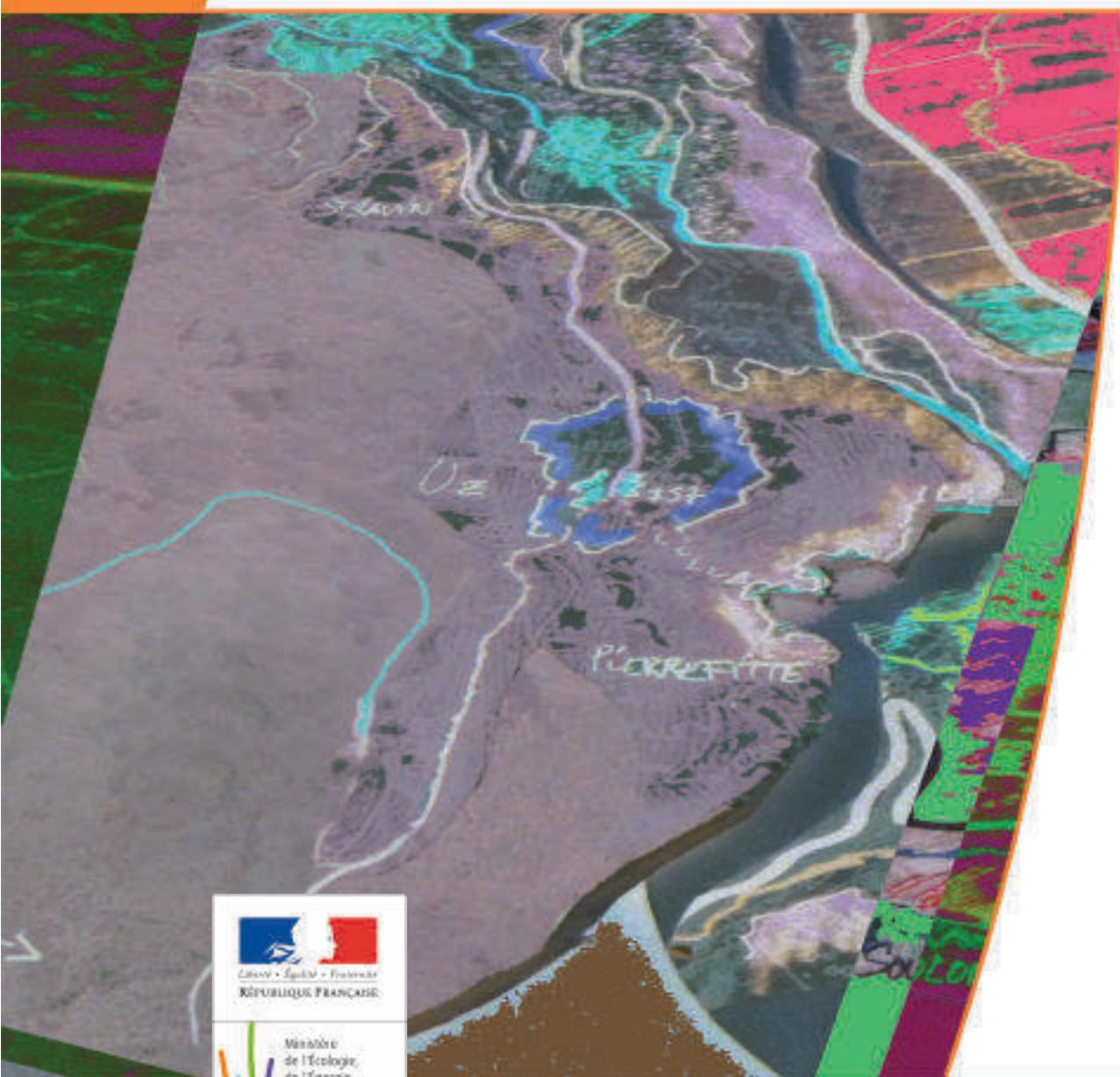


# Synthèse des débats

## Atelier Montagne 2009

Les Actes du 25 mai 2009



Ressources, territoires, habitats et logement  
Énergie et climat  
Prévention des risques  
Développement durable  
Infrastructures, transports et mer

Présent  
pour  
l'avenir



Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la Mer  
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat



