Journée d'information et d'échanges

Projets de territoire des E.P.C.I

Retours d'expériences et panel de méthodes

Jeudi 6 juillet 2017 à VetAgro Sup - 63370 LEMPDES.

Avec le soutien de cget

Expériences de territoires

Interview de deux territoires, questions avec la salle et réactions de Mohammed CHAHID, consultant & Professeur associé à l'Université Clermont Auvergne.

► Communauté de communes du Pays de Craponne * (43)
Intervention de *Laurent MIRMAND, Maire de Craponne-sur-Arzon et Charlène DUVERNOIS, chargée de mission « centre bourg ». * Depuis le 01/01/17 la communauté de communes a fusionné avec la Communauté d'Agglomération du Puy-en-Velay.*

► Communauté d'agglomération Loire Forez (42)
Intervention de Patricia Faye Chazal, Directrice du pôle développement territorial & de la performance et qualité.

Pour des informations complémentaires, téléchargez les fiches synthétiques de présentation du territoire et les diaporamas de présentation du projet de territoire.

Pourquoi un projet de territoire ?

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DE CRAPONNE

Des fermetures d'usine comme élément déclencheur

La commune centre, Craponne-sur-Arzon, a perdu 1 000 habitants dans les années 90 notamment à cause de la fermeture de deux usines. Les élus ont fait le constat que le territoire a des atouts mais se sont interrogés sur la façon de les utiliser pour rebondir. Ils sont arrivés à la conclusion qu'il était nécessaire d'entamer une réflexion sur un projet global pour le territoire, un projet qui s'affranchisse des limites administratives et qui soit basé sur les atouts du territoire.

COMMUNAUTÉ d'AGGLOMÉRATION LOIRE-FOREZ

Un contexte de fusion intercommunale comme élément déclencheur

Le projet de territoire a été conduit en 2016 dans le cadre de la fusion / extension de la Communauté d'agglomération Loire Forez avec le regroupement de quatre intercommunalités : Loire-Forez, le Pays d'Astrée, les Montagnes du Haut-Forez et une partie de la communauté de communes du Pays de Saint-bonnet-le-Château. La démarche avait pour objectif de préfigurer cette nouvelle intercommunalité, d'anticiper les conditions de réussite de ce « mariage » en permettant aux élus de se connaître et d'échanger, en partageant une vision commune du territoire.

Le travail de préfiguration a été lancé dès février 2016 avec la mise en place de 12 groupes de travail dont un groupe de travail sur le projet de territoire. Tout au long de l'année 2016, les techniciens et les exécutifs se sont mobilisés pour aboutir à une feuille de route pour 2017-2020. Cette dernière a été adoptée le 4 juillet 2017. Elle intègre le projet de territoire, mais présente également la gouvernance de la nouvelle intercommunalité et l'harmonisation des compétences.

Quelles ont été les étapes du projet de territoire ?

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DE CRAPONNE

Deux étapes complémentaires :

2013 - 2015 : candidature LEADER portée par le GAL du Velay et réalisation d'un projet de territoire avec l'Agence Régionale de Développement des Territoires d'Auvergne.

► Recensement des projets portés sur l'ensemble du territoire (+ de 60 projets porté par des associations, le privé, les collectivités…)
► Définition de 5 axes pour le projet de territoire :
- Un territoire entreprenant et actif
- Un territoire où il fait bon vivre
- Un territoire respectueux de son environnement
- Un territoire de lien social intergénérationnel
- Un territoire reconnu

Appel à la population pour faire remonter des projets sur les 5 axes d'orientation du programme :
- Contribution à la rédaction de la candidature LEADER Pays du Velay
- Réflexion sur les orientations du programme et leur priorisation

A contrario, cette démarche n'a pas permis de dépasser les limites administratives du territoire alors que les pôles urbains importants se situent à proximité de l'EPCI (Saint-Etienne, Clermont-Ferrand, Le Puy-en-Velay).

➔ Organisation de 3 séminaires en soirée (50 participants à chaque fois).
- l'organisation en soirée a favorisé la participation des habitants mais pas celle des partenaires.

➔ A l'approche des élections municipales, pause dans la démarche pour permettre à la prochaine équipe municipale de poursuivre le travail sur la définition des actions.

