'encontre des ségrégations spatiales. L'émergence de nouvelles dynamiques sociales porteuses de développement et de qualité de vie devrait en outre être favorisée par de nouvelles formes de valorisation du bénévolat, par la promotion des réseaux, par l'accompagnement des initiatives citoyennes, par l'animation et la pédagogie de projet...

Dans un autre registre, les problèmes environnementaux ou de ges-

tion de l'espace (atteintes à la biodiversité et à la qualité des paysages, morcellement des terres agricoles, construction sur les seuls terrains plats...) ne sont pas toujours bien identifiés et analysés. Le renforcement des dialogues entre différentes catégories d'acteurs est une condition essentielle de l'amélioration qualitative des politiques publiques. Les Scot et les différents schémas ou plans habitat doivent intégrer de véritables projets partagés liés à la gestion des espaces non bâtis et à la demande de nature des habitants. Cette plus grande ouverture aux acteurs et aux questions d'environnement ne doit pas être perçue comme un frein au développement. Elle est un moyen de mieux appréhender les contraintes existantes, d'imaginer des réponses plus satisfaisantes et plus innovantes.

En ce qui concerne le monde économique et l'emploi, la qualité est

appréhendée comme une condition de la compétitivité et du développement. La qualité dépasse les limites strictes des entreprises : elle dépend de leurs fournisseurs, de leurs ressources, de leurs échanges, des filières et des outils qu'elles peuvent mobiliser. Dans cette perspective, la dimension économique du dialogue urbain-rural doit impliquer les élus, les acteurs économiques, même des petites entreprises, les acteurs de la formation et de la recherche, sans oublier la société civile, qui est concernée par l'emploi, la formation, les conditions de travail et la consommation locale. Les collectivités doivent ainsi dépasser les simples logiques d'offres immobilières ou de services et s'engager, avec les entreprises et leurs partenaires, dans des dynamiques « gagnant-gagnant ». Elles peuvent s'adresser également aux habitants, notamment par les offres culturel-

les, touristiques et d'activités de nature, comme c'est le cas au Pays du Mans. L'économie « présenteielle » est une ressource complémentaire pour combiner l'emploi et la qualité de vie dans les territoires urbains et ruraux. Elle concerne les services et tous les circuits courts aussi bien dans le domaine alimentaire que dans le domaine de l'artisanat et des achats inter entreprise.

Beaucoup de collectivités s'engagent ou souhaitent s'engager dans des Agendas 21. Il en va de même d'associations et d'établissements scolaires, et de plus en plus d'entreprises s'engagent dans les nouvelles normes de certifications Qualité et Environnement.

Toutes ces initiatives sont de plus en plus appuyées par les départements

et les régions et encouragées par le Grenelle de l'environnement. Il est souhaitable que sur un même territoire vécu, les initiatives puissent être coordonnées. La mise en place de réseaux d'échanges ou de formation au développement durable peut permettre de forger petit à petit une culture de la qualité et de définir, d'une certaine manière, un projet territorial de société.

Quatre exemples d'« intelligence territoriale »

La communauté d'agglomération du **Pays Voironnais** attache autant de valeur aux espaces urbanisés qu'aux espaces non bâtis. Son projet politique orienté vers la qualité territoriale l'a notamment conduit à se doter d'une double ingénierie urbaine et rurale.

Le conseil de développement du **Pays du Mans** s'est saisi de la question des espaces agricoles. Il s'est intéressé aux représentations des différents types d'acteurs et à leur importance. Cette réflexion fait avancer le concept de « ville et campagne » porté par les élus. Le conseil de développement conduit par ailleurs des réflexions sur la mobilité, sur les services et sur le développement économique à l'échelle de l'ensemble du territoire.

Le **Pays Basque** mène une démarche prospective très poussée sur le devenir de ses espaces, de ses métiers, de son économie et de sa culture. Ce travail de réflexion conforte le consensus politique qui se manifeste au sein de l'assemblée des élus pour défendre et promouvoir la qualité du territoire. Cela s'est traduit par un contrat spécifique relativement bien doté, et qui permet d'agir de manière significative, avec un rôle d'impulsion, de coordination et d'évaluation donné au conseil de développement.

Depuis quarante ans, la mise en place d'un **PNR en Brière** a favorisé progressivement la prise de conscience des acteurs locaux pour préserver leurs patrimoines. Le PNR fait partie d'une nouvelle gouvernance, à la fois urbaine et rurale, entraînée dans une dynamique métropolitaine. Il s'attache à réaliser des objectifs partagés avec les agglomérations de Saint-Nazaire (Carene) et La Baule (Cap Atlantique) : gérer l'eau, protéger les marais et la biodiversité, éduquer, favoriser une économie durable, impulser une politique culturelle, etc. D'une certaine façon, le Parc, les deux communautés d'agglomérations et la communauté de communes plus rurale, cogèrent le territoire du Parc, son syndicat mixte assurant à la fois des missions régaliennes et la nécessaire coordination des interventions des trois interlocuteurs majeurs.

Pour conclure, il apparaît nécessaire de développer les réflexions prospectives et d'investir fortement dans l'animation de « l'intelligence territoriale collective » pour concevoir aujourd'hui les territoires vécus de demain. Il faut oser avancer des projets « d'urbanité rurale » ambitieux, qui tiennent compte à la fois de cette demande de nature et des nouvelles exigences en matière d'habitat, de services, d'emploi et de qualité de vie. Certaines initiatives suisses ou allemandes pourraient servir de sources d'inspiration sur ce sujet.

L'ambition du réseau des Parcs naturels régionaux, « *une autre vie s'invente ici* », ouvre la voie à l'émergence d'une nouvelle culture du « vivre ensemble » et du « faire ensemble », où se rencontrent le rural et l'urbain.

Plus et mieux que la juxtaposition des démarches, des appels à projet et des procédures contractuelles trop cloisonnées, ce sont l'animation et la mobilisation simultanée et coordonnée des élus des différents niveaux de collectivité et de l'ensemble des forces vives des territoires qui peuvent permettre d'espérer une plus grande pertinence et un meilleur effet d'entraînement des politiques locales.

4. Les fiches-reportages

Pays d'Alençon

Créateur de liens



Le Pays d'Alençon
Les 89 communes ornaïses et les 33 communes sarthoises qui composent le Pays d'Alençon totalisent 89 000 habitants. Un tiers d'entre eux résident dans la seule ville-centre et les 19 communes de l'agglomération alençonnaise rassemblent 55% de la population du Pays. Mais la communauté urbaine perd 0,1% de ses habitants chaque année, tandis que le reste du Pays croît de 0,3% par an. Plus globalement, le départ d'actifs qualifiés fragilise l'économie locale et l'accélération du vieillissement de la population s'observe tant en milieu rural qu'en ville.

Situé à cheval sur la frontière des Pays de la Loire et de la Basse-Normandie, le Pays d'Alençon fédère autour de la communauté urbaine d'Alençon deux communautés de communes de la Sarthe et sept autres de l'Orne. Ce bassin de vie cohérent entend combattre son déficit migratoire en améliorant son attractivité.

Le maillage du Pays d'Alençon comprend la troisième agglomération de Basse-Normandie, les deux pôles secondaires de Sées (Orne) et de Mamers (Sarthe) et plusieurs « pôles ruraux de proximité et de services ». La prolifération des lotissements à la périphérie de l'agglomération pose toutefois problème.

La communauté urbaine attend du Pays qu'il permette de « travailler à la bonne échelle » pour régénérer le tissu économique local et, d'autre part, mieux maîtriser l'étalement urbain en cours. Bien qu'encore importante et diversifiée (agro-alimentaire, métallurgie, imprimerie-édition, plasturgie), l'industrie est touchée par la crise (fermeture de Moulinex en 2001). Le potentiel que représentent de nouvelles autoroutes (A28 et A88) et une meilleure couverture numérique nécessite de se doter d'une stratégie partagée par l'ensemble des acteurs du Pays. À l'inverse, le manque de vision globale, voire une concurrence entre EPCI, désarticulerait le territoire et nuirait à la qualité de son environnement.

Il est d'ores et déjà possible de percevoir les effets de l'absence de concertation en observant ce qu'il se passe dans le domaine foncier : les constructions poussent de façon quelque peu anarchique autour de la

communauté urbaine, l'espace est trop souvent gaspillé, des conflits d'usages se font jour, les migrations alternantes pour l'accès au travail ou aux équipements urbains ne cessent d'augmenter alors que les transports collectifs sont insuffisants...

De son côté, la partie rurale du Pays souhaite, comme l'exprime l'intitulé de son programme Leader 2007-2013, « des services innovants au cœur d'une nouvelle stratégie de recomposition territoriale ». Il est à souligner que l'élaboration de ce dossier a bénéficié d'un important soutien, tant politique que technique, de la communauté urbaine. Cette solidarité urbain-rural est plus généralement recherchée à travers la déconcentration de services habituellement localisés en ville ou via l'amélioration des transports.

Un Pays qui fait dans la dentelle

Les 19 communes rassemblées depuis 1996 au sein de la communauté urbaine d'Alençon veulent trouver entre elles « *un équilibre autour de leurs diversités économiques, culturelles et de paysages* ». En 1998, la naissance du Pays a donné une nouvelle dimension géographique à cette ambition. Confronté à un solde migratoire négatif et à un vieillissement trop rapide, ce territoire cherche à accroître l'attractivité de chacune de ses composantes.

Plus petite communauté urbaine de France, celle d'Alençon regroupe 52 000 habitants. Elle est relativement peu dense (275 habitants au km²), mais à son immédiate périphérie, trois communautés de communes présentent un caractère périurbain. Les activités industrielles de cette agglomération voient leurs effectifs décliner, mais Alençon est un pôle de formation relativement important (instituts supérieurs de la plasturgie et du moule, institut de formation en soins infirmiers, IUT...). Le territoire y gagne notamment une population de 20-24 ans assez fournie. De plus, le chef-lieu de département qu'est Alençon dispose d'une scène nationale pour le spectacle vivant et

d'une scène de musiques actuelles. À l'échelle du Pays, les activités de production perdent du terrain face à une « *économie résidentielle* » (services aux particuliers, commerce...) qui représente aujourd'hui trois emplois sur cinq. Parmi eux, les services non marchands offrent 40% du total des emplois.

Cette nouvelle économie résidentielle, par essence déconcentrée, est très diversifiée. On en trouve par exemple une trace dans le fait qu'en Pays d'Alençon, 14% des personnes âgées de plus de 75 ans vivent en collectivité (contre par exemple moins de 9% dans le Pays de Caen).

La population s'éloigne des villes

Les évolutions économiques sont évidemment en relation avec la répartition des habitants sur le territoire. Un très récent diagnostic du Pays note ainsi que « *les couples bi-actifs alençonnais, en capacités financières de répondre à leurs besoins de services, s'installent en zone périurbaine* » tandis que « *des populations économiquement et socialement plus fragiles, voire précarisées, notamment des personnes âgées, sont installées dans les pôles ruraux et en zones rurales isolées* ».

Les communes et les EPCI sont en première ligne dans le combat contre les divers risques que présente l'étalement urbain (urbanisation incohérente, gaspillage du foncier...), mais le Pays joue aussi son rôle en cherchant à dégager une vision d'ensemble de la situation, et en soutenant des approches telles que la densification des villes ou la construction d'un éco-quartier à dix kilomètres d'Alençon.

C'est également le Pays qui attire l'attention sur le fait que 40% des personnes qui travaillent à Alençon résident en dehors de la communauté urbaine, ce qui oblige notamment à s'intéresser de près à la double question des déplacements et des transports collectifs.

Développer en même temps la ville, la campagne et les échanges entre les deux

Au-delà des constats, les acteurs du Pays d'Alençon voudraient peser sur les évolutions de leur territoire. Ils ont en ce sens élaboré une « *politique volontaire d'accueil de nouvelles populations, nouveaux services, nouvelles activités* » qui leur a permis de s'inscrire dans la nouvelle génération de contrats de Pays proposée par les Régions pour 2008-2013 et de mettre en œuvre un programme Leader sur la même période.

Un des principaux buts de cette politique est de renforcer le « *lien spatial* » qui doit unir les différentes parties du territoire. Elle articule pour cela trois objectifs distincts et complémentaires : « *renforcer les pôles structurants Alençon, Sées, Mamers, moteurs du développement et de l'attractivité territoriale* », « *soutenir les pôles d'équilibre ruraux, stabilisateurs et impulseurs démographiques et économiques* » et enfin « *stimuler l'interrelation urbain-rural par de nouvelles formes d'échanges* ».

Ce trépied stratégique en matière territoriale a son pendant dans le domaine du « *lien social* ». Là aussi, le développement est attendu de différentes sources puisqu'il s'agit d'« *organiser de nouvelles réponses locales*

La gouvernance du Pays d'Alençon

Le Pays est porté par un groupement d'intérêt public d'aménagement du territoire (GIP-AT), dont le conseil d'administration réunit des représentants des EPCI et des chambres consulaires (membres fondateurs du Pays), ainsi que les conseillers généraux ornaïens et sarthois et un représentant du conseil régional de Basse-Normandie.

Le conseil de développement regroupe quant à lui des acteurs des milieux socio-économiques, culturels et associatifs, avec un souci d'équilibre territorial, spatial (milieux urbains - milieux ruraux) et sectoriel. Il s'est doté de commissions thématiques (économie, agriculture, culture, habitat, emploi-formation, vie associative...) qui réunissent une soixantaine de membres actifs.

Les présidents du conseil de développement et de chacune de ses commissions sont membres du conseil d'administration du GIP-AT en tant que personnalités qualifiées « afin d'assurer la liaison entre le CA et le conseil de développement et de porter les réflexions des acteurs locaux au sein des instances décisionnelles du Pays ».

Il est à noter que le président du Pays est un socio-professionnel (président de la chambre d'agriculture de l'Orne) tandis que celui du conseil de développement est un maire...

Timbré de culture

Le Pays d'Alençon est maître d'ouvrage d'un dispositif qui incite et aide les jeunes de 11 à 25 ans à accéder à de nombreuses prestations culturelles et sportives. Pour 6 euros, l'achat d'un « Timbré de culture » leur offre 70 euros de réductions sous la forme de 23 timbres utilisables chez les partenaires de l'opération (cinémas, atelier artistique, concerts, piscine, VTT...). Cette opération s'appuie sur l'offre existante et le Pays sensibilise les collectivités et le secteur associatif aux vertus du Timbré de culture. Les financeurs en sont les caisses d'allocations familiales (Caf) de l'Orne et de la Sarthe, la direction régionale des affaires culturelles (Drac) de Basse-Normandie et la direction départementale de la jeunesse et des sports de l'Orne. 700 à 800 jeunes « *habitant, travaillant ou étudiant dans le Pays d'Alençon* » bénéficient du dispositif, ce qui représente environ 8% de son public potentiel.

Ayant constaté que les trois quarts de ces bénéficiaires résident à Alençon, le Pays a décidé d'aider les associations pour qu'elles mettent en place un transport collectif permettant à des jeunes non motorisés d'accéder à certaines manifestations. Trois centres sociaux alençonnais le font d'ores et déjà. Timbré de culture doit maintenant se déployer davantage en milieu rural.

alternatives, adaptées à l'évolution des modes de vie, de travail, d'habitat, de déplacements, de loisirs... ». Au final, c'est bien en chaque point du territoire qu'il faut « renforcer l'accès de la population aux services, à la formation et à l'emploi, à la diffusion culturelle, au logement, en priorisant l'insertion socio-économique des publics fragiles ».

Des « *solutions alternatives* » doivent en ce sens « *rapprocher les services de la population* ».

Deux modalités sont envisagées : soit limiter les déplacements en consolidant le « *maillage territorial d'équipements dans les pôles du territoire* » (points d'accès à la téléformation, portage à domicile, hospitalisation à domicile...), soit « *créer, et/ou renforcer les conditions d'une nouvelle mobilité, physique et virtuelle* » (transports à la demande, plan vélo, voie verte, auto-école associative, télé-médecine...).

Une solidarité obligée... et choisie

La communauté urbaine a besoin du reste du Pays pour peser davantage ou pour attirer et retenir des salariés qui préfèrent habiter à la campagne. De leur côté, les communes rurales ont besoin d'une ville qui rayonne suffisamment pour pouvoir leur permettre d'accéder à des services dont elles ne pourraient pas se doter seules.

L'exemple du programme Leader illustre l'intérêt de la collaboration entre ces deux composantes du territoire. Comme c'est habituellement le cas pour des projets de cette importance, le montage technique du dossier a été réalisé par la petite équipe de salariés du Pays d'Alençon, avec l'appui de certains de leurs collègues de la communauté urbaine. Cette dernière paye en outre la moi-

►►► Deux idées émises pour aller plus loin...

- Le périmètre du Scot, approuvé par les préfets de l'Orne et de la Sarthe en septembre 2008, est limité à la communauté urbaine. Toutefois, l'Agenda 21 qui se met en place devrait permettre de travailler à des échelles plus pertinentes sur les thèmes de l'énergie, de la santé ou de l'accès aux services.
- L'étude lancée fin 2008 sur « les formes alternatives de logements pour répondre aux besoins des jeunes » pourrait notamment s'intéresser au concept de campus vert.

tié des cotisations versées au Pays (au conseil d'administration duquel elle ne compte que deux représentants, tout comme les autres EPCI), mais elle ne bénéficiera pas dans ces proportions des crédits apportés par le programme Leader. En revanche, elle a bien évidemment intérêt à ce que l'offre de services progresse, tant quantitativement que qualitativement, dans son environnement rural : le surcroît d'attractivité qui en résultera ne peut que profiter à l'ensemble du Pays, et donc aussi à la ville.

Enfin, la solidarité recherchée n'est pas que territoriale puisque le Pays d'Alençon se définit comme « *un facilitateur de rencontres et de débats entre les différentes composantes de la société civile, les collectivités, les acteurs socio-économiques. Il veut être un animateur de la dynamique suscitée : régulateur entre les différents points de vue, compétences, expertises, et stratège, en vue de déboucher sur des objectifs et des projets communs* ». ■

Le point de vue de l'enquêteur

En 1996, la création de la communauté urbaine d'Alençon visait notamment à mettre en œuvre « des projets de développement qui associent ville et campagne : propreté urbaine, schéma «deux roues», tri sélectif, gestion de l'eau ». Cette « solidarité territoriale » très concrète contribue au « développement d'un bassin de vie riche de sa diversité urbaine et rurale ». En 1998, le Pays a élargi cette démarche, géographiquement et thématiquement.

En revanche, le projet de Scot est limité à la communauté urbaine. Le poids de l'agglomération fait peur à des communes rurales qui ne veulent pas se retrouver dans un dispositif beaucoup plus contraignant que celui du Pays. La ville a choisi de ne plus attendre, au risque de construire un Scot bancal.

Le dépassement de cette méfiance semble être en cours au sein du Pays. Outre la cohésion qui se manifeste entre le président de ce dernier et celui de la communauté urbaine, ces deux entités ont des approches très semblables pour ce qui concerne, notamment, l'anticipation et la volonté de maîtrise de l'expansion périurbaine et la gestion du foncier. En particulier, le conseil de développement apparaît comme un lieu de réflexion important sur la relation urbain-rural. Ceci est d'autant plus notable que les présidents de ses différentes commissions de travail font partie de l'instance de décision du Pays. ■

Pays Boulonnais

La solidarité à l'échelle d'un « territoire large »



Le Pays Boulonnais a été créé fin 2004. Il regroupe la communauté d'agglomération du Boulonnais (CAB, 123 277 habitants en 1999) et les communautés de communes de la Terre des 2 Caps (CCT2C, 20 561 hab.) et de Desvres-Samer (20 478 hab.), cette dernière résultant d'une fusion opérée le 1er janvier 2009. Ce territoire de projet couvre 634 km².

Avec l'exception notable de Boulogne, la plupart de ses 74 communes adhèrent par ailleurs au Parc naturel régional (PNR) des Caps et Marais d'Opale. Les orientations stratégiques du Pays Boulonnais reposent sur cinq enjeux combinés : le tourisme, le foncier/habitat, les services à la personne, le patrimoine naturel et bâti et, en ce qui concerne l'agriculture, la valorisation des filières économiques courtes. Un Scot a été élaboré pour les deux EPCI du sud. La CCT2C a quant à elle choisi de se doter d'un Scot paysager.

Berceau d'une fameuse race de chevaux, bordé par la Côte d'Opale et organisé autour du plus important port de pêche français, le Pays Boulonnais entend promouvoir son territoire et répondre au mieux aux besoins des citoyens.

Des questions telles que la gestion du foncier ou l'implantation de nouvelles activités ne sont pas toujours perçues de la même manière à Boulogne-sur-Mer et dans les communes rurales. Toutefois, les complémentarités semblent évidentes entre le cœur très dense de l'agglomération et les espaces remarquables de la zone littorale et de « l'arrière-pays ».

Comme presque toutes les villes, Boulogne-sur-Mer doit trouver les terrains nécessaires à la création de nouveaux logements et de nouvelles activités. Elle est en outre confrontée au poids de ses charges de centralité et à la concurrence de communes rurales disposant de terrains qu'elles peuvent en général céder à des conditions plus avantageuses.

De leur côté, les communes rurales doivent pouvoir répondre aux attentes de leurs habitants (et de ceux qui aspirent à le devenir). Elles sont à ce propos confrontées d'une part à l'affaissement des aides de l'État et, d'autre part, au souhait de la Région et de l'Union européenne de ne plus soutenir que des projets d'une certaine ampleur.

Le cadre d'action collective que représente le Pays croise ces problématiques en ayant pour objectif ultime de favoriser le développement de tout le territoire et, simultanément, de chacune de ses parties. Une attention particulière est portée à l'utilisation du foncier disponible. En chassant les concurrences stériles et les doublons pour s'incarner dans des démarches ambitieuses et lisibles, l'approche solidaire vise à conjuguer des ressources complémentaires, par exemple les compétences techniques de l'agglomération et les opportunités de développement du milieu rural ou encore les patrimoines touristiques respectifs du grand site national des 2 Caps, de l'arrière-pays et de la zone portuaire.

Boulogne, c'est le cœur ; le rural, c'est le poumon

La création du Pays Boulonnais, en décembre 2004, a pour une part résulté de la disparition des contrats de développement rural (CDR). À la nécessité pour les communes rurales de se trouver de nouvelles sources de financement s'est ajoutée la volonté de Boulogne de penser sa stratégie de développement à une échelle suffisamment vaste. Le premier objectif visé a été de se construire une vision commune.

Le Pays Boulonnais ne s'appuie pas sur une structure juridique spécifique mais est porté par les trois EPCI qui le constituent. Par ailleurs, sa charte a été rédigée en veillant à ne pas empiéter sur celle du PNR des Caps et Marais d'Opale, ce qui, notamment, freine son implication dans une thématique aussi importante que celle de l'agriculture. Enfin, dotée d'un Scot paysager qui lui est propre, la communauté de communes de la Terre des 2 Caps entend tirer le meilleur parti de sa situation géographique, ce qui la conduit à ne pas toujours se tourner vers Boulogne pour lorgner parfois en direction de Calais.

Le « *périmètre culturel historique* » qu'est le Boulonnais n'en constitue pas moins un territoire cohérent, qui

s'est pour une part structuré autour de ses activités portuaires. Celles-ci se traduisent en particulier par des flux importants de touristes en transit, à qui il s'agit de faire goûter un peu plus longtemps les charmes du Boulonnais. Par ailleurs, la volonté de diversification des activités suppose de « jouer collectif » en proposant diverses possibilités d'implantations (près du port ou dans des zones moins densément occupées) et en cherchant à conforter l'attractivité résidentielle de l'ensemble du territoire.

Le Pays apparaît ainsi comme l'instance d'élaboration d'une stratégie globale, dont la ville n'est pas l'unique locomotive mais qui, au contraire, cherche à promouvoir l'ensemble du Boulonnais en tant que territoire « accueillant » (des entreprises, des touristes, des résidents).

Développer et partager la connaissance du territoire pour mieux agir

À la demande des élus et d'acteurs locaux, un Observatoire social et territorial du Boulonnais (OSTB) a été créé en 2003 par la CAB et l'agence d'urbanisme et de développement

économique Boulogne-sur-Mer développement Côte d'Opale (BDCO). Il a pour mission de « *suivre les évolutions sociales, économiques et urbaines à l'échelle de l'agglomération (niveau communal et des quartiers) et de l'arrondissement de Boulogne-sur-Mer* ».

À la fois « *outil partagé* » et « *espace de rencontre privilégié entre les acteurs locaux impliqués* », l'OSTB permet de « *suivre les évolutions dans le temps et l'espace* » en combinant trois entrées : les publics et leurs besoins, le territoire et ses différentes échelles et, enfin, plusieurs problématiques importantes (démographie et mobilité, emploi, habitat, santé, éducation et formation, petite enfance et parentalité, sécurité et prévention...).

Recueillies auprès de 70 partenaires (mairies, institutions, associations...), les données sont analysées dans le cadre d'ateliers thématiques ouverts à des acteurs locaux et régionaux, et au sein desquels se confrontent les points de vue urbains et ruraux. Par ailleurs, la diffusion des résultats ne se limite pas à l'envoi de publications : elle comprend par exemple un séminaire annuel de réflexion et d'orientation des travaux à venir. Enfin, l'OSCT accompagne les projets des territoires ainsi que les politi-

Le rôle important des **techniciens**

Animé par une chef de projet, le Pays bénéficie notamment des contributions de trois techniciens qui assurent chacun d'autres tâches dans leurs EPCI respectifs.

Ces « intermédiaires Pays », qui se considèrent comme des collègues, se concertent au moins une fois par semaine. Leurs relations sont encore plus régulières lors de la préparation de la conférence des présidents et elles ont été particulièrement denses pour la préparation d'un projet Leader.

ques contractuelles (contrat urbain de cohésion sociale, programme local de l'habitat...).

Ces travaux réalisés et exploités collectivement contribuent à l'émergence d'une « *culture commune entre des acteurs et partenaires ayant parfois des préoccupations, voire des logiques très différentes* ».

Le tourisme, dossier assez équilibré

700 000 personnes, en provenance ou à destination de l'Angleterre, sont passées par Boulogne en 2007. Pour allonger le temps de séjour d'une partie d'entre eux et pour attirer de nouveaux visiteurs, il est nécessaire de mettre en valeur à la fois Boulogne (« ville d'art et d'histoire », son centre national de la mer « Nausicaa »...), le Pays de la faïence de Desvres (« territoire des métiers d'art, du bocage et des saveurs gourmandes ») et la Terre des 2 Caps (ses paysages et son riche patrimoine).

Face à « *la grosse machine* » que représente la CAB, les offices du tourisme de Desvres et de Marquise bénéficient d'une connaissance très fine des ressources de leurs territoires et d'un partenariat régulier qui leur permet notamment d'organiser des événements communs. En 2006, le Pays a en outre lancé une étude intitulée « *Quel développement durable de l'économie touristique pour l'espace rural du Boulonnais ?* » afin notamment de mieux identifier les attentes des visiteurs, déjà venus ou potentiels.

L'échelle Pays se révèle ainsi être des plus pertinentes en matière de tourisme : tout renforcement de l'attractivité d'une de ses parties ne peut que bénéficier aux autres.

Le Focad : un outil au service de la solidarité intercommunale

Ouvert aux 22 communes de la CAB, avec une attention particulière pour les plus rurales, le Fonds communautaire d'aménagement et de développement (Focad) soutient « *l'émergence de projets locaux répondant à un enjeu intercommunal* ». Il vise à conforter « *le rayonnement et les espaces stratégiques* » de l'agglomération ainsi que son « *développement touristique et solidaire* ».

Le Focad est réservé à des investissements sous maîtrise d'ouvrage communale. Compris entre 15 000 et un million d'euros, le concours versé par l'agglomération est au plus égal à la part de financement assurée par la commune.

L'enveloppe prévisionnelle de 10 millions d'euros qui lui a été allouée pour la période 2007-2009 doit dans un premier temps contribuer à l'amélioration du cadre de vie des habitants (aménagement d'espaces publics ou de voies de circulations douces, sécurisation des abords de bâtiments publics, valorisation du patrimoine...) ainsi qu'à la création de nouveaux équipements pour des missions de service public à une échelle intercommunale (équipements sportifs ou culturels, groupes scolaires primaires, aménagements pour la mise en place de services publics de proximité...).

La mise en place du Focad part du double constat que le contrat de projets État-Région est concentré sur des enjeux régionaux et/ou nationaux et que « *les agglomérations sont devenues l'interface privilégiée avec les instances européennes, étatiques, régionales et départementales, concernant leurs propres actions mais aussi les projets de leurs communes membres* ». Afin que ces dernières puissent effectivement avoir toutes accès au Focad, « *les services de la CAB peuvent apporter leur appui technique aux maîtres d'ouvrage qui le souhaitent pour le montage des dossiers de subvention* ».

Le Focad s'ajoute à d'autres outils de développement de la CAB pour satisfaire plus particulièrement « *un objectif de solidarité, d'équité et de cohérence en matière d'aménagement du territoire* ».

►►► Quelques idées émises pour aller plus loin...

Différentes pistes ont été évoquées par nos interlocuteurs.

- Il serait souhaitable de développer une approche « inter-Scot ».
- L'élargissement thématique de la charte du Pays qui vient d'être réalisé en direction du patrimoine naturel et bâti ainsi que des circuits courts agricoles facilitera l'utilisation de l'enveloppe (1 million d'euros) que la Région octroie au Boulonnais.
- L'exemple du Focad pourrait inspirer les autres EPCI du Pays.
- La réflexion en matière d'habitat et de foncier semble être assez avancée pour se lancer dans un programme d'action.
- Les présidents et vice-présidents ont appris à travailler ensemble. Il faudrait maintenant élargir l'interconnaissance à tous les élus.
- Le renforcement du dialogue avec le PNR des Caps et Marais d'Opale sera mutuellement profitable. Il a déjà été amorcé par l'élaboration d'une réponse commune à un appel à candidatures « Plan climat territorial ».
- La visibilité du Pays mériterait d'être accentuée en direction des élus comme de la population.

« On ne fait pas un projet de territoire sur du droit. »

La relation EPCI/Pays suscite chez les premiers la même crainte d'une perte d'autonomie que la relation communes/EPCI chez celles-là. Les élus du Pays ont en conséquence le souci du consensus. Ils se réunissent tous au moins trois fois par an (sans compter les restitutions d'études) et travaillent « en tant que de besoin » dans des instances techniques (pilotage des études, programmation et suivi d'action). Ainsi, « *le Pays transcende les EPCI* » et les élus « *vont ensemble devant l'État* ».

L'élaboration de cette confiance est favorisée par le caractère « *souple et adaptable* » du Pays, mais également par le fait que les communautés de communes n'éprouvent pas de complexe d'infériorité face à l'agglomération. Les anciens contrats de développement rural (CDR) leur ont permis de bien approfondir leurs problématiques respectives, de se structurer et de se doter de leurs propres stratégies, avec des axes d'interventions déjà mis en œuvre. L'« *arrière-pays* » revendique au final une appellation d'« *avant-pays* ». ■

Le point de vue de l'enquêteur

Le dialogue entre Boulogne-sur-Mer et son « *poumon vert* » est centré sur l'identification de complémentarités, sur la recherche d'un développement global et équilibré de l'ensemble du Pays et sur l'élaboration de projets communs. Sur ce dernier point, l'agglomération donne des gages à ses interlocuteurs ruraux par des approches telles que celles du Focad et, plus généralement, en ne cherchant pas à tirer toute la couverture à elle (la CAB n'a pas plus de représentants dans les instances du Pays que les autres EPCI).

La conférence des présidents constitue la clé de voûte d'un dialogue qui est en outre alimenté, sur un plan technique, par le réseau, restreint mais très actif, des animateurs de développement. Ce dialogue devrait se consolider grâce à une meilleure interconnaissance des élus des EPCI.

À partir de ces deux préalables que représentent la confiance et une analyse partagée des réalités, les élus du Pays vont maintenant pouvoir consolider leurs approches concertées en ce qui concerne la maîtrise des évolutions foncières, l'urbanisation et l'habitat, les flux de circulation et l'organisation des transports collectifs, l'accès aux services, l'accès à la culture... Une imbrication judicieuse des deux Scot contribuerait à l'avancée de ces différents dossiers. ■

Brière, un parc naturel métropolitain



Au cœur d'un système urbain densifié, le Parc naturel régional de Brière souligne l'interdépendance écologique et la fragilité d'un espace rural habité, subissant une forte pression urbaine et touristique.

Un espace naturel semi-urbain

Créé en 1970, le PNR de Brière compte dix-huit communes adhérentes (plus trois associées) et couvre 49 000 hectares.

Bien que certaines communes soient partiellement couvertes (Saint-Nazaire, La Baule...), il concerne un total de 180 000 habitants. La zone stricte du Parc abrite 75 000 habitants.

Trois EPCI impliqués

Deux agglomérations :

- **la CARENE**, créée en 2001 autour de Saint-Nazaire (70 000 habitants), regroupe 115 000 habitants et dix communes ;
- **Cap Atlantique**, fondée en 2003 autour de La Baule (15 000 habitants), regroupe 66 000 habitants et quinze communes.

La communauté de communes du Pays de Pont-Château - Saint-Gildas-des-Bois résulte d'une fusion en 2006. Elle compte 26 000 habitants et neuf communes.

La fin de l'autarcie dans les marais

Cet espace de grande valeur écologique a longtemps été protégé par l'eau qui y prédomine. Le Brivet, dernier affluent de la Loire, traverse le marais de Grande Brière jusqu'à l'estuaire, et de nombreux canaux sillonnent ce qui est désormais un espace protégé selon la convention internationale RAMSAR de 1971 pour la conservation et l'utilisation durable des zones humides. La création du PNR relève d'un même souci de préservation.