# Actes de l'Atelier Montagne - 25 mai 2009

Débats animés par Martin Vanier, *géographe*

## Ouverture

---

Etienne Crépon, *directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages*

## Présentation de la démarche de l'Atelier

---

Cristina Garcez, *bureau des stratégies territoriales (DHUP), responsable de l'atelier national*

La démarche

La méthode

Les acteurs de l'Atelier montagne

## Mise en projet sur trois territoires de moyenne montagne

---

La démarche projet

Alain Marguerit, *mandataire de l'équipe-projet, paysagiste*  
Arnaud Tresvaux du Fraval, *environnementaliste*

Présentation des projets de l'atelier par Alain Marguerit et les élus

- Communauté de communes du Haut-Allier – Lozère
- Vallée des Gaves – Pyrénées
- Communauté de communes des Rousses – Jura

## Les nouveaux rendez-vous du projet

---

Débat avec les préfets et les DDE ou DDEA des trois sites

La parole aux élus

## Table ronde 1 : Le passage du projet à l'action

---

Débat avec la salle

Christophe Priou, *député-Maire de Guérande*  
Christian Devillers, *architecte-urbaniste*  
Michel Corajoud, *paysagiste*

## Table-ronde 2: Les métiers de l'État dans la démarche de projet

---

Jean-Marc Michel, *directeur général de l'Aménagement, du Logement et de la Nature*  
Christian Jouve, *commissaire du massif des Pyrénées*  
Bruno Lhuissier, *directeur du CETE de Lyon*  
Christophe Priou, *député-Maire de Guérande*  
Guy Malaval, *maire de Langogne*

## Synthèse

---

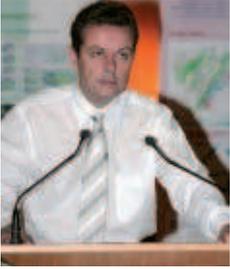
Bernard Debarbieux, *professeur de géographie de l'Université de Genève*

## Conclusion

---

Jean-Marc Michel, *directeur général de l'Aménagement, du Logement et de la Nature*

## Ouverture



**Etienne Crépon**, Directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages à la direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature

*Depuis un peu plus d'un an, dans le cadre d'une démarche innovante, nous avons travaillé ensemble, mettant le projet avant la réglementation, et nous avons accompagné les élus de ces trois territoires expérimentaux pour définir un projet, une stratégie à l'échelle du territoire, en remettant à plat notre approche culturelle des logiques de planification. Pourquoi un projet, une stratégie ? Parce que nous avons besoin d'un cap, d'une vision de long terme, pour avancer. La période que nous traversons renforce cette logique.*

*Définir une stratégie est complexe, pour tenir compte de tous les éléments et de toutes les logiques du développement durable, si complexes dans les territoires de moyenne montagne, afin de parvenir à une vision globale et ainsi, définir les grands axes de développement.*

*La démarche, menée pendant un an, a conduit à des débats vifs, tendus et énergiques quelquefois, mais toujours constructifs, qui ont permis à la direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (DGALN) de beaucoup apprendre.*

*Pourquoi avoir choisi la moyenne montagne ?*

*Probablement, ces territoires sont ceux où les problématiques du développement durable sont les plus aiguës. Ce sont eux qui subissent de la manière la plus rude, la plus immédiate, les impacts du changement climatique. Cela nous oblige à revisiter nos modèles de développement. C'est à cela que nous vous avons invités et que vous avez eu le courage de répondre présent.*

*Nous réunissons aujourd'hui les trois territoires qui sont allés au bout de la démarche. Il ne s'agit pas d'un point final, mais de l'ouverture d'une prospective. Une feuille de route vous a été remise à l'issue des ateliers. Il ne s'agit que d'une proposition de ce que pourrait être le développement de vos territoires.*

*Il vous revient, élus locaux, ayant la légitimité démocratique, de décider de ce que vous en ferez.*

*Vous pouvez ne pas en tenir compte ou en faire quelque chose qui vous aidera à définir vos orientations futures.*

*Mon souhait pour cette journée, dans un ultime bilan, est de savoir ce que cette démarche nous a apportés et comment l'utiliser demain : au travers des documents de planification ou en poussant tel ou tel projet opérationnel. Comment allons-nous faire fructifier ce temps passé en investissement pour le futur ?*