2015-2016 : « atelier des territoires[1] », animé par la DREAL Auvergne et la DDT 43 sur la thématique « Les ressources inexploitées, un atout pour une nouvelle dynamique des territoires ruraux ».

[1] La démarche atelier des territoires a été présentée et expérimentée au cours d'un atelier lors de cette journée. Retrouvez les principaux éléments de la démarche ici : https://www.plate-forme21.fr/restitutions-d-animations/comptes-rendus-accessibles-a-tous/article/projets-de-territoire-des-e-p-c-i

➔ Recours systématique à un bureau d'étude extérieur pour accompagner le territoire.

Mobilisation de la société civile au côté des élus (groupe de travail : 50% élus, 50% société civile). Les personnes étaient invitées à rejoindre le groupe en fonction de leurs compétences et/ou de leur capacité à être en contradiction avec des orientations et habitudes de faire prises par la collectivité. L'objectif était de pouvoir susciter le débat et d'apporter de nouvelles idées.

➔ Mobilisation en différents cercles : 1. Elus et société civile ; 2. Partenaires.

COMMUNAUTÉ d'AGGLOMÉRATION LOIRE-FOREZ

Deux projets de territoire préexistant à la création du nouvel EPCI.

Des projets de territoires avaient été conduits précédemment sur deux des quatre intercommunalités fusionnées (ex-périmètre de Loire-Forez – 45 communes – et sur le pays d'Astrée – 18 communes).
Sur le pays d'Astrée, une première charte du territoire, adoptée dès 1999, avait permis de rebondir suite à la crise de la métallurgie et la perte du principal employeur. Les mouvements associatifs issus notamment du monde agricole ont joué un réel rôle dans la démarche citoyenne. Un site de proximité a été créé avec deux intercommunalités voisines.
Sur Loire-Forez, le projet de territoire avait accompagné la mise en place de la communauté d'agglomération, créée autour de deux villes centre (Montbrison et Saint Just Saint Rambert) et de territoires ruraux.

Adoption SDCI et réinterrogation des projets de territoire

Avec l'adoption du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), les projets de territoire ont été réinterrogés au vu de la dimension nouvelle de la communauté d'agglomération : 130 conseillers communautaires, 88 communes, 108000 habitants.

Du portrait du territoire à l'adoption d'une feuille de route

Au cours de deux séminaires en 2016, les élus et techniciens ont dressé dans un premier temps le portrait du territoire : quelle perception ? Quelle vision ? Quelles spécificités ? Les mots utilisés étaient souvent similaires : contrastes, diversité, pays d'art et d'histoire… Ils ont aussi échangé sur les questions de gouvernance et exprimé la volonté de rester au plus près des communes et des citoyens.

Ces deux séminaires ont permis de déboucher sur un diagnostic partagé, un socle de quatre valeurs communes et la définition des intentions stratégiques majeures sur le territoire.

Les 4 valeurs	***Les 4 intentions stratégiques***
Développer la solidarité entre les femmes et les hommes du territoire	Favoriser une citoyenneté ambitieuse
Mettre en cohérence l'aménagement du territoire	Entretenir et accompagner une dynamique économique positive en plaine comme en montagne
Mutualiser des services et des moyens	Capitaliser sur une position géostratégique et touristique favorable
Rendre visibles l'influence et la performance du territoire	Garantir et préserver le cadre de vie et l'environnement par un aménagement durable du territoire.

Une sectorisation du territoire (six secteurs) a été mise en place avec des conseillers délégués référents chargés d'animer des réunions mensuelles, qui ont permis en 2017 par deux fois, de faire remonter les enjeux et contribuer à la feuille de route.

Les travaux ont permis d'acter la gouvernance de l'agglomération et son fonctionnement pour garantir une qualité de service avec une harmonisation tarifaire et des compétences.

Au vu des délais, la société civile n'a pu être associée aux travaux. Une information a été diffusée à la population via un numéro spécial du magazine intercommunal.

Quel a été l'impact du projet pour le territoire, ses élus et ses agents ?

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DE CRAPONNE

Le premier projet a permis la création d'un véritable réseau de partenaires, ce qui fait qu'aujourd'hui, dès que la collectivité a un projet, elle n'a aucun mal à tous les réunir pour l'enrichir et être conseillée.