Une mutation radicale va pourtant s'opérer avec le desserrement urbain qui s'accroît dans les années 1990. La périurbanisation s'impose alors le long de l'estuaire de la Loire

et sur le trait de côte entre Nantes et Saint-Nazaire. Les marais, composante essentielle de l'identité briéronne, sont soumis à un fort risque de dégradation du fait des pressions urbaine et touristique. Le temps de la fameuse autarcie briéronne semble être révolu, même si une longue histoire laisse des traces culturelles et des identités fortes, distinguant le Pays noir (celui de la vase et des débris végétaux des marais) du Pays blanc (celui du sel de Guérande).

La population des marais et des îles a longtemps vécu des ressources locales : le roseau emblématique des toits de chaume (réhabilités en grande partie avec du roseau de Camargue), la pêche et la chasse, la tourbe comme combustible, l'élevage... L'abandon des exploitations et de ce style de vie compromet l'entretien des zones humides, provoquant

Poumon écologique et diversité économique

l'envasement ainsi qu'une perturbation considérable des écosystèmes. Aujourd'hui le rural est intimement imbriqué avec le fait urbain, dans un espace géographique contraint, entre l'estuaire de la Loire au sud, et celui de la Vilaine au nord.

En outre, si le PNR bénéficie de quarante ans d'expérience, il aura fallu attendre le début du XXI^e siècle pour voir la naissance d'une intercommunalité urbaine. Fruit sans doute de l'histoire de l'aménagement du territoire et de la volonté d'Olivier Guichard (ancien ministre, premier délégué de la Datar, président de la région Pays-de-la-Loire de 1974 à 1998), deux agglomérations vont se créer, gérant chacune son espace de projet : la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE) au sud, et Cap Atlantique à l'ouest. Avec la communauté de communes du Pays de Pont-Château - Saint-Gildas-des-Bois, à l'est, c'est ainsi l'ensemble du PNR qui est recouvert par l'intercommunalité. Il en est même le trait d'union puisqu'il compte neuf communes (18 370 hectares) sur les dix de la CARENE, six communes (19 850 ha) sur les quinze de Cap Atlantique et trois (10 513 ha) sur les neuf de la communauté de communes du pays de Pont-Château - Saint-Gildas-des-Bois.

Acteur incontournable du dialogue urbain-rural, le PNR de Brière entend préserver son environnement et maîtriser son développement en jouant un rôle clé dans les relations interurbaines.

Saint-Nazaire, port naturel de Nantes, tient une place prépondérante dans l'économie locale et le système urbain nazairien dépasse largement le cadre de la CARENE. Grâce à son industrie et à l'évolution de son secteur tertiaire, le développement de la cité maritime bénéficie en effet aux autres pôles urbains et alimente l'économie résidentielle du milieu rural en matière d'habitat, de commerces et de cadre de vie.

Historiquement, les relations urbain-rural sont ancrées dans cette réalité économique. Les terminaux portuaires et les chantiers navals constituaient le poumon économique et la fierté de toute la région.

Pour autant, le développement nazairien ne doit pas occulter la spécificité des autres pôles économiques. Sur le territoire de Cap Atlantique, on joue une carte complémentaire. Avec une façade littorale de 60 km de rivages, le tourisme voit ici quintupler la population l'été. En outre, La Turballe et Le Croisic sont les premiers ports de pêche de Loire-Atlantique, le bassin de Guérande

compte plus de 300 producteurs de sel et la production conchylicole n'est pas en reste avec plus de 4700 tonnes (moules, coques, huîtres et palourdes). Sur le territoire plus rural de Pont-Château - Saint-Gildas-des-Bois, le PNR représente un atout indéniable en matière de savoir-faire et d'agrotourisme, tandis que la partie hors parc joue la carte de l'économie résidentielle et souhaite accroître l'attractivité de ses zones d'activité en profitant de l'axe Nantes - Saint-Nazaire - Brest.

On le voit, au cœur des relations urbain-rural, c'est toute l'interdépendance écologique qui conditionne le développement économique de la région. En 2006, l'estuaire de la Loire est couvert par une directive territoriale d'aménagement, qui fixe les orientations de l'État en matière d'aménagement et de développement durable. Ainsi, l'avenir (du tourisme balnéaire, de la conchyliculture, de la qualité de vie...) dépend fortement de ce système naturel et fragile très proche. C'est en cela que le PNR de Brière constitue un partenaire essentiel du développement urbain, et particulièrement de la stratégie des deux agglomérations.

Un Parc coincé entre jeu d'acteurs et recomposition territoriale

Intramuros et au-delà des collectivités adhérentes, le Parc doit lui-même composer avec la commission syndicale, gestionnaire depuis 1838 de la propriété indivise du marais de Grande Brière Mottière (7000 hecta-

Facteurs et conditions de réussite du dialogue

Le facteur temps atténuant les rivalités entre territoires de proximité dans un même bassin de vie.

La forte volonté des élus à travailler ensemble sur la base d'alliances et de coopérations affirmées. In fine les trois intercommunalités se reconnaissent dans leur espace briéron.

L'ambition d'une dynamique atlantique de dimension européenne, voire mondiale. Les « conférences métropolitaines » du Scot Nantes - Saint-Nazaire ont favorisé cette prospective.

La politique territoriale régionale stimulant la coopération entre EPCI et PNR ; le bonus Parc soutenant des actions concrètes et durables.

La qualité des documents d'urbanisme (charte du PNR, Scot) obligeant à la concertation et favorisant la construction de projets collectifs.

Des équipes d'ingénierie rôdees à la négociation et à la gestion des procédures contractuelles, facilitant la mise en œuvre de projets structurants.

Le « bonus Parc » : un coup de pouce régional

En 2005, la région Pays-de-la-Loire a refondé sa politique territoriale par la mise en place d'un contrat territorial unique (CTU) fondé sur un aménagement équilibré du territoire régional et sur une prise en compte des spécificités des territoires de projet. Le CTU octroie une dotation de base (35 euros par habitant) abondée par un soutien financier selon les caractéristiques du territoire. Ainsi, les EPCI couverts par un PNR obtiennent une dotation additionnelle de 15 euros par hectare au regard de « la complexité des enjeux que présentent des zones humides parfois très étendues ».

Par ailleurs, le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT, adopté en 2008) invite les intercommunalités à renforcer leur collaboration avec les PNR « pour favoriser un développement local de référence, transposable, en termes de méthode et de résultat, à d'autres parties du territoire régional ».

Sur la Brière, le « bonus Parc » a apporté sur trois ans plus de 730 000 euros aux trois intercommunalités, permettant de financer des opérations collectives de préservation et de mise en valeur du PNR.

res appartenant aux habitants des 21 communes riveraines), héritée depuis 1461 par lettres patentes de François II de Bretagne.

Au niveau intercommunal, le dialogue urbain-rural est aussi récent que les EPCI. Mais chacune des communes concernées, et particulièrement les villes, disposaient depuis une quarantaine d'années du cadre relationnel de leur adhésion au Parc (nombre d'élus urbains étaient déjà impliqués dans la gouvernance du Parc). L'intercommunalité de projet conduit à structurer officiellement ces relations puis à concrétiser le dialogue par des actions communes.

Chronologiquement, c'est à l'occasion de leur pacte fondateur que les agglomérations vont se positionner dans l'échiquier territorial et parfois se reconnaître... à distance. Par la suite, chacune va souligner le rôle et l'importance du Parc quant à ses propres enjeux de développement.

Ainsi, en se dotant d'une « charte fondatrice » en 2003, les élus de Cap Atlantique souhaitent une coopération la plus large possible et entendent que la communauté d'agglomération développe « des relations étroites qui la lient déjà avec d'autres collectivités ou entités telles que la CARENE, la communauté urbaine de Nantes, le PNR de Brière, la communauté de

communes de Saint-Gildas-des-Bois, etc. » C'est dire la volonté affichée dès la création de l'agglomération de coopérer sur le même grand espace, tout en gardant sa spécificité.

Si la « charte fondatrice » de la CARENE (novembre 2000) ne cite pas le Parc en tant que tel, elle souligne cependant l'appartenance à un même espace de vie, riche de sa diversité géographique, économique et culturelle. Cependant, les neuf communes adhérentes sont dans un corset étroit, ne correspondant pas à la réalité socio-économique de l'aire urbaine. Conduites par Saint-Nazaire, les collectivités fondatrices vont regretter dans leur charte intercommunale la partition de ce vaste territoire en Pays blanc et Pays noir : « *Ces spécificités socio-économiques ont participé à une division caricaturale du territoire en deux entités considérées parfois même comme totalement antinomiques* ». La charte de l'EPCI évoque même un « *cloisonnement dû aux documents d'urbanisme entre le pôle nazairien et la Presqu'île, en instaurant notamment la coupure verte du SDAU entre Pornichet et Saint-Nazaire* ».

La charte de la CARENE va cependant en appeler au consensus et à la confiance pour envisager l'avenir. Les élus déclarent « *refuser de se regrouper pour faire de la simple gestion de services et de procédures* ». Ils font le choix « *d'opter pour une intercommunalité de projets, dans l'intérêt de tous, sur la base du "tous gagnants", dans une confiance fondamentale pour l'avenir de la coopération* ».

Ainsi, à l'origine de la création des deux agglomérations, le Parc n'apparaît pas au premier plan comme un espace emblématique, ou, en tant

que structure, comme un partenaire vital pour le développement des espaces urbains. Comme si les élus urbains et ruraux construisaient leur propre espace de projet... d'agglomération.

De la Brière, espace emblématique, au Parc, structure gestionnaire et partenaire

C'est dans un second temps que les chantiers vont devenir communs et que le Parc de Brière va se révéler incontournable.

Un an après sa charte fondatrice, la CARENE définit les axes prioritaires de son projet de développement global, affirmant à la fois la vocation industrielle de l'agglomération, la préservation d'un environnement fragile et le souci d'une qualité de vie solidaire. Si le tertiaire est une priorité (création de 40 000 m² de bureaux d'ici 2015) et l'industrie une vocation (Chantiers de l'Atlantique, EADS...), la stratégie mise aussi sur la diversification de l'économie touristique. La Brière offre à l'agglomération un potentiel de tourisme vert dont « *il faut tirer parti en complément du tourisme culturel ou industriel* ». La CARENE veut assurer la coordination des pistes cyclables initiées par la Région (la Loire à vélo) ou le département (Vélocéan) afin qu'ils permettent de découvrir les atouts touristiques de l'agglomération... en Brière. De même, c'est à l'agglomération que revient la mise en œuvre du topo-guide du PNR, valorisant les itinéraires de découverte par l'aménagement,

l'entretien des chemins ou la signalétique au départ des circuits.

D'une manière générale, la préservation de l'environnement est au cœur du projet de la CARENE. En cherchant à valoriser les sites emblématiques du territoire, les élus relancent en quelque sorte « *l'écharpe verte* » définie en 1971 par le SDAU de l'aire métropolitaine pour préserver les espaces entre Nantes et Saint-Nazaire d'une urbanisation excessive. « *La protection, la gestion et la valorisation du patrimoine naturel de l'agglomération, que constitue ce parc briéron, estuarien et littoral, n'ont pas uniquement une vocation écologique, mais contribuent aussi à la mise en valeur d'une qualité de vie et d'un site touristique de qualité* ».

Par ailleurs, le projet de développement global note que la question de l'eau (océan, Loire, Brivet, Brière) « *concerne toutes les communes* », et estime qu'elle doit constituer « *un fil directeur commun pour concevoir et développer une qualité de vie originale, respectant la diversité des échelles et des milieux, tirant le meilleur parti de la ville et de la campagne* ». Ici, le Parc est reconnu et on souligne l'intérêt de travailler avec lui pour son rôle dans le maillage des « *villes, bourgs et îles ayant une relation forte avec l'eau* ». À titre d'illustration, le schéma général d'assainissement de la CARENE prévoit des investissements lourds en stations d'épuration au cœur du parc de Brière.

Le projet de développement de l'agglomération va plus loin en soulignant les vocations de chaque entité de son espace communautaire : « *Un juste équilibre sera recherché entre le cœur de l'agglomération nazairienne, qui regroupe des fonctions*

de centralité, bénéficiant à l'ensemble du territoire, et les centres des bourgs et des quartiers, dont le rôle de proximité est essentiel pour la vie quotidienne des habitants et la structuration d'un territoire urbain et rural ».

L'enjeu partagé de la cohérence territoriale

La dynamique nazairienne ne saurait être comprise sans le Scot Métropole Nantes – Saint-Nazaire. Lancé en 2003 et approuvé en 2007, il concerne 57 communes et plus de 760 000 habitants. Sachant qu'il faut « *conduire la croissance dans un environnement fragile* », le schéma de secteur de la CARENE pointe que, « *supports d'écosystèmes complexes et fragiles, les grands milieux naturels sont également des espaces d'ancrage des activités économiques, industrielles, agricoles et touristiques. Ils représentent l'atout majeur de l'agglomération en termes d'identité, de qualité de vie, d'attractivité et de richesse des paysages* ». Le Scot va encore plus loin : « *Le schéma de secteur affirme la nécessité du maintien d'une activité humaine sur la Brière, seule à même d'endiguer la colonisation végétale du milieu, au risque de perdre les fonctions naturelles essentielles du site (rôle dans le cycle de l'eau, réservoir biologique, régulateur des microclimats et rôle essentiel dans l'équilibre gazeux de l'atmosphère...).* Les pourtours de Brière, zones de sensibilité, seront délimités par les PLU des communes et prendront en compte le contexte urbain, économique et paysager ».

Le roseau du dialogue

À l'heure du développement durable et de l'enjeu énergie, la CARENE lance, en partenariat avec le Parc, des études sur **la valorisation du roseau de Brière**. Joël Batteux, président de l'agglomération, est même le porteur direct du projet.

Soutenue par l'Ademe, la Région et le conseil général, cette action vise un triple objectif : la valorisation énergétique, le bon fonctionnement hydraulique du marais et la préservation de l'environnement.

Dans ce cadre, l'École nationale supérieure des arts et métiers d'Angers va expérimenter une machine prototype pour faciliter la coupe des roseaux sur terrain mou. Selon les estimations, 5400 hectares de roselières permettraient de rentabiliser une production énergétique. Avec un pouvoir calorifique proche de 70% de celui du bois, des granulats pourraient alimenter les équipements de chauffage collectif locaux.

Les projets des autres intercommunalités intègrent également l'espace briéron. Ainsi, le Scot de Cap Atlantique juge que « *le PNR forme une frange orientale de marque : espace reconnu, opportunités d'animations touristiques...* ». Il mise également sur le développement de l'arrière-pays, desserrant le littoral et offrant sur sa zone Parc diverses opportunités (tourisme vert, pistes cyclables...). Le Scot de la communauté de communes du pays de Pont-Château - Saint-Gildas-des-Bois prend en compte la charte du Parc : urbanisme de qualité, préservation des infrastructures naturelles, maintien des activités traditionnelles et de l'agriculture liée au marais, tourisme durable... Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD adopté en juin 2009) engage l'EPCI à « *accompagner le dévelop-*

pement de la filière bois-énergie en lien avec le maintien du bocage et la diversification agricole d'une part, et l'exploitation industrielle potentielle des roseaux du marais de Brière d'autre part ».

On le voit, les trois intercommunalités sont certes sur leur territoire mais aussi sur une zone Parc disposant d'une réglementation préservant la qualité environnementale. Leurs actions semblent converger vers une vraie reconnaissance du potentiel « nature » et confirment une stratégie « gagnant-gagnant ».

Le point de vue des enquêteurs

Depuis quarante ans, la mise en place d'un PNR en Brière a favorisé progressivement la prise de conscience des acteurs locaux (surtout des élus) à préserver leurs patrimoines. C'est également un changement de regard, de mentalités sur ce Pays noir, hier répulsif et aujourd'hui fortement attractif. Désormais ouverte, la Brière fait parler d'elle en intéressant l'urbain qui la méprisait avant-hier. Elle est même au cœur d'une nouvelle gouvernance complexe, à la fois urbaine et rurale. Elle est désormais entraînée dans une nouvelle dynamique métropolitaine et de compétitivité internationale. En outre, pas moins de trois Scot et une charte de PNR vont veiller à l'avenir de ce territoire si fragile.

En cours de renouvellement, la charte du Parc va s'attacher à définir à son tour les nouveaux enjeux pour les douze prochaines années. Gérer l'eau, protéger les marais et la biodiversité, éduquer, favoriser une économie durable, impulser une politique culturelle, etc., voilà de nombreuses initiatives à partager avec les agglomérations, et dont certaines ont trouvé écho dans des réalisations communes ou partenariales.

D'un autre côté, il est vrai qu'au regard de l'imbrication des territoires, les nouvelles agglomérations sont chez elles... dans ce Parc naturel régional. On peut même avancer l'idée que les trois intercommunalités cogèrent d'une certaine façon le territoire du Parc, la structure Parc assurant à la fois ses missions régaliennes et la nécessaire coordination des interventions de ses trois interlocuteurs majeurs. Dans la famille des PNR, c'est quasi unique en France, comme le fait d'avoir des agglomérations concernées par un PNR... Il reste à mesurer si le travail commencé il y a quarante ans va être poursuivi, et si une nouvelle gouvernance n'est pas à inventer afin de décroquer davantage des systèmes décisionnels encore parcellaires. Il reste aussi à évaluer la capacité des structures à dépasser le strict champ des compétences et des frontières administratives, afin de mutualiser leur ingénierie et d'appréhender la globalité du développement sur un même espace fragile.

À l'occasion du renouvellement de sa charte, si des communes, voire des EPCI frappent à la porte du PNR pour y entrer, peut-on imaginer que le Parc soit un véritable fédérateur avec l'adhésion de toutes ses intercommunalités? À l'heure des métropoles et de la réforme des collectivités, le dialogue est ouvert et le projet d'ensemble reste à réinventer. ■

Pays Cœur d'Hérault

Le dialogue urbain-rural à échelles multiples



Du fait de sa situation et de son cadre de vie, le Pays Cœur d'Hérault connaît un très fort développement démographique. Les acteurs du Pays souhaitent l'accompagner intelligemment pour conserver ses atouts (viticulture, paysage, cadre de vie, tourisme) et profiter du nouveau brassage culturel, et pour inventer un espace d'équilibre à taille humaine à partir d'une stratégie claire de développement multipolaire.

Le Pays Cœur d'Hérault (77 communes et 70 000 habitants) est composé de trois communautés de communes à TPU, comprenant chacune trois pôles principaux quasi égaux d'environ 10 000 habitants : Gignac, Clermont-l'Hérault et Lodève, et trois pôles secondaires « portes du Pays » : Le Caylar, Paulhan et Montarnaud, situés aux premières entrées des deux autoroutes A75 et A750.

Le Pays Cœur d'Hérault est bordé au sud par les agglomérations littorales de Sète, Agde et Béziers, et à l'est par l'agglomération de Montpellier dont l'aire urbaine, toujours en forte croissance, compte environ 500 000 habitants (Montpellier Agglomération comporte 31 communes et 367 000 habitants et bénéficie d'une forte expansion). L'autoroute permet par exemple de relier Clermont-l'Hérault à Montpellier en 30 minutes.

Le secteur de la communauté de communes du Clermontais est passé, par exemple, de 17 000 à 22 000 habitants de 1999 à 2006. Les chiffres sont éloquentes pour l'ensemble du Pays, particulièrement autour du chapelet des trois pôles et à proximité de l'autoroute et du littoral. Désormais, 30% des actifs du Pays travaillent dans le périmètre de l'agglomération. Cette évolution qualifiée de gigantesque a de nombreuses conséquences.

Les enjeux

L'urbanisme et les transports : un enjeu de planification et de gestion

L'expansion urbaine se réalise dans les communes, avec ses conséquences bien connues : consommation d'espace, modification du paysage, tensions sur le marché foncier, coûts induits en réseaux, omniprésence de la voiture... L'exemple de la première couronne de Montpellier montre bien ce qui pourrait advenir des deuxième et troisième couronnes. Un urbanisme de planification de qualité est indispensable à toutes les échelles. Les élus envisagent de se lancer dans un Scot à l'échelle du Pays, tout en participant à l'inter Scot avec l'agglomération. Ils devront s'outiller de plus en plus pour anticiper, réglementer et gérer durablement la qualité de l'espace qui constitue le socle de leur stratégie. À l'avenir, l'organisation des trans-

Le dialogue urbain-rural

ports sera fondamentale. Le Pays y travaille avec le conseil général et le syndicat mixte de transport dans lequel siègent le département et l'agglomération, afin d'optimiser les liaisons avec Montpellier, les liaisons entre les trois pôles et de prévoir un service de transports à la demande.

Viticulture, tourisme, zones d'activités

La viticulture tient mieux qu'ailleurs en région, du fait de la forte part de production de qualité en vente directe, mais elle reste fragile. Il faut travailler sur la protection du foncier, sur les structures d'appui à la vente et sur la diversification (il existe une bonne coopérative pour les olives). Le tourisme est un axe fort pour le Pays. Il reste encore bien des marges de manœuvre pour attirer les visiteurs de Montpellier et du littoral et pour irriguer le Pays à partir de ses trois grands sites (lac du Salagou, cirque de Navacelles et Saint-Guilhem-le-Désert). Après la réalisation du schéma économique, la question de l'accueil et des services en zones d'activités, en lien avec les projets et les ressources de l'agglomération représente encore un grand chantier.

Services urbains et demande sociale

L'enjeu est de pouvoir élever le niveau de qualité des services pour répondre à la nouvelle demande de type urbain, et en même temps de pouvoir traiter les problématiques sociales en émergence pour les jeunes, les personnes âgées, et toute une nouvelle frange de population en voie de paupérisation en provenance de la ville.

Comme l'ont dit tous les élus, l'évolution périurbaine de ce territoire est sous-jacente dans toutes les réflexions et dans toutes les actions.

Un dialogue de tous les instants

Le dialogue urbain-rural se vit d'abord à l'intérieur du Pays, dans la façon d'imaginer et de mettre en œuvre le développement multipolaire, et surtout dans la façon de gérer le nouveau « vivre ensemble » : la population de souche est très attachée au terroir et aux traditions et la nouvelle population est exigeante pour les équipements et les services. Les actions culturelles sont notamment des occasions de dialogue et de construction lente et progressive d'un nouveau ciment social.

Dialoguer pour partager et mutualiser

À l'intérieur du Pays, le dialogue se construit à partir du schéma multipolaire. En plus de services indispensables et présents partout, des répartitions entre pôles et une mutualisation d'équipements se négocient. Par exemple, pour les zones d'activités, le pôle le plus industriel est à Lodève sur l'ancien site de la Cogema, le pôle commercial majeur est à Clermont-l'Hérault, et le pôle éco-activités se profile à Gignac. Mutualisation et mise en réseau sont

les deux principes d'organisation des services. En matière de culture, la musique est à Gignac, le théâtre et le cinéma sont à Clermont-l'Hérault, les arts plastiques et la poésie sont à Lodève... La même chose se dessine pour la santé : hôpital à Lodève, maison médicale de garde à Clermont-l'Hérault et centre médico-pédagogique à Gignac...

La stratégie est claire depuis l'élaboration de la charte de Pays en 2002. Elle suppose un cheminement intellectuel pour la recherche permanente de complémentarité ; elle se réactive à l'occasion de chaque étude ou de chaque schéma lancé par le Pays.

Au sein des trois communautés de communes, cette stratégie se décline vers les pôles secondaires. Le dialogue est fortement présent également à ce niveau et certains maires revendiquent d'ailleurs davantage d'actions concernant les petites communes (habitat, espace, patrimoine, gestion de l'espace...).

Les élus du Pays, principaux acteurs du dialogue

Le Pays leur a donné un espace d'échange et d'élaboration stratégique nouveau, qui leur a permis de tisser des liens et de créer des habitudes. Les présidents de communautés de communes se voient régulièrement et c'est au sein des instances du Pays, avec au moins cinq conseils syndicaux par an et cinq bureaux, qu'ils font vivre leur stratégie multipolaire. Ils l'ont renforcée récemment par le travail de préparation du programme Leader.

Le conseil de développement : porteur de messages

Composé de différents acteurs du monde économique et social, chargé notamment de l'évaluation, le conseil de développement débat volontiers de tous les sujets et porte quelques messages forts pour le Pays, articulés autour du slogan « *vivre ensemble avec notre spécificité rurale* ». S'appuyant sur son document fondateur, « le Pays souhaité », il demande un développement économique équilibré et non « *concentré uniquement sur des zones banalisées en bordure* ».

Le réseau technique, moteur du dialogue

Les techniciens du Pays, des communautés de communes, de la maison de l'emploi, des offices de tourisme, du conseil général, de la santé, des services sociaux, des trois grands sites et du CPIE travaillent très bien ensemble.

Leur réseau fait beaucoup avancer le dialogue à l'intérieur du Pays : « *Nous avons tous une vision globale du territoire et nous apprécions l'échange avec nos collègues d'autres secteurs géographiques ou techniques* ».

Ce sont eux, sur demande des élus, qui coordonnent les schémas et les actions de la stratégie de Pays. Après les schémas économie, culture et tourisme, ils travaillent actuellement sur les schémas santé, activités de pleine nature, interprétation du patrimoine, habitat et transports.

Les grandes collectivités, instigatrices du dialogue

Le rôle des grandes collectivités (État, région, département) est très important pour favoriser le dialogue avec une grande agglomération.

La DEEA anime la réflexion inter Scot très suivie. Les journées thématiques sont qualifiées de très enrichissantes, sur l'eau, les transports, l'économie, les infrastructures... Mais le dialogue n'a pas encore débouché sur des réflexions ou coopérations plus poussées.

La région porte un discours volontariste sur le « rééquilibrage rural » hors du « chapelet urbain littoral ». Elle suscite le dialogue au travers du SRADT par exemple, et de certains programmes (habitat, schéma santé, transports...).

Le département est, quant à lui, le partenaire de proximité du rural : le lien est très étroit avec le Pays dans la politique sociale, culturelle, pour les services et le tourisme... Les agents sont très présents et organisés en pôles techniques sur le Pays. De nombreux élus urbains et ruraux se rencontrent au département. Il existe dans cette proximité un dialogue politique non apparent (dont le dialogue entre les présidents du Pays et de l'agglomération).

des échangeurs ». Il souhaite le maintien d'exploitations agricoles de tous types et promeut le lien urbain-rural issu d'échanges économiques et sociaux profitables à tous. Il porte un discours sur la nécessaire politique sociale : « *La vague de croissance périurbaine ne doit pas faire passer par le fond les besoins des populations plus fragiles* ». Il défend le schéma multipolaire s'appuyant sur la consolidation des bourgs-centres (services, commerce, habitat) et leur mise en réseau. Les messages sont forts également pour la politique culturelle. Enfin le conseil porte un discours sur l'environnement et sur le paysage, souvent « dénaturé » par la croissance pavillonnaire, routière et commerciale. Une association membre, la Manufacture des paysages, propose d'ailleurs toutes sortes d'animations, dont des échanges à partir de réalisations de maquettes.

Le dialogue avec Montpellier et son agglomération

Le Pays Cœur d'Hérault est l'un des « territoires en pétales » situé autour de l'agglomération de Montpellier (avec l'agglomération du Bassin de Thau, le Pays Aigoual Cévennes Vidourle et le Pays Vidourle Camargue...). Le dialogue n'est pas structuré ; il se réalise au cas par cas. Certains élus ont tenté d'établir des contacts à l'échelle intercommunale pour proposer des réflexions sur des zones d'activités thématiques, mais sans succès. Ils ont l'impression que l'agglomération cherche à grandir vers le Pays, mais pas à coopérer avec lui.

Quelques applications...

Agriculture et vente directe

Il faut citer l'action de l'association Terre vivante 34, encouragée par le Pays, qui travaille depuis longtemps sur l'installation d'agriculteurs et sur la vente directe vers le public « urbain », aussi bien à l'intérieur du Pays que dans l'agglomération de Montpellier : boutiques, marchés paysans, foires, fêtes... L'association est en contact avec les services des villes qui souhaitent multiplier ce type d'initiatives. Il y a de réelles pistes pour développer la production, les installations et le nombre de producteurs concernés.

Tourisme rural pour les urbains

Le Pays a réalisé un schéma touristique. L'enjeu est clairement d'irriguer le Pays à partir des flux issus de la ville, du littoral et des trois grands sites. Il anime le réseau des cinq offices de tourisme et réalise une communication et une promotion coordonnée. Par ailleurs il développe des thématiques comme celles du cyclotourisme, des activités de pleine nature, de l'œnotourisme... Des relations sont établies avec Montpellier sur le plan technique pour la stratégie marketing. Par exemple, le Pays participe à des salons sur l'agglomération pour attirer la clientèle urbaine de proximité.

Une question culturelle ?

Le Pays a entrepris un travail conséquent avec le conseil général pour réaliser un schéma culturel. Il en sort la définition d'axes clairs : mission culturelle, éducation artistique, création et patrimoine, et culture. Deux offices culturels ont été créés, permettant de mutualiser des équipements et de coordonner les programmations. Plus de 300 acteurs culturels s'insèrent dans des dynamiques comme celle du spectacle vivant. Cette politique, consensuelle, est très « favorisante » pour créer des liens entre urbains et ruraux, non seulement à l'intérieur du Pays (facteur de cohésion sociale entre ancienne et nouvelle population), mais aussi à l'extérieur puisque plusieurs collaborations s'engagent avec des acteurs de Montpellier et que des spectacles d'envergure, comme les Nuits de Gignac, attirent désormais le public de l'agglomération. ■

Le point de vue des enquêteurs

Le Pays, bien que récent, a bien pris la mesure de sa mutation très rapide et de la nécessaire prise de responsabilité de ses élus pour accompagner au mieux son évolution. Bien entendu, des progrès sont encore à réaliser, notamment pour les enjeux urbanisme, paysage et gestion de l'espace. Les travaux à venir pour le Scot vont dans le bon sens. Il faut peut-être commencer à engager une forte politique de sensibilisation avec les partenaires existants. Cette expérience de Pays rural en pleine expansion urbaine est très intéressante. Il faut bien comprendre à quel point les acteurs doivent d'abord organiser leur propre dialogue et affirmer leur propre stratégie, avant d'entreprendre une relation avec la métropole voisine.

Les thèmes de dialogue ne manquent pas : compréhension des flux de population et des problèmes induits, transports, réseaux économiques, développement durable... Mais ce dialogue n'est pas spontané. Il ne fait pas l'objet d'une demande de la part de l'agglomération. Il est donc fondamental de bien mesurer le rôle des grandes collectivités (État, Région, département). Les incitations au dialogue au travers de l'inter Scot, du SRADT, et des différentes politiques départementales sont intéressantes, mais elles ne sont pas suffisantes. Un certain nombre de problématiques ne sont pas assez posées et le manque de prospective commune est manifeste. Il faut, selon nous, penser en termes de contrat et construire une véritable politique de coopération sur le long terme. ■

Grand Besançon

L'ambition urbaine et citoyenne



Territoire capitale de la Franche-Comté et du Doubs, héritier de traditions sociales innovatrices ou expérimentales, l'espace urbain bisontin animé par la communauté d'agglomération du Grand Besançon (CAGB) offre une étude de cas unique en France, où la force d'une métropole régionale invente un territoire d'avenir et d'équilibre.

Plus grande communauté d'agglomération de France par le nombre de ses communes, le Grand Besançon regroupe plus de 170 000 habitants sur 432 km² et autour d'une ville-centre, capitale régionale de plus de 117 000 habitants.

du choix politique de réfléchir prioritairement à un projet de territoire et à un périmètre pertinent de Scot.

Ce dernier concerne la communauté d'agglomération du Grand Besançon (CAGB) ainsi que cinq communautés de communes voisines, doublant le périmètre initial pour le porter à 868 km² avec 133 communes et plus de 195 000 habitants.

La CAGB est de facture récente. Datant de 2001, elle fait suite à la transformation-extension d'un district créé en 1993 avec 41 communes pour mener une politique volontariste d'aménagement du territoire : habitat, développement économique, tourisme, traitement des déchets ménagers, planification, etc.

Le Grand Besançon

Commune de Besançon :
117 700 habitants, 65 km²

CAGB :
59 communes, 170 700
habitants, 432 km²

Scot :
6 EPCI (5 communautés et la
CAGB), 868 km², 133 communes
et plus de 195 000 habitants

Aire urbaine :
234 communes, 22 4000
habitants, 1652 km²

Une intercommunalité récente au cœur des grands enjeux urbains

Le caractère urbain marqué par Besançon ne saurait occulter la présence d'une soixantaine de bourgs et de villages sur le territoire communautaire. La ruralité est en outre marquée par l'activité agricole occupant 30% de l'espace, des paysages remarquables et une forêt couvrant près de 40% de la surface du territoire.

L'aire urbaine de Besançon est beaucoup plus vaste puisqu'elle concerne près de quatre fois plus de communes mais guère plus d'habitants : 224 communes et 220 000 habitants.

Alors que la Franche-Comté est maillée par plus d'une quinzaine de Pays, aucun ne structure actuellement le territoire bisontin au regard

Une ambition d'urbanité ouverte sur le local et sur le monde

Approuvé en 2002 après sept années de réflexion, le schéma directeur de l'agglomération bisontine (SDAB) cèdera la place dès l'année suivante à l'élaboration d'un Scot.

Le Scot a comme objectif d'accueillir 20 000 habitants supplémentaires d'ici 2020, ainsi que 5000 emplois et 23 000 logements supplémentaires. La maîtrise d'ouvrage est assurée par le SMScot et la maîtrise d'œuvre par l'Audab, agence d'urbanisme de l'agglomération de Besançon, créée dès 2002 à la suite du schéma directeur. Le projet de territoire 2003-2015 de la CAGB repose sur quatre enjeux stratégiques :

- construire la communauté en développant le sentiment d'appartenance et la solidarité communautaires ;
- renforcer le rayonnement, le développement et l'attractivité de l'agglomération grâce à une identité affirmée ;
- assurer une gestion durable de l'espace communautaire en recherchant l'équilibre du territoire ;
- favoriser l'ouverture de l'agglomération grâce à de nouveaux partenariats.

Pour nourrir cette double ambition (Scot et projet d'agglomération), le territoire bénéficie, en termes de moyens humains, d'une ingénierie de grande capacité technique, productrice de nombreux travaux de qualité. La CAGB compte 375 agents dont la moyenne d'âge est inférieure à 40 ans. Quant à l'agence d'urbanisme, l'Audab bénéficie de la présence de 18 personnes pour accompagner les choix stratégiques.