*Je vous remercie.*

# Présentation de la démarche de l'Atelier



**Cristina Garcez**, Chef du bureau des stratégies territoriales, responsable de l'atelier national - DHUP/DGALN

*Avant de laisser la parole aux élus de la montagne et à l'équipe projet pour qu'ils vous présentent ensemble les travaux que nous venons de conclure, je souhaite situer cette démarche dans la philosophie générale de l'atelier national que nous avons mis en place depuis trois ans.*

## La démarche

Il s'agit d'une méthode exploratoire du concept de projet spatial sur des territoires complexes - de grandes dimensions, ou complexes et de petites dimensions - où se concentrent des enjeux de développement et de préservation qui rentrent parfois en conflit. Faire projet dans ces territoires n'est pas évident car les enjeux s'entrecroisent sur des échelles diverses, ce qui rend difficile l'identification du territoire de projet sur lequel pourraient porter les choix politiques et les nécessaires solidarités. Nous manquons de références et de méthodes. Cela concerne les différents niveaux de collectivités, les responsables des projets, les services de l'État, chargés de les accompagner et également les disciplines de projet (architectes et paysagistes).

L'atelier propose d'explorer ces questions, en allant sur le terrain, pour créer des références. Les sites sont proposés par les services de l'État en accord avec les élus, ceci étant une condition nécessaire pour que l'atelier se poursuive.

**Nous avons commencé sur quatre sites littoraux en 2006** situés dans le Morbihan, la Vendée, le Pas-de-Calais et les Bouches-du-Rhône. Les trois premiers ont abouti à l'élaboration d'une stratégie.

L'équipe projet était constituée de Christian Devillers, architecte-urbaniste, Jean-Michel Roux, urbaniste-économiste, Antoine Haumont et Valérie Morel, géographes.

Le mode expérimental permettant d'ajuster et d'améliorer, **nous avons lancé en 2008 un nouvel atelier littoral** sur des bases plus consolidées, avec l'association étroite des élus dès le départ, formalisée par une candidature conjointe État/collectivités, un appel à projets et une sélection au niveau national.

Cinq nouveaux sites sont actuellement à l'étude : le Coutançais (Manche), la Baie de Morlaix (Finistère), Guérande (Pays de la Loire), la côte Vermeille et les Albères (Pyrénées Orientales) et Antibes (Alpes Maritimes).

L'équipe projet est constituée de Michel Corajoud, paysagiste, Laurent Davezies, économiste, Arnaud Tresvaux du Fraval, environnementaliste, et des architectes Alvaro Siza, Eduardo Souto de Moura, Luiggi Snozzi et Edith Girard.

## La méthode

L'atelier s'affranchit des limites institutionnelles pour croiser les connaissances, souvent hétérogènes et peu spatialisées, questionner les enjeux multiples et identifier le territoire de projet sur lequel des propositions concrètes d'organisation spatiale sont proposées et discutées.

L'approche est comparative et s'appuie sur plusieurs sites étudiés parallèlement. Cela nous permet de mieux comprendre les dynamiques globales, de mettre en évidence les points communs et de les décliner dans le projet de chacun des sites en respectant leurs particularités, les contextes et leur identité.

Une équipe de projet pluridisciplinaire est associée à chaque atelier. Elle accompagne l'État et les élus dans l'élaboration commune de la stratégie sur chaque site. Nous visons des équipes de haut niveau et expérimentées, ayant l'habitude de travailler en mode projet avec les élus et capables de faire des propositions dans le temps très court de l'atelier (un an et demi, maximum). L'équipe apporte un regard extérieur et complémentaire, elle n'a pas vocation à se substituer aux démarches locales.



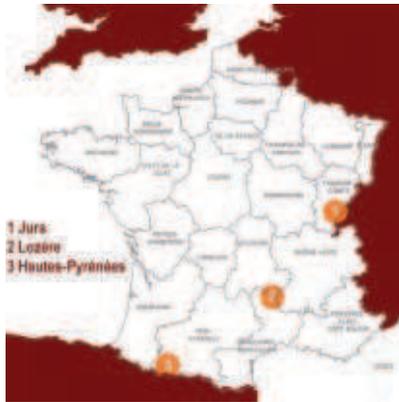
L'atelier a un fonctionnement collectif et de terrain, avec des visites sur place, certaines accompagnées des élus, et des séances de workshop où s'élaborent les projets. Il se présente comme un lieu d'expérimentation, de réflexion, de créativité et de dialogue, ouvrant des possibles et des nouvelles pistes.