Le projet de territoire a finalement permis d'articuler et de trouver des synergies entre des projets, des volontés locales (élus, associations, société civile) et des institutions (accompagnement, conseil ou financement). Cela a également permis d'apporter un véritable argumentaire pour répondre à des appels à projets ou pour expliquer les projets portés à la population.

Cela a également permis un vrai travail sur l'institution pour remettre à plat des pratiques parfois anciennes et qui n'étaient plus adaptées aux attentes des citoyens.

Le côté négatif est que le projet de territoire peut parfois paraitre trop stratégique et donc réservé à un petit nombre d'initiés.

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION LOIRE-FOREZ

Le travail de préfiguration engagé dès le printemps 2016 sous l'impulsion des élus des quatre territoires a permis de partager les fondements d'un territoire vécu et cohérent, de sécuriser le processus technique de la fusion, d'installer des habitudes de travail pour favoriser la mise en route la plus efficace possible de la nouvelle agglomération.

Il a également permis de définir les conditions de réussite de l'union en préservant les logiques communautaires existantes et en harmonisant les compétences. Une nouvelle gouvernance est en place avec une forte implication des communes et une territorialisation de l'organisation pour être au plus près des citoyens. Le projet assure la continuité des projets engagés aujourd'hui à travers le plan pluriannuel d'investissement et vise une solidarité financière permettant d'assurer une trajectoire viable des collectivités. La démarche permet collectivement d'affirmer la nouvelle identité de cette nouvelle agglomération.

La feuille de route politique facilite le positionnement de l'agglomération pour répondre à des appels à projets et mobiliser des financements : territoire à énergie positive, contractualisation avec le Département, la Région…

QUESTIONS DE LA SALLE

Q : la démarche engagée est-elle un projet communautaire ou un projet de territoire ?

Com d'agglo Loire Forez : c'est un premier pas vers un projet de territoire qui reste à construire dans le cadre de la nouvelle intercommunalité en associant les partenaires et la population.

Il s'agit d'une feuille de route qui a permis de dresser un diagnostic du territoire et de déboucher sur un socle de valeurs et d'orientations communes. Le projet a permis de mettre en place la gouvernance, l'organisation transversale des services de l'agglomération, des antennes au plus près des communes et des populations. Elle permet de finaliser un plan de mandat jusqu'en 2020. La construction d'un projet de territoire est envisagée dès 2019.

Q : quelles sont les interactions entre les deux démarches engagées et le nouvel EPCI issu de la fusion avec l'agglomération du Puy-en-Velay ?

ComCom. Pays de Craponne : aujourd'hui le partage de la feuille de route est très complexe car l'Agglomération du Puy n'est pas prête à définir l'intérêt communautaire, la structuration n'est pas encore opérationnelle sur ce point et d'ailleurs un projet de territoire est en cours d'élaboration. Il n'y a donc pas de feuille de route stratégique communiquée aujourd'hui dans la nouvelle agglomération mais uniquement une volonté de faire la distinction communes vs communauté de communes.

Q : Est-il nécessaire de faire appel à un bureau d'étude lorsque l'on fait un projet de territoire ?

ComCom. Pays de Craponne : oui, pour avoir un acteur neutre et une nouvelle approche des institutions comme le travail sur les intuitions apportées par l'Atelier des Territoires. Cela permet de rajouter un grain de folie, de sortir du contexte local et d'engager des réflexions à 30 ans. Le bureau d'étude est là pour interpeller les participants.

Q : Qui a écrit les cahiers des charges ?

ComCom. Pays de Craponne : sur le 1er projet, l'ARDTA et les élus du territoire ont conjointement réalisé le document tandis que pour l'Atelier des territoires, c'est uniquement la DREAL et la DDT qui s'en sont chargé d'où l'impression par les élus d'être des « cobayes ».

Q : Comment êtes-vous allés plus loin que les limites administratives de votre territoire ?

ComCom. Pays de Craponne : la communauté de communes l'avait amorcé avant la fusion grâce à l'accueil d'actif. La communauté de communes du Pays de Craponne avait fédéré une opération d'accueil de nouvelles populations avec 6 EPCI voisines issues de 3 départements et 2 régions différentes. L'EPCI était également lauréate d'un appel à projet Massif central et donc membre d'un réseau de 40 territoires travaillant sur l'accueil.