En 2002, plus de 600 personnes ont été mobilisées pour contribuer à

l'élaboration du projet d'agglomération. Dans le prolongement des ateliers organisés, le Grand Besançon anime un conseil de développement participatif (CDP créé fin 2002) fort à ce jour de 120 membres, représentatifs de la diversité socio-économique du territoire.

Enfin, le contrat d'agglomération 2004-2006 qui découle de cette stratégie a priorisé deux enjeux majeurs au cœur des relations urbain-rural : le rayonnement et l'attractivité d'une part, la solidarité sociale et la cohésion territoriale d'autre part.

L'objectivité au cœur du dialogue, un préalable au projet

Le dialogue urbain-rural n'est pas reconnu comme un enjeu en tant que tel. Schématiquement, il y a la ville-centre et sa périphérie. La CAGB constitue le cadre officiel du dialogue entre la ville et les communes « périphériques ». Aucune de ces dernières ne pèse dans un maillage où la ville-capitale est réellement structurante à une plus grande échelle.

L'évolution urbaine des dernières décennies a en effet transformé l'espace communautaire. Les différents diagnostics insistent sur l'étalement urbain et ses effets néfastes sur le développement durable. Pour illustrer ce maillage, trois typologies classiques ressortent du Scot :

- **l'urbain** se rattachant à la ville de Besançon et ses quartiers, comprenant également des zones économiques et commerciales ;
- **le périurbain** en proche périphérie de la ville, avec une consommation foncière relativement importante et son corollaire de mouvements pendulaires. Une estimation fait état de 65 à 70 hectares de consommation

annuelle sur les six dernières années, dont une bonne partie en périphérie immédiate ;

- **« l'infrastructure verte »**, le rural réparti sur le restant du territoire, organisé autour de bourgs-centres offrant un niveau de services significatif pour le maintien des populations et l'accueil de nouveaux habitants cherchant « un morceau de campagne ».

In fine, l'enjeu est d'éviter l'agrandissement de l'aire urbaine et de maîtriser l'espace vécu.

Quant au jeu des acteurs, la réticence des petites communes dans le passé était forte, traduisant la méfiance vis-à-vis de la grande ville, et particulièrement vivace lorsque les clivages politiques s'en mêlaient, avec une ville plutôt de gauche et une périphérie traditionnellement à droite. **Aujourd'hui ces clivages s'amenuisent et la réticence s'est estompée grâce à la qualité du dialogue et de la concertation au sein d'un même outil de gouvernance.** Les nombreux travaux sont effectivement une mine encyclopédique, accessible à l'ensemble des acteurs afin de comprendre les mutations socio-économiques des dernières décennies. Ils ont le mérite par ailleurs d'inviter les décideurs à imaginer leur futur espace de projet.

Un dialogue concret et sur mesure

Selon un des responsables élus de la CAGB, « *le fait de vivre le territoire et de le penser invite à dépasser les clivages traditionnels ville-campagne* ». Cette citation fait écho à une étude lancée par le CDP, contribuant aux travaux préalables du Scot. Soulignant la pertinence des questions de l'habitat, des commerces et des ser-

VICES au cœur des relations urbain-rural, cette étude a mis en lumière la **cohérence du territoire mais une absence de cohésion**.

Aussi, la CAGB est soucieuse de remplir son rôle d'organisme fédérateur en veillant scrupuleusement à la cohésion territoriale au travers de plusieurs démarches et actions.

Le conseil des communes

Tout d'abord, le conseil des communes du Grand Besançon — structure informelle mise en place à la fin des années 80 — a permis la première forme de coopération entre les communes (dépassant avec sa centaine de communes le périmètre de la CAGB). C'est surtout un espace de dialogue entre les parties urbaine et rurale du territoire. Il a sans doute contribué à lever les obstacles pour construire une intercommunalité forte et ambitieuse. Faut-il rappeler la méfiance des petites communes et « *leur peur de se faire manger par la grosse ville* »... Lors de la création du district en 1993, d'aucuns veillaient à un cloisonnement strict entre ville et intercommunalité de façon à éviter « *le mélange des genres ou la mainmise de la ville* » sur le territoire. Puis, il fallait tout faire pour éviter la confusion ville-agglomération. À l'époque, la question du personnel intercommunal était conditionnée :

Sauge, réconcilier la ville avec son agriculture

Sauge est un acronyme signifiant : « Solidarités agricole et urbaine pour des gains économiques environnementaux et en termes d'emploi ». C'est surtout un projet innovant financé depuis 2004 par le Fonds social européen-programme Equal, autour d'un partenariat local et des échanges de bonnes pratiques à l'échelle européenne. Sauge vise à reconnaître la place de l'agriculture périurbaine par l'accompagnement, la formation et la sensibilisation.

La coordination est animée par la CAGB, en partenariat avec l'AFIP Bourgogne Franche-Comté, le CFPPA de Chateaufarine, la chambre d'agriculture du Doubs.

Ici, les enjeux sont particulièrement importants. Il faut effectivement rappeler qu'un tiers de la superficie du territoire de la CAGB est utilisée par l'agriculture, contribuant notamment au maintien des paysages et à une meilleure infiltration des eaux de pluie. Au-delà, en termes de développement durable, c'est tout l'enjeu de la production et de la consommation locale, et du développement économique avec plus de 1100 emplois.

Concrètement, le projet Sauge a permis de tisser ou de redécouvrir de nouvelles relations ville-campagne. Ainsi, l'organisation des « ateliers de l'initiative » a réuni des porteurs de projets, des agriculteurs et des responsables associatifs citoyens pour débattre du rôle de l'agriculture en milieu périurbain et explorer des pistes de développement. Des solutions sont proposées ainsi que des accompagnements : lieux de vente de produits locaux sur l'agglomération, projets d'installation agricole ou de diversification, formations... La gestion des espaces verts n'est pas en reste avec une formation spécifique mise en place par le CFFPA à destination d'une douzaine de personnes inscrites à l'ANPE avec la découverte de secteurs porteurs : travaux paysagers, forestiers, production florale, entretien de rivières, création de jardins en ville, etc.

Aujourd'hui, les circuits courts s'inscrivent dans une tendance sociétale majeure. Le projet Sauge capitalise depuis 2006 une réflexion avec les agriculteurs sur la meilleure façon de valoriser leur production et leur savoir-faire. Ainsi, quatre projets sont nés : le marché de Pugy, les paniers fermiers de Velotte, une AMAP (Association pour le maintien d'une agriculture paysanne) « Le Panier de l'aneth » et des produits locaux dans les restaurants collectifs des logements-foyers de Besançon. Enfin, Sauge est également une force de proposition à destination des responsables politiques et socioprofessionnels du territoire. L'organisation de groupes de travail a proposé d'imaginer l'évolution de l'agriculture dans les prochaines années, et d'échanger sur l'innovation en matière de foncier et de soutien à des porteurs de projets agricoles de type diversifié.

Sans nul doute, le projet Sauge apportera à terme un précieux éclairage, profitable au dialogue urbain-rural grâce à des actions concrètes d'accompagnement et de partage des expériences locales.

Facteurs et conditions de réussite

Une forte volonté politique affirmant la primauté de l'urbain et reconnaissant le rural, avec une ambition supraterritoriale.

Une ingénierie de qualité et de proximité, permettant une approche territoriale adaptée aux besoins des communes, notamment rurales.

Un conseil de développement reconnu dans sa capacité à interpeller les élus par son apport d'expertise et d'animation territoriale.

la règle non écrite voulait qu'aucune recrue ne provienne de la ville. Aujourd'hui la mutualisation est de rigueur. Exemples : la direction informatique de la ville gère les cartables électroniques de toutes les communes, la CAGB dispose d'un service « plan et informations géographiques ». La mutualisation touche également la prospective autour du pôle stratégie et territoire animé par la ville et la CAGB.

Des particularités locales

L'organisation du territoire de la CAGB en cinq secteurs d'intervention est pensée pour faire face à l'immensité du territoire communautaire et pour tenir compte des particularités locales. Issue du SDAB, cette sectorisation géographique se veut réflexive et programmatique. Ainsi, la majorité des études lancées par la CAGB prennent en compte les spécificités locales infra-territoriales. De même, les rapports d'activités soulignent le poids des investissements ou des chantiers par secteurs, privilégiant ainsi la transparence et une certaine équité territoriale.

Une gouvernance de consensus

Dans le cadre de l'organisation du territoire, la gouvernance choisie se veut pragmatique : chaque secteur désigne un vice-président à la CAGB, une sorte de primaire qui permet de dépolitiser l'agglomération. Dans ce vaste territoire où le consensus est la règle, on préférera la géographie au cloisonnement des partis ou des tendances politiques. D'ailleurs, cette « terre de consensus » a intégré dans son mode de gouvernance une particularité intéressante : la CAGB dispose d'un classement informel de ses vice-présidents « urbains » (nombre pair) et « ruraux » (nombre impair). Il en est de même pour le SMScot et pour l'Audab. Selon un élu du territoire, cette gouvernance a permis de faire naître « *un sentiment d'agglomération* » qui manquait peut-être à l'origine.

Enfin, la gouvernance et le dialogue partenarial sont de mise pour les grands chantiers tels que la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône. Pour ce projet phare de la CAGB où, à terme, deux gares reliées constitueront un vertèbre pour le territoire, les collectivités ont mis en place deux outils : un comité d'orientation TGV comme force de proposition, et un comité consultatif des communes concernées par la création de la nouvelle gare située à 12 km de Besançon.

Le service d'aide aux communes

Mis en place en 2007, ce service est très apprécié au regard des faibles moyens dont les communes disposent sur place. Une règle d'or consiste à appuyer gracieusement les projets en amont des compétences de la CAGB. Pour les autres projets, le service est payant. Quoi qu'il en soit, l'aide concrète permet d'apporter une réelle proximité à l'action communale : accompagnement administratif ou juridique, concours financier, assistance technique, etc. Ce service communautaire a également permis de répondre à des propositions du CDP ne relevant pas du champ de compétences de la CAGB, notamment la petite enfance. Suggéré par le CDP puis mis à l'étude par l'agglomération au titre de la prospective, le renforcement d'équipements d'ac-

cueil des enfants dans la périphérie a reçu l'appui du service d'aide aux communes.

Le conseil de développement

Abrité par la CAGB, le CDP est une instance consultative composée de 120 personnes réparties en trois collèges : société civile, élus et personnes morales (associations, syndicats...). Dans la réalité, une cinquantaine de participants contribuent activement aux échanges en ateliers (mobilité, rayonnement, culture, cohésion, économie, TGV, Scot, PDU...). Particulièrement productif, le CDP se voit reconnaître régulièrement sa capacité d'organe de propositions, et il n'est pas rare que la CAGB reprenne à son compte certains de ses projets (demande sociale, petite enfance...). En se voulant un espace de parole destiné aux citoyens, le CDP entend répondre à trois objectifs : rapprocher ville et périphérie en favorisant le sentiment d'appartenance, interpeller les élus sur les problématiques du territoire, et enfin donner des avis sur les projets de l'agglomération.

En définitive, la CAGB a su, selon un responsable technique de l'agglomération, « **penser global et agir local** ». Ainsi, proximité et vision prospective sont complémentaires pour nourrir une ambition collective. ■

Le point de vue des enquêteurs

Le pari était risqué et il n'est pas loin de réussir. Ailleurs, une forte affirmation urbaine aurait peut-être bloqué les esprits dans un clivage rural-urbain. Ici, le Grand Besançon a su se doter d'une institution et d'une crédibilité qui dépassent les frontières du territoire pour porter l'ambition urbaine à l'échelle régionale, voire européenne.

Trois piliers — gouvernance, proximité et technicité — soutiennent cette ambition au service du territoire bisontin. La communauté d'agglomération doit par ailleurs son succès aux nombreux services portés au plus près des habitants. Le réseau de transports Ginko est le plus emblématique parce que visible et utile pour irriguer l'ensemble du territoire. Demain, à l'horizon 2011, c'est la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône qui inaugurera de nouvelles relations territoriales et consacra cette métropolisation à la française. Un pari d'avenir qui contribuera peut-être à inventer une nouvelle façon de vivre le territoire et son développement. ■

Pays du Grand Pau

Un espace à vocation urbaine



Situé dans le Béarn et occupant la partie orientale des Pyrénées-Atlantiques, le Pays du Grand Pau est le troisième pôle d'activités du grand Sud-Ouest. Cet espace à dominante urbaine veut maîtriser son développement et renforcer son attractivité économique.

Un espace à dominante urbaine

Les 150 communes du Pays du Grand Pau regroupent près de 220 000 habitants, répartis en neuf EPCI de taille très hétérogène. Deux tiers de la population soit 140 000 habitants résident sur le territoire de la communauté d'agglomération. Cette concentration urbaine est accentuée par la faible taille démographique des communes, dont trois quarts ont moins de mille habitants. Hormis la ville de Pau qui abrite près de 80 000 habitants (soit plus d'un tiers du Pays), seules quatre communes situées dans l'agglomération dépassent les 7000 habitants, confirmant une forte périurbanisation.

Depuis la découverte dans les années 50 du gisement de gaz à Lacq près de Mourenx, l'aire urbaine paloise a connu un développement sans précédent, classant aujourd'hui ce territoire deuxième pôle économique d'Aquitaine et troisième du grand Sud-Ouest.

La porte des Pyrénées

S'il était question de ne faire qu'un seul pays en Pyrénées-Atlantiques, celui du Béarn, c'était sans compter sur le Pays Basque. Aujourd'hui, les deux territoires d'équilibre de ce département doivent trouver leur complémentarité et marquer leur différence. Le bassin de Pau a choisi de renforcer sa compétitivité pour maintenir son rang dans les domaines industriel, de la recherche et des services. Les infrastructures routières et aéroportuaires vont l'y aider avec la présence de l'A64 (la Pyrénéenne) reliant Toulouse à Bayonne via Tarbes et Pau, ainsi que d'un aéroport de dimension internationale situé à Uzein (7 km au nord de Pau). Si le Béarn souffre d'un certain enclavement sur l'axe nord-sud (Bor-

deaux-Saragosse), le Pays du Grand Pau bénéficie cependant d'une situation centrale, renforcée par l'appartenance à un espace transfrontalier européen aux portes de l'Espagne (Navarre, Aragon et communauté autonome Basque).

En effet, la « porte des Pyrénées », concept récent lancé par Martine Lignières-Cassou, députée-maire de Pau, se veut porteuse d'une nouvelle dynamique territoriale de développement, et qui stratégiquement ambitionne de jouer un rôle dans la grande eurorégion.

Aujourd'hui Pau et son Pays, avec l'appui de leurs partenaires institutionnels (région Aquitaine, conseils généraux des Pyrénées-Atlantiques et des Hautes-Pyrénées) se battent pour obtenir que le territoire soit desservi par la future LGV (ligne à grande vitesse), mettant Paris à trois heures et Bordeaux ou Toulouse à une heure.

Autour de ce grand destin, les neuf intercommunalités du Grand Pau ont appris à travailler ensemble, et à faire de leurs différences une richesse au service du développement de toute l'aire urbaine paloise.

Une économie compétitive et un espace en devenir

Le deuxième pôle économique de la région Aquitaine veut contrôler son développement. Cela passe par une meilleure gestion de son espace et un dialogue soutenu entre les composantes territoriales du Pays.

Un espace industriel de pointe

La fin annoncée de Lacq depuis 1987 appelle la filière pétrochimique à une complète reconversion qui mise sur la haute technologie avec les grands noms de l'industrie (Air Liquide, Total...) : chimie fine, recherche sur la captation du CO₂, biocarburants... La filière aéronautique n'est pas en reste malgré la crise qui touche le secteur. Forte de 12 000 emplois, elle est appelée à se développer grâce au pôle de compétitivité mondial avec Toulouse et Bordeaux. Pôle universitaire fort de 12 000 étudiants et 4000 chercheurs, l'agglomération de Pau a fortement investi dans la fibre optique (projet « *Pau Broadband Country* » lancé par André Labarrère), permettant le développement des TIC et l'implantation d'entreprises informatiques (réseaux et traitement de l'image). Pau n'oublie cependant pas son environnement rural. Le premier pôle laitier d'Aquitaine a su se doter d'une industrie agroalimentaire abritant de grandes sociétés et devenant le premier centre européen de recherche sur le maïs.

Une urbanisation d'origine non contrôlée

Si l'économie est florissante, la capitale du Béarn n'a cependant pas su maîtriser son développement durant les vingt dernières années. Entre 1990 et 1999, le Pays connaît une très forte périurbanisation (près de 67% de croissance avec 32 000 habitants, soit un gain annuel de 1300 habitants pour la première couronne), et le cœur de l'agglomération perd des habitants (Pau, Jurançon et Billère perdent 6500 habitants avec un solde migratoire négatif). Le rural « éloigné » gagne quant à lui une croissance de plus de 26% sur la même période.

La ville s'est donc étalée et vidée en son centre et les communes périphériques en ont certes été bénéficiaires, mais complètement bouleversées par l'afflux de nouveaux habitants. En 2003, 38% de la population du Pays, soit plus de 80 000 habitants (l'équivalent de la ville de Pau actuellement) ne résidaient pas dans la même commune dix ans auparavant. Les perspectives de l'INSEE à l'horizon 2015 confirment cette tendance lourde du déséquilibre territorial : le périurbain croîtrait au détriment du cœur de l'agglomération. Cette consommation d'espace a son corollaire en terme de mobilité croissante et de mouvements pendulaires, qui aux heures de pointe font du déplacement « *un calvaire quotidien et une série de nuisances sans précédent* » aux dires des responsables politiques. Si la concentration de surfaces commerciales en périphérie proche accentue ces difficultés de circulation, la majorité des déplacements convergent surtout vers l'agglomération, principal réservoir d'actifs et

d'emplois du Pays (8 emplois sur 10, soit 64 000 emplois sur 87 000 que compte le Pays). Un second pôle avec près de 8000 emplois constitué au sud autour de la communauté de communes de la Vath Vielha permet d'atténuer légèrement cette situation (Turboméca à Bordes, appartenant au groupe Safran, leader mondial des turbines d'hélicoptères).

Au cœur de ces problématiques de développement, le Pays du Grand Pau et ses composantes territoriales ont dépassé la prise de conscience pour passer à l'action.

Le Pays, espace de concertation et de développement

À l'origine le Pays a bien failli se créer sans l'agglomération de Pau. La communauté d'agglomération qui élaborait déjà son contrat d'agglomération ne voyait pas l'intérêt d'adhérer à une démarche de contrat de Pays portée par une association. André Labarrère, ancien ministre, maire de Pau de 1971 à 2006 et quelques autres élus, dont l'actuel Président du Pays, Jean-Pierre Mimiague, surent convaincre l'ensemble des élus de la pertinence d'un périmètre correspondant à l'aire urbaine de Pau et de l'intérêt de disposer d'un lieu de concertation urbain-rural. Le Pays du grand Pau, incluant l'agglomération, est né par arrêté préfectoral en février 2002 après une large mobilisation durant deux années d'intenses réflexions. Par la suite est née la charte du Pays avec trois objectifs ambitieux et clairement affichés dès 2003 autour de **la question urbaine, la qualité de**

Le Scot, un nouveau souffle pour le dialogue urbain- rural et pour le Pays

À l'origine, la charte du Pays retenait parmi ses trois principaux objectifs un **aménagement maîtrisé de l'espace urbain**. Dans la foulée, elle prévoyait de doter le territoire d'un Scot « *afin d'assurer une cohérence et une lisibilité de l'évolution de l'urbanisation* ». La validation du périmètre du Scot a été arrêtée en septembre 2007 par les préfets des Pyrénées-Atlantiques et des Hautes-Pyrénées. Par la suite, l'arrêté de création du syndicat mixte pour le Scot a été obtenu en février 2008. L'installation du syndicat a attendu le renouvellement des équipes municipales, ce qui en juillet 2008 est devenu une réalité pour le lancement du Scot et la relance du Pays, dont l'association fondatrice devrait être dissoute en 2009.

Le nouvel outil de gouvernance comprend désormais un équilibre officiel entre urbains, périurbains et ruraux. Signe du consensus et de la reconnaissance du travail accompli, Jean-Pierre Mimiague est maintenu au poste de président. À sa demande, la députée-maire de Pau est désormais première vice-présidente. Deux vice-présidents vont se charger de la politique contractuelle et deux autres du Scot. Pour chaque duo, le jeu d'équilibre impose un ressortissant de l'agglomération avec un hors-agglomération.

Sur les 77 membres du nouveau syndicat mixte, 38 sièges sont réservés à l'agglomération.

Sur les 21 membres du bureau, l'agglomération en dispose de huit.

Ainsi, la page du dialogue semble être tournée pour laisser la place au pilotage.

Le plan de déplacement du Pays

Lorsqu'en février 2004, l'agglomération approuva son plan de déplacement urbain, l'autorité organisatrice ne doutait pas qu'il allait constituer le volet urbain du PDP, le futur plan de déplacement du Pays. En effet, la problématique des déplacements était une des pierres angulaires de la charte et constituait la vision partagée des élus sur les enjeux posés au territoire en matière de localisation des emplois, de l'habitat, des zones de chalandise ou de loisirs, etc. Toutefois le mode opératoire n'était pas inventé. Avec l'appui de l'agence d'urbanisme Adour-Pyrénées dès 2004-2005, le PDP a nécessité près de trois ans de réflexion et vient d'être livré aux élus. Il est un axe fondamental du dialogue urbain-rural. Le territoire dispose ainsi d'une nouvelle lecture des déplacements et de choix stratégiques à mettre en œuvre tant pour les voitures que pour les transports en commun ou des modes doux. L'agglomération a joué le jeu dès le départ en retardant le renouvellement du contrat (la DSP fut repoussée d'un an) avec la volonté d'étendre le réseau sur le territoire de 4 EPCI périphériques. Il est également question de mettre en place un syndicat mixte pour porter le PDP.

vie et la compétitivité économique. Comprenant désormais leur intérêt et mesurant leur ambition, la ville et son agglomération allaient devenir un des moteurs du Pays, un espace représentant 17% de la superficie des Pyrénées-Atlantiques et 36% de sa population.

Deux projets, deux contrats

Pourtant, faut-il rappeler que cette coopération a connu deux chemins séparés ? L'agglomération a signé son contrat en décembre 2003 et le Pays un contrat (hors agglomération) un an plus tard. Ce constat dû au décalage de « deux projets, deux contrats » a poussé les deux entités à se rapprocher en créant **un seul conseil de développement** et en signant en juillet 2005 **une convention de complémentarité**, source d'articulation des démarches et des actions.

Véritable innovation, **la convention de complémentarité** fixe les règles du jeu en choisissant l'aire urbaine comme espace de référence. Elle reconnaît la nécessité de coordonner

les efforts de chaque partie sur de grands dossiers : les déplacements, l'habitat, le foncier, les espaces naturels, l'accès au numérique, l'industrie, l'offre touristique... Si l'agglomération a exécuté son contrat intramuros, le contrat de Pays a été certainement un bon levier, arrivant à point pour consolider l'apprentissage en cours.

Des projets structurants à l'échelle du Pays

Un travail important d'évaluation réalisé en octobre 2007 par le Pays du Grand Pau, en associant le conseil de développement, retrace qualitativement ce rapprochement. Les rédacteurs relèvent l'apprentissage du travail en commun, le renforcement des relations entre l'agglomération, les territoires périurbains et les espaces ruraux. S'ils reconnaissent l'apport financier par définition toujours fédérateur, ils soulignent par ailleurs les retombées du portage politique du pays, constituant aujourd'hui de grands chantiers d'avenir : **Scot renforcé**

par le projet de création d'un EPFL (établissement public foncier local), Plan de déplacement du Pays, PACT (plan d'action culturelle territoriale, né à la suite de quatre journées étalées de décembre 2006 à avril 2007 et donnant lieu à une publication), foncier agricole, projet touristique territorial... Désormais, les protagonistes plébiscitent l'aire urbaine comme échelle de référence et cadre commun de travail.

Au-delà, c'est l'ingénierie combinée entre l'agglomération, l'association du Pays et les autres EPCI qui a permis d'accompagner des projets structurants :

pôle aéronautique : parc d'activités à Bordès facilitant les relations entre donneurs d'ordre et entreprises de services sous-traitantes dans le domaine de l'aéronautique ;

aérosite : zone industrielle intercommunautaire en bordure de piste de l'aéroport ayant vocation à accueillir des entreprises spécialisées dans la maintenance ou les équipements aéronautiques ;

projet de développement du cinéma : un véritable plan est lancé à l'échelle du pays en termes de développement de l'offre, d'acquisition d'équipements ou d'aménagements de salles ;

offre petite enfance : construction d'une offre cohérente avec des études réalisées et des projets en cours dans les EPCI ;

réflexion sur le foncier agricole : maintien de l'agriculture périurbaine et de l'entreprise en milieu rural, étude du foncier sur deux EPCI, protection des meilleures terres, projet de fermes relais...

Derrière certains projets à l'image de l'aérosite, des alliances se sont tissées au gré des stratégies locales, ici entre l'agglomération et deux communautés de communes périurbaines pour le partage du risque et de la TP afin de créer une zone d'activités économique pourvoyeuse de foncier ou d'emplois.

Un perdant : le conseil de développement

Mais de toute cette pérégrination du projet de territoire, le grand perdant fut (provisoirement) le conseil de développement. Victime de son propre succès, il ne tarda pas à s'essouffler, perdant la mobilisation de la société civile au lendemain de la contractualisation. Le rôle moteur joué dans les premières années par les commissions de travail puis par la commission permanente contribuant activement aux échanges, ne saurait

minimiser la lourdeur de son organisation (123 membres répartis en quatre collèges), la surreprésentation urbaine ou l'éventuelle méfiance d'une partie des élus. Au lendemain des élections municipales, chacun s'accorde à reconnaître la place du citoyen dans le développement participatif. À titre d'exemple, Pau travaille depuis l'automne 2008 à la mise en place des premiers conseils de quartier. Au Pays, la relance du conseil de développement a été actée avec une refonte de ses missions, de ses actions et des moyens qui lui seront accordés. ■

Le point de vue des enquêteurs

La confiance entre élus, l'intérêt commun en matière de développement économique et des retombées concrètes en terme d'emplois ou d'aides financières sont sûrement les trois caractéristiques du dialogue urbain-rural dans le Grand Pau. On l'a vu, la jeunesse des institutions, huit ans pour l'agglomération, six pour le Pays, a permis de dialoguer autour d'une vision partagée du développement. L'échelle de référence, l'aire urbaine, fut sans aucun doute un fédérateur puissant pour faire converger les actions des EPCI ; le bon sens a fait le reste. Chacun a senti l'impérieuse nécessité de travailler ensemble sur des dossiers concrets, à l'image des déplacements, des projets économiques ou culturels. Le rural avait rendez-vous avec la ville et c'est le périurbain qui a fait le liant, en toute proximité comme s'il était garant permanent du dialogue.

Grâce à la forte volonté politique de la cité paloise, le débat est relancé sans hégémonie mais avec une réelle présence et une invitation à voir plus loin, aussi bien à l'horizon des grands enjeux européens qu'à l'accès à des infrastructures vitales. L'attractivité du territoire est à ce prix et la capitale du Béarn semble remplir son rôle qui était attendu après quelques années de sommeil. Le Scot va sûrement revisiter l'ensemble des enjeux et proposer une nouvelle façon de travailler.

Enfin, l'ingénierie a su démontrer sa capacité à accompagner les décisions politiques et soutenir techniquement les dossiers. L'agglomération a su mettre à profit son expérience au bénéfice du Pays et une réelle synergie a pu s'opérer entre les équipes intercommunales. La préparation des futurs contrats territoriaux est abordée avec la même dextérité. Celui avec la Région est prévu pour l'été 2009 et se prépare depuis plusieurs mois. Sans nul doute y aura-t-il deux contrats, peut-être deux volets d'un seul et même projet de territoire, ce qui serait une nouvelle avancée significative du dialogue urbain-rural. ■

Pays du Lunévillois

Bouger... durablement !



Constituant la pointe sud-est de la Meurthe-et-Moselle et situé également au sud-est de l'agglomération nancéienne, le Lunévillois rassemble 78 500 habitants (dont 20 300 à Lunéville) et 160 communes réparties dans dix communautés de communes. Parmi ces dernières, celle de Lunéville regroupe 28 000 habitants et 14 communes. Les neuf autres comptent chacune entre un peu moins de 3000 et 9300 habitants. Le Pays conduit une action Leader sur le thème de « la mobilité durable des Lunévillois et du Lunévillois ».

Comme d'autres territoires lorrains, le Lunévillois cherche à reconverter ses industries menacées. Il explore en outre les voies possibles d'une économie résidentielle en souhaitant tirer un meilleur parti de ses ressources touristiques ainsi que de sa proximité avec Nancy. Il entend également consolider sa cohérence territoriale en renforçant les liens entre ses secteurs ruraux et ses trois pôles urbains (Lunéville, Baccarat et Blainville-Damelevières) et en désenclavant sa partie est.

Limitrophe de la communauté urbaine du Grand Nancy (260 000 habitants), le Pays du Lunévillois marie les espaces ouverts du plateau lorrain de sa partie ouest aux prémises du massif vosgien de sa partie est.

Lunéville, qui concentre 26% de la population du Pays, n'est qu'à vingt minutes en train du centre de Nancy (ou à un quart d'heure en voiture... hors périodes de pointe !). Cette proximité s'ajoute au faible coût du foncier et à un cadre de vie agréable pour expliquer l'attractivité de l'ouest du Lunévillois.

L'est bénéficie lui aussi d'un environnement séduisant, mais il est à la fois plus enclavé et davantage tourné vers Sarrebourg (en Moselle) ou Saint-Dié (dans les Vosges). La mise en deux fois deux voies de la RN 4 (Paris-Nancy-Strasbourg) et de la RN 59 (Lunéville - Saint-Dié) devrait aider ce territoire à s'ouvrir sur l'extérieur et à lutter contre son érosion démographique. Ces amélio-

rations routières bénéficieront plus généralement à tout le Pays en lui permettant d'être mieux raccordé à l'axe nord-sud qui relie Thionville, Metz, Nancy et Épinal, et de mieux exploiter sa proximité avec l'Allemagne, le Luxembourg et la Suisse. Ce positionnement a d'ailleurs incité le groupe Pierre & Vacances à construire à l'est du Lunévillois, dans le Pays de Sarrebourg, le quatrième domaine touristique Center Parcs de l'hexagone, avec à la clé la création de centaines d'emplois. Sans cesser de combattre le déclin industriel qui menace toute la région, le Lunévillois entend bien tirer parti d'un potentiel touristique qui conjugue le charme de Lunéville et un riche patrimoine rural.

Le Pays du Lunévillois veut tracer sa propre voie dans la galaxie nancéienne

Le Pays du Lunévillois bénéficie de sa proximité avec une ville universitaire « en phase de reconquête démographique » (Nancy est passée de moins de 100 000 habitants au début des années 1980 à 105 000 habitants aujourd'hui). Mais il n'est guère associé aux réflexions sur les évolutions de la communauté urbaine qui le joute. Pour peser davantage dans le débat, il cherche à conforter son identité territoriale en ne misant pas tout sur sa ville-centre, mais en jouant au contraire la carte d'un développement harmonieux de toutes ses composantes.

Alors que le Pays n'était pas encore à l'ordre du jour, c'est au niveau de l'arrondissement que, dès 1989, une association nommée Initiative en développement économique et action dans le Lunévillois (Idéal) a initié un travail de mobilisation. Le succès de son premier programme de développement économique a incité les acteurs locaux à se doter, en 1996, d'un projet de territoire et d'une charte de développement durable. En 2002, l'Agence pour le développement du Pays Lunévillois (ADPL) remplace Idéal. Après définition

des programmes opérationnels et négociation avec l'État et la Région, un contrat de Pays est signé en juin 2005 et, en décembre de la même année, la création du Syndicat mixte du Pays Lunévillois (SMPL) conforte la dynamique de ce dernier.

Stimuler la reconversion économique du Lunévillois

Le Pays doit « contribuer à la promotion et à la conduite d'actions favorisant le développement économique, social et culturel du territoire ». La tâche est plutôt ardue dans un contexte où les difficultés des industries traditionnelles alimentent un certain pessimisme. Par exemple, la construction à Lunéville de wagons et de remorques est passée en quinze ans de 1000 à 250 emplois. Mais, de son côté, la très emblématique cristallerie de Baccarat s'est convertie des arts de la table aux bijoux, ce qui lui a permis de préserver 700 emplois directs dans le sud du Lunévillois. Ce sont en l'occurrence les instances du Pays qui ont validé son dossier de pôle d'excellence rural avant qu'il soit soumis au conseil général.

La proximité de la capitale régionale permet par ailleurs de recourir à de nouvelles ressources pour innover, avec en particulier l'installation à Lunéville d'une antenne de l'université Nancy II qui ouvre l'accès à des travaux de recherches en métrologie. Cette même proximité de Nancy favorise aussi l'arrivée de nouveaux habitants et, d'autre part, le développement du tourisme de proximité. Le Lunévillois mise en outre sur l'attrait que peut présenter son caractère « rural préservé » pour les populations urbaines situées à l'est ou au nord (Strasbourg, villes allemandes

et suisses). Enfin, le vieillissement de la population locale, notamment dans les zones rurales, crée de nouveaux besoins en matière de services aux personnes. En résumé, c'est toute une économie résidentielle et touristique qu'il s'agit maintenant de structurer, d'étoffer et de promouvoir à l'échelle du Pays.

Le Scot le plus étendu de France

Le choix obligé d'une économie davantage tournée vers les services nécessite de nouvelles infrastructures et des équipements adaptés en matière de transports, de communication, de santé, de loisirs... Tout ceci doit être pensé en même temps qu'est élaboré le Schéma de cohérence territoriale du sud de la Meurthe-et-Moselle, dont le périmètre a été défini en juillet 2006. Ce Scot doit se déployer sur 4100 km² et concerne 570 000 habitants, 468 communes, trois Pays (Val de Lorraine, Toulois et Lunévillois) ainsi que la communauté urbaine du Grand Nancy et 29 communautés de communes. Faut-il préciser que le syndicat mixte peine à réunir le quorum ?