Il agit par inversion du regard et des modes de faire : commencer par le projet pour tester le territoire, le système d'acteurs et susciter de nouvelles géométries de gouvernance ; inverser les méthodes habituelles séquencées par des étapes souvent très longues et sans lien (études préalables, diagnostics, enjeux, projet), pour aller à l'essentiel en intégrant le diagnostic au processus de projet ; réfléchir hors des dispositifs réglementaires, que l'on réajuste ensuite aux projets, pour leur donner des nouvelles cohérences.

L'atelier utilise la représentation graphique comme un outil majeur de dialogue : les maquettes, les croquis à la main (« la gomme qui parle parfois plus que le crayon »), font apparaître de nouvelles configurations de projets possibles et favorisent l'appropriation dans les différentes phases d'élaboration de la stratégie.

# L'atelier montagne : acteurs et déroulement

Cet atelier a été lancé en 2007 sur quatre sites proposés par les DDE de moyenne montagne. Trois sites ont été menés à terme et sont représentés aujourd'hui par leurs principaux élus :

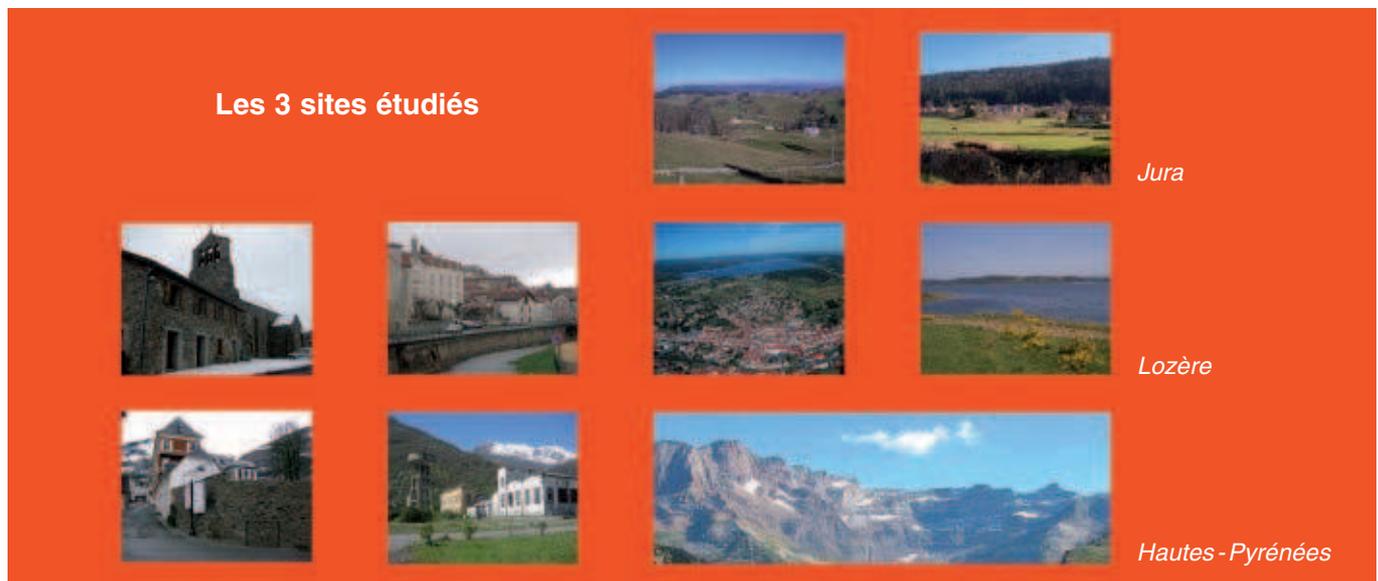


- **Le Jura**, représenté par la Communauté de communes des Rousses,
- **La Lozère**, représentée par la Communauté de communes du Haut-Allier,
- **Les Hautes-Pyrénées**, représentées par les cinq Communautés de communes et le Pays des vallées des Gaves.