La limite est aussi celle que se donne la collectivité comme périmètre d'intervention. Avec ces sessions d'accueil « Mon avenir sur un Plateau », des stands ont été montés dans des festivals locaux qui ont une renommée allant au-delà des limites administrative comme le festival de country ou celui de la pomme de terre.

L'Atelier de Territoires et son étape de visite en bus ont également permis de (re)découvrir le territoire : certains élus connaissaient bien leur commune mais parfois très mal celle d'à côté, même s'ils habitaient le territoire depuis de nombreuses années. La visite en bus a été une grosse plus-value de ce côté-là.

Aujourd'hui des ponts ont été tissés avec la cité du design de Saint-Etienne notamment dans la réalisation de mobilier pour les chemins de randonnées.

L'avantage du projet de territoire est que l'EPCI/ la commune devient bien plus visible vis-à-vis de l'extérieur par les partenaires mais aussi par les autres territoires.

Com d'agglo Loire Forez : Loire Forez s'est attaché à travailler avec les partenaires tant de l'agglomération stéphanoise que du Massif central. Un partenariat en cours de finalisation avec Saint-Etienne Métropole pour un projet de convention autour du développement économique, des formations, des infrastructures. Le territoire est impliqué dans les actions Massif central depuis de nombreuses années. Exemple : des actions sont en cours avec le PNR du Livradois Forez et la communauté d'Ambert Livradois Forez dans le cadre du pôle pleine nature.

Q : Les agriculteurs étaient-ils impliqués dans la démarche ?

ComCom. Pays de Craponne : malgré des thématiques qui étaient fortement en lien avec l'agriculture, très peu se sont mobilisés. Des acteurs de la filière bois ont rejoint les groupes de travail à la fin du processus.

Com d'agglo Loire Forez : sur le territoire de Loire Forez, les approches de développement territorial se sont fortement inspirées des milieux agricoles. Le château de Goutelas est un creuset de développement local et témoigne de cette collaboration.

Q : Comment le projet de territoire a changé vos façons de faire ?

ComCom. Pays de Craponne : le fait de travailler à une stratégie globale jusqu'à 30 ans a donné plus de cohérence en matière d'action, surtout vis-à-vis des partenaires. Ce sont de véritables lignes directrices qui ont émergées de ces travaux. Cela a également permis de fédérer les équipes techniques et élues autour d'un projet fort.

De même, cela a permis de révéler la ressource humaine présente sur le territoire avec des personnes attachées à leurs villages, avec de véritables savoir-faire.

Le projet de territoire a aussi changé la façon de voir la collectivité par les habitants : ils viennent plus facilement à la communauté de communes ou à la mairie quand ils ont un projet. Il est aussi plus facile d'argumenter les projets de la collectivité vis-à-vis des habitants comme la construction et la localisation d'une maison de santé par exemple.

C'est également un catalyseur pour appeler des subventions. Entre 2015 et 2016, l'EPCI a été lauréate de l'Appel à projet centre-bourg, TEPCV, Massif central Accueil, FISAC.

Le fait de travailler sur des projets de territoire a également établi une relation de confiance entre les élus et les techniciens tout en ouvrant l'esprit de certains (la commune nouvelle n'est plus un tabou par exemple).

La question qui se pose aujourd'hui avec les nouvelles intercommunalité XXL est de pouvoir garder cette proximité avec les élus et les habitants et de faire des forces vives du territoire de véritables leviers de développement.

Prise de recul sur les témoignages par Mohammed Chahid

Plusieurs constats peuvent être posés suite aux témoignages des démarches de projet de territoires de l'ancienne communauté de communes du Pays de Craponne-sur-Arzon et de la communauté d'agglomération Loire-Forez :

La nécessité du temps pour construire et prendre du recul

Il y a un manque de recul sur les nouvelles structures créées suite à l'application de la Loi NOTRe (création des nouvelles intercommunalités). Nous sommes encore dans le temps du « raconte-moi ta fusion » plus que « raconte-moi ton projet de territoire ». Aussi, d'ici environ deux ans, il sera intéressant de se reposer la question de ces projets, une fois les périmètres, les compétences et les modes de gouvernance stabilisés.