Le Lunévillois craint bien évidemment d'être oublié dans un si vaste ensemble. Il redoute plus particulièrement que Nancy puisse être tentée d'imposer des décisions en fonction de ses seuls intérêts à court terme. Toutefois, la venue régulière du président du Scot dans le Lunévillois, le soin qu'il prend à rendre compte de l'avancée des réflexions et son sens de l'écoute montrent qu'une vision à plus long terme est bien recherchée à l'échelle d'un territoire mêlant l'urbain et le rural. Que le dialogue soit ouvert au plus haut niveau est perçu comme un signe encourageant.

Non pas le Pays de Lunéville, mais le Pays du Lunévillois

Présidé par Jean-Marc Villemin, maire d'Hériménil, une petite commune proche de Lunéville, le comité syndical du Pays Lunévillois est composé de 33 élus délégués par les dix communautés de communes adhérentes. En outre, deux représentants du conseil de développement participent aux séances, avec voix consultatives. De même, les trois commissions (économie, cadre de vie, société) réunissent elles aussi des élus délégués au syndicat mixte et des membres du conseil de développement.

L'accent est particulièrement mis sur l'objectif de cohésion du territoire. Dans cette optique, le Lunévillois est considéré comme un tout dont il convient de développer l'ensemble des parties. Cette approche globale peut expliquer la grande attention apportée aux problèmes d'enclavement et à la question des transports.

Face à la crainte qu'ont encore certains élus ruraux de « se faire manger par le lion » que serait la ville, jouer collectif doit au final permettre de gagner ensemble.

Se mobiliser pour « changer le cours des choses »

Né en 2006 de la transformation de l'ADPL, le conseil de développement du Pays Lunévillois (CDPL) ne comprend que des représentants de la société civile. Il constitue un lieu d'échanges sur les projets du Pays et doit participer à la réflexion sur l'adaptation éventuelle de la charte du Pays. Il contribue également au suivi et à l'évaluation des actions mises en œuvre. Plus particulièrement,

Une mobilité durable pour un Pays plus unifié

Le désenclavement de l'est du Lunévillois et, plus généralement, la facilitation des déplacements au sein du Pays passent par le renforcement des infrastructures routières, en particulier le doublement des RN 4 et 59. Mais la problématique des déplacements a été considérablement enrichie par la mise en œuvre d'une action Leader qui vise notamment à promouvoir les moyens de transports alternatifs et l'intermodalité.

Cette action vise tout d'abord à « faire intégrer des réponses aux problèmes de mobilité et/ou d'accessibilité dans l'élaboration des actions culturelles, sportives, ludiques et de formation », en incitant les organisateurs d'événements à prévoir un volet « mobilité ». Le financement Leader doit par exemple contribuer à la location de moyens de transport ou à la décentralisation des événements. Plus généralement, les déplacements alternatifs (pédibus, mise à disposition de vélos...) seront promus de manière à « favoriser les moyens de transport doux » et « susciter et accompagner les actions offrant une alternative respectueuse de l'environnement, notamment sur les trajets courts ». L'objectif est également d'« inciter à rechercher une meilleure efficacité de chaque mode de transport » via la promotion du covoiturage, des plans de déplacements d'entreprises, l'aménagement de lignes de transport ou l'amélioration des accès aux services.

L'élargissement des champs de déplacements de certains publics en difficulté d'insertion est espéré à partir d'une prise en compte de leurs problématiques sociales et psychologiques. Des actions de sensibilisation doivent déboucher sur des bilans mobilité, sur le développement d'auto-écoles associatives, sur des modules de formation au déplacement...

Enfin, les acteurs locaux seront sensibilisés au développement du futur accès de 100% du territoire à Internet haut débit, avec un accent mis sur les alternatives aux déplacements physiques « longs » par une utilisation des NTIC dans les domaines des services, y compris les loisirs et la culture.

il coremplit la fonction de comité de programmation du programme Leader (*voir encadré ci-dessus*).

Alors que les élus doivent, bien évidemment, tenir compte d'abord du territoire qu'ils représentent, le conseil de développement peut plus facilement « sortir des clochers » et sauter par dessus les frontières des EPCI. Il peut aussi impulser plus librement le débat. C'est justement ce

qu'il a fait en septembre 2009 quand sa toute nouvelle présidente, Sophie Lehé, exploitante agricole à Domèvre-sur-Vezouze, a animé aux quatre coins du territoire un grand nombre de soirées, qui ont réuni au total près de 90 personnes. Outre un diagnostic très détaillé du Lunévillois, il en est ressorti un riche inventaire, intitulé « *Ce que nous pourrions faire demain* ».

Quelques-unes des pistes identifiées par le conseil de développement

Pour répondre aux enjeux économiques

- Organiser un maillage des zones d'activités à l'échelle du Pays : recenser l'ensemble des zones d'accueil disponibles et valoriser le potentiel de terrain ou de bâtiments déjà existants.
- Ouvrir une réflexion sur l'aménagement d'une zone d'activités d'intérêt de Pays. Favoriser la mutualisation entre intercommunalités sur le sujet.
- Mieux préserver le foncier disponible pour l'agriculture.
- Soutenir le commerce et l'artisanat local : la richesse du tissu de petites entreprises du territoire est à valoriser (on trouve de tout dans le Lunévillois et parfois moins cher que dans l'agglomération nancéenne).

Pour résoudre les difficultés de mobilité

- Élargir le transport à la demande (type taxibus de la communauté de communes de Lunéville) à l'échelle du Pays pour étendre le réseau, le rendre plus souple, plus fluide et plus proche des besoins.
- Renforcer les moyens d'accès à la formation, à la culture ou aux loisirs, y compris en « décentralisant » les manifestations.

Pour préserver le cadre de vie

- Lutter contre l'étalement des constructions à travers les outils d'urbanisme. Mieux relayer la démarche Scot sur le Lunévillois.

Et le Pays du Lunévillois dans tout ça ?

- L'échelle Pays n'est pas bien identifiée, elle doit se rendre plus lisible sur l'ensemble du territoire en portant son intérêt sur quelques projets concrets. Les déchets, la question des paysages, l'emploi, etc., sont autant de réflexions pertinentes à l'échelle du Pays selon les acteurs du Lunévillois.

Le point de vue des enquêteurs

Dans le cas du Lunévillois, le dialogue urbain-rural se déroule simultanément à deux niveaux.

D'une part au sein même du Pays, et il est alors intéressant de noter que, depuis 2009, c'est à cette échelle que le cConseil général de Meurthe-et-Moselle veut encourager et soutenir une meilleure articulation urbain-rural.

D'autre part entre le Pays et l'agglomération nancéenne. Pour ce second niveau, ne serait-il pas intéressant pour le Lunévillois de se concerter davantage avec les autres territoires ruraux du Scot du sud de la Meurthe-et-Moselle ? ■

Pays du Mans

À la ville comme à la campagne

Comme ailleurs en France, la démographie s'est considérablement développée dans l'espace périurbain et rural, et le Pays devient de plus en plus « une ville à la campagne » où tout le monde va et vient régulièrement pour travailler et pour acheter. Les élus des territoires urbains et ruraux ont su tenir compte de ces faits.

Le dialogue dépasse de plus en plus les anciennes oppositions entre « deux mondes » qui s'ignoraient. Cette vision des rapports urbain-rural s'incarne patiemment à travers de nombreuses applications concrètes, portées par une gouvernance locale singulière, qui recherche avant tout l'efficacité.

l'autre, celle-ci implique d'organiser les mobilités durables permettant d'aller facilement de l'un à l'autre. Dans l'urgence, il s'agit donc de résorber les embouteillages qui se répètent matin et soir aux entrées et sorties de la ville-centre.

Mais dans les dix ans à venir il faudra construire une nouvelle organisation durable des déplacements, appuyée sur la structuration d'une offre de transports collectifs entraînant l'instauration d'un versement transport, ce qui constituera « *un défi politique majeur prouvant que tout le monde vit vraiment ensemble* ».

Quelques enjeux du dialogue

L'urbanisme et la mobilité

C'est par le recalibrage des réseaux et des voiries qu'une première approche collective s'est esquissée avec succès dans ce domaine, qui n'est pas encore affiché par le Pays en tant que tel. Mais l'urbanisation raisonnée souhaitée par les élus tend naturellement à intégrer aux réflexions la question de la mobilité. Car si l'étalement de la ville n'est pas présenté par les élus comme un problème majeur, on constate, comme partout, un exil des urbains qui veulent acquérir leur maison à meilleur prix dans les espaces ruraux.

Et si l'on assume désormais une vision de la complémentarité entre espaces rural et urbain ouverts l'un sur

Préparer la mutation industrielle

Là aussi, le débat s'est ouvert sur la nécessité d'une vision à long terme préparant une « révolution industrielle » au Pays du Mans.

Pour atteindre cette ambition, il faut une grande maturité collective, afin de dépasser des divisions qui s'expliquent d'autant moins que la distinction entre rural et urbain paraît de moins en moins pertinente lorsque l'on parle des populations et de leurs attentes. Les nouveaux élus, notamment les femmes arrivées dans toutes les communes, plaident pour une nouvelle pensée économique. On ne se limite plus au souhait d'ac-



Le Pays du Mans, avec ses 48 communes, représente près de la moitié de la population du département de la Sarthe. Il rassemble la communauté urbaine Le Mans Métropole, de près de 200 000 habitants avec sa ville-centre de 150 000 habitants, et un espace rural et périurbain de 60 000 habitants organisé en six communautés de communes.

cueillir une grande entreprise au Mans. On vise aussi des unités plus petites, plus tertiaires, plus réparties sur l'ensemble du territoire. Car l'agglomération, partie loin devant, joue pleinement son rôle de locomotive urbaine avec sa stratégie de pôles économiques : pôle tertiaire TGV de 120 000 m², pôle logistique de 200 hectares, trois pôles de compétitivité (métaux, auto et image/réseaux), pôle d'excellence sportive, pôle de créativité, pôle d'innovation avec un centre de transfert de technologies, une agence économique...

Les financements : le nerf de la paix

La question des finances publiques et notamment du portage fiscal local constitue l'un des enjeux déterminants pour l'avenir du territoire. Il reste un sentiment de profonde iniquité entre les différents niveaux d'imposition locale. Les grandes dépenses de services et d'investissements urbains, profitables à tous, « *notamment aux périurbains et ruraux* », sont assumées trop majoritairement, selon certains élus, par l'espace urbain. La question n'est pas simple, alors que deux communautés de communes ne sont pas passées en TPU et que la question du financement des collectivités s'annonce de plus en plus critique. Par exemple, Le Mans Métropole lance des chantiers sur les grandes fonctions urbaines, comme le grand stade (102 millions d'euros) et le tramway (70 millions d'euros).

Si l'on envisage à l'avenir de nouvelles formes de solidarités entre EPCI voisines, plusieurs questions devront être posées. Quelles données fiables permettent de dialoguer sereinement ? Quelles charges des collectivités rurales correspondent à des fonctions profitables à tous ? Quels espaces de discussion pourraient s'ouvrir à l'occasion des contrats proposés par les grands partenaires financiers ?

La nature du dialogue

Un dialogue structurant les fondations du Pays

Le Mans s'était constitué en communauté urbaine dès 1971, longtemps avant les communautés de communes ou les Pays. Mais la ville-centre était restée quelque peu fermée sur elle-même et n'avait pas vraiment développé une culture de partenariat local. Les rencontres au sein du Pays ont permis un dialogue nouveau, qui reste néanmoins fragile. Débarassé des anciennes querelles politiciennes, ce dialogue s'articule entre deux pôles : le premier, central, rassemblant ville et agglomération, et le second autour du « périurbain et du rural ».

Une certaine sur-représentation des périurbains et ruraux crée parfois des fronts opportuns face à l'agglomération, mais tout le monde désormais s'écoute et travaille ensemble. Maintenant rassemblés, les élus doivent trancher entre deux modèles de développement : celui de la concentration des moyens, limitant le saupoudrage, ou celui de la répartition des actions sur tout le territoire.

Mais certains regrettent que les décisions restent encore trop souvent prises dans le court terme, ou qu'elles soient trop limitées aux questions budgétaires. D'autres estiment ne pas toujours disposer de suffisamment d'informations ou d'études préalables aux décisions. Ils sont parfois mal à l'aise dans les pratiques collectives de démocratie territoriale à une grande échelle telle que celle d'un Pays. Il faut du temps et un certain apprentissage.

Une gouvernance singulière

La nécessité de laisser ce temps pour que mûrisse une culture de partenariat, couplée au besoin urgent

de construire un projet de territoire ambitieux, a conduit l'exécutif à mettre en place une gouvernance locale singulière, au nom de l'efficacité. La coordination est en effet concentrée entre les mains de deux chargés de mission, co-directeurs du syndicat mixte de Pays, très proches du cabinet du président et de l'ensemble des élus, qui assument la responsabilité de faciliter les relations entre chacune de ces collectivités. Ils aident également le président du conseil de développement (structure informelle), nommé par le Pays, à animer les débats qui se déroulent en majorité dans les commissions du syndicat mixte. Ce « circuit court » permet de réagir sans délai à toutes les questions surgissant dans l'un ou l'autre de ces organismes locaux. Il permet, selon ses promoteurs, de cadrer le débat à son niveau d'intérêt général le plus « concrétisable ».

Des vice-présidents piliers du dialogue

Le président, issu du milieu rural, a réussi à conquérir la grande ville, sans la brusquer. Il adopte la même attitude pour le Pays, en respectant totalement la légitimité politique territoriale des élus ruraux. Pour rassurer, il propose donc d'abord des réflexions thématiques globales, avant de traiter des questions relatives à tel ou tel espace.

De fortes délégations sont données aux vice-présidents, qui disposent avec leurs commissions d'une grande liberté d'initiatives et d'actions, que les différents bureaux des assemblées valideront ou infléchiront par consensus, en veillant à ce que les actions s'équilibrent entre les territoires. Cette méthode a fait naître de bonnes relations entre élus.

Les outils du dialogue

Le Scot

Succédant au schéma directeur, le périmètre du Scot a été étendu de 25 aux 48 communes du Pays. Lancé en 2008, il doit être approuvé en 2012. Il constitue un véritable espoir pour concrétiser l'approche environnementale du Pays bien amorcée avec le contrat ATENEE, les boulevards et avenues nature, et les approches sur l'agriculture et sur la mobilité. Quatre commissions sont opérationnelles pour amorcer le diagnostic : développement urbain, développement économique et agricole, infrastructures et déplacements, environnement et cadre de vie.

Autrefois, le directeur de la DDE avait créé les ateliers de la CUM (communauté urbaine du Mans), sorte d'agence d'urbanisme qui permettait de pointer les connaissances ou les problèmes à faire émerger. Le Scot devrait permettre d'assurer cette fonction et de déboucher sur des mesures et outils opérationnels.

Le conseil de développement

Structure informelle de 150 membres, le conseil de développement est commun à l'agglomération et au Pays. Pour épauler le travail des élus, il s'est récemment emparé de la thématique rurale et agricole. 37 000 hectares sont encore agricoles sur les 80 000 du Pays. Le conseil de développement a décliné des propositions pour la lutte contre l'étalement urbain, la promotion d'une agriculture qualitative et l'installation de jeunes. Refusant les débats stériles et les affrontements, il formule des avis et amende les propositions du Pays qui lui parviennent en temps réel grâce aux commissions communes et aux techniciens.

Un site pilote pour l'agriculture périurbaine

Depuis 1994, deux acteurs-clé sont à l'origine de la dynamique, aujourd'hui co-animée avec le Pays : l'association pour la ceinture verte mancelle (qui compte parmi ses membres des agriculteurs, et 27 communes dont la ville du Mans) et le lycée agricole de Rouillon.

En 2004, l'association est le lieu de la signature d'une charte pour le développement durable des espaces agricoles et forestiers en zone périurbaine mancelle. Le lycée, quant à lui, a édité un DVD de 15 séquences sur la question et sur des propositions. Il est à l'origine de l'intégration du Pays en tant que site pilote, successivement dans un projet national avec l'association Terres en ville comprenant Nantes, Rennes, Lorient, Grenoble..., puis dans un projet régional en cours avec Nantes et Angers et toute une série de partenaires.

La ville-centre ne s'est pas construite sur la densité. Sa surface est aussi importante que celle de la ville de Lyon, et ses projets (comme celui du tramway) ne favorisent pas la compacité. L'agriculture souffre du problème du mitage. La vente de terres se fait pour la construction ou entre agriculteurs en activité, et de nombreux sièges d'exploitation changent de commune. Des efforts sont nécessaires pour la transmission des exploitations (les candidats hors-cadre familial, dans le cadre des Amap, par exemple, ne trouvent pas de terres).

Les agriculteurs sont dans une posture de revendication. Leurs discours ne sont pas toujours bien reçus par les élus, qui considèrent pourtant que l'agriculture assure également, de fait, une fonction environnementale et paysagère (maintien de zones humides, retraitement des boues d'épuration, espaces naturels habités...). Pour la population, le mythe de l'agriculture bucolique existe encore, au côté des clichés sur la pollution agricole et sur la qualité.

Le dialogue créé avec les élus urbains et ruraux dans le cadre de l'association et du conseil de développement est très riche. Il montre l'importance de communiquer et de construire une vision partagée de cette problématique complexe sur trois échelles :

- **l'échelle du Pays et du Scot** pour un projet d'ensemble (reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture, circuits courts, éducation, communication...);
- **l'échelle intercommunale** (projet local opérationnel, politique foncière, déplacements des personnes et des engins, dynamiques d'installation);
- **l'échelle micro-locale communale** pour les zonages et l'application dans les PLU, ainsi que pour la communication de voisinage.

Le Pays du Mans a mis l'accent sur l'entente entre les acteurs et l'expérience montre que cette entente prend beaucoup de temps, compte tenu des nombreux points de vue et des différentes tensions existantes. La création du Scot et du programme Leader, dont l'un des axes porte sur ce thème, permettra comme à Nantes, de travailler sous l'impulsion des collectivités, avec les agriculteurs, sur les politiques foncières, et sur les circuits courts, appelant pour cela des moyens adaptés.

Quelques applications...

Une ORAC fédératrice

Les élus du pays ont, dès la création du syndicat mixte, affirmé leur volonté de « *soutenir et renforcer l'attractivité globale du territoire* ». La mise en œuvre de cette stratégie s'est traduite d'une part par le développement qualitatif des zones d'activités selon une démarche environnementale, et d'autre part par la restructuration de l'artisanat et du commerce, au travers d'une ORAC très fédératrice pour les communes du Pays, qui va maintenant s'élargir au périmètre de l'agglomération.

Un réseau de salles culturelles

De la même façon, il existe une dynamique appuyée sur un véritable réseau d'acteurs associatifs et culturels, qui dispose désormais d'une offre différenciée de salles de spectacles, depuis les grandes salles de la ville (6000 places) jusqu'aux salles plus petites réparties sur tout le territoire. Cette nouvelle offre permet l'accueil d'une programmation « à la mode », qui requiert des équipements adaptés pour amortir ses coûts.

Un centre de ressources environnementales

S'il n'existe pas de charte d'environnement spécifique, de nombreuses actions concrètes illustrent la volonté de développement durable en consacrant au cadre de vie une attention particulière.

La création en sortie de ville d'une zone verte de 500 hectares, décidée par l'agglomération, offre un pôle naturel de respiration et des animations. Le « boulevard et les avenues nature », créés initialement par l'ag-

glomération, se déclineront en réseau sur l'ensemble du Pays, reliant les points les plus remarquables du territoire. Au-delà, un centre de ressources environnementales a été créé pour permettre à chacun (collectivités locales en tête) de mieux prendre en compte ces considérations dans leurs projets, en leur fournissant les outils les mieux appropriés. La pensée de Raymond Aron portée par le président (« *mettre la ville à la campagne pour l'aérer et la campagne à la ville pour la cultiver* ») est constamment citée.

La conquête touristique

Le tourisme est un des sujets où l'exécutif se sent le plus à l'aise, et le plus légitime pour agir sur l'ensemble du territoire. Les réalisations vont bon train, même si l'on en parle peu, car le travail est peu quantifiable. Mais la dynamique est là. La conquête des touristes parisiens est lancée et le dialogue consensuel s'est engagé pour valoriser le patrimoine exceptionnel de cet espace, rassemblé autour de la cité Plantagenêt. Le Pays a reçu le trophée d'or du meilleur document d'appel touristique au salon de Rennes en 2008. ■

Le point de vue des enquêteurs

L'impression assez nette est celle d'un Pays en décollage. L'exécutif propose un modèle de développement très pragmatique, fait d'actions éparses qui transcendent les divisions potentielles entre les hommes et les espaces. Il vise à établir progressivement, par consensus, des ententes entre représentants des territoires urbains et ruraux, avant d'aborder le traitement d'enjeux considérés comme cruciaux par tous et qui viendront naturellement avec le Scot. Les élus ruraux s'y investissent désormais volontiers, mais sont encore un peu déstabilisés par les nouvelles pratiques démocratiques collectives auxquelles ils sont maintenant associés. Le Pays a en effet constitué une gouvernance très opérationnelle permettant le dialogue, et il progresse vers un niveau de « pilotage stratégique urbain et rural » à l'échelle de tout le territoire.

La coopération entre EPCI provient d'abord du volontarisme politique des élus et de l'impulsion du président.

Cette coopération pourrait ne pas sembler vitale au premier abord, si l'on se place à l'échelle de l'agglomération, capable de mener des projets importants et structurants. Mais si on considère le bassin d'emploi, elle paraît évidente pour traiter des grands enjeux (gestion de l'espace, agriculture, mobilité, cadre de vie, économie dans toutes ses composantes) et pour tendre ensemble vers un projet cohérent de type « ville nature », que l'on sent se dessiner.

La vitalité du dialogue local, désormais établi par le Pays, permet de donner une réalité à cette « néo-urbanité » en devenir. ■

Pays de Morlaix

Un territoire profondément inscrit dans l'Histoire



Si Morlaix Communauté, avec sa ville-centre de 16 000 habitants, concentre la moitié de la population et les grands services, les quatre communautés, comprenant chacune un pôle de centralité, disent avoir des caractéristiques très semblables, sur le plan démographique, économique, environnemental et social.

Situé en bord de Manche, à 50 minutes de Brest, le Pays de Morlaix (122 000 habitants) regroupe 61 communes rassemblées en quatre EPCI dont Morlaix Communauté (62 000 habitants) et les trois communautés de communes de la baie de Kernic (12 000 habitants), du Pays de Landivisiau (28 000 habitants) et du Pays Léonard (19 000 habitants).

Elles sont inscrites dans une histoire qui compte au sein du Pays. La différence entre les « Léonards » du Pays Léon et les Trégorois du Pays Trégor est en effet plus marquée que celle qui peut exister entre ruraux et urbains.

Les influences

C'est incontestablement le pôle de Brest, et sa puissance urbaine, dont l'influence pèse le plus sur ce territoire, lequel voit quand même dans sa prochaine liaison TGV avec Paris un espoir de renforcer son attractivité. Car les difficultés qu'il traverse, notamment avec des fermetures d'entreprises agroalimentaires de la filière volaille, renforcent la volonté commune de développement fondée sur ses nombreux atouts et sur une ferme volonté d'innovation.

Les différences

« Au fond, ici on est tous des ruraux ». Il n'y a pas de frontière ressentie entre le rural et l'urbain, car les villes sont petites et Morlaix est décrit comme un gros bourg rural développé. La différence est cependant marquée en faveur du principal pôle de centralité en matière d'accès à l'emploi et aux services. Ainsi la question des fonctions relatives à chacune des communautés de communes sur l'espace du Pays de Morlaix interroge. Néanmoins, en ce qui concerne le pôle principal, chacun s'accorde à reconnaître que les destins sont liés : son rayonnement, comme ses difficultés peuvent entraîner des conséquences pour tous.

Les enjeux locaux

Finances et centralité

La ville de Morlaix concentre à la fois l'essentiel des acteurs économiques et culturels ainsi que les grands services publics du territoire. Ceci la contraint à une imposition de près du double des communes qui l'entourent. En contrepartie, elle concentre « presque toutes » les subventions allouées par la communauté d'agglomération (par exemple pour viabiliser des terrains), non sans laisser un peu d'amertume chez certaines de ses petites communes.

Commerce, artisanat et services

Après le succès de la deuxième ODESCA (Opération de développement et de structuration du commerce et de l'artisanat) accompagnée d'un schéma commercial sur le Pays, il reste à faire aboutir la réflexion engagée sur les services, qui devrait donner lieu à une véritable politique structurée par un schéma de Pays consensuel. Il faut notamment travailler sur la santé (hôpital, maison de retraites...) et sur la juste répartition des équipements sur le territoire.

Industrie et innovation

Certaines entreprises agroalimentaires ont connu des difficultés, et le territoire a subi des fermetures significatives (plus de 300 licenciés). Cet enjeu transversal est prioritaire pour tous les secteurs du Pays. Il s'en est suivi un site reconnu « Borloo pilote », avec une cellule de reclassement animée par trois personnes. Le Pays mise sur l'innovation. Deux personnes du Pays avec les agents

de développement consulaires et ceux des groupements de communes animent un pôle innovation, en lien avec la Démarche technopolitaine finistérienne et le Réseau innovation breton. Ils accompagnent tous les projets innovants, comme par exemple le pôle Mer végétal santé du Léonard, ils animent des ateliers d'échange et mènent des activités de prospection d'entreprises et d'appui à la création. Avec le conseil de développement qui mobilise bien les acteurs économiques, ils ont répondu avec succès à un appel d'offres européen (FSE) qui permet d'organiser une démarche territoriale de gestion prévisionnelle des compétences et des animations sur les métiers et les formations.

Tourisme durable : une priorité

Après le succès du Pays d'art et d'histoire, tout le monde est d'accord pour travailler et coopérer sur le tourisme. Il faudra pour cela traiter le problème des algues vertes en aval des rivières.

L'exode des jeunes qualifiés

Malgré une démographie locale croissante, essentiellement due aux retours des retraités parisiens, les jeunes quittent le territoire par manque d'emploi. Les niveaux professionnels sont plutôt élevés et obtenus localement (en IUT ou en formations à la CCI), mais les offres concernent plutôt de faibles qualifications. D'où l'importance des travaux sur la gestion prévisionnelle des emplois et sur l'innovation et la création d'activités.

Maîtrise foncière, paysages et patrimoines

Le foncier atteint des prix trop élevés en littoral (jusqu'à 450 euros le mètre carré, contre 10 à 15 en secteur rural). Il s'ensuit une expansion urbaine dont les élus mesurent désormais les effets négatifs pour leur territoire ; le paysage, notamment, est excessivement mité. Les élus souhaitent travailler sur une politique d'urbanisme et sur le paysage à différents niveaux, tant en zone urbaine et périurbaine que rurale, et intervenir sur le foncier, peut-être avec le futur et attendu EPRF (Établissement public foncier régional). Par ailleurs, le programme « Pays d'art et d'histoire » qui fut le premier signé en Bretagne, permettra de traiter les questions du patrimoine urbain et rural.

Le TGV

attendu en 2012

L'arrivée du TGV en 2012 mettra Morlaix à deux heures de Paris. Il s'agit de s'y préparer activement en réfléchissant bien à l'échelle du Pays, même si Morlaix Communauté, qui dispose de la compétence transport, joue un rôle moteur. La réflexion s'engagera naturellement avec le conseil général, dont dont la politique tarifaire satisfait tout un chacun (tarif unique deux euros sur tout le département).

L'histoire du dialogue

Le dialogue des élus ruraux avec leurs homologues urbains n'est pas toujours facile à amorcer du fait d'anciens réflexes, ou de vieilles représentations. Ainsi, pour Morlaix Communauté, comprenant 28 communes avec des profils périurbains et ruraux, l'union s'est réalisée plus rapidement au départ entre les élus de la couronne de Morlaix, plutôt qu'avec la ville-centre. Après quoi, la dynamique de la communauté d'agglomération a été déterminante pour la création du Pays de Morlaix.

Les acteurs du dialogue

Les élus

Il faut souligner la bonne entente entre les présidents des EPCI et le bon fonctionnement de la présidence tournante du Pays, tous les deux ans, instituée au moment de la création du GIP. Yvon Hervé, nouveau président depuis juin 2008 et président de la communauté d'agglomération, a succédé à M. Kervella, président de la communauté du Léonard. M. Hervé a déjà été président du Pays de 2004 à 2006. Par ailleurs, il fut maire d'une petite commune (six mandats) et il est redevenu à sa demande conseiller municipal pour se consacrer pleinement à ses mandats de président, avec en premier lieu la présidence de l'agglomération, ce que la ville-centre n'a nullement remis en cause lors du récent changement de maire.

Il existe un consensus fort, qui est le socle incontestable du dialogue urbain-rural. Il n'en reste pas moins, comme nous le verrons, que ce dialogue pourrait s'intensifier sur plusieurs points.

Les grands contrats

La région Bretagne avait imposé pour la première génération de contrats une certaine coordination entre le contrat d'agglomération et le contrat de Pays. Pour les premiers projets de 2002 à 2005, l'agglomération a effectivement réalisé des équipements d'envergure Pays : centre aquatique, auberge de jeunesse, résidence d'étudiants. Le contrat de Pays a financé en majorité des projets déjà prêts, portés par les communautés de communes (équipements, services...) et des études préparant la deuxième génération de contrat 2006-2012.

Pour ce nouveau contrat, il n'y a qu'un seul document cadre pour un montant de 12 millions d'euros divisé en « enveloppes » selon le type et la portée des projets. Quatre millions d'euros sont réservés aux fonctions de centralité, dont 2,5 pour l'agglomération et le reste pour les pôles plus ruraux. Pour les fonctions de l'aire urbaine, l'accent est porté sur le pôle gare TGV et sur la rénovation urbaine et commerciale du centre-ville. Il faut noter pour les équipements économiques, une répartition entre chaque zone des EPCI et en même temps des investissements structurants sur l'aéropôle de Morlaix, sur le parc logistique de Kervanon, sur un pôle touristique dans la baie de Kernic. De même, à partir du « schéma plaisance » élaboré lors du précédent contrat, trois millions d'euros sont prévus pour le port de Morlaix, le nouveau port de Plougasnou et le port en eau profonde de Roscoff-Bloscon.

Les techniciens

Morlaix Communauté compte un effectif total d'une centaine de personnes, parmi lesquelles une dizaine travaillent en ingénierie. C'est également l'effectif ingénierie de l'équipe Pays.

Globalement, les techniciens travaillent bien ensemble, entre agents de développement des EPCI et avec les techniciens des partenaires.

Le meilleur thème de coopération est celui de l'économie et de l'innovation. Il est encore possible d'aller plus loin dans la coopération et la structuration d'un réseau, notamment pour d'autres thèmes, comme le tourisme, le patrimoine, l'environnement, les services...

Le conseil de développement

Il est structuré en association et participe au Groupement d'intérêt public (GIP-AT). Issu de la fusion des deux premiers conseils de développement du Pays et de l'agglomération, il ne compte que des membres de la société civile. Il a un budget propre et une animatrice, déléguée par le GIP.

Après un mandat du président de la CCI, qui a bien mobilisé les acteurs de l'économie et de l'emploi notamment, le conseil de développement est désormais présidé par un responsable de l'économie sociale reconnu, qui s'est beaucoup investi dans la création d'un groupement d'employeurs médicosocial, élargi à la conchyliculture. Le conseil tra-

Les marges de progrès

- Poursuivre l'évolution bien engagée à l'occasion des nouveaux contrats vers davantage de réflexion stratégique pour éviter le cloisonnement des actions dans différents programmes sectoriels ou locaux.
- Intensifier la réflexion sur les différentes fonctions de centralité et sur les différents schémas et travailler pour cela fortement sur l'articulation des deux Scot.
- Mieux structurer encore le réseau technique Pays, agglomération, EPCI et partenaires.
- Profiter du plan d'action Agenda 21 et du programme Leader eau pour progresser encore sur cet enjeu bien compris d'envergure Pays, que constitue le lien entre environnement, économie et cadre de vie.

vaille beaucoup la question du lien entre l'économie et le social, au travers par exemple du projet pilote FSE sur la formation et l'emploi. Il est également à l'origine d'un projet de garde d'enfants aux horaires atypiques en ville, permettant notamment de faciliter l'emploi et la vie des ruraux.

Le conseil participe à de nombreux groupes de pilotage et au comité de programmation du programme Leader. Il ne travaille pas sur les gros projets structurants ni sur les projets de chaque EPCI.

Par contre, il participe aux projets transversaux qui concernent toutes les parties urbaines et rurales du territoire, tels que l'économie, l'emploi, la culture ou la vie sociale.

Il faut signaler notamment son travail sur la mobilisation des jeunes avec les « Cafés discut ».

Il pèse réellement dans le dialogue au sein du GIP, et va même jusqu'à parler ouvertement de lobbying auprès des élus, pour « pousser des sujets transversaux à l'échelle Pays », dont les plus récents sont le TGV et les transports (sur tout le Pays), et la répartition du haut débit pour éviter la « fracture numérique » entre l'urbain et le rural.

Le conseil est très investi aujourd'hui sur la concrétisation du développement durable (Agenda 21) ; il veut se positionner encore davantage en organe de rencontre et d'animation, et souhaite créer un observatoire et réaliser des travaux d'évaluation.

Les applications

La politique culturelle du Pays a au départ trop fonctionné uniquement sur Morlaix. À partir de ce constat, le conseil de développement réfléchit aujourd'hui avec les EPCI. De plus, une action de coordination est inscrite au contrat de Pays, pour structurer un réseau et une offre entre Morlaix Communauté et la communauté de Landivisiau dans un premier temps. Ce projet pourra ensuite être étendu à tout le Pays.