L'équipe projet est constituée d'Alain Marguerit, paysagiste, Arnaud Tresvaux du Fraval, environnementaliste, Pascal Gontier, architecte, Christophe Blavot, spécialiste de l'écologie industrielle et territoriale et, en appui ponctuel, de Laurent Davezies, économiste.

L'atelier montagne est piloté par le bureau des stratégies territoriales de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP) à la DGALN, les Préfectures et les Directions Départementales de l'Équipement et de l'Agriculture (DDE ou DDEA), les élus des sites retenus, l'équipe projet et les Centres d'Etudes Techniques de l'Équipement (CETE) du ministère. D'autres services de l'État ou acteurs locaux ont pu être associés selon les sites (DIREN, ABF, Parcs naturels régionaux, ONF, SAFER, Commissariat de massif, Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement, Conseils Régionaux, Conseils Généraux), et les acteurs économiques.

Je remercie Sébastien Joubert, géographe et David Laborey, urbaniste, du bureau des stratégies territoriales, pour leur brillante collaboration à cet atelier.



## • *Les trois phases de l'atelier*

**La définition d'une stratégie** a été réalisée à partir :

- de l'analyse du territoire à différentes échelles (territoire d'influence, territoire de vie, territoire-paysage et territoire de projet) proposée par Alain Marguerit ;
- du croisement des thématiques liées à l'environnement proposé par Arnaud Tresvaux du Fraval ;
- d'une approche expérimentale de l'écologie industrielle appliquée au territoire proposée par Christophe Blavot ; d'une approche de l'écologie urbaine et architecturale proposée par Pascal Gontier. Laurent Davezies est venu compléter chaque site par une analyse des dynamiques territoriales.

La stratégie, issue du croisement et de l'itération de ces différentes approches, a été proposée par l'ensemble de l'équipe.

À l'issue de cette phase et sur les trois sites, les élus ont souhaité aller plus loin. Nous les avons accompagnés à travers des approfondissements et la déclinaison de la stratégie en projets.

**L'approfondissement et la mise en projets** ont été conduits à partir du récolement des projets locaux et de leur mise en relation au regard de la stratégie générale. L'équipe a proposé des ajustements en concertation avec les élus, pour ensuite produire des scénarios de développement durable rendant solidaires les différentes échelles ainsi que des zooms illustrant une organisation urbaine et architecturale. L'atelier a proposé également sur certains sites ciblés une expérimentation concrète des principes de l'écologie industrielle. Cette action émanant du travail de l'atelier est pilotée par le bureau des stratégies territoriales avec l'appui et l'expertise de Christophe Blavot.

À la fin de cette phase, l'atelier a proposé une feuille de route déclinant les pistes d'action dans le temps et en identifiant les acteurs selon les échelles concernées. À la demande de certains élus, l'atelier a su aussi passer à l'action, permettant d'enclencher la mise en œuvre de certains projets concrets, comme par exemple la zone industrielle multisite à Langogne, en relation avec le conseil régional.

**La comparaison des sites** et la mise en évidence des thématiques majeures sont l'objet de cette journée d'échange et de débat qui réunit l'ensemble des sites pour la première fois.

# Mise en projet sur trois territoires de moyenne montagne

## La démarche projet



**Alain Marguerit**, mandataire de l'équipe projet, paysagiste

Il ne s'agit pas de présenter une prestation, mais bien un projet d'équipe au cours duquel a primé le souci de savoir discuter, débattre, travailler ensemble. Il faut en effet changer notre façon de travailler si l'on veut avoir une chance d'avoir des résultats différents de ceux de nos prédécesseurs. Ce qui est présenté sur les panneaux est la résultante d'apports de chacun, dans des rôles différents.

La difficulté est d'installer la continuité et d'établir une confiance mutuelle en préservant la liberté de chaque acteur pour un projet commun à tous. Il s'agit aussi de dépasser les désaccords et les conflits pour instaurer une dynamique et faire que chacun « bouge », ce qui exige du temps (« échelle du temps long ») et suppose l'installation d'une continuité.