Auparavant, la construction d'un projet de territoire nécessitait du temps (2/3 ans) et impliquait de la formation, un diagnostic, des échanges d'expériences, une définition des perspectives de développement… Les territoires prenaient le temps de se parler, de se connaître et de construire. Dorénavant les démarches de projets de territoires

sont structurées, programmées, planifiées et sont devenues très technocratiques. Ces démarches sont imposées par les différentes réformes d'organisation territoriale qui laissent peu de temps à l'élaboration d'un projet de vie.

Au-delà de la fusion, quels objectifs pour les projets de territoire ?

Un autre point qui mérite une préoccupation particulière reste la définition de l'objectif du projet de territoire. Le seul objectif de préparer un regroupement ou anticiper une fusion ne peut servir à lui tout seul de raison suffisante à l'élaboration d'un projet de territoire. Les objectifs de la loi NOTRe – à savoir comment créer des locomotives économiques avec les métropoles et comment créer des ensembles plus cohérents et resserrés pesant moins lourd sur les dépenses publiques notamment avec le regroupement des intercommunalités – ont été oubliés dans la bataille. En bref, aux côtés de l'Etat, les territoires de France doivent contribuer à aller chercher des points de croissance. De plus, un projet de territoire ne saurait se résumer qu'à un axe stratégique économique et organisationnel, afin de créer de l'emploi. Cette vision reste limitée et oublie les valeurs du territoire.

La nécessité de sortir des périmètres administratifs et institutionnels

Une autre difficulté réside dans le fait que le périmètre d'un projet de territoire reste trop souvent contenu aux limites administratives, alors que le territoire vécu est beaucoup plus large. Il faut donc savoir sortir des limites institutionnelles et travailler sur des échelles de territoires élargies.

Pour autant, des pistes facilitant la cohérence des projets des territoires existent, notamment par la construction de partenariats avec des territoires ruraux voisins, la recherche de rapport de complémentarité avec le milieu urbain ou encore l'optimisation de l'articulation avec les niveaux supra-territoriaux (niveau départemental et régional), articulation qui pourrait être revue dans le cadre d'une éventuelle réforme des départements.

La réforme territoriale, en fusionnant les structures et en mutualisant les services d'appui, facilite l'accès à de l'ingénierie de développement pour des territoires qui en étaient dépourvus, peut permettre la constitution de « leader économiques territoriaux » en capacité d'entraîner des territoires voisins, et favoriserait la coopération et la concrétisation d'un projet partagé de territoire.

Sur ce sujet, il faudra se servir de l'expérience des grands territoires (PETR) ou ceux qui ont presque disparu (les Pays) et être vigilant sur le fait que ces superstructures ne deviennent pas exagérément technocratiques.

De l'approche sensible du territoire à la traduction du projet sur le terrain

On peut tout de même se féliciter de la tendance suivie actuellement pour définir des projets de territoire en partant de visites « terrain » permettant de mieux connaître les partenaires, et de temps réflexion sur des délais ultra-courts impulsant une dynamique de groupe plus facile à maintenir. Il ne faut pas pour autant perdre de vue la nécessité d'élaborer une feuille de route avec des actions opérationnelles et détaillées pour traduire dans les faits le projet, et être réaliste sur les investissements et les montages à réaliser.

Les projets de territoire, un enjeu particulièrement fort dans les territoires ruraux ?

Ces questions sont évidemment celles que se posent principalement les territoires ruraux, notamment en déprise démographique et économique, en plus des critères de taille et d'éloignement. Le milieu rural est souvent considéré comme le « négatif » de l'urbain et de fait mis en opposition avec lui. Constat confirmé par la récente entrée en force du « rural » dans certains périmètres urbains pour atteindre une masse critique et prétendre au statut d'agglomération ou de métropoles rendant ainsi le rural méfiant vis-à-vis de la « ville » (loi NOTRe et MAPTAM).

Des projets de territoires en lien avec les citoyens

Enfin, ces démarches de projets sont l'occasion de discuter avec la population et les acteurs locaux mais là-dessus, nous sommes encore très peu expérimentés sur la construction d'un projet partagé avec la population, et ce, malgré

la création des Conseils de Développement issus de la loi NOTRe.

Il ne faut pas oublier qu'un projet de territoire doit avant tout donner envie aux citoyens et aux entrepreneurs de venir s'installer sur un territoire, et être in-fine, le vecteur d'un territoire rêvé et désiré.