Autres applications réussies : le schéma commercial, et les travaux sur l'économie et le social, dont nous avons déjà parlé. ■

Le point de vue des enquêteurs

On gouverne ici sans brusquer le temps, dans le dialogue et le consensus.

Le dialogue urbain-rural est très présent, bien que peu exprimé comme tel. Il se réalise à trois niveaux : d'abord **entre élus**, par les présidents des EPCI, et d'une certaine manière entre deux forces urbaines et rurales non organisées mais bien présentes et à l'origine des consensus sur des thématiques peu nombreuses et bien cernées (économie et social, tourisme, schéma plaine, eau, etc.) ;

ensuite au sein du **conseil de développement**, acteur-clé du dialogue, au travers des enjeux qu'il soulève et des projets qu'il promeut (les élus ont bien compris l'importance de sa mission pour rassembler les différentes familles d'acteurs et d'intérêts, et lui donnent une sorte de rôle de « conseil des sages » et une place importante au sein du GIP) ;

enfin, les **équipes techniques** jouent également un rôle important et travaillent de plus en plus en réseau, à l'occasion des différents projets et contrats.

Les élus ont cependant décidé de réaliser deux Scot : l'un pour Morlaix Communauté et l'autre pour le secteur des trois communautés rurales. Le dialogue urbain-rural se réalise par étapes, parfois « pas à pas », et les avancées ne permettent pas toujours de faire des « sauts ».

Il faut saisir cette occasion pour réaliser un important travail de coordination entre les deux Scot, grâce au Pays. ■

Pays de Nevers Sud Nivernais

Le conseil de développement, moteur du changement



Espace à dominante rurale et industrielle, le Pays de Nevers Sud Nivernais est le fruit du rapprochement ville-campagne, créé pour fédérer les intercommunalités autour d'un projet ambitieux, une expérience récente et emblématique due à une animation professionnelle et à un conseil de développement participatif.

Le Pays de Nevers

Sud Nivernais :

Un Pays rural et urbain

Un total de 83 communes pour près de 128 000 habitants.

Une ville-centre, Nevers, abritant 40 000 habitants et fédérant une agglomération de dix communes pour près de 70 000 habitants (communauté d'agglomération de Nevers, dite « ADN »).

Dix EPCI regroupant 120 000 habitants.

Neuf communes isolées rassemblant plus de 7800 habitants.

Situé au sud-ouest à la fois de la Bourgogne et de la Nièvre, le Pays de Nevers Sud Nivernais occupe une place stratégique.

Un pays mosaïque

Le Pays de Nevers Sud Nivernais est frontalier avec les départements de l'Allier, du Cher et de la Saône-et-Loire. Il est bordé par la rivière Allier au sud-ouest qui rejoint la confluence de la Loire au Bec d'Allier, offrant là un site paysager remarquable, désormais classé et protégé depuis 2004. Il est surtout irrigué du sud-est au nord-ouest par la Loire, dernier fleuve sauvage en Europe, dont le val constitue une vertèbre économique historique autour d'un chapelet de communes emblématiques avec à leur tête Nevers, la seule agglomération du département : Magny-Cours, Imphy, La Machine, Decize et Cercy-la-Tour.

Relativement bien desservi par les dessertes routières et les projets autoroutiers (RN7, RD 981, proximité de la Route Centre Europe Atlantique RCEA, A77 reliant directement Paris), le territoire bénéficie d'une large ouverture en deux heures vers Paris ou Clermont-Ferrand tout en subissant une influence croissante. Nevers est par ailleurs idéalement située sur la voie ferrée Clermont-Ferrand - Paris. Le Pays reste cependant éloigné de sa capitale régionale, Dijon, avec trois heures de route (ou de Lyon pour la même durée). L'idée d'un nouveau TGV Paris-Lyon imaginé pour désengorger la ligne actuelle motive les élus locaux et leurs voisins auvergnats.

Une fracture historique qui s'estompe

Bassin traditionnel de l'élevage charolais et des chevaux AQPS (autre que de pur sang), le Pays de Nevers Sud Nivernais exprime une forte identité paysagère marquée par des zones de cultures et de bocages avec un grand potentiel touristique dû à la présence notamment du canal latéral à la Loire et du canal du Nivernais. De même, la forêt des Bertranges constitue un potentiel de développement encore sous-exploité.

Démographiquement, le Pays de Nevers Sud Nivernais pèse plus de 128 000 habitants (Insee 2006), soit un poids non négligeable correspondant à **61% de la population de la Nièvre et le tiers des communes du département.**

En termes d'organisation territoriale, dix intercommunalités et neuf communes isolées composent une mosaïque étonnante, due au fruit de l'histoire et des particularismes locaux, derrière un fond de concurrence territoriale et de méfiance envers la ville-centre.

Véritable fédérateur, le Pays a su — au fil des années — composer avec cette diversité territoriale en revendiquant un fort attachement à la double identité rurale et urbaine. Progressivement, le dialogue urbain-rural qui s'est installé récemment, va contribuer au rapprochement des deux entités. L'actuel et unique contrat de pays confirme le climat de confiance et une vision partagée du devenir du territoire.

L'histoire du dialogue urbain-rural dans le Pays de Nevers Sud Nivernais ne peut se comprendre sans la lecture de l'organisation territoriale et du jeu des acteurs.

La Nièvre est un département rural de plus de 220 000 habitants qui connaît une perte démographique continue depuis plus de vingt ans en raison d'un lourd déficit naturel et d'un vieillissement prononcé de sa population.

Si les paysages, l'agriculture (7% d'actifs) et l'industrie (18%) constituent les atouts essentiels de la ruralité nivernaise, **le département ne connaît que deux aires urbaines** : celle de Cosne-sur-Loire (15 000 habitants) et celle de Nevers (100 000 habitants). Sur les 312 communes de la Nièvre, seules deux dépassent les 10 000 habitants, et plus de 73% soit 228 communes comptent moins de 500 habitants.

Hormis la seule agglomération du département, l'intercommunalité y est plutôt cantonale, représentant un total de 27 communautés de communes. L'émiettement communal semble se prolonger dans un émiettement intercommunal. Le schéma départemental d'orientation de l'intercommunalité élaboré par les services préfectoraux en septembre 2006 dresse un bilan plutôt sévère de l'intercommunalité : « *incohérence, inefficacité, compétences très hétérogènes* »...

Le Pays de Nevers Sud Nivernais n'échappe pas à la règle. Tout en saluant l'effort fédérateur et structurant des Pays, le schéma préconise la suppression de la moitié des EPCI du Pays de Nevers Sud Nivernais : cinq EPCI constitueraient un progrès en matière d'efficience et de mutualisation des moyens. Il juge surtout une communauté d'agglomération « *au périmètre étroit* » peu adaptée à la réalité du territoire et à sa vraie aire d'influence. C'est un véritable chamboulement que propose le schéma pour une redistribution des cartes communautaires plus conforme au développement socioéconomique du territoire. Il préconise par ailleurs que le Scot actuellement sur la seule communauté d'agglomération de Nevers (ADN) soit élargi pour faire face aux enjeux d'aménagement équilibré du territoire.

L'historique de la création de l'agglomération de Nevers est intéressant pour éclairer une certaine fracture urbain-rural. Selon un observateur de la vie locale, il semblerait « *qu'il n'est pas bon d'être une ville dans un département à dominante rurale* ». Après un projet de district urbain avorté en 1971 pour cause de mésentente avec une commune voisine, il a fallu attendre 1996 pour réunir trois puis quatre communes seulement autour d'une modeste communauté de communes nommée « Confluences » ou « Val de Loire – Val de Nièvre ». Un an après, elle est dissoute pour cause de mésentente politique avec les communes périphériques, pour ensuite renaître en 1998. La loi Chevènement de 1999 va sans aucun doute faciliter les choses mais il est presque trop tard. En 2003, la communauté d'agglomération naît dans un habit étroit et consensuel, passant de quatre à seulement dix com-

munes alors qu'elle pouvait selon le schéma départemental rassembler en théorie une périphérie urbaine de 32 communes. Malgré ce handicap de naissance, l'ADN pèse aujourd'hui doublement : en regroupant un tiers de la population de la Nièvre, elle est la troisième agglomération de Bourgogne après Dijon et Chalon-sur-Saône. En outre, la présence forte de fleurons industriels et les emplois procurés marquent la prédominance du cœur économique du Pays, fragilisé certes par les restructurations en cours, notamment dans le secteur automobile. Hors agriculture, on compte près de 2800 entreprises pour près de 30 000 emplois.

Par ailleurs, cette genèse de l'intercommunalité urbaine ne saurait occulter la concurrence que se livrent les communes et leurs territoires respectifs nouvellement constitués. La méfiance historique urbain-rural et un relatif enclavement tel qu'il est diagnostiqué dans la charte du Pays, cachent en effet des rivalités économiques entre villages hier et entre communautés aujourd'hui.

Dans la réalité, trois zones constituent le Pays de Nevers Sud Nivernais :

- **une agglomération « polynucléaire »** où la ville-centre doit composer avec d'autres noyaux urbains (Fourchambault à l'ouest qui fait partie de l'ADN et Imphy au sud logé dans une autre intercommunalité) ;
- **une zone rurale plutôt fragile** confrontée au vieillissement et à la mutation agricole, à la problématique des services et de l'accueil de nouvelles populations ;
- et enfin **une zone en pleine mutation économique**, particulièrement dans l'industrie où les donneurs d'or-

L'articulation Pays - agglomération Accord-cadre entre le Pays de Nevers Sud Nivernais et l'ADN

On l'aura compris, le Pays est né pour élaborer un projet commun de développement. Il a eu surtout pour rôle de fédérer le monde rural et le réconcilier avec la ville. Il a fallu donner du temps au temps pour ramener la confiance et engager une démarche résolument partenariale. Ce fut l'objectif de l'accord innovant entre l'ADN et le PNSN, qui va permettre de préparer les contractualisations et de renforcer la gouvernance du territoire.

Dans cet accord, un premier constat est dressé pour saluer la double adhésion de l'ADN à la fois au Pays et au conseil de développement, entraînant la représentativité de l'agglomération dans ces instances. Par ailleurs, l'accord prévoit une reconnaissance réciproque autour de deux points :

la participation du Pays à l'élaboration du projet d'agglomération afin de veiller à l'articulation des deux démarches et à « *la complémentarité des enjeux de développement urbains, ruraux, rurbains* » ;

le choix d'un seul conseil de développement commun ayant pour rôle de veiller d'une part à la cohérence entre le projet du pays et les enjeux de développement de l'agglomération, d'autre part de suivre et de valoriser les projets labellisés.

Ainsi, là encore, le rôle du conseil de développement est essentiel dans le dialogue urbain-rural. C'est la raison pour laquelle l'accord-cadre prévoit d'adapter son organisation afin d'assurer une meilleure représentativité de l'agglomération au sein du conseil d'administration et du bureau.

Par la suite, cet accord a sans doute favorisé le rapprochement du Pays et de l'agglomération puisque en 2008, un seul et unique contrat de pays intégrait les deux dynamiques urbain-rural.

dre sont extérieurs à la région, voire des multinationales puissantes.

Le Pays est venu à point pour rassembler et fédérer les décideurs politiques autour d'enjeux fondamentaux tels quel les connaît l'axe ligérien.

L'idée du Pays est toutefois plus ancienne puisqu'elle date de plus de dix ans. À cette époque, le mouvement intercommunal à fiscalité propre naissait lui aussi, traduisant un certain retard dans ce département rural. Les communautés sont en effet de facture récente : une seule date de 1993 (« Loire et Allier » autour de la célèbre commune de Magny-Cours, mais qui ne compte que 1500 habitants environ), maintenant toutefois les quatre taxes et une taxe professionnelle de zone. Les autres ont majoritairement moins de dix ans. Regroupant en moyenne sur une assise cantonale entre 5000 à 6000 habitants, cinq communautés disposent de la TPU ou de la fiscalité mixte. Une seule est cependant atypique : infra-cantonale, la communauté de communes du « Bon Pays » compte un peu plus de mille habitants.

Une association de préfiguration fut donc créée en novembre 1998 autour d'une quarantaine de communes (contre 83 aujourd'hui). Elle fut portée et animée essentiellement par des acteurs ruraux (élus et représentants associatifs) : la ville et l'agglomération avaient d'autres priorités, notamment la structuration de l'ADN. Le véritable leitmotiv du Pays fut sans aucun doute la négociation du contrat de Pays avec l'État, la Région et le département, qui annonçaient un accompagnement significatif de la stratégie territoriale. L'appui des fonds européens sera

également décisif. À titre d'exemple, pour l'année 2007, un bilan provisoire fait état d'une vingtaine de projets ciblés et structurants autour d'un coût total de 8 millions d'euros investis sur le Pays.

Pour ce faire, six commissions de travail sont mises en place début 1999, et en mai des assises viennent clôturer les travaux de diagnostic. L'année 2000 fut déterminante dans la mesure où le conseil général mit à la disposition du territoire un chef de projet conformément à sa politique de soutien aux Pays. Des réunions de concertation délocalisées se sont engagées avec les communautés de communes pour finaliser les axes identifiés et recenser les projets locaux prioritaires.

Le conseil de développement, pièce maîtresse du dispositif Pays

En janvier 2001, la charte est validée et le conseil de développement naîtra trois mois plus tard, sous la loi de 1901, en lieu et place de l'association de préfiguration. **Le conseil va dès lors constituer une pièce essentielle du dispositif du Pays puisqu'il va en être le moteur, l'animateur permanent.** En effet, si le syndicat mixte est l'organe de décision, le conseil de développement est plus qu'une force de proposition. Il est le véritable modérateur du territoire, bénéficiant des moyens en personnel soit mis à disposition, soit recrutés directement, **le syndicat mixte n'ayant aucune charge de personnel à assumer directement.**

Durant toute cette période, l'agglomération suivait de loin le déroulement des opérations, étant à son tour préoccupée de son futur projet de contrat d'agglomération (autour de la formation/emploi, PDU, habitat, renouvellement urbain, etc.). Le conseil de développement tombait à point nommé pour l'ADN. Faut-il rappeler qu'il constituait une « obligation administrative » avant la signature du contrat d'agglomération ? Cela étant, des représentants « urbains » issus du monde associatif et économique contribuaient activement à la dynamique locale. Ces présences « individuelles » allaient favoriser le dialogue urbain-rural au sein notamment des commissions thématiques du conseil de développement.

À la suite des échanges et des travaux de capitalisation, la « charte de développement durable » du Pays va enfin proposer 5 axes stratégiques :

- doter le pays d'une image économique forte au travers de projets majeurs ;
- créer un environnement favorable au développement des entreprises ;
- préserver le cadre de vie et valoriser le potentiel touristique du Pays ;
- faire de la qualité de vie un atout du développement durable ;
- favoriser l'animation, l'organisation des partenariats des territoires et du Pays.

L'enjeu de cette réflexion est de sortir les acteurs et particulièrement les élus de leur périmètre communal pour partager à l'échelle du Pays les défis économiques, sociaux — notamment démographiques — et environnementaux du territoire. **En outre, la mise en place d'une gouvernance adaptée a permis de donner des gages aussi bien aux ruraux qu'aux urbains : prise en compte des projets locaux, choix judicieux et équilibré de la présidence du syndicat mixte, forte reconnaissance du conseil de développement.** Fin 2007, les deux entités agglomération et Pays consumaient leurs derniers crédits pour se retrouver autour d'un seul territoire et d'un seul contrat.

Un bilan encourageant pour l'avenir du dialogue urbain-rural

En termes de premier bilan et au-delà de l'animation du territoire dont les acteurs reconnaissent l'impact, c'est autour d'enjeux décisifs que les élus et la société civile se sont retrouvés, notamment l'environnement, les services à la population et le dossier agricole.

La question de l'environnement est d'une certaine façon liée à l'urbanisation importante en termes d'étalement urbain et de construction pavillonnaire dans la périphérie. Cette

question est très sensible d'autant plus que le débordement de la Loire laisse toujours des traces vives dans la mémoire collective (la dernière crue date de 2003). Aujourd'hui, la préoccupation dépasse le cadre environnemental et vise le développement durable du territoire. En témoignent le projet de centrale solaire et surtout l'initiative récente du projet de création d'un parc naturel régional « Val de Loire Nivernais Berry » avec le soutien des régions Centre et Bourgogne.

Les services à la population s'organisent autour de la mise en réseau des services de proximité (accueil de la petite enfance, animation jeunes-

Facteurs et conditions de réussite

- Appui décisif du conseil général de la Nièvre pour le soutien financier aux projets labellisés Pays et par la mise à disposition d'un chef de projet particulièrement actif
- Une ingénierie de qualité avec des professionnels aguerris « indépendants » des pouvoirs locaux et pratiquant la mise en réseau avec les agents de développement des intercommunalités
- Création de liens fédérateurs particulièrement porteurs pour les intercommunalités : culture, agriculture, tourisme
- Un conseil de développement original et très participatif dont le rôle est fortement reconnu dans les instances du Pays

se, services aux personnes âgées, transports,...). Ici, il faut souligner la place accordée à la culture, particulièrement la mise en réseau de pôles culturels via Nevers et Decize, favorisant également la diffusion en milieu rural.

Le rôle de l'agriculture, pilier du développement territorial, entraîne la reconnaissance de l'agriculture périurbaine grâce au partenariat décisif mené avec la chambre d'agriculture et avec l'implication de l'agglomération. Si le premier contrat de

pays n'a eu que peu de financements et de projets aboutis, la prochaine génération ambitionne une politique globale où environnement et tourisme sont articulés avec les logiques de filière (charolais, cheval, circuits courts, etc.).

Autre fruit du dialogue, le développement économique pour la partie rurale n'est pas en reste puisque le Pays s'est vu confier la zone d'activités du Four à Chaux à Decize avec 50 hectares à aménager, soit un enjeu d'avenir pour le bassin d'emploi. De même, le Pays accompagne le dé-

veloppement du technopôle autour du circuit de Magny-Cours avec une vingtaine d'entreprises, un centre de formation et un centre de recherche technologique.

Enfin, en matière de tourisme, entre 2003 et 2007, la dynamique locale est illustrée par 25 projets sur un total de 134 retenus par le Pays. ■

Le point de vue des enquêteurs

Il a fallu plus de dix ans pour installer le dialogue urbain-rural. Chaque entité résistait dans son carcan institutionnel, attendant le premier pas. La société civile, des élus motivés, l'intérêt des grands partenaires institutionnels (Etat, Région, département) ont provoqué ce déclic. Certes, le rural a lancé la démarche de rapprochement mais ici ou là, les enjeux étaient profondément ancrés sans être toutefois appropriés collectivement : déclin démographique aggravé par une natalité défailante, mutation économique fortement soumise aux aléas internationaux et à une nécessaire reconversion, poids des mentalités et des résistances culturelles...

D'évidence, le Pays est né dans un contexte très difficile où les forces d'éclatement sont une réalité, où la concurrence des petits territoires est un blocage permanent. Le grand soir intercommunal n'étant pas arrivé, il sera sans aucun doute incontournable pour les décideurs locaux de dépasser leurs propres frontières et de répondre collectivement aux défis du territoire. À cet effet, le Scot constitue en soi un test redoutable.

Par ailleurs, l'agglomération prise dans un corset étroit a tout intérêt à composer avec sa réalité polycentrique et non de simple ville-préfecture, afin d'endosser l'habit de capitale du dialogue d'un Pays au grand potentiel. Les nouvelles équipes municipales semblent avoir saisi le bénéfice du dialogue urbain-rural et traduit au moyen de l'actuel contrat une vision partagée du développement. Clé de voûte — fragile — d'un système institutionnel, le conseil de développement doit veiller à ce que le soufflé ne retombe pas. L'exigence du développement est à ce prix. ■

Pays Basque

La force tranquille



Le pays Basque, un pays uni et riche de sa diversité géographique

290 000 habitants estimés en 2008

158 communes

2967 km².

10 EPCI à fiscalité propre,

dont une communauté

d'agglomération de 3 communes

(BAB : Bayonne Anglet Biarritz)

regroupant 112 000 habitants

(aucune y compris Bayonne ne dépasse les 50 000 habitants)

2 Scot : Sud Pays Basque

approuvé en 2005 et

Agglomération de Bayonne

- Sud des Landes (en

cours, avec Seignanx)

Depuis une vingtaine d'années, le Pays Basque ne cesse de poursuivre son développement et de faire face aux nombreux défis structurels qui se posent à lui. Pays frontalier et donc lieu de passage incontournable des flux et des hommes, cet espace n'exploite pas suffisamment son potentiel de carrefour de développement au cœur d'une eurorégion du grand Sud-Ouest européen.

La réciprocité territoriale au cœur du projet de territoire

Dans ce contexte, les enjeux semblent en effet plus liés à la qualité du dialogue interne et à sa construction entre les différentes composantes territoriales au sein d'un espace identitaire emblématique.

Pourtant, la démarche prospective « Pays Basque 2010 », puis celle en cours « Pays Basque 2020 » ont inscrit ce dialogue permanent et la participation des forces vives au cœur d'une stratégie de développement ouverte sur le monde et l'Europe.

Schématiquement, le Pays Basque « intramuros » est une mosaïque d'espaces, voire de petits pays — montagne oblige — qui semblent chercher une autre unité que la langue et surtout une voie commune de développement :

- un littoral à l'urbanisation croissante dominé par une agglomération à seulement trois villes ;

- des territoires périurbains en pleine mutation dépendant fortement de la croissance urbaine du littoral ;
- une zone intérieure constituée d'espaces ruraux fragiles de la moyenne montagne.

Cette première distinction rappelle certes les provinces historiques du Pays Basque que sont le Labourd, la Basse-Navarre et la Soule. Elle cache cependant des disparités au sein de chaque espace. Partout ou presque, il est question de maîtrise de l'étalement urbain et du foncier, d'équité sociale, de préservation des ressources naturelles et culturelles, bref d'une économie mieux répartie afin de garantir la cohésion territoriale de ce vaste ensemble et une nécessaire solidarité pour les générations futures.

Le Pays Basque en a pris conscience dès le début des années 1990. De là est né le concept de « réciprocité territoriale » pour souligner la forte interdépendance des composantes spatiales du Pays, et rappeler une ferme volonté politique de solidarité et de développement équilibré. Aujourd'hui, les tendances lourdes continuent d'exercer leur influence dans un contexte relativement nouveau, où élus et société civile entendent inventer et construire un « territoire exemplaire » sur la base d'une démarche prospective et fortement participative.

Une expérience doublement pionnière des dialogues urbain-rural, élus-société civile

Le Pays Basque n'est pas un pays mais une solution politique. Certes, il est reconnu comme « Pays » en janvier 1997 au sens de la loi Pasqua de février 1995, mais son histoire en fait un cas à part, voire un pionnier de l'histoire des Pays et du développement territorial.

Tout d'abord, la 54^e proposition du candidat Mitterrand en 1981 de créer un département Pays Basque n'avait pas convaincu une grande partie des élus basques et encore moins son futur ministre de l'Intérieur, craignant là une source d'autonomie et de conflit avec la République. On l'a vu, la première décentralisation de la Cinquième République officialisera un seul département, celui des Pyrénées-Atlantiques, au grand dam des militants basques qui voulaient composer avec un espace de développement identitaire. Pourtant, les deux pôles urbains du nouveau département continuent à exercer chacun leur rôle et leur influence au sein de leurs espaces respectifs. Si la capitale du Béarn fut privilégiée en tant que chef-lieu de département, le Pays Basque bénéficia par la suite des mêmes services en abritant notamment une antenne de proximité du conseil général. Sans nier la revendication institutionnelle, les Basques ont compris dès lors qu'ils ne se battaient pas seulement pour un découpage administratif mais pour un véritable projet de développement.

Lurraldea, né de « Pays Basque 2010 », ou les fondations d'un Pays pionnier (1992-1997)

L'idée du « Pays » en Pays Basque fut ainsi relancée dans les années 90 après des années de tension, amenant les responsables politiques locaux et les socioprofessionnels à reposer la question du développement économique et social de leur territoire. Sans ignorer les revendications d'autonomie ou d'indépendance, sans nier les réelles avancées de l'autre côté de la frontière, les acteurs du Pays Basque français optèrent dès 1992 pour un travail de fond avec le soutien de l'État et des collectivités : « Pays Basque 2010 ». Alors que la France réfléchissait à la naissance de l'intercommunalité à fiscalité propre, ici s'inventait quelque chose de nouveau. Ce que voulaient les Basques, c'était décider eux-mêmes de leur propre développement. C'était le temps des sous-préfets développeurs, le temps des projets et du développement local. C'était aussi le temps de la participation.

1992-1994 sont effectivement les deux années fondatrices de cette ouverture au monde et de la naissance du dialogue interacteurs. Avec l'appui de Michel Godet, économiste et professeur de prospective stratégique au CNAM, le projet « **Pays Basque 2010** » est lancé pour partager le diagnostic territorial, soulignant particulièrement la fracture territoriale. Il a surtout pour objectif de fixer les grandes évolutions souhaitables à l'horizon 2010.

Par la suite, cette démarche collective va formaliser la naissance de deux structures : le conseil de développement du Pays Basque en juillet 1994

et le conseil des élus du Pays Basque en février 1995. Deux ans après, un **schéma d'aménagement et de développement** est élaboré sous leur égide pour arrêter la stratégie et un premier programme d'actions. C'est justement un scénario sur les six présentés qui est privilégié, celui de « **Lurraldea** » (« territoire » en basque, pour signifier « projet de territoire ») qui exprime la solidarité entre la côte et l'intérieur.

Le temps de la reconnaissance : une convention spécifique pour le Pays Basque

Entre 1997 et 2000, le conseil des élus va plaider et essayer de négocier un seul cadre contractuel avec l'ensemble de ses partenaires pour financer son schéma de développement. En attendant cet outil contractuel unique, le Pays Basque va concrétiser un grand nombre d'opérations et d'actions structurantes pour le territoire : organisation intercommunale, infrastructures de transport, TIC, préservation de l'environnement, soutien à la langue basque, développement culturel, etc.

Le projet global et ses déclinaisons sont en effet reconnus pour leur qualité par les partenaires qui lui apportent chacun un soutien décisif : l'Europe au travers notamment du programme Leader, l'État avec une convention de développement issu d'un CIADT (déc. 1997), la Région en mobilisant ses PCD (projets collectifs de développement) et le département des Pyrénées-Atlantiques.

Mais la vraie reconnaissance est ailleurs. Elle est unique car aucun Pays en France n'en a bénéficié : la

Facteurs et conditions de réussite

Gouvernance et ingénierie en Pays Basque

Rien n'est du au hasard. **Conseil de développement et conseil des élus** composent une organisation politique bicéphale du territoire. Sur près de vingt ans, les deux instances officielles du Pays Basque ont marqué de leur empreinte la gouvernance à l'échelle du Pays. Respect mutuel et combats communs constituent la permanence des rapports entre les deux partenaires.

Pour animer le dispositif, tout le monde s'est accordé sur une **ingénierie de qualité** autour de cadres spécialisés, rompus aux négociations et à l'accompagnement stratégique. Sans elle, la mosaïque des pouvoirs locaux n'aurait pas dépassé l'entente proposée par les élus et la société civile.

Au final, ce sont trois têtes qui coordonnent le dispositif basque. Elles ont permis une réelle animation territoriale, marquant de leur professionnalisme et de leur détermination politique une stratégie partagée et négociée au plus haut sommet de l'État.

Il est vrai que les parlementaires, membres de droit du conseil des élus relaient ce combat. Il est vrai aussi que la chance du Pays Basque c'est de solliciter directement ses élus ou ses voisins — ministres ou secrétaires d'État — qui ont su écouter attentivement les projets proposés : Nicole Péry, Alain Lamassoure, François Bayrou.

Enfin, la réception récente par le comité Ballardur démontre à juste titre que le Pays Basque sait se faire entendre et faire part de son expérience de territoire de projet.

Cette reconnaissance n'est pas pour déplaire, sauf à quelques-uns, qui ne veulent pas une certaine médiatisation, préférant travailler plus discrètement à faire avancer les actions et le Projet Basque.

La préservation d'un patrimoine naturel exceptionnel : l'eau paie l'eau

Disposant d'un environnement remarquable et d'une image de marque, le Pays Basque entend préserver la biodiversité de son territoire, fragilisée par l'impact des activités humaines : urbanisme, évolution des pratiques agricoles, tourisme, loisirs... Un enjeu majeur est la préservation des ressources en eau, support d'activités économiques et sociales : pêche, aquaculture, tourisme, agriculture, sports nautiques... De nombreux partenaires se sont associés pour mettre à profit leurs compétences au service de cette préservation : contrat d'agglomération BAB, contrats de rivières, etc.

Un des projets emblématiques est le projet « Défi côte Basque » qui a été intégré au contrat territorial. Animé par le conseil des élus du Pays Basque avec l'appui de l'Agence de l'eau, ce projet permet une réelle solidarité entre l'aval et l'amont. « L'eau paie l'eau », rappelle Jean-Jacques Lasserre, actuel président du conseil des élus, à l'époque président du conseil général des Pyrénées-Atlantiques. Afin de bénéficier d'une qualité des eaux de baignade, les communes du littoral financent l'assainissement de l'amont. La maîtrise d'ouvrage des programmes d'assainissement est assurée par les communes du littoral. Le conseil général des Pyrénées-Atlantiques, le conseil régional d'Aquitaine et l'Agence de l'eau Adour-Garonne subventionnent les travaux. In fine, un effort collectif est mené qui vise aussi bien l'assainissement que la protection et la sécurisation de la ressource en eau ou la restauration des rivières.

Le contrat territorial 2007-2013 entend par son 33e programme organiser la gouvernance de l'eau et anticiper le durcissement des réglementations européennes et nationales.

convention spécifique Pays Basque 2001-2006 est signée en décembre 2000 par la représentante de Lionel Jospin, Premier ministre, Nicole Péry (élue locale et alors secrétaire d'État aux Droits des Femmes et à la Formation professionnelle). C'est une enveloppe totale de 364 millions d'euros qui est mobilisée sur cette période pour financer une soixantaine de projets coordonnés par le Pays. Cette reconnaissance est toujours d'actualité, comme en témoigne le contrat territorial 2007-2013 signé en septembre 2008 par François Fillon, premier ministre. La rencontre en février 2009 d'une délégation du Pays Basque avec Edouard Ballardur, président du comité pour la réforme des collectivités locales, semble en outre

inaugurer de nouveaux rapports entre l'État et les acteurs basques.

Euskal Herria (Pays Basque) prend son envol

Entre juillet 2005 et novembre 2006, le conseil des élus et le conseil de développement remobilisent la population et c'est un succès. Plus d'un millier d'acteurs locaux répondent présents pour réactualiser Lurralde. « **Pays Basque 2020** » est né de cette grande mobilisation en étant porteur de trois ambitions qui nourriront la future stratégie : le développement durable, la réciprocité territoriale et la coopération transfrontalière.

On le voit, l'enjeu urbain-rural n'est pas secondaire mais il semble dépassé. Si la réciprocité territoriale et le développement durable visent à faciliter le dialogue, les espaces géographiques s'interpénètrent désormais. En effet, les trois zones définies dans le premier diagnostic de « Pays Basque 2010 » semblent avoir évolué. La zone intermédiaire est plus que jamais dépendante de l'influence côtière urbaine. Vivant de l'économie résidentielle, elle a du mal à garder les jeunes au Pays. L'immobilier flambe, les villages au cachet rural sont devenus du périurbain fortement convoité par de nouveaux arrivants. La mobilité s'accroît avec des risques de saturation aux portes de l'agglomération durant les heures de pointe et en haute saison touristique. Plus lointaine, la province historique de la Soule reste dans l'aire d'influence de la cité paloise, abritant de façon marginale quel-

ques courageux salariés du littoral qui font le déplacement quotidiennement. Confrontées au vieillissement de leurs populations et à une économie fragile, les intercommunalités de l'intérieur ne veulent pas subir les mêmes effets que la zone intermédiaire et s'arment à leur tour de projets territoriaux en résonance avec Lurralde. Il s'agit non seulement de veiller à la concrétisation de la réciprocité territoriale mais également de prendre localement son avenir en main.

En définitive, la dichotomie urbain-rural ne semble plus toucher que deux zones : celle du littoral avec son aire d'influence immédiate et celle de la moyenne montagne et ses spécificités. Comme si le Pays Basque se résumait à nouveau à l'ancien slogan touristique « entre mer et montagne ».

En termes de prise de conscience, les responsables politiques affir-

ment à leur tour avoir dépassé cette fracture artificielle urbain-rural et disposer aujourd'hui d'une vision globale du territoire. Ils affichent désormais une stratégie de développement durable. En effet, le Pays Basque a bénéficié en février 2007 du label Agenda 21 pour l'ensemble de son projet de territoire « **Pays Basque 2020** ».

Fort de ces constats, ce nouveau projet de territoire maintient le concept de réciprocité territoriale autour de trois axes stratégiques :

- innover pour un territoire compétitif et responsable ;
- construire un Pays équilibré, harmonieux et solidaire ;
- conforter et transmettre le capital naturel, culturel et humain du Pays Basque.

Au total, ce sont 34 programmes d'action qui sont prévus pour répondre concrètement aux défis identifiés par les acteurs territoriaux. ■

Le point de vue des enquêteurs

Au-delà de la géographie et de l'histoire, rappelons que l'identité basque, c'est avant toute chose la langue. « *Euskal Herria* » signifie « le Pays où la langue basque est parlée ». On aurait pu imaginer un repli sur soi alors que tout est ouverture. Le Pays Basque a su intégrer son originalité linguistique dans une dynamique globale de développement. C'est ce patrimoine culturel qui a permis à des hommes et des femmes de vouloir s'inventer un avenir. Faut-il rappeler par ailleurs que « *Iparralde* » correspond au Pays Basque nord (les trois provinces historiques de Soule, Basse-Navarre, Labourd), tandis que « *Hegoalde* » réunit les quatre provinces du Pays Basque sud, Gipuzkoa, Alava, Bisacayen (Biscaye) et Navarre.