Dans la continuité de ce qu'a présenté Cristina Garcez, il faut revenir sur les trois phases de l'atelier :

- **Comprendre et se positionner**: l'équipe projet doit aider à faire partager un regard commun sur le territoire porté par les élus et définir une stratégie ;
- **Récoler et spatialiser**: récoler les projets et dessiner le paysage de demain avec les élus et les acteurs en pointant les synergies et les contradictions ;
- **Partager et transmettre**: pour imaginer comment poursuivre et comment devenir opérationnel (« aider les projets à grandir ») sans remettre en cause ce qui a fait l'objet d'un accord.



**Arnaud Tresvaux du Fraval**, environnementaliste

Pour ces trois territoires de moyenne montagne, six thématiques sont ressorties :

- **Agriculture**: il s'agit d'un thème central car soumis à une forte déprise entraînant une fermeture des paysages. Jusqu'où la déprise peut continuer? Qu'est-ce qu'un projet agricole? Comment anticiper une diversification des usages des terres agricoles? Comment prendre en compte les aspects fonciers? Comment gérer les questions de transmissions d'exploitations? Ces questions ont été abordées.
- **Forêt**: le pas de temps est plus important que pour l'agriculture et il s'agit de savoir comment développer une gestion accélérée de la forêt, avoir des ambitions plus fortes pour la filière bois et énergie en structurant davantage certains espaces tout en respectant la biodiversité.
- **Espaces intermédiaires**: quel devenir (gestion, délimitation, vision de ces territoires) pour les espaces intermédiaires caractérisés par une absence de gestion organisée, des espaces de déprise. S'agit-il d'un potentiel pour la filière bois-énergie ?

- **Déplacements**: ce sont des territoires caractérisés par une forte dépendance à la voiture individuelle (et donc énergétique) où se pose la question de la mutualisation des transports (entretien de voirie très coûteux en moyenne montagne) aux différentes échelles des territoires confrontés à de nombreux intervenants, de l'agglomération jusqu'aux petits villages.
- **Projet urbain**: définir le réseau d'espace public et délimiter des formes urbaines, asseoir ces villes en réseau, définir les limites à l'urbanisation.
- **Biodiversité, gestion des ressources et coopération territoriale**: instaurer une coopération territoriale pour traiter de biodiversité et de protection des ressources (définition d'espaces de conservation, identification des ressources énergétiques, gestion de l'eau, identification du besoin du parc de logements et bâtiments communaux en bois-énergie, évaluation et protection de la biodiversité)

Le tourisme n'a pas été traité en tant que tel car transversal aux six thématiques précédentes. Sur ces territoires, le tourisme seul ne peut pas être porteur de l'économie d'un territoire. Il doit venir en appui à l'économie locale.

## Présentation des projets de l'atelier par Alain Marguerit et les élus des 3 sites

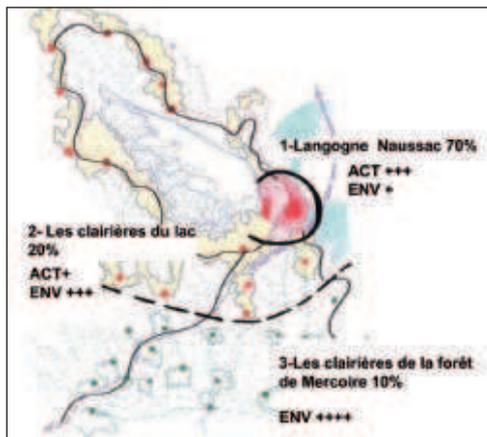
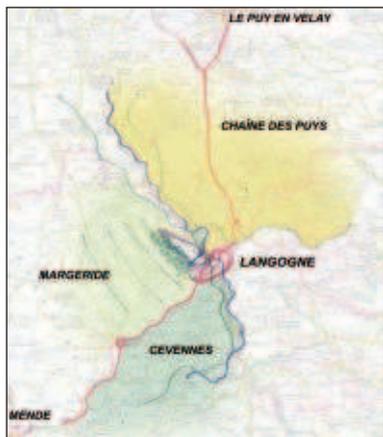
Pour chacun des sites, une présentation succincte du projet est faite par Alain Marguerit, puis les élus sont appelés à faire part de leur perception de la démarche, des points de stratégie retenus et des points particuliers sur lesquels ils souhaitent interpeler l'État.