La partie française n'oublie pas de dépasser les frontières administratives pour imaginer une coopération plus aboutie au-delà des Pyrénées. C'est le cœur du projet souligné dans le diagnostic réactualisé de « Pays Basque 2020 ». La conférence euro-régionale mise en place par les collectivités avec l'appui de l'État peut fournir ce cadre. En effet, pour la première fois, une convention de partenariat est signée en mars 2007, réunissant le Gouvernement basque, la Diputación Foral de Gipuzkoa, la préfecture des Pyrénées-Atlantiques, le conseil régional d'Aquitaine, le conseil général des Pyrénées-Atlantiques et le conseil des élus du Pays Basque autour de quatre objectifs prioritaires :

1. faciliter la mobilité et les échanges pour les habitants de l'euro-région et les acteurs économiques ;
2. préserver l'environnement et la qualité de la vie ;
3. favoriser la création de richesses par des coopérations en matière de formation, de transfert de technologies, de stratégies économiques ;
4. améliorer le service public transfrontalier.

Désormais, c'est tout un espace frontalier du grand Sud-Ouest européen qui partage les mêmes problématiques. Sans nul doute, la coopération à cette échelle peut apporter de nouvelles manières d'aborder le dialogue urbain-rural sous un nouvel angle. ■

Pays de Reims

Une communauté de destin



Le pays de Reims

Le Pays rémois regroupe la communauté d'agglomération de Reims (CAR, 6 communes, 220 000 habitants) et seize communautés de communes (74 000 habitants), soit un total de 140 communes.

Dans sa partie sud, 34 communes adhèrent en outre au Parc naturel régional de la Montagne de Reims (lequel compte aussi 34 communes du Pays des Terres de Champagne).

Le Pays rémois et le Schéma de cohérence territoriale (Scot) ont exactement le même périmètre.

Entre champagne, betterave à sucre et, aujourd'hui, agro-carburants, le prix des terres a limité l'extension spatiale de la ville la plus peuplée de Champagne-Ardenne : seule l'agglomération parisienne a une densité plus importante que celle de Reims (2283 habitants au km²). Cette maîtrise obligée de l'étalement urbain pourrait entraver une métropole qui pense son développement à l'échelle européenne. La « communauté de destin » qu'elle partage avec sa couronne rurale offre heureusement la perspective d'une stratégie collective du Pays rémois.

Dans une région qui ne cesse de perdre des habitants depuis 1982, Reims veut tirer parti d'un positionnement géographique que l'amélioration des moyens de communication est en train de bonifier.

La mise en service du TGV Est européen met Reims à 45 minutes de Paris, 30 minutes de Roissy-Charles de Gaulle et 2h 10 de Strasbourg. L'autoroute A34 a de son côté réduit les temps de liaison avec la Wallonie.

Pour « se positionner comme un interlocuteur majeur entre Paris et le grand Est » et affirmer « sa volonté de prendre rang au premier plan des métropoles européennes », la CAR s'est rebaptisée Reims Métropole. Elle entend jouer cette carte de façon collective « en impliquant concrètement les citoyens et les élus de Reims, de la métropole et du Pays rémois ». Dans cet esprit, le contrat d'agglomération a été signé le même jour que le contrat de Pays, avec l'objectif affiché de « tendre vers un développement harmonieux ».

Les communes rurales sont bien sûr favorables au développement de l'agglomération : les habitants que perd cette dernière ne viennent résider dans les villages qu'à la double condition de pouvoir accéder à des emplois et à une gamme plus ou moins large de services. Tout renforcement de l'attractivité de Reims ne peut qu'avoir des retombées favorables pour la démographie, l'économie et la qualité de vie de l'ensemble du Pays.

Les élus ruraux tiennent par ailleurs à être le plus possible associés à la conception des grands programmes négociés avec la Région, l'État et l'Union européenne. Ils continuent toutefois d'appréhender une perte d'autonomie dans des domaines tels que la maîtrise du foncier, l'évolution de la fiscalité ou encore une meilleure répartition des logements sociaux.

Une identité rurale dans une stratégie d'alliance avec la métropole urbaine

Au pourtour de l'agglomération rémoise, peu de transition entre campagne et ville : les champs sont quasiment au pied des immeubles. Depuis les dernières élections municipales, la coupure est également politique, avec une agglomération passée à gauche et un milieu rural plutôt à droite. Pourtant, le dialogue que le SIEPRUR (voir encadré) anime depuis une vingtaine d'années a fait émerger des enjeux communs à tous les acteurs du bassin de vie qu'est le Pays de Reims. Surtout, il permet d'identifier petit à petit « des choses à faire ensemble ».

Reims Métropole ne compte que six communes. Les nombreux EPCI qui l'entourent ne font pas toujours mieux, certains ne « regroupant » que trois ou quatre communes non limitrophes...

Même si d'autres EPCI correspondent de façon plus justifiable au cours d'une rivière, cette carte intercommunale (qualifiée d'« irrationnelle » par un président de communauté de communes) reflète une certaine méfiance des élus ruraux face au

pois de la ville. De son côté, cette dernière doit jouer son rôle de métropole. Alors que sa population tend à migrer vers sa périphérie ou dans d'autres régions, il lui faut trouver les moyens de passer alliance avec « *un véritable archipel de communes, dont la population moyenne est de l'ordre de 500 habitants* ». Elle doit aussi retenir sa population solvable par une offre de logements adaptés.

Une habitude de travailler ensemble

Dans son rapport d'activité 2004, le SIEPRUR estime que « *contrairement à d'autres, le Pays rémois est issu d'une volonté des élus de développer une approche transversale commune entre les 134 communes entourant Reims Métropole* ». Le principal intérêt de cette démarche est qu'elle permet de « *créer, entre les élus eux-mêmes, une vision commune, une identité commune et une habitude de travailler ensemble, avant d'ouvrir plus largement les débats à la société civile et d'envisager des expériences de démocratie locale* ».

Le Pays constitue ainsi « *un cadre de travail commun entre une zone urbaine et la zone rurale située dans son aire d'attraction* ». Le dialogue a débouché sur l'élaboration d'une stratégie commune qui vise à relier la métropole à « *des modules d'une taille suffisante et en interaction* ». Il s'agit en clair d'aider les bourgs-centres à rayonner sur quelques villages en aidant chacun de ces ensembles à générer de l'activité économique, à proposer des solutions diversifiées en matière de logement (y compris en location) et à disposer de suffisamment de services. Il est important que l'autonomie de

SIEPRUR et AUDRR

Le Syndicat intercommunal d'étude et de programmation de la région urbaine de Reims (SIEPRUR) a été créé en 1988 pour conduire la révision du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) qu'il a ensuite transformé en « Scot de la région rémoise » (adopté en décembre 2007), mais il assure également la préparation et la mise en œuvre du contrat de Pays ainsi que le suivi et l'animation de la charte du Pays rémois.

Le comité syndical du SIEPRUR est composé de quinze représentants de l'agglomération et d'autant de représentants élus par les 268 délégués des communes et communautés hors Reims Métropole.

Le SIEPRUR est un des adhérents importants de l'Agence d'urbanisme et de développement de la région de Reims (AUDRR). Présidée par un élu de l'agglomération rémoise, cette association emploie une vingtaine de salariés. L'AUDRR a pour missions d'observer les territoires, d'alerter les élus à propos des évolutions qui s'opèrent et de leur soumettre des hypothèses de réponses, d'accompagner les collectivités territoriales dans leur travail de planification ou de programmation, et enfin d'animer les débats entre les acteurs locaux (institutionnels, professionnels...).

fonctionnement de ces modules soit respectée. Les bourgs-centres ont en outre vocation à être les « *têtes de pont* » des transports collectifs, lesquels doivent notamment faciliter l'accès à des équipements, des activités et des services localisés en ville (hôpital, certaines productions culturelles...).

Le conseil de développement de la région rémoise : un acteur du dialogue urbain-rural

Cette nouvelle instance de participation locale « *prend le relais et fédère les forces vives des deux précédents conseils de développement de l'agglomération et du Pays rémois* ». Sa création a pour objectif de « *donner un élan nouveau à la concertation et au débat sur les problématiques de développement et d'attractivité de l'ensemble du territoire* ». Il doit contribuer au suivi et à l'évaluation de politiques locales (PADD, contrat d'agglomération, charte et contrat de Pays), se prononcer sur les conventions avec les partenaires territoriaux (département, Région, État...), s'autosaisir sur des problématiques « *sociétales* » ou « *de développement territorial* », avancer des préconisations, participer à l'élaboration du projet urbain Reims 2020, de l'Agenda 21 local, du Plan climat...

Dans un objectif explicite de « *gouvernance territoriale alliant la ville et le monde rural* », il s'appuie sur trois piliers :

- un noyau d'acteurs locaux commun à l'urbanité et à la ruralité, élus et personnalités qualifiées ;
- un collègue de l'urbanité ;
- un collègue de la ruralité.

Projet d'aménagement et de développement durable (PADD)

Résultant du diagnostic conduit en 2006 pour la révision du Scot, le PADD prend en compte le projet d'agglomération de Reims, la charte du Pays rémois, le programme local de l'habitat et le plan de déplacements urbains de l'agglomération rémoise. Il pose en préambule qu'« *améliorer le fonctionnement du territoire revient à lui appliquer des principes de solidarité et d'équilibre, tant du point de vue des territoires qui le composent qu'au plan des réponses à apporter aux populations qui y vivent, l'utilisent et le façonnent* ».

Les orientations du PADD sont : concrétiser le destin métropolitain de Reims et sa région ; tracer un avenir commun pour des territoires solidaires, en particulier par le développement de l'habitat locatif aidé ; organiser le territoire pour faciliter la mobilité ; planifier une gestion raisonnée des espaces.

De ces orientations résultent une cinquantaine d'objectifs opérationnels, parmi lesquels :

intensifier les relations entre l'agglomération et le territoire rural ;

renforcer les bourgs-centres ruraux de manière à développer une offre complète par un parc de logements diversifié, des implantations d'activités et des services à la population en privilégiant les territoires desservis par les transports en commun (il s'agit d'atténuer la dépendance à la ville-centre avec les déplacements que cela induit) ;

favoriser la croissance urbaine autour des gares TER afin de limiter l'étalement urbain et ses impacts en termes de consommation foncière, de création de nouvelles infrastructures et de déplacements en voitures particulières ; c'est un moyen de jouer la complémentarité entre les politiques de transport et d'aménagement du territoire en s'appuyant sur les cinq corridors de déplacement identifiés dans l'aire du Scot.

Plus généralement et afin d'assurer sa « *mise en œuvre optimale* », le PADD préconise, entre autres, **une gestion prévisionnelle et concertée du foncier**, via un programme d'action foncière global (PAF).

▶▶▶ « Des choses à faire ensemble... »

Les réflexions du SIEPRUR ouvrent des chantiers très concrets. Par exemple :

- Une étude sur la mise en œuvre des politiques de l'habitat s'est centrée sur les conditions à réunir pour assurer une plus grande diversité de l'habitat en milieu rural. Les résultats ont alimenté les réflexions des premières Assises du Pays, en juin 2005.
- Fin 2005, les deuxièmes Assises se sont intéressées « aux déplacements sous l'angle du réseau routier, des transports en commun et des transports de marchandises ».
- Le Programme d'action foncière détermine « les conditions nécessaires à la libération du foncier pour l'urbanisation contribuant d'une part à la maîtrise des prix et d'autre part, à la limitation de l'extension urbaine. Le PAF comporte trois volets : un volet prévisionnel, un volet organisationnel et un volet d'actions pédagogiques ».
- L'étude « Espace canal » a proposé de prolonger une coulée verte aménagée dans l'agglomération en ouvrant les berges du canal de l'Aisne à la Marne aux modes de transport doux. Cette étude a instauré un partenariat entre l'ensemble des collectivités concernées, le PNR Montagne de Reims et les principaux acteurs du tourisme.

Quel futur pour la base 112 ?

En juillet 2008, le ministère de la Défense annonce que la base 112 doit fermer en 2011. Après le centre hospitalier universitaire et les services municipaux, cette base aérienne située au nord de Reims est le troisième employeur de l'agglomération (1600 militaires et une centaine de civils). Elle occupe 542 hectares sur trois communes, dont une fait partie de la CAR. La situation est considérée comme « un cas d'école » par les élus. En effet, ces trois communes rurales disposent du foncier rendu

disponible, la métropole peut mobiliser des moyens importants, et les autres communes environnantes sont intéressées par le devenir du site (maintien d'une base aérienne civile, reconversion...). Il en va de même en ce qui concerne la Région, pour qui le choix du futur équipement constitue un enjeu stratégique.

Dans un même ordre d'idées, le SIEPRUR et le conseil de développement de la Région rémoise veulent « faire de Reims et du Pays rémois un centre européen des agro-industries ». Ce projet passe par l'établissement et le maintien d'un bon climat de

confiance entre l'agglomération (qui apporte l'impulsion, un poids politique, des moyens...) et les communes rurales (qui disposent de ressources foncières).

La périurbanisation s'accompagne souvent d'un maintien des emplois en ville. Les évolutions qui se dessinent dans le Pays rémois illustrent un autre cas de figure. D'ores et déjà, chaque matin, 800 à 900 Rémois qui vont travailler dans des entreprises situées autour de l'agglomération croisent autant de « périurbains » ou de « ruraux » qui viennent travailler en ville. ■

Le point de vue des enquêteurs

Le SIEPRUR souligne qu'une « alliance historique » fonde le « partenariat ville-campagne » qu'il se charge de mettre en œuvre. Le dialogue semble avoir été initié par Reims (dans les années 1970), mais l'implication actuelle de nombreux élus ruraux montre qu'il fonctionne dans les deux sens. Apparemment, le passage à gauche de Reims et de l'agglomération ne l'a pas affecté (certains élus et techniciens pensent même qu'il était plus heurté quand les parties étaient toutes deux orientées à droite). Par ailleurs, ce dialogue est alimenté par les travaux d'une agence d'urbanisme que son ancienneté n'empêche pas de rester dynamique.

Le choix a été fait de construire le Pays en mobilisant d'une part les présidents des EPCI et les conseillers communautaires et, d'autre part, en faisant vivre un conseil de développement commun à l'agglomération et au Pays. Un accent semble maintenant devoir être mis sur la relation communes-Pays, car des élus ruraux qui ne siègent pas dans les EPCI se plaignent de n'être pas suffisamment consultés, notamment pour ce qui concerne le dialogue urbain-rural ■

Pays de Rennes

Un archipel modèle ?



Constitué de cinq EPCI, le Pays de Rennes est un cœur battant de la Bretagne, innovant, ouvert et solidaire.

Le pays de Rennes regroupe la communauté d'agglomération Rennes Métropole et quatre communautés de communes :

- du Pays d'Aubigné,
- du Pays de Châteaugiron,
- du Pays de Liffré,
- Val d'Ille.

D'une superficie de 1145 km², il rassemble 68 communes pour une population de l'ordre de 420 000 habitants.

Sa dimension correspond à un bassin de vie qui permet d'organiser les complémentarités et les solidarités entre la ville et les espaces périurbains et ruraux, en réponse aux pratiques de vie des habitants pour l'accès à l'emploi, aux services et aux loisirs. Le pays est structuré par un Groupement d'Intérêt Public et un syndicat mixte de SCOT, l'ensemble étant piloté par la même équipe.

Fier d'être devenu très attractif au point que les Français l'ont placé à la troisième place de leur désir d'implantation, ce territoire à l'histoire partenariale ancienne et audacieuse, a su par paliers successifs, s'organiser pour durer et s'entendre pour réussir.

La ville de Rennes avec l'agglomération Rennes Métropole s'est engagée dans un modèle de développement volontariste dénommé « ville archipel ». Ce modèle, issu d'une forte volonté politique, a conquis progressivement tous les élus et partenaires, qui s'y associent d'autant plus volontairement qu'ils le jugent efficace, ayant bien compris qu'ils n'avaient guère d'autres choix pour réussir leur propre développement.

« Être efficace », tel est l'objectif qui caractérise toute la méthode, et la consigne qui s'applique au personnel et à ce grand collectif rassemblé au sein du Pays de Rennes.

Rural, urbain, périurbain ?

Cette question est d'emblée posée par le thème même de l'enquête. Comme pour évacuer le sujet, la réponse est immédiate : « Ici on est tous pareils, on est tous des périurbains ! »

La différence n'existerait plus que dans les propos de certains élus. Car les habitants, eux, veulent vivre de la même façon, à la ville ou à la campagne. Seul le revenu fait la différence, et aussi l'obligation de l'usage de la voiture lors des déplacements domicile-travail ou domicile-loisirs (80% des emplois sont sur Rennes ou sur les six communes proches). Mais la façon de vivre est désormais homogène et le territoire est perçu globalement de la même manière par tous.

Grâce aux commissions du Pays, les élus ont appris à maîtriser leur développement en apprenant à mieux connaître divers outils d'aménagement, tels que les ZAC (par exemple).

Contrairement à d'autres territoires, qui, pratiquant un mode de développement par cercles concentriques depuis la ville-centre, maintiennent les identités rurales et urbaines, ici la politique des « pôles spatiaux équilibrés » a non seulement tendu à faire disparaître cette différence, mais a permis l'émergence d'une base de gouvernance collégiale de tout le territoire.

Des pionniers qui réussissent

Sous l'impulsion de femmes et d'hommes inspirés, les Bretons de ce Pays ont construit au fil du temps, et construisent encore une organisation singulière de leur action publique s'appuyant sur un très fort dialogue, couvrant des territoires de plus en plus vastes. Ils accompagnent, voire devancent les lois de décentralisation et de coopération intercommunale votées depuis une vingtaine d'années.

Partant du district et de l'agglomération de Rennes vers les territoires plus excentrés, la construction du développement s'est opérée étape par étape, selon un modèle d'organisation multipolaire : le concept dit « archipel ». Celui-ci pose le principe fondamental de l'équilibre interne du grand territoire, par la constitution d'un réseau de pôles locaux, visant l'équité des services et des équipements nécessaires à la qualité de vie de leurs habitants et de leurs entreprises, notamment agricoles.

Des enjeux ? Un enjeu !

Le développement de ce modèle original en constante extension devient ainsi le premier enjeu du territoire, puisqu'il est censé permettre de résoudre, dans les meilleures conditions, les problèmes posés par sa croissance. La « méthode » semble ici érigée au premier rang de l'action publique, bien avant les diverses formes d'actions qu'elle induit.

Les élus pionniers portent cette approche depuis si longtemps qu'ils ont acquis une maîtrise exceptionnelle et une rare connaissance technique de la gestion des espaces, même si, bien sûr, la formation des nouveaux élus reste un besoin permanent.

Un débat constant

Le débat entre élus reste vif et bien présent (les présidents se retrouvent une fois par mois) mais il existe et s'insère toujours dans cette logique de développement territorial qui tend à s'imposer à tous, non par le rapport de forces mais par l'efficacité et l'exemplarité. Les actions se déclinent à partir de ce concept, avec le temps, sur des thèmes répondant aux attentes locales (par exemple l'habitat ou le commerce). La hiérarchisation constante des enjeux politiques constitue le fondement même des négociations conduites. En sachant lâcher sur le non-essentiel, l'exécutif sait garder le cap sans crispation et obtenir des votes à l'unanimité sur des positions pourtant audacieuses.

Un projet qui profite à tous

Au Pays de Rennes, on articule le projet du territoire et les projets locaux qui en sont des applications. La subsidiarité est un principe. Chaque EPCI garde en effet ses propres responsabilités locales pour décliner au mieux les accords ou les orientations prises en commun, transcendant les réflexes individualistes. C'est ainsi que pour aborder la question de l'étalement urbain, le territoire s'est structuré dès 1998-99 en neuf pôles majeurs de développement, en spatialisant et spécialisant les activités humaines.

Les outils du dialogue

Issus d'associations anciennes, les outils (Pays, Scot, chartes, PLU, PLH...) ne sont pas créés uniquement par l'incitation de la loi. Ils résultent des pratiques anciennes du dialogue local et d'une volonté de solidarité qui leur ont donné une nature particulière, instituant une culture de débat régulier et quasi constant.

Le Pays : un creuset pour la réflexion

Le Pays constitue un creuset de formation et d'expertise pour les élus et un service de recherche et de développement pour le territoire. Du fait de son petit nombre de salariés (cinq postes seulement voulus par les élus), avec une même directrice pour le GIP du Pays et pour le Scot, l'équipe s'impose d'impliquer systématiquement les partenaires locaux. Cette petite équipe reste très proche des élus, ce qui favorise la réactivité politique et l'adaptation des décisions, nécessaires à une bonne dynamique territoriale. Le Pays permet de rapprocher les points de vue et de créer une culture commune entre élus, mais chaque EPCI et les communes qui les composent gouvernent sur leur territoire. Tout passe systématiquement par les intercommunalités, c'est une règle d'or. Le Pays ne cherche pas à être visible. « *On ne communique pas sur le Pays, qui est loin des habitants. C'est un outil au service des élus.* » Il en est ainsi d'une forme de péréquation financière que le pays ap-

plique en redistribuant par convention à chacun des EPCI une somme identique pour développer l'accueil et les services aux populations. Cet argent est issu d'un budget alimenté par les cotisations et par la Région et l'État (l'unanimité des cinq EPCI est requise par la Région pour accepter ce fonctionnement).

Le Scot : l'outil majeur de décision

Porté par un syndicat mixte « *pour des obligations légales* », le Scot est piloté par les élus qui ont su établir entre eux une qualité de débat per-

Le conseil de développement : l'ami de toujours

Issu du Codespar dont il a gardé l'appellation (Conseil de développement économique et social du Pays et de l'agglomération de Rennes), pionnier de la question du développement et de l'innovation sur un périmètre plus large encore que celui de l'actuel Pays, et assumant le rôle de comité de bassin d'emploi, le conseil de développement est chargé de la veille et de la prospective. Il bénéficie d'une grande reconnaissance dans cette fonction.

Il intègre parmi ses membres, au côté des trois collègues socio-économiques, un quart d'élus, avec voix délibératives. Cela aide à réaliser le consensus et permet de bien faire circuler l'information et les propositions.

La limitation de l'étalement urbain

Les élus s'appuyaient sur un SDAU performant et exigeant, que le Scot a enrichi et consolidé, notamment pour limiter l'emprise urbaine et préserver l'activité agricole dynamique de cette région (10 000 emplois directs et indirects).

Le Scot impose de ne pas construire en dehors de la rocade existante, forçant ainsi les constructions nouvelles à se répartir dans les pôles spatiaux du projet Archipel.

Ce sont ainsi 68 communes qui doivent accueillir la croissance urbaine, tout en s'appuyant sur un principe exigeant et simple : chaque partie urbanisée de chaque commune ne doit pas voir celle de la plus proche commune voisine. Les ceintures vertes ainsi créées répondent tant aux exigences paysagères locales qu'au souhait de limiter l'étalement urbain communal.

Pour parvenir à un tel consensus sur un pareil sujet, les commissions du Scot ont organisé des visites d'expériences sur d'autres territoires. Les débats passionnés qui s'ensuivirent ont permis d'élargir au final, et à l'unanimité, ce concept d'archipel. « *Les élus ruraux ont pris conscience des enjeux de la ville et réciproquement* ». Du coup, le fossé s'est comblé en quatre ou cinq ans. Les résultats de ce travail ont été plus complets et plus rapides que prévus initialement. « *On s'était donné quelques priorités pour ce premier Scot, tant certaines communes partaient de loin dans le domaine de l'urbanisme. Mais tout fut atteint en une seule fois et aucun sous-secteur du Scot ne fut nécessaire.* »

mettant d'intégrer l'expression et les revendications des 68 communes. Les élus ont par ailleurs trouvé dans le Scot des occasions de débattre sur des sujets que les territoires ruraux abordaient peu ensemble, ainsi que sur des sujets plus politiques, tels que la lutte contre la disparition des services publics. Ils trouvent également dans ces rencontres à cette échelle et entre élus locaux, la possibilité de bénéficier d'une meilleure prise en compte de leurs demandes spécifiques locales, par exemple celles concernant la constructibilité désormais interdite dans les hameaux.

Les enseignements

Le poids des présidents

La communauté d'agglomération représente 87% de la population, 80% des emplois et 85% de la fiscalité sur le Pays de Rennes. De plus, elle a la compétence transport (enjeu très important pour le territoire). Il est donc naturel, selon les personnes rencontrées dans le cadre de cette enquête, que son président, ou son représentant direct, assume la présidence du Pays et du Scot. Cela permet également de profiter de son « poids politique » pour faire avancer

Exemples d'applications

les dossiers. Mais il n'abuse volontairement pas de cette puissance, puisque Rennes métropole ne dispose que de 45% des voix au sein du GIP, contribuant ainsi à rassurer les EPCI et leurs présidents pleinement engagés dans l'aventure.

Un fonctionnement efficace

Sous l'autorité du président du Pays (vice-président de Rennes Métropole) et des élus des EPCI, deux conférences annuelles réunissent tous les partenaires et l'agence d'urbanisme de l'agglomération pour fixer des objectifs communs, défricher les sujets et programmer le travail de chacun pour l'année.

Le conseil d'administration du GIP de 21 membres, issus des cinq EPCI, élargi à un représentant de chaque collègue du Codespar (qui disposent donc de voix délibératives) se réunit une fois par mois.

Le Pays fonctionne avec cinq groupes de travail transversaux (habitat, aménagement de l'espace, agriculture, transport, tourisme) auxquels s'ajoutent diverses commissions du conseil de développement aux thématiques et aux durées variables (économie sociale et solidaire, santé, services, besoins d'emploi et de compétences...). Tous ces groupes sont les lieux de débat dans lesquels l'application du concept Archipel est recherchée en permanence.

Le maillage commercial

Depuis dix ans, les implantations de grandes surfaces sont en fait encadrées par les élus locaux, grâce à une charte d'urbanisme commercial qu'ils ont élaborée entre eux et avec la CCI et la Maison de la consommation et de l'environnement (MCE) dans un contexte de forte croissance démographique, pour anticiper toutes les décisions de la commission départementale d'équipement commercial. Le soutien aux commerces de proximité et le maillage commercial ont ainsi été totalement maîtrisés. Chacun des neuf pôles majeurs identifiés dispose par exemple d'un supermarché dont la surface est limitée à 10 000 m². Nul ne peut disposer d'un hypermarché. Ces accords ont maintenant été repris par le Scot, en les rendant cette fois, juridiquement opposables aux tiers.

Le logement

Le PLH du Pays est informel puisque la compétence n'est pas déléguée. Elle résulte de la libre volonté de coordination des cinq PLH des cinq EPCI.

Le PLH du Pays a prévu de construire 60 000 logements en dix ans. Mais ce chiffre s'avère difficile à atteindre. Il en est de même pour l'engagement à construire un quota de 25% de logements sociaux, comme dans l'agglomération. Car l'éloignement de certains pôles, des secteurs des deuxième et troisième couronnes de Rennes, rend plus périlleux la rentabilité des investissements dans le logement social, entraînant en conséquence la faible présence des opérateurs publics et privés. ■

Le point de vue des enquêteurs

La gouvernance du Pays de Rennes présente un modèle de développement territorial cohérent et équilibré. Chaque EPCI accepte de débattre et de construire des décisions collectives, puis de les appliquer, chacun chez soi, au nom d'un intérêt supérieur profitable à tous, malgré les pressions locales dont chacun est inévitablement l'objet.

Les différences de problématiques et d'enjeux locaux existent, mais chacun se retrouve sur un projet global négocié par une équipe d'élus et de techniciens avisés, rassemblés par une sorte d'agence de développement urbain-rural.

Le concept Archipel, fruit de trente ans d'histoire locale et d'expérience, a permis d'installer solidement une gouvernance territoriale efficace et dynamique.

Comme tous les principes vivants, il doit s'adapter chaque jour à la nature des nouveaux problèmes qui lui sont posés. ■

Roannais Pays de Rhône- Alpes Un Pays en mal de capitale



160 549 habitants (Insee 2009)
1814 km², densité de
85 hab/km² (Loire : 152)
118 communes regroupées
en 11 EPCI (une seule
commune est isolée)

Une communauté
d'agglomération de 6 communes
comptant 71 000 hab. (46%
de la population du Pays)

Dix communautés de communes
pesant au total plus de 80 000
habitants, bien qu'un seul EPCI
dépasse les 15 000 habitants

Deux Scot en cours (l'ouest
du Roannais porté par le
SYEPAR et le nord animé par le
SORNIN), et éventuellement un
troisième (autour de Balagny).

Espace de projet, le Roannais se prépare à son désenclavement et à protéger la qualité d'un dialogue fragile entre les territoires de proximité et leur agglomération. L'expérience pionnière de l'intercommunalité et la démarche participative peuvent contribuer à éviter les risques d'éclatement.

« Pays frontière » entre la Bourgogne, l'Auvergne et Rhône-Alpes, le Roannais est un carrefour stratégique situé au nord du département de la Loire. Le Pays est relativement enclavé malgré la traversée de l'A72 (Clermont-Ferrand - Saint-Étienne) au sud du territoire.

Un Pays encore enclavé

Depuis une quinzaine d'années, les socioprofessionnels et les élus — particulièrement ceux de l'agglomération roannaise — font du désenclavement une priorité politique tant sur le plan des infrastructures routières que ferroviaires. En 2012, le maillon manquant de l'A89 (Balagny-La Tour de Salvagny) va enfin permettre de relier la capitale régionale en moins d'une heure et de s'inscrire dans une transversale européenne jusqu'à Bordeaux. Un autre défi concerne l'axe Mulhouse-Toulouse, passant par le Roannais avec sa cohorte de poids lourds reliant l'Allemagne à l'Espagne. Le doublement des voies n'est pas gagné entre Chalon-sur-Saône et Saint-Étienne, pourtant nécessaire en terme d'alternative

au sillon rhodanien. Par ailleurs, des actions de lobbying sont engagées à l'échelle nationale et européenne pour la création d'une ligne ferroviaire mixte à grande vitesse (voyageurs et fret), reliant l'est de l'Europe à la façade atlantique. Avec de plus en plus de collectivités (régions et départements) mobilisées dans ce projet de long terme, le Roannais reprend espoir et n'est plus isolé dans le défi du désenclavement.

La bataille démographique et économique

L'enjeu du désenclavement est très important au regard de la situation économique et sociale du Roannais. Le bassin industriel a subi dans les années 70 une crise profonde dont il se remet à peine avec cependant le maintien d'une activité économique compétitive et pourvoyeuse d'emplois.

Fort d'une population active de plus de 68 000 personnes, le Roannais se distingue par une part élevée d'ouvriers et d'agriculteurs (dont deux tiers sont des éleveurs), confirmant un tissu rural et industriel à

Un Pays, véritable mosaïque de particularismes locaux

l'image d'autres territoires du Massif Central. En revanche, le Pays accuse un déficit en cadres et professions supérieures (deux fois moins que la Région). Fidèle à son histoire et à sa renommée, l'économie du territoire est encore marquée par le textile, l'habillement et la mécanique. L'industrie y est également présente avec la présence de grands établissements : Michelin (environ 900 salariés), Next Systems (filiale de Giat Industrie, autour de 800 emplois environ), etc. La diversification économique est en cours avec l'implantation de centres d'appels (Transcom, plus de 400 salariés) et le développement de l'agroalimentaire qui représente un renouveau économique. Quant au tourisme, il n'emporte pas l'engouement de tout le monde et ne constitue pas réellement une dynamique malgré le potentiel et les nombreux efforts consentis.

Côté démographie, c'est une érosion sur près d'une trentaine d'années. Le solde migratoire est négatif et le Pays doit désormais composer avec un faible solde naturel. Si la tendance est la même dans le département, le Roannais subit de façon plus marquée un déficit de jeunes adultes et un vieillissement plus prononcé. Les plus de 60 ans représentent 26% de la population (contre 20% pour la Région).

Bassin d'emploi, le Pays Roannais est pourtant un réel espace vécu, relativement autonome vis-à-vis des influences d'autres pôles urbains ou de services. La formalisation d'un Pays en 2004 est venue consacrer une longue mobilisation des acteurs locaux et le partage des principaux constats entre élus locaux et société civile. Grâce à l'appui de ses partenaires, le Roannais est outillé pour poursuivre cette dynamique.

Le Roannais est un Pays de petits pays et une mosaïque de cantons. Ici, des espaces géographiques différents composent une réelle diversité autour d'une ville moyenne : la plaine entourée de la moyenne montagne toute proche.

Logée en effet dans sa plaine et à la jonction des monts du Lyonnais, Roanne voit à l'ouest sa côte roannaise, à l'est les monts du Beaujolais et au sud ceux de la Madeleine ainsi que le Forez. À l'occasion de la mise à deux fois deux voies de la RN7/RN82 et de l'aménagement de l'A89, un diagnostic récent a permis d'identifier huit entités paysagères. Cette géographie particulière, traversée par la Loire qui coupe le Pays du nord au sud en deux parties égales est/ouest, a peut-être aussi influencé l'organisation territoriale. Selon certains élus, un peu comme l'AOC côte roannaise (200 hectares sur 14 communes), l'enjeu est de préserver les caractéristiques particulières du Pays avec ses paysages ruraux, son espace agricole et viticole : une sorte de « terridiversité », néologisme proposé par Jean Bartholin, actif président de la communauté de communes de la côte roannaise. Fort de plus de 160 000 habitants, le Pays dispose d'une réelle masse critique. Par rapport au département de la Loire, le Roannais représente ainsi 22% de sa population, 36% de ses communes et surtout 38% de sa surface.

La démographie communale est toutefois intéressante à analyser pour appréhender les relations ville-campagne à l'image des départements ruraux. Sur les 118 communes que compte le Pays, près de 42% ont moins de 500 habitants. Les deux tiers des communes du Pays regroupent moins de mille habitants. Hors agglomération, une seule commune sur les 112 dépasse les 3000 habitants (Charlieu). Toujours hors agglomération, six communes seulement sur les 112 dépassent les 2000 habitants.

Face à cet émiettement communal, l'intercommunalité est une nécessité dont on a senti l'intérêt très tôt aussi bien côté « ville » que côté « champs ». Côté « rural », le Pays compte dix communautés de communes dont on notera que la moitié porte le mot « pays » pour signifier l'attachement à ces petites régions naturelles rurales. Quelques exceptions viennent toutefois tordre le cou à toute cohésion géographique, laissant apparaître quelques contorsions géopolitiques. Cela étant, dans le Roannais, les intercommunalités sont anciennes, succédant sans doute à des syndicats de services : huit créées en 1993/94, deux entre 1996 et 1999. Par leur nombre, le Pays Roannais dispose à lui seul de la moitié des communautés de communes de tout le département de la Loire (19 communautés de communes).

Sur les dix communautés de communes, quatre dépassent les 10 000 habitants. Une seule pèse plus de 10% du poids démographique du Pays : celle du pays de Charlieu avec ses 18 000 habitants. Cet émiettement intercommunal va déterminer fortement les relations entre l'urbain et le rural et la gouvernance au sein du Pays.

Le projet de développement du Pays Roannais

Ce projet s'articule autour de huit axes :

1. promouvoir une politique d'accueil structurée et adaptée ;
2. favoriser le dynamisme et les dynamiques entrepreneuriales ;
3. renforcer la compétitivité des TPE, PME et PMI ;
4. faire du Roannais une destination touristique de proximité positionnée campagne et terroir ;
5. positionner le Roannais comme territoire de savoirs ;
6. améliorer la vie au quotidien en anticipant les mutations à venir ;
7. conforter les richesses patrimoniales et environnementales ;
8. élaborer une image forte, attractive et légitime comme moteur de développement.

Côté « ville », succédant à un district créé en 1991, la nouvelle agglomération transformée en 1999 ne comprend que six communes et se trouve de fait encerclée dans une gangue qui n'est pas son rayonnement naturel. Le Grand Roanne se trouve désormais « petit » par la force des choses. À l'échelle du département qui compte trois agglomérations, le Grand Roanne est au coude à coude démographique avec celle de Montbrison (CA de Loire Forez, 72 000 habitants et 45 communes) et très loin derrière le chef-lieu de préfecture (CA Saint-Étienne Métropole, 392 000 habitants et 43 communes). Malgré sa taille, l'atout du Grand Roanne est double au-delà de son statut de sous-préfecture : son poids démographique qui pèse près

de 44% du Pays et son influence économique, particulièrement commerciale. Avec seulement quatre communes (Mably, Roanne, Le Coteau, Riorges), l'agglomération dispose de deux tiers des magasins de plus de 300m² et de 70% de la surface commerciale de l'ensemble du Pays.

Les Lois Pasqua et Voynet amplifièrent le mouvement. Signé en 1997 avec la Région, le contrat global de développement fournissait un premier levier de financement. Concernant 130 000 habitants et seulement huit intercommunalités, il engageait un montant total de dépenses de plus de 30 millions d'euros.

En 2002, le conseil de développement est approuvé par les élus. Il regroupe 83 membres répartis en trois collèges (société civile, institutions socio-professionnelles, collectivités). En 2003, la charte de Pays poursuivait la dynamique locale avec un diagnostic largement débattu et partagé.

La mise en place progressive d'une petite équipe de chargés de mission va permettre de mettre en œuvre une vraie ingénierie au service du Pays. Au-delà de l'apport thématique (tourisme, économie, habitat,...), l'animation d'un réseau territorial avec les agents de développement des EPCI va contribuer à renforcer les relations entre élus et société civile. Dans la foulée en 2004, la reconnaissance du Pays par arrêté préfectoral puis la création du syndicat mixte « le Roannais en Rhône-Alpes » (pour une durée curieuse de dix ans, concordant avec celle de la charte) va lancer les bases de nou-

La ville, la campagne et le Pays

Le Pays pourrait se résumer à la présence d'une ville moyenne à la campagne. Une ville qui a toujours suscité de la méfiance. Aux dires de nos interlocuteurs, cette méfiance remonte à la révolution industrielle du XIXe siècle qui a déclenché des tensions en terme d'exode rural pour les besoins de main d'œuvre dans ses usines. Elle a cependant permis dans ces moyennes montagnes l'implantation d'ateliers parmi les bâtiments d'élevage. Une sorte de concurrence s'est peut-être installée entre les deux espaces. Les années 90 ont vu le réveil des dynamiques locales et une forte prise de conscience des principales difficultés. La mise en œuvre d'une politique novatrice initiée par la Région a permis de fédérer les jeunes EPCI autour d'un projet de territoire.

Facteurs et conditions de réussite

La politique territoriale de la Région a eu pour effet de fédérer des intercommunalités soucieuses avant tout de leur intervention de proximité. Le financement des projets a sans doute facilité la cohérence des interventions, apporté une certaine transversalité et identifié des axes porteurs.

De même, la mobilisation des représentants socioprofessionnels a permis de renforcer la cohésion territoriale et de nouer le dialogue avec les élus.

Une ingénierie généraliste et thématique a sans aucun doute accompagné, voire porté la dynamique de développement. Par son expertise et sa coordination, la petite équipe salariée du Pays a fait franchir un pas aux élus en terme d'animation de l'ensemble du territoire.

velles relations entre d'une part les structures territoriales du Roannais, et d'autre part les élus et la société civile. Cette course contre la montre depuis 2001/2002 va aboutir à la mise en place du contrat de Pays signé en février 2006 et portant sur la période 2005/2010, mais sans l'agglomération. En effet, en raison d'un décalage du calendrier, cette dernière dispose de son propre contrat signé avec l'État dès 2004 et abondé par les autres partenaires.

La prochaine contractualisation prévue par la Région avec le Pays apporte du changement car elle prévoit un volet dit de « centralité » pour reconnaître les projets de l'agglomération. L'expérience du Roannais depuis 2004 en matière de contractualisation a permis d'afficher dans la négociation un volet urbain en intégrant sur l'enveloppe totale l'agglomération et les co-financements qu'elle apporte. Ce qui a permis de financer des équipements structurants (Scarabée, Centre Pierre Mendès-France, Cyber centre, etc.).

La concurrence territoriale intramuros

En attendant, un des défis du Pays est de fédérer les onze intercommunalités autour d'un même projet de développement notamment économique et social. Un consensus a permis de dégager huit axes prioritaires et un catalogue de plus d'une cinquantaine d'actions.

Ce dialogue transcommunautaire qui a le mérite de construire un espace de projet, ne doit pas occulter les sérieuses difficultés du Roannais et les obstacles au développement.

Si des alliances de voisinage permettent à l'agglomération de trouver des terrains d'entente et des perspectives de développement, il n'en est pas de même dès lors qu'on s'éloigne de la ville-centre. La mise en œuvre de deux voire trois Scot est révélatrice du fossé qui sépare les territoires du Roannais. Malgré l'existence d'un projet global, le rejet d'un « grand » Scot — perçu comme étant technocratique — semble s'expliquer par la

maîtrise locale du développement. Avancée par certains élus, la perspective d'un inter Scot permettra peut être de veiller à la cohérence des démarches.

Mise à mal, la logique du « faire ensemble » va céder la place à la concurrence territoriale comme l'illustre l'enjeu des nouvelles zones économiques du Pays. Face à la rareté des fonds publics et au risque de déstabilisation du pôle économique central, deux projets s'affrontent sur la place publique. L'arrivée de l'A89 dans le secteur de Balbigny aiguise les appétits légitimes du sud du Pays avec la possibilité d'un nouveau foncier disponible sur un axe d'envergure. L'agglomération qui continue de défendre le désenclavement voit d'un mauvais œil le coup porté à

son projet de développement autour d'une stratégie foncière impliquant plusieurs EPCI et portant sur un potentiel de 240 hectares. Le conseil général présidant aux destinées d'un syndicat mixte d'une zone d'intérêt national située dans l'agglomération se trouve en position d'arbitre.

Dans ce contexte, le projet de territoire montre toute sa fragilité à être partagé dans la réalité. La gouvernance mise en place n'a pas permis de soulever les méfiances vis-à-vis de l'agglomération. Certains élus reprochent à la sous-préfecture de ne plus être à la hauteur de leur ambition en termes d'image et d'attractivité. Ils justifient d'autres opportunités de développement et soulignent qu'elles sont complémentaires de la stratégie globale adoptée. ■

Le point de vue des enquêteurs

Deux faiblesses caractérisent le dialogue urbain-rural dans le Roannais. Les stéréotypes ont la peau dure. D'un côté, la ville ogre et de l'autre, le rural profond anémié. La construction de petits espaces, l'addition de particularismes locaux n'entraînent que rarement un projet global ambitieux. Le Roannais a bénéficié d'une animation territoriale précoce où personne n'était dupe.

Une vraie prise de conscience s'est opérée pour rendre plus attractive une zone enclavée, en mal d'image et en déperdition. Le Roannais revient de loin tout comme son agglomération. La belle endormie renaît avec des marges de manœuvre étroites. Pesant de son poids démographique et économique, elle veut aussi rayonner culturellement au-delà des frontières du Pays : une médiathèque ultramoderne lancée en 1997 par la ville de Jean Auroux, le Scarabée, équipement culturel majeur, financé par l'agglomération à hauteur de 23 millions d'euros et inauguré récemment avec succès à Riorges, symboliquement sur une autre commune que Roanne.

Par ailleurs, au-delà de la réelle dynamique territoriale, le Pays a su être un guichet efficace pour accompagner les projets des EPCI. Il le sera encore demain pour rassurer, faire travailler, apporter de la cohérence dans les projets et atténuer les concurrences.

Quant à la démarche participative, très forte au départ, elle semble s'être essouffée ces dernières années car soumise à un rythme effréné. Aujourd'hui, elle est inscrite dans le paysage avec un conseil de développement en partie renouvelé qui compte réussir le pari d'une nouvelle mobilisation.

Enfin, la question de la gouvernance reste désormais posée. Tirée essentiellement par les EPCI ruraux, la locomotive Pays associe désormais l'agglomération qui souhaite prendre toute sa part dans son évolution et son rythme de croisière. Avec un rural surreprésenté, l'appareil n'offre que quatre sièges à l'agglomération sur les 25 que compte le comité syndical. Minoritaire, peu considérée, l'agglomération aura du mal — comme cela se fait ailleurs — à être la tête de réseau d'un système territorial. ■

Pays de Saint-Brieuc

Une construction patiente urbaine et rurale



Le Pays de Saint-Brieuc rassemble sept EPCI, dont la communauté d'agglomération de Saint-Brieuc (116 000 habitants) et 64 communes. Au total, le pays comptait 199 000 habitants en 2006.

Piloté par un syndicat mixte, le Pays devient de plus en plus crédible après avoir patiemment construit sur un même périmètre et avec le même syndicat mixte, un Sage, un Scot et un pays touristique. Pour le Pays, l'enjeu est de réussir à unir la ville-centre, l'agglomération de Saint-Brieuc et la couronne rurale dans un même élan de développement concerté. Le dialogue entre tous les acteurs du territoire constitue à la fois la base du projet et le seul moyen de le faire aboutir.

Les enjeux du dialogue

Passer à l'action

Le premier enjeu consiste aujourd'hui, avec les nouveaux élus (50%), à faire vivre le Scot et le Sage préparés lors du dernier mandat. Ces schémas collectifs entraînent de facto une nouvelle approche de la gestion publique par les élus et les populations, correspondant à une nouvelle culture de concertation et de mutualisation. Il faut laisser du temps pour qu'évoluent les mentalités vers une vision globalisée d'un territoire, qui se construit pas à pas.

l'habitat, ce qui pousse les jeunes à migrer vers le rural, au profit de retraités aisés, dont une part importante viennent de l'extérieur du Pays. Les surfaces urbanisées augmentent partout, et les infrastructures et services ne suivent pas toujours. Ce mouvement de « pompe aspirante et refoulante » du littoral urbanisé vers le rural, est comme ailleurs en France, l'une des données complexes à intégrer pour le dialogue des acteurs du Pays et du Scot.

Démographie et habitat

La population augmente partout et le territoire vieillit désormais moins dans les terres intérieures. En effet, la vie sur le littoral très urbanisé et touristique devient de plus en plus chère, notamment pour

Transports

Le territoire doit se préparer à l'arrivée de la nouvelle ligne à grande vitesse du TGV en 2012, qui mettra Paris à deux heures contre trois actuellement, et donc à en tirer le meilleur avantage. Le risque inverse est connu. Il faudra « revisiter » le Plan de déplacement urbain de l'ag-

glomération, aujourd'hui très complet (train, bus, vélo, rocade...) mais construit exclusivement sur son périmètre, en considérant ce nouvel enjeu et en élargissant le dialogue à l'échelle du Pays. Le travail commun initié par le Scot doit permettre de s'atteler à cette tâche.

Économie : stratégie de pôles

La question de la planification des investissements pour les zones d'activités a été tranchée pour les zones du schéma départemental. Il reste à travailler sur un schéma général et sur la coordination des services entre les EPCI et les partenaires. Le Pays comporte le « Véhipôle » constitué autour de plusieurs centaines d'entreprises de maintenance automobile et des écoles d'ingénieurs de Brest, Lannion et Rennes, et le « Zoopôle » construit autour d'une cinquantaine d'organismes de biotechnologie employant plus de 800 personnes. L'un des axes de développement est en conséquence, avec les nombreuses filières agricoles et entreprises du secteur, « le pôle d'excellence agroalimentaire » qui s'affirme de plus en plus grâce à une large concertation.

Tourisme : une coordination par paliers

Sur ce Pays où agriculture et tourisme sont indissolublement liés, le syndicat mixte du Pays a pris la compétence « Pays touristique » qui emploie 2,5 équivalents temps plein pour travailler sur le développement et la qualification de l'offre touristique, laissant les offices de tourisme intervenir dans le domaine de la

promotion. L'urbain et le rural sont complémentaires : l'agglomération capte un tourisme régulier même en basse saison ; sa zone littorale avec ses stations balnéaires et sa réserve naturelle est attractive et les paysages sont préservés.

Mais il manque des équipements de taille significative et des grandes manifestations.

Le Pays travaille notamment sur tourisme et handicap, sur le tourisme équestre, sur les points d'information, sur la signalétique, ou le réseau d'aires de camping-car...

Attractivité urbaine

Cet enjeu figure bien dans les préoccupations du Pays. 65% de la population vit dans un espace urbain sur 28% de la surface du Pays. Saint-Brieuc doit s'affirmer comme un pôle de dimension régionale pour le Nord Bretagne et renforcer ses grandes fonctions urbaines, tout en organisant une bipolarité avec le pôle de Lamballe. L'agglomération compte déjà 4000 étudiants et cherche à développer encore les formations supérieures en lien avec les besoins des entreprises et de la recherche. Elle souhaite asseoir son offre culturelle et touristique : un important projet de centre de congrès est en cours de réalisation. Elle développe un projet hospitalier, elle ouvre une surface commerciale de centre-ville de près de 12 000 m² et prévoit une cité de la musique et de la danse. Pour l'habitat, elle mène avec l'ANRU et de nombreux partenaires, un programme de construction entre 2005 et 2012, de 800 logements sociaux, et de renouvellement du parc social existant à hauteur de 1000 logements, ainsi que de réhabilitations lourdes pour 1200 logements.

Les grands contrats

Le premier contrat 2000-2006 a représenté 15 millions d'euros essentiellement consommés par les communes car les projets transversaux des EPCI n'étaient pas encore prêts.

51% ont été consommés sur le territoire de Saint-Brieuc agglomération (58% de la population) et 23% sur Lamballe communauté (13% de la population). Certaines communautés très rurales ont très peu consommé, ce qui pose le problème de l'ingénierie et des capacités de cofinancement des petites communautés.

Environ 50% des projets concernaient les services, les sports ou la culture, 37% l'économie et 13% l'aménagement, l'environnement et les patrimoines. Le nouveau contrat représente 17 millions d'euros, dont 13 concerneront obligatoirement des projets d'intérêt Pays (investissements ou opérations) et 3 concerneront des projets locaux, le reste étant consacré à l'ingénierie.

À titre de comparaison, le plan pluriannuel d'investissement de Saint-Brieuc agglomération, sur 2008-2014, est de 225 millions d'euros, dont 75 de subventions et de FCTVA. Il prévoit par exemple, 80 millions d'euros pour les transports, 20 pour la voirie, dont la rocade, 11 pour les zones d'activités, 7 pour le port, 16 pour le parc culturel et d'expositions, 21 pour les équipements structurants...

La nature du dialogue

Une nouvelle culture de partenariat

Le charisme paisible de l'exécutif et des directeurs et agents de développement extrêmement motivés, sont les garants d'une méthode d'animation patiente, qui commence par des diagnostics et des débats sur des constats partagés à l'échelle du territoire. Elle permet l'intégration « presque à la carte » des différents territoires et partenaires dans une nouvelle dynamique commune.

Pour les élus, comme pour les populations, cette démarche constitue une évolution des pratiques. L'un des obstacles est le temps : les résultats sont longs à venir et les élus (et leurs services administratifs) doivent se rendre encore plus disponibles. Mais tous sont convaincus de la nécessité d'agir ensemble à une échelle territoriale supérieure. C'est sur cette base de « nécessité », à partir de grands enjeux, que se construit aujourd'hui le dialogue urbain-rural.

Le Scot et le Sage : socle de ce nouveau dialogue collectif

« C'est par le projet que se vit le dialogue ».

L'élaboration du Scot ou du Sage l'illustre parfaitement. Le dialogue s'est engagé par les commissions et les rencontres de travail, assurant à chacun « écoute et considération ». Les nombreuses réunions ont permis de dépasser les blocages an-

Le Sage du Pays de Saint-Brieuc Vers une gestion concertée et des changements de pratiques

Dans le cadre du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire-Bretagne, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux de la baie de Saint-Brieuc (Sage) est animé par l'équipe du Pays, à partir d'une commission locale de l'eau (CLE), véritable parlement local des usages de l'eau, permettant à toutes les tendances de s'exprimer.

Cette commission comporte trois types de représentants : les élus (urbains et ruraux), les usagers, associations et professionnels (dont les agriculteurs), et enfin les représentants de l'État.

La commission a travaillé en profondeur sur le diagnostic, s'intéressant à l'eau potable et au bon état de toutes les masses d'eau, des sources à la mer. Il s'agissait de partager les analyses et de s'accorder sur les constats entre les parties rurales, urbaines et littorales du Pays. La qualité de l'eau, bien entendu prépondérante pour tous, est particulièrement déterminante en mer, dans la baie de Saint-Brieuc, lieu de production de 10% des moules françaises et site touristique d'importance, sujet aux « marées d'algues vertes ».

Les problèmes bactériologiques proviennent d'une part de l'assainissement et du ruissellement sur les surfaces imperméabilisées en forte augmentation (+ 24%), et d'autre part des rejets de nitrates qui saturent aujourd'hui les nappes d'eau, et polluent les sources puis les cours d'eau.

Outre les efforts importants à réaliser sur les pratiques agricoles et sur l'assainissement, il y a une modification radicale de l'approche des nombreuses zones humides, même petites ou banales, qui accompagnent la circulation de l'eau dans les paysages, constituera un axe principal de réflexion. Il faudra protéger ces zones, ne plus les artificialiser (ce sont les terres les moins chères), et considérer leur rôle de « pièges à azote » en provenance des nappes surchargées, par la production de matière verte sans aucun autre apport azoté.

Des changements de pratiques sont en vue pour mieux gérer l'urbanisme et le foncier en tenant compte de ces multiples zones et en intégrant leur bon fonctionnement écologique. Pour cela, la CLE propose une stratégie ambitieuse. Il appartient désormais aux grands élus, présidents des EPCI et conseillers généraux notamment, soutenus par l'État, la Région et l'agence de l'eau, de financer les outils efficaces permettant de répondre aux ambitions affichées.

Aujourd'hui déjà, le Scot aborde ces questions, de même que les cinq programmes des bassins versants inclus dans le périmètre du Sage, portés par les collectivités et leurs syndicats d'eau. Mais il faudra se poser les bonnes questions entre élus urbains et ruraux, sur les compétences et outils à mobiliser, pour garantir une efficacité maximale, en osant parler de dépenses significatives et peut-être de solidarité et de mutualisation, comme c'est le cas en Pays Basque avec des services financés à partir du prix de l'eau.

ciens, reconnaissent les partenaires impliqués, tout en affirmant que la confiance est avant tout une histoire de personnes. Dorénavant une stratégie de développement a été élaborée autour des deux pôles urbains moteurs de Saint-Brieuc et de Lamballe, et d'un réseau de bourgs-centres clairement identifiés.

Le Scot a introduit les principes de polarisation et de concentration. Les propositions visent à définir des secteurs d'urbanisation préférentiels, à maintenir des ceintures vertes et des coupures pour préserver les espaces naturels et agricoles, et à limiter les déplacements en voiture, tout en maintenant l'attractivité des centres et en rentabilisant le coût des équipements et des services. Une commission Scot est d'ailleurs opérationnelle. Lors de l'examen des PLU (élaboration ou révision), elle donne son avis sur le bien-fondé des surfaces à urbaniser retenues, sur la préservation des zones humides, sur la densification de l'habitat...

Le conseil de développement

Structuré en association, financé et accompagné par le Pays, il produit des avis très détaillés et parfois exigeants, et s'est auto-saisi de deux sujets importants avec l'étude sur les services en 2004, et l'étude sur les transports en 2006.

Avec sa forte contribution à l'élaboration de la charte de dévelop-

pement, il est porteur d'une vision ambitieuse de l'harmonisation des relations entre l'urbain et le rural. Il est constitué en association, compte 64 membres et dispose d'un budget de 12 000 euros et de moyens d'animation. Il est souhaité une meilleure articulation avec le syndicat mixte qui organise ses propres commissions, et davantage de rencontres avec les élus. ■

Le point de vue des enquêteurs

« Le pays est une chance de rencontre entre urbains et ruraux ». Le dialogue, s'il est unanimement jugé nécessaire, n'est décidément pas gratuit, ni dans ses efforts, ni dans ses résultats, ni dans ses moyens. Il coûte en argent, en temps, en savoirs. C'est ce que semblent avoir parfaitement compris les élus qui ont donné au Pays un personnel très qualifié pour faciliter son existence, et mis en place une méthode de concertation profitable à l'élaboration du Scot, lui-même déclencheur du Sage.

Patiemment le Pays de Saint-Brieuc avance avec volontarisme mais sans brûler les étapes. L'histoire le sert un peu avec l'arrivée du TGV, mais les difficultés économiques s'aggravent (agriculture, pêche, industrie...). De nouvelles solidarités fiscales et économiques pourraient naître sur cet ensemble cohérent dans son bassin de vie comme dans son bassin versant.

Le Pays de Saint-Brieuc a compris que son avenir était incertain et que chacun devait participer à sa construction en se rassemblant sans perdre son identité sur de grands enjeux tels que l'eau, l'aménagement de l'espace et l'urbanisme, les pôles de compétences, les grandes fonctions urbaines, le tourisme et la bonne organisation des déplacements et des services entre l'urbain et le rural. ■

Pays Val de Garonne - Gascogne

L'ambition d'urbanité



Territoire organisé autour de Marmande, ville-centre, le Pays Val de Garonne-Gascogne entend fédérer communes et acteurs locaux autour d'une ambition urbaine. L'organisation d'un projet de territoire et la mise en œuvre d'actions novatrices dans le domaine des services constituent ses véritables atouts de développement. Pour autant, de nombreux défis sont au rendez-vous : particulièrement l'enjeu démographique et l'appropriation du fait urbain.

Les villes à la campagne

58 communes pour plus
de 60 000 habitants.

Plus de 90% des communes ont moins de 2000 habitants et 57% comptent moins de 500 habitants. Trois villes (une moyenne et deux petites) structurent le Pays en regroupant plus de la moitié des habitants : Marmande au nord (18 000 habitants), Tonneins au sud-est (10 000) et Casteljaloux au sud (5000).

52 habitants au km² (70 pour la région Aquitaine) et variant intramuros entre 10 et 90 km²

Deux EPCI à fiscalité propre : Val de Garonne (31 communes, 48 500 habitants) et Coteaux-Landes de Gascogne (23 communes, 6500 habitants) ; et trois communes isolées pesant 5000 habitants (dont Casteljaloux avec 4500 habitants)

Situé à l'ouest du Lot-et-Garonne, le Val de Garonne-Gascogne résume à lui seul cette qualité de vie d'une campagne préservée et pourtant facilement accessible. Ayant pour capitale la sous-préfecture de Marmande, sur l'axe Bordeaux-Agen, le territoire est traversé par la Garonne et son canal latéral reliant l'océan à la Méditerranée.

Un carrefour au cœur du Sud-Ouest

Le Pays bénéficie d'une douceur de vivre propice à une agriculture très compétitive (8,5% des actifs), et qui pèse au niveau national avec sa production de fruits et de légumes dont la fameuse tomate de Marmande. L'autoroute A62 dite « des deux mers » qui le traverse d'est en ouest, ainsi qu'un réseau routier à fortes conurbations en font un pays largement ouvert au cœur du grand Sud-Ouest et au-delà, relié à l'Espagne (la D 933 allant de Bergerac à Saint-Jean-Pied-de-Port passe par Marmande). Bordeaux et Toulouse ne sont respectivement qu'à une heure et une heure trente environ.

Un projet de territoire issu du dialogue urbain-rural

Cinq espaces de projet ont été reconnus comme Pays dans le Lot-et-Garonne. **Celui du Val de Garonne-Gascogne est un espace stratégique dans lequel les relations urbain-rural prennent tout leur sens dans les dynamiques territoriales locales.**

Tout d'abord, la proximité bordelaise est un atout non négligeable notamment pour les entreprises et le développement touristique. Elle l'est également pour l'accueil de nouveaux habitants au regard du foncier et des facilités d'installation sur le territoire, particulièrement dans le Marmandais. Cette attractivité ne va pas sans poser de difficultés : étalement urbain et périurbanisation galopante parfois au détriment de la ville-centre.

À l'échelle départementale, c'est une autre configuration qui se présente, séparant la « zone » du Lot de celle de la Garonne, où les deux aires urbaines d'Agen et de Villeneuve-sur-Lot, situées au sud-est, polarisent l'essentiel du développement économique. Face à l'agglomération d'Agen, le rôle de Marmande, pôle urbain secondaire du département, est ainsi déterminant pour l'équilibre socioéconomique de l'ouest du département.

Reconnu définitivement en février 2004, le Pays Val de Garonne-Gascogne est le résultat d'une longue et forte mobilisation depuis 1998, suite au dispositif « Pays en émergence » initié par la Datar. Si une association loi 1901 préside aux destinées du Pays, c'est à la communauté de communes Val de Garonne, à celle des Coteaux et Landes de Gascogne et à la commune de Casteljaloux que reviennent l'animation ainsi que le portage administratif et financier en concertation avec les partenaires territoriaux (l'essentiel de l'ingénierie étant centralisé à la CC Val de Garonne).

Plus de 230 participants — constituant la base du conseil de développement (créé en septembre 2003 et renouvelé en 2008) — ont contribué de novembre 2002 à mai 2003, à enrichir le diagnostic proposé par l'équipe d'ingénierie du Pays. Au total, pas moins de 36 réunions ont été nécessaires pour animer la douzaine d'ateliers thématiques mis en place. L'ambition de la démarche est claire : « *construire un nouvel espace de vie dynamique et attractif afin de contrecarrer le déclin économique et démographique* ».

La solidarité entre pôles urbains et espaces ruraux

Intramuros, le Pays Val de Garonne-Gascogne ne connaît en fait que deux intercommunalités fort inégales :

- la principale au nord, celle de Marmande, la communauté de communes du Val de Garonne créée dès 1993 et pesant plus de 80% de la population ;
- et celle atypique au sud, jouxtant le département des Landes, la communauté de communes des Coteaux et Landes de Gascogne créée en 1997, dont curieusement la petite ville-centre, Casteljaloux, n'adhère à aucune communauté de communes.

Dans la réalité, le Pays est fortement organisé au nord autour d'un bipôle Marmande-Tonneins dont les complémentarités respectives services/industrie renforcent l'axe de développement de la Garonne. Toujours dans cette partie nord du Pays, l'habitat est diffus, trace d'une longue histoire d'étalement où finalement l'espace rural est resté anémié démographiquement. Excepté Marmande et sa périphérie, de nombreuses communes ont un solde naturel négatif, traduisant un vieillissement prononcé de la population. Les faibles densités au sud traduisent en outre un vrai enjeu pour accueillir de nouveaux habitants.

À l'échelle du Pays, les plus de 60 ans représentaient 28% de la population totale en 1999. Les projections démographiques à l'horizon 2015 soulignent la persistance d'un solde naturel négatif. Ce défi démographique a amené le Pays à inscrire naturellement dans sa charte de développement « *la solidarité entre les*

Un projet et un partage des rôles

In fine, cinq enjeux sont validés et constituent à ce jour la charpente du projet de territoire :

- **le développement économique** soulignant la nécessaire diversification économique (la crise industrielle est toujours dans les esprits comme celle qui a touché la Seita à Tonneins) ;
 - **la solidarité entre les pôles urbains et les espaces ruraux** (cf. ci-après) ;
 - **la préservation des richesses naturelles et du cadre de vie** (sont particulièrement visées l'eau et la gestion concertée de l'espace) ;
 - **l'amélioration de l'image du territoire** (perçue comme floue avec des contours mal définis) ;
 - **l'organisation des acteurs** appelant la mise en réseau et la mutualisation des moyens.
- Pour ce faire, les signataires de la charte de Pays se sont engagés à prendre appui sur les deux facettes géographiques du Pays, traçant ainsi une ligne de partage des rôles de chaque acteur territorial :
- **les pôles urbains du Pays** qui sont les seuls en capacité de créer de l'emploi sur le territoire et donc de maintenir localement les populations jeunes et les actifs ;
 - **les campagnes** qui possèdent un cadre de vie attractif, recherché par ceux qui travaillent dans les pôles urbains du territoire, ou à l'extérieur du Pays, ainsi que par les touristes et les personnes âgées.

Le projet territorial sanitaire et social du Pays

Le vieillissement prononcé de la population est un enjeu majeur pour le Pays. L'appel à projet Diact/Caisse des dépôts et consignations fut en 2006 une réelle opportunité qui va mobiliser de nombreuses familles d'acteurs concernés. Avec l'appui de l'agence régionale d'hospitalisation d'Aquitaine, le projet territorial sanitaire et social 2008-2014 est né d'une réflexion profonde et d'un véritable dialogue, autant entre collectivités et professionnels de la santé qu'entre citoyens, usagers et institutions. Réunissant plus de 500 participants au total, quatre réunions publiques à thèmes (bonne santé, professionnels de proximité, services sociaux, avenir des établissements) ont lancé une réflexion de fond, relayée en double page par la presse quotidienne régionale. Au cœur des dynamiques urbain-rural, la mise en place de sept ateliers d'échanges avait pour objectif de formuler des propositions d'actions afin d'améliorer l'organisation territoriale (36 réunions de travail et plus de 150 participants).

Cette grande concertation étalée sur plus de 18 mois va aboutir en août 2008 à trois principales orientations stratégiques :

- 1) coordonner secteurs et acteurs ;
- 2) mailler le territoire et assurer une bonne couverture des services à la population ;
- 3) prévenir et prendre en charge les problèmes psychosociaux.

Des propositions concrètes sont avancées, qui restent cependant à mettre en œuvre sur le terrain : maisons pluridisciplinaires de la santé pour le rural, maison de la santé pour la ville, actions de prévention contre le suicide, actions d'écoute des jeunes, prise en charge de situations d'isolement ou de grande exclusion, etc. Selon un premier bilan, le Pays semble avoir rempli son rôle d'animateur du territoire et de coordinateur des actions des collectivités locales confrontées aux mêmes enjeux. Si le schéma proposé n'est pas la panacée pour résoudre toutes les difficultés locales, les communes et les EPCI ne vont plus désormais gérer dans l'urgence et par secteur. Grâce au dialogue entre elles et avec les autres acteurs, elles disposent désormais d'un projet global de moyen et de long terme, un projet de référence qui a inspiré d'autres territoires au niveau national.

pôles urbains et les espaces ruraux ». Ici, on entend remédier à l'installation croissante de retraités et d'actifs en provenance d'agglomérations qui veulent selon les rédacteurs de la charte « *continuer à bénéficier des mêmes services urbains tout en vivant à la campagne* ». Cette catégorie de population qualifiée de « **rurbaine** » va fonder une nouvelle approche pour les décideurs du Pays. La charte appelle à mettre en œuvre une stratégie de développement équilibré autour de trois objectifs :

- améliorer l'offre en services à l'ensemble de la population ;
- mener une politique d'habitat interactive entre villes et campagnes ;
- faciliter la mobilité des personnes les plus dépendantes.

Une intercommunalité de consensus

On l'aura compris, la communauté de communes Val de Garonne (CCVG) est le véritable moteur du développement et de l'animation du territoire. Pionnière de l'intercommunalité avec six communes seulement en 1993 puis 31 à ce jour, la CCVG va subir en 2002 un sérieux revers pour son ambition urbaine. À 1500 habitants près, elle ne pouvait pas se transformer en communauté d'agglomération pour atteindre le seuil critique des 50 000 habitants, bloquant ainsi une double stratégie : de nouvelles ressources financières d'une part, et d'autre part un pôle d'équilibre dans le Lot-et-Garonne face à la seule agglomération d'Agen.

Une seule commune périurbaine bloquait le dispositif, tel « un petit grain de sable » dans la mécanique urbaine.

Libre administration des collectivités oblige, plusieurs recours juridiques n'y ont rien fait.

Avec leurs coalisées, les villes de Marmande et de Tonneins continueront à « *avancer au rythme des campagnes et de la communauté de consensus* », selon un maire de la couronne périurbaine. Si l'agglomération est toujours à portée de main et reste encore d'actualité, elle ne pourra voir le jour sans le système de gouvernance choisi et défini comme « un vrai partage démocratique ». Sur les 31 maires du territoire de la CCVG, 30 sont vice-présidents et 13 assurent la présidence d'une commission.