### • *Lozère - Communauté de commune du Haut Allier*



La stratégie a été élaborée par des allers et retours entre le projet local et l'échelle régionale, croisés avec des thématiques transversales pour cerner le projet de territoire, puis décliner les actions par thématiques selon le court, le moyen ou le long terme.

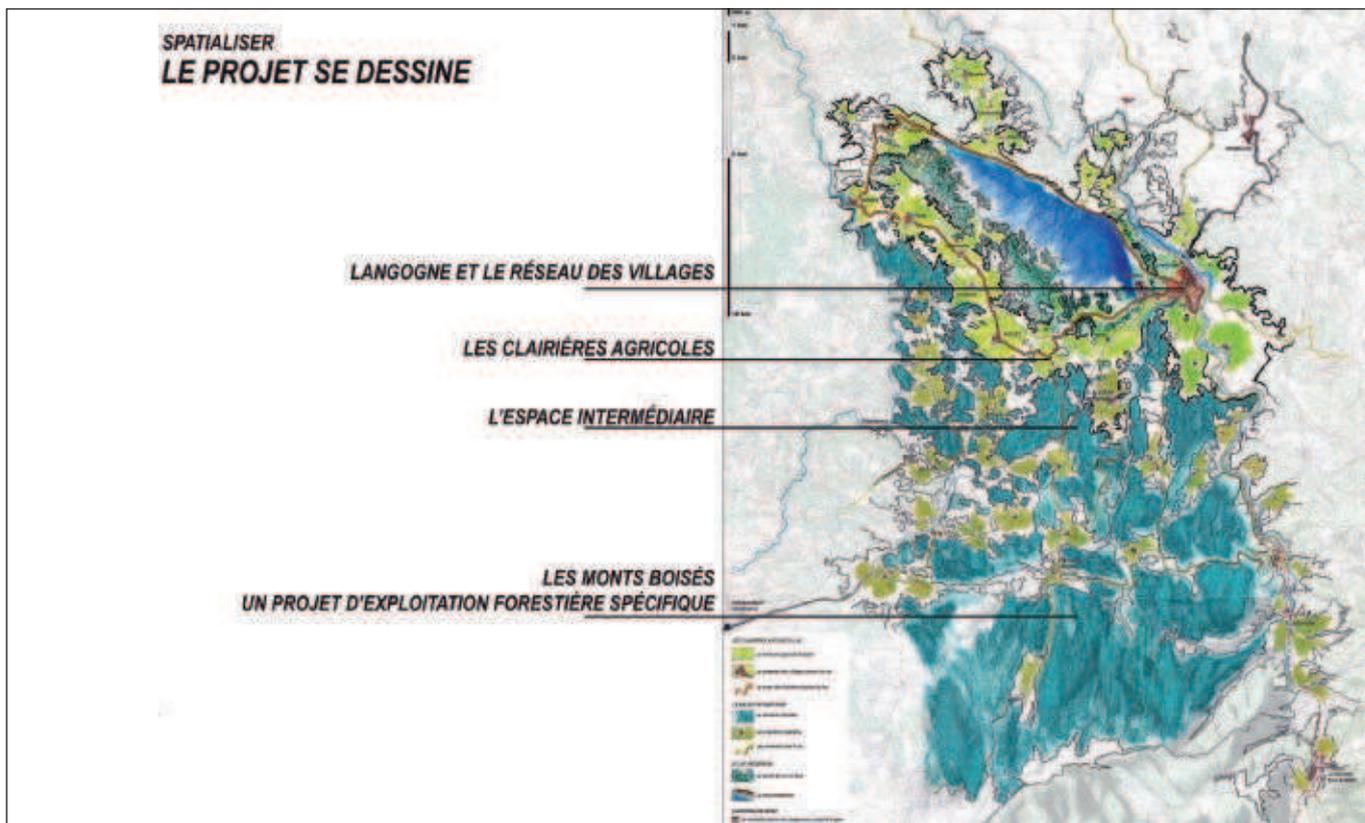
Ce territoire est aux confins de trois départements et autour du « lac » de Naussac, réservoir stratégique (assurant le soutien des débits de l'Allier et de la Loire afin de garantir la régulation thermique des centrales électriques sur la Loire).



Le territoire dispose d'un réseau fin et dense (avec de nombreux sentiers de grandes