Quant à la représentativité des communes et quelle que soit leur taille, toutes disposent de quatre délégués titulaires et de deux suppléants. Ce choix politique initié dès la création de la communauté rappelle s'il en était besoin le consensus quasi-obligatoire des décisions et annihile tout jeu d'alliances. Sans cela, les communes rurales n'auraient pas accepté de partager leur destin avec les deux villes du territoire qui rassemblent environ 55% de la population totale.

Une intercommunalité de services

Il faudra surtout compter sur l'habileté du portage politique de la structure, la qualité de l'ingénierie et les nombreux services apportés aux communes. En effet, si chacun reconnaît la place et le rôle de Marmande et de Tonneins dans le territoire communautaire, il faut souligner l'importance des compétences transférées à la CCVG. À titre d'exemple inhabituel pour les EPCI, la CCVG a hérité de l'ensemble de la voirie des communes et des chemins ruraux d'intérêt communautaire. Cette décision prise précocement dès 1995, a vu la création en 2004-2005 d'une véritable direction de la voirie avec 85 agents pour deux unités urbaines et trois unités rurales.

En outre, la CCVG anime de nombreux autres services en direct : zones d'activités, habitat, tourisme, transports (cf. encadré ci-après), avec des équipements structurants relativement bien répartis sur le territoire communautaire. L'apport de fonds de concours aux communes rurales va leur permettre de bénéficier de précieux soutiens à l'investissement communal. Au regard de la spécifici-

Principaux facteurs de réussite

Une ambition affirmée et animée par un portage politique fort et un élu leader charismatique

Une gouvernance équilibrée et reconnue

Une équipe d'ingénierie de grande qualité

Le partage des richesses et une politique équitable de services

Le dépassement des clivages politiques traditionnels

té du territoire, la compétence agricole de la CCVG favorise des opérations innovantes avec la profession : relance de l'apprentissage dans la filière fruits et légumes, soutien aux filières agricoles, lancement et appui des « Fermes de Garonne » (réseau créé en 2006 autour d'une trentaine d'exploitants pour promouvoir les productions agricoles locales).

Une intercommunalité de projets

La CCVG, faut-il le rappeler, est l'animatrice du Pays. À ce titre, elle a à son actif l'élaboration de deux contrats de Pays dont le dernier sera signé à l'automne 2009. Dans la foulée, elle décroche en avril 2008 un programme Leader axé sur la thématique des paysages et soutenu par une enveloppe FEADER de 1,4 millions d'euros.

Selon une évaluation réalisée en 2007 par des étudiants de Tours (stage de groupe), le premier contrat 2004-2008 fait état d'un bilan satisfaisant au regard des objectifs de la charte et des retombées sur l'ensemble du territoire en terme d'équipements et d'effet levier sur les dynamiques locales : pépinières d'entreprises, sentiers d'interprétation, multi-accueil petite enfance, piscine, multiservices, centrale photovoltaïque, habitat, plate-forme de tri, gymnase, etc. Au total, avec le soutien de la région Aquitaine et de l'État sans négliger l'appui très complémentaire de l'Union européenne (Feder), ce sont 47 projets qui ont irrigué le Pays et permis de répondre concrètement aux attentes des communes, des habitants et des socioprofessionnels. ■

Le bus des villes et des villages

La question de la mobilité, notamment celle des personnes à mobilité réduite, a été soulevée très tôt dans le cadre de la réflexion à l'échelle du Pays.

Elle va être mise en œuvre sur le territoire de la CCVG au regard de la législation sur le transport et de la volonté politique des élus de se doter de la compétence « transport urbain ».

Après la définition du périmètre en 2005 et le PDU en 2006, la mise en place de ce service fut relativement rapide puisque dès mars 2007, c'est une des solutions apportées à la mobilité, en complément du covoiturage par exemple. Un service urbain adossé à un transport à la demande permet en effet d'organiser les déplacements sur chacun des pôles urbains que sont Marmande et Tonneins.

Schématiquement, chaque ville bénéficie d'un système de rabattage et de desserte qui permet à des horaires réguliers de relier la campagne et la ville-centre. En dehors de ces horaires, l'usager doit réserver son déplacement auprès d'une centrale unique. Nommé Evalys, le bus des villes et des villages, ce service financé essentiellement par le versement transport est un véritable succès auprès des populations (12 500 passagers mensuels sur Marmande en 2009 et 700 sur Tonneins) et pour les communes, une réponse concrète et immédiate au dialogue urbain-rural.

Pistes et perspectives

- Le pari de la diversification économique (mutation agricole et industrielle)
- La transformation en agglomération impactant l'attractivité du territoire
- La gestion économe de l'espace et la valorisation du patrimoine (programme Leader paysages)

Le point de vue des enquêteurs

Le dialogue urbain-rural ne se nourrit pas seulement de mots. Il a besoin de concret et de gages réciproques. Ici, le rural s'est toujours méfié de l'urbain. Il continuera tant que la gouvernance et son propre intérêt y trouveront un écho favorable. Le refus de « l'agglo » en son temps, puis le projet actuel de Scot Val de Garonne ne touchant qu'un seul EPCI du Pays constituent des indices de clivage. L'ambition urbaine proclamée, la reconnaissance d'une partie rurale semble être une des réponses apportées par les petites et moyennes villes dont le poids démographique reste modeste. La mise en œuvre de services de plus en plus performants et l'animation professionnelle du territoire apportent indéniablement un plus pour conforter une vision qui se veut plus stratégique que politicienne.

L'histoire de l'intercommunalité et la jeune expérience acquise du Pays ne peuvent occulter la fragilité d'un système qui se veut avant tout consensuel dans sa forme de gouvernance. Le portage reposant essentiellement sur une personnalité ne peut garantir non plus et à long terme la confiance et le pacte sociopolitique actuel. Or on le sait, la mutation des territoires est souvent faite de ruptures, de changements parfois radicaux. Les caractéristiques démographiques et économiques du Pays sont là pour rappeler qu'un projet n'est jamais acquis, et qu'il demeure un pari d'avenir. ■

Pays de Vitré - Porte de Bretagne

Faire vivre une urbanité rurale



Un territoire multipolaire limitrophe de Rennes Métropole

Le Pays de Vitré - Porte de Bretagne compte près de 100 000 habitants et 64 communes, regroupées en trois structures intercommunales : la communauté d'agglomération Vitré Communauté (65 000 habitants) ; la communauté de communes du Pays de la Roche-aux-Fées (29 000 hab.) ; la communauté de communes du Pays guerchais (8000 hab.). Ce territoire multipolaire comprend Vitré (18 000 hab.), Argentré-du-Plessis (3700 hab.) à l'est, Châteaubourg (6000 hab.) à l'ouest, ainsi que Janzé (8500 hab.), La Guerche-de-Bretagne (4100 hab.) et Retiers (3200 hab.), trois communes qui structurent le sud du territoire.

Situé à la confluence de la Normandie, des Pays de Loire et de la Bretagne, le Pays de Vitré constitue une véritable porte de cette dernière région sur l'axe Rennes-Paris. Il parvient à rester une très importante zone d'élevage tout en étant aussi un « pays des usines à la campagne ».

Le Pays de Vitré - Porte de Bretagne est confronté à une double problématique : il veut se développer en affirmant son autonomie vis-à-vis de Rennes ; il tient d'autre part à maintenir un bon équilibre entre les différentes parties de son territoire.

Situé à la périphérie d'une agglomération en pleine croissance et qui compte déjà plus de 400 000 habitants, le Pays de Vitré - Porte de Bretagne entend maîtriser son devenir en refusant tout étalement urbain incontrôlé. Cela se traduit par la préservation d'un potentiel agricole particulièrement riche, mais aussi par le développement d'activités industrielles qui créent suffisamment d'emplois pour que le Pays ne soit pas satellisé par la métropole voisine.

Cette volonté de conjuguer un environnement de qualité et des activités nombreuses passe par une occupation optimale de l'espace. Pour prévenir le mitage, maisons et entreprises doivent rester regroupées et la densification du bâti est un objectif primordial. Cet enjeu est d'autant plus important que la croissance du

parc de résidences principales est deux fois plus rapide que celle de la population, laquelle atteint déjà 0,88 % par an depuis 1990.

Le Pays est en outre confronté aux déséquilibres qui découlent des différences d'accès aux dessertes routières et ferroviaires. La bonne position de Vitré et de Châteaubourg sur la RN 157 et sur la ligne Paris-Rennes constitue bien évidemment un atout important pour ces zones d'activités, et le prochain passage en deux fois deux voies de l'axe Rennes-Angers laisse bien augurer d'un développement plus dynamique du sud du territoire. Au-delà de la concrétisation de cette perspective et de la nécessaire émergence d'un pôle d'activité au nord, l'organisation des déplacements entre les différentes parties du Pays de Vitré bénéficiera autant à son maillage économique qu'à l'organisation de la vie quotidienne de ses habitants.

Pour un développement harmonieux de l'ensemble du territoire

Afin d'éviter que le Pays de Vitré devienne une banlieue-dortoir de Rennes, ses élus se sont depuis longtemps attachés à y développer et à y attirer des activités créatrices d'emplois. Ils veillent en outre à maîtriser son urbanisation en optimisant l'usage des terrains. La Porte de Bretagne parvient ainsi à concilier une économie performante et un aspect encore très rural.

Les usines à la campagne, un choix stratégique

Le socle économique du Pays de Vitré reste l'agriculture. Dans un département qui constitue le premier bassin laitier de France, ses producteurs assurent notamment un quart des livraisons de lait, élèvent un tiers des veaux de boucherie, un tiers des volailles de chair... Avec 94 000 hectares, les terres agricoles couvrent près des trois quarts de sa surface. Cela lui permet de conserver plus de 2000 exploitations et de compter une soixantaine d'entreprises agro-alimentaires qui emploient un total de 5200 salariés.

Par ailleurs, avec plus de 6400 emplois supplémentaires, d'autres secteurs de production (chimie, électronique, habillement, mécanique...) en font un des bassins d'emploi les plus industriels de Bretagne.

A contrario, le secteur tertiaire ne représente que 55% de l'emploi salarié (contre 73% au niveau régional), avec un taux particulièrement faible d'emplois publics (9,5% contre une moyenne régionale de 18%). Mais, au final, Vitré Communauté n'enregistre pas plus de 3,7% de chômeurs au premier trimestre 2008.

Surtout : si un bon tiers des actifs de l'aire urbaine de Vitré vont travailler à l'extérieur de ce territoire, plus de la moitié des emplois sont occupés par des personnes qui n'y résident pas. En conséquence, les flux bi-quotidiens Vitré-Rennes et Rennes-Vitré tendent à être équivalents.

Densifier l'habitat pour contenir l'étalement urbain

Ce dynamisme économique s'ajoute à la proximité de Rennes pour renforcer l'attractivité du Pays de Vitré. En favorisant la densification des constructions dans chaque commune, il entend toutefois maintenir une bonne qualité de vie dans ces dernières, préserver son environnement, limiter autant que faire se peut le grignotage et le mitage des terres agricoles et limiter les coûts de viabilisation et d'entretien des nouvelles zones construites.

Un rééquilibrage nord-sud

L'objectif est de doter le Pays de six pôles d'activité (Vitré, Châteaubourg, Janzé, Retiers, La Guerche-de-Bretagne et Argentré-du-Plessis), en veillant à assurer la cohésion de l'ensemble du territoire par le biais des transports collectifs : avec deux voies ferrées et un réseau de cars départemental, ces pôles structurants sont assez bien reliés entre eux.

À cela s'ajoutent, dans les trois EPCI, un service de transports à la demande ainsi que des aides à la mobilité. Le déplacement reste toutefois un problème pour une partie de la population, surtout les jeunes.

Le Pays : un espace de concertation

Afin de « ne pas ajouter encore une feuille au mille-feuille », le Pays de Vitré n'a pas été doté d'une structure juridique qui lui serait propre. Dans le même esprit, Pierre Méhaignerie est le « mandataire » (et non pas le président) de cette structure de mission (et non d'administration).

Reposant en conséquence sur une simple convention d'association entre les trois EPCI qui le composent, le Pays est animé par une équipe de trois salariés de Vitré Communauté. Ce niveau est surtout activé pour pouvoir bénéficier de financements régionaux ou pour élaborer un projet Leader.

L'élaboration de la charte, en 1999-2000, a donné lieu à un gros travail de diagnostic et de réflexion. La première priorité identifiée est la recherche d'un développement économique diversifié et bénéficiant à l'ensemble du territoire (par exemple : chaque commune doit être à moins de dix kilomètres d'un parc d'activité). Une autre priorité concerne la santé, avec une attention particulière pour la prévention. En 2006, l'actualisation de la charte a mis un accent supplémentaire sur les questions de développement durable et d'énergie.

Le comité de pilotage du Pays est composé du président, de deux élus et du directeur général des services de chacun des trois EPCI, du président du syndicat d'urbanisme, des

En Pays de Vitré la commune reste un **socle essentiel**

Dans cet esprit, par exemple, une des règles que Vitré Communauté s'est donnée lors de sa constitution est qu'au moins 50 % de la croissance de la taxe professionnelle doit être allouée aux communes (dans les faits, cette redistribution atteint aujourd'hui 72 %).

quatre élus qui sont référents pour le Pays de Vitré au conseil régional et au conseil général et, enfin, du président et de quatre membres du conseil de développement. Ce comité de pilotage se réunit trois ou quatre fois par an, pendant deux heures, avec un ordre du jour très dense. Simple instance de concertation, il n'a évidemment pas vocation à se prononcer sur les contrats territoriaux que la Région signe avec les EPCI, mais les échanges qu'il permet visent à mieux harmoniser les projets des uns et des autres, à éviter les doublons (deux projets de piscine concurrents, par exemple) et à impulser parfois des démarches fédératrices (promouvoir le petit patrimoine et les haies, développer la méthanisation...). Les réflexions conduites à l'échelle du Pays sont habituellement mises en œuvre par les EPCI ou par les communes.

Enfin, le Pays s'impose comme un niveau intéressant pour travailler sur les nouvelles technologies (accès au très haut débit) ou pour conduire des expérimentations, par exemple sur les modes de garde à horaires atypiques.

Le Scot, outil du dialogue

En 1990, le conseil général d'Ille-et-Vilaine fait le choix de ne pas créer un CAUE, préférant financer à 80% les études d'urbanisme que les communes rurales font réaliser. L'objectif est « *que les élus se prennent en main* » en réalisant des travaux prospectifs avec des équipes extérieures.

À l'échelle des 37 communes qui composent aujourd'hui Vitré Communauté, la pratique d'un urbanisme concerté remonte à 1973, avec la mise en place d'un schéma directeur. Trop petit pour disposer d'une agence d'urbanisme, le territoire s'est alors doté d'un syndicat d'urbanisme qui conseille (gratuitement) et assiste les communes, y compris dans la maîtrise d'ouvrage. La ville de Vitré bénéficiant de ses propres services, ce sont surtout les autres communes qui en profitent.

Le syndicat emploie deux architectes et une secrétaire à mi-temps. Il aide les élus à « *réfléchir l'urbanisme autrement* », en privilégiant la densité et la qualité (notamment environnementale) de leurs opérations d'aménagement. Les habitudes de travail en commun qu'il a installées ont en particulier permis au Pays de Vitré d'être le premier en France à définir son Schéma de cohérence territoriale (Scot) pour 66 communes (deux sont en dehors du Pays).

Ce document opposable identifie les « *villes d'appui* » destinées à contrebalancer le poids de Vitré : Argentré-du-Plessis, Châteaubourg, Janzé, La Guerche et Retiers. Les « *pôles de services* » qui sont identifiés à ce niveau prennent par exemple en compte l'accès à la culture, les besoins de garde « atypiques », le sport... En outre, toujours dans un souci de rééquilibrage du territoire, les possibilités de construction ont été freinées dans certains villages tandis que d'autres sont encouragés à se monter plus ambitieux.

Le Scot hiérarchise par ailleurs les zones d'activité selon leur vocation régionale (une plateforme logistique multimodale de 150 à 250 hectares), intercommunale ou communale (chaque commune a la possibilité d'en créer une qui peut atteindre 7, voire 12 ha). De façon générale, il fixe le cadre d'un développement maîtrisé et harmonieux de l'ensemble du territoire. Ce n'est pas un document contraignant qui dort dans un tiroir, mais un point d'appui utilisé pour travailler avec les élus sur leurs projets.

Le rôle du conseil de développement

Le conseil de développement se réunit en commissions qui correspondent aux grandes orientations de la charte (développement économique, environnement, habitat et services, transports), mais il œuvre aussi de façon plus transversale au renforcement de l'identité du Pays de Vitré. Cela l'amène en particulier à s'intéresser à l'accueil des nouvelles populations, généralement d'origine urbaine, dans les communes rurales. Il faut pour cela trouver la bonne distance entre d'une part la prise en compte de leurs aspirations (la création de crèches, par exemple) et, d'autre part, leur nécessaire adaptation aux particularités de leur nouvel environnement (plus habitué aux assistantes maternelles, par exemple). Le conseil de développement a également travaillé en auto-saisine sur les thèmes des équipements sportifs et de l'énergie.

De façon générale, il entend promouvoir la recherche d'un meilleur équilibre entre les différentes parties du Pays par l'implantation d'activités dans les zones les plus rurales et par l'accès à un bon niveau de services pour tous. ■

Le point de vue des enquêteurs

Le Pays de Vitré est parvenu à affirmer son autonomie face à l'agglomération rennaise : bien qu'à seulement une vingtaine de kilomètres de celle-ci, les performances qu'il affiche sur le plan économique en font un pôle d'activités attractif et non pas une simple zone résidentielle. De plus, l'attention que les communes portent à l'évolution du foncier et à la qualité de l'urbanisme permet d'une part à ce territoire de conserver pleinement sa dimension agricole (avec les nombreux emplois qui en découlent) et, d'autre part, de préserver la qualité du cadre de vie en limitant les coûts collectifs qui résultent habituellement de l'étalement urbain.

À l'intérieur de ce territoire, les relations entre urbain et rural s'organisent principalement à l'échelle des intercommunalités. Ainsi, par exemple, Vitré Communauté assure une certaine péréquation entre les communes, et tous les habitants de cette communauté d'agglomération bénéficient des services et des activités que propose la ville-centre. L'effet d'entraînement de cette dernière paraît moins flagrant en direction des deux autres EPCI.

L'accent important mis sur le développement économique tend peut-être à faire passer un peu au second plan des sujets tels que la petite enfance, la jeunesse ou encore la culture, qui sont souvent propices à des démarches fédératrices. Dans un même ordre d'idées, l'outil important que constitue le Scot gagnerait sans doute à développer davantage son volet « animation du territoire ». ■

Pays Voironnais

Une grande communauté urbaine et rurale à 34 communes



Développer un modèle singulier d'aménagement du territoire, multipolaire et « multi-espaces », qui tienne compte des spécificités et des usages de chaque lieu pour l'ensemble des habitants, utilisateurs à des degrés divers des fonctions urbaines et rurales, est aujourd'hui le principal enjeu du Pays Voironnais

La communauté d'agglomération du Pays Voironnais (34 communes et 92 000 habitants), comprenant une zone commune avec le Parc naturel régional de Chartreuse, s'est construite par la fusion de deux communautés de communes en 2000.

La communauté de communes du Pays Voironnais s'était constituée en 1994 avec une vingtaine de communes autour de la ville-centre Voiron, forte de plus de 20 000 habitants et de ses zones d'activités implantées au sud, qui produisent aujourd'hui à elles seules près de 80% de la TP locale. La communauté de communes de Paladru et du Val d'Ainan et la commune de Saint-Geoire-en-Valdaine, située en zone rurale au nord, ainsi que la commune de Rives située au sud, ont rejoint l'ensemble pour constituer la communauté d'agglomération en 2000.

Si le titre fait référence au Pays Voironnais, il ne s'agit pas d'un Pays au sens de la loi Voynet. Par contre le territoire a bénéficié des procédures contractuelles régionales (contrat global de développement, puis contrat d'agglomération).

Un territoire unifié

Deux choix d'union, s'accompagnant d'une solidarité liée aux fortes recettes de TPU étaient en effet possibles

en 2000 pour la communauté de communes initiale du Pays Voironnais : le choix d'une « union rurale » avec les communes du nord et le choix d'une « union urbaine » avec la métropole grenobloise au sud. C'est le choix du rural ou du périurbain qui l'a emporté à tous points de vue avec un projet identitaire revendiqué de cadre de vie et d'aménagement. Si chacun a conscience que la fusion réalisée le devait à l'origine davantage à une option politique qu'à une vision structurée de projet de développement, c'est l'esprit de solidarité sur le bassin de vie qui s'impose maintenant.

Une ruralité revendiquée

Ici chacun se sent plus rural qu'urbain, d'abord par l'étendue du territoire, ensuite par la densité de population et peut-être surtout par la proximité avec les citoyens dans la prise de décisions. L'humanité des contacts qui s'établissent naturellement entre élus et population, qui se connaissent et se croisent régu-

lièrement à la ville-centre dans les actes de la vie courante caractérise cette ruralité exprimée. La présence et la disponibilité des élus seront fréquemment évoquées face à l'indisponibilité « bien connue » des grands élus des grandes agglomérations cumulant d'importantes responsabilités.

Les enjeux urbains, ruraux et communs

Nous sommes sur un territoire très proche d'une agglomération d'importance : plus de 150 000 habitants à Grenoble et de près de 400 000 pour la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole (METRO). L'aire urbaine de Grenoble dépasse le demi-million d'habitants et influence celle de Voiron pour plus de 25% de ses emplois (source CERTU 2007). Le Pays Voironnais a repris à son compte les enjeux de nature spécifiquement urbaine : conforter le pôle de Voiron, et notamment le pôle gare et son quartier proche, conforter les fonctions urbaines (équipements, culture...), traiter les problématiques de quartier, organiser un réseau de pôles secondaires... Il est confronté sur tout le territoire aux enjeux classiques liés à la périurbanisation : pression foncière, maintien agricole, répartition de l'habitat, transports... Il intègre, de plus, des enjeux concernant l'équilibrage des services sur l'ensemble du territoire après l'unification (déchets, assainissement, économie, solidarité...), ce qui pose des questions de coûts et de fiscalité, car cet équilibrage se finance avec la TPU issue des zones d'activités du sud sans contrepartie supplémentaire des communes du nord. Enfin, et cela est très intéressant à souligner, la communauté d'ag-

glomération a réellement pris en compte des enjeux spécifiquement ruraux : elle a mis en place des réflexions de fond sur la gestion de l'espace, elle traite de l'agriculture, du paysage, de l'environnement, du patrimoine, du tourisme, des commerces, et des problématiques spécifiques de transports et de services, avec des programmes et des actions concrètes.

Une dualité pas toujours prise en compte par les partenaires

Les grands partenaires : État, Région, département, Europe interviennent de façon bien délimitée dans les secteurs urbains ou ruraux, avec parfois des distinctions assez tranchées : ainsi les différents contrats

Une gouvernance étudiée

Le nouveau président, ancien président de la communauté de communes rurales, souhaite fédérer les élus autour d'un projet partagé. Ainsi la composition des organes communautaires a-t-elle été pensée en fonction des équilibres géographiques. Chaque commune a deux délégués, plus un délégué par tranche de 2000 habitants. Et Voiron a un délégué supplémentaire au titre de son statut de ville-centre. Au total la ville a douze délégués sur 88. Elle a accepté la présidence d'un maire rural consensuel, mais son accord est systématiquement obtenu avant les décisions. Elle dispose ainsi d'une sorte de droit de veto informel, au nom de la nécessaire efficacité pour rassembler les deux anciennes communautés. Du fait du nombre de communes rurales et des statuts, les élus ruraux sont un peu surreprésentés par rapport aux pourcentages de population. Mais cela leur permet de pouvoir peser de manière équilibrée au sein des instances.

L'agglomération s'est volontairement dotée d'un nombre de commissions thématiques réduit à quatre, correspondant aux quatre pôles des services techniques, pour inciter à la vision globale des problèmes.

Le prix de cette approche globale tient dans le nombre élevé de commissionnaires : près de 80 élus pour chacune, ce qui est inhabituel pour les élus ruraux. « *On aime entendre les problèmes des urbains parce qu'on apprend beaucoup, mais il est difficile de s'exprimer dans de telles assemblées* ». D'où l'idée émise par certains élus ruraux de créer un groupe, pour pouvoir discuter de leurs problèmes spécifiques.

C'est vrai, reconnaissent les élus urbains, que « *les pratiques sont différentes en ville, où par exemple, toutes les délibérations soumises au vote sont déjà écrites avant l'ouverture des débats de conseils* ». Cela change des conseils municipaux ruraux où seul l'ordre du jour est inscrit et parfois largement débordé au cours de discussions longues et directes. « *Pour nous, ruraux, cela donne l'impression que tout est dirigé d'en haut* ». Les élus ruraux utilisent encore les vocables « ils » ou « eux » en parlant de l'agglomération. Ainsi, l'un des objectifs du président est de les transformer en « nous », à partir d'une communauté construite aussi sur les rencontres et sur le vécu.

de ville ne permettent pas de financer des actions pour la jeunesse sur l'ensemble du territoire, alors que les besoins sont recensés partout et que la mixité permise par des actions conjointes est intéressante. Le Pays Voironnais a pris à son compte, avec une ligne régionale, l'extension de certaines actions et le financement des deux animateurs de prévention et du coordonnateur de réussite éducative.

Il faut noter qu'il existe une politique du conseil général qui se traduit par des « dotations territoriales » prédéfinies pour treize territoires. Pour le Pays Voironnais, le périmètre n'est pas le même que celui de la communauté d'agglomération.

Un dialogue à ramifier et à prolonger dans les communes

S'il est toujours intéressant pour les élus ruraux de participer aux travaux de l'agglomération, chacun convient qu'il a bien du mal à faire passer les messages au sein de son propre conseil municipal. « *Les conseils municipaux sont déjà longs et lourds, et les délégués ne peuvent pas, à des heures tardives, informer leurs collègues de façon suffisamment précise ou compréhensible* ». Car la complexité des sujets traités par l'agglomération s'avère inaccessible à beaucoup d'élus, non préparés à cet exercice. Les délégués se retrouvent en fait assez vite éloignés de leurs collègues qui « décrochent » rapidement, au risque de voir réapparaître à nouveau « l'esprit de clocher »... Cette question fait partie intégrante du dialogue urbain-rural et doit faire l'objet de réflexions et d'actions spécifiques.

L'aménagement du territoire

Il faut souligner que la communauté d'agglomération a entrepris de réaliser un schéma de secteur, intégré au Scot de la région grenobloise. Ce schéma de secteur exprime une stratégie de gestion de l'espace de plus en plus partagée et portée par les élus, avec l'appui d'une équipe sensibilisée et performante sur ces questions. Cette stratégie de gestion partagée conforte le rôle de Voiron en tant que ville-centre et définit des bassins de vie pour l'organisation des services et des transports.

Le schéma de secteur s'appuie sur une charte paysagère très complète qui s'adresse beaucoup aux communes rurales. Cette charte définit quatre axes de vigilance et d'intervention : les voies et les places, les entrées de villes, le bâti, les murs et clôtures, avec pour chaque axe des prescriptions très concrètes. Elle se traduit par un comité de pilotage, par un animateur permanent, par un programme d'actions. La communauté peut intervenir en appui aux PLU, ou à la gestion concertée d'espaces particuliers. À partir d'une convention avec le CAUE, elle conseille sur les projets concrets.

Sur le plan de l'habitat, la communauté gère un observatoire du logement, un PLH, un programme de rénovation, un programme habitat jeunesse... Elle consulte les communes pour définir des prévisions par bassins de vie et notamment pour répartir l'habitat social, ce qui génère des débats (le dialogue n'est pas facile sur ce point, mais il se réalise).

En matière de transport, la communauté a réalisé un PDU avec beaucoup de concertation. Elle a ouvert 38 lignes, qui irriguent tout le territoire et qui sont complétées par un TAD (transport à domicile). Il est prévu un « grand contournement » et des pôles d'échanges sur les deux gares de Voiron et de Rives.

Le président souhaite traiter cette question. La communauté d'agglomération a décidé d'apporter une information systématique au sein de chaque conseil municipal, lorsqu'une question aborde spécifiquement la commune concernée.

Le conseil de développement

Il entend bien assumer son rôle pour produire des propositions constructives. Il s'auto-saisit volontiers de questions diverses qui trouvent ou non écho auprès des élus. Il en fut ainsi d'un observatoire sur la fiscalité locale, communale et intercommunale, que construisent progressi-

vement quelques membres avertis. Le financement des services, des charges de centralité, des « aménités rurales » et le problème des différences de pression fiscale entre les communes urbaines et rurales, sont en effet sous-jacents dans les propos des élus, mais ne sont pas traités ni réellement mis à plat. La question de l'égalité d'accès aux services et à l'économie entre communes du nord et du sud entre également dans les préoccupations du conseil. Par ailleurs celui-ci juge que le dialogue urbain-rural devrait également se réaliser davantage avec la METRO de Grenoble, sur quelques grands sujets (fonctions urbaines, économie, santé, formation, transports...).

Des applications concrètes

Économie

Le territoire compte 3700 entreprises et 30 000 emplois. Il profite de l'attraction et du potentiel de recherche de Grenoble (près de 60 000 étudiants, plus de 18 000 chercheurs et 220 laboratoires). L'action de la communauté ne se réduit pas à la commercialisation des parcelles de sa zone d'activités de référence, Centr'Alp (600 hectares dont 200 sont vendus). Elle propose toute une gamme de produits d'implantation qui va jusqu'aux terrains et aux bâtiments pour le commerce et l'artisanat sur tout le territoire. Une animation économique et un guichet unique d'appui sont opérationnels pour le développement endogène, et une aide aux communes est réalisée pour la mise en réseau des sites et l'appui aux petites entreprises, qui s'avère être plus qu'une mission de proximité. À noter que la communauté aide les entreprises à se structurer en réseau. Enfin la promotion touristique est une compétence assurée par la communauté et bien appréciée par les communes rurales (montage de produits, site Internet, office de tourisme, sentiers...).

Agriculture

Le secteur concerne 500 familles et plus de 1000 emplois et représente un enjeu fort pour le maintien du cadre de vie en zone de pression foncière forte. La communauté d'agglomération a réalisé et signé avec les agriculteurs et leurs organisations une charte intercommunale agricole, complétée par un volet environnemental et par un schéma général des espaces naturels. Elle a permis de faire remonter des éléments dans le schéma de secteur du Pays Voironnais. Elle a également créé un programme d'actions et un fonds spécifique contribuant aux installations, aux mises aux normes, aux mesures agro-environnementales, à la préservation du patrimoine bâti, et à la vente directe avec la très dynamique association des agriculteurs de l'Y grenoblois, l'ADAYG. Ce fonds intervient souvent en cofinancement de programmes régionaux ou européens (notamment le nouveau Leader).

Services

La communauté gère les déchets, l'eau potable et l'assainissement pour les 34 communes. Le réseau d'eau a été rénové (et les prix progressivement lissés).

En matière de solidarité, la communauté gère une Maison de l'emploi avec des permanences dans sept communes.

Elle coordonne et cofinance l'aide aux personnes âgées et toute l'aide à domicile, et gère une résidence médicalisée et un guichet unique : « le Lien bleu ».

La politique de la ville est intégrée dans le pôle social de la communauté. Elle s'efforce d'élargir les actions jeunesse à l'ensemble du territoire : parmi toutes ces actions, un appel à projet pour les jeunes citoyens a récompensé en 2008 treize projets sur le thème « Imagine le monde de demain »... En matière d'enfance, la communauté gère les différents contrats CAF et des services par bassins de vie. À noter qu'il existe un « bébé bus », et qu'une crèche est à l'étude sur la zone d'activités Centr'Alp. ■

Le point de vue des enquêteurs

Ici chacun est convaincu de la nécessité d'exister avec un modèle de développement équilibré, jugé préférable à une intégration dans la métropole voisine. Il s'agit d'un modèle construit sur la dualité entre un cadre de vie rural préservé et une petite ville, pôle de services, en marge d'une agglomération d'importance dont le dynamisme et les grandes fonctions (formation, recherche, santé, infrastructures...) profitent à tous. Il est vrai que cette structuration permet de travailler de manière très ciblée sur les enjeux locaux et de bien accompagner la périurbanisation. Le dialogue urbain-rural est réalisé dans les instances de la communauté, puis par l'intermédiaire des services. Il est impulsé par un groupe « locomotive » un peu informel, composé des principaux vice-présidents, des directeurs généraux et de quelques cadres des quatre pôles, qui se réunissent régulièrement pour cultiver une vision globale et transversale. Il faut souligner que la structuration en une seule grande intercommunalité rurale et urbaine ne permet pas de gommer « d'un seul coup » les anciens clivages. Le dialogue se construit lentement, pas à pas, avec un service technique et un conseil de développement qui poussent à la réflexion au travers des très nombreux schémas. Il reste des marges de progrès : pour mieux travailler en commission, pour relayer la politique et le dialogue jusque dans les communes, pour mettre à plat les épineuses questions d'équité fiscale (car la mise à niveau des compétences sur tout le territoire coûte cher), et enfin pour structurer le dialogue avec la METRO de Grenoble, voire avec les autres pôles d'un réseau métropolitain en devenir. Une démarche d'actualisation du projet de territoire est en route, avec en vue un Agenda 21. ■

Liste des sigles utilisés dans cet ouvrage

AMAP	Association pour le maintien d'une agriculture paysanne
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
ATEnEE	Actions territoriales pour l'environnement et l'efficacité énergétique
CIADT	Comité interministériel de l'aménagement et de développement du territoire
CAF	Caisse d'allocations familiales
CPIE	Centre permanent d'initiatives pour l'environnement
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
DDEA	Direction départementale de l'Équipement et de l'Agriculture
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FCTVA	Fonds de compensation pour la TVA
GIP	Groupement d'intérêt public
ORAC	Opération de restructuration de l'artisanat et du commerce
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAU	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SRADT	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
TIC	Technologie de l'information et de la communication
TP	Taxe professionnelle
TPU	Taxe professionnelle unique
PDU	Plan de déplacement urbain
PLH	Plan local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme

Achévé d'imprimer en décembre 2209

conception-réalisation Studio graph

www.studiograph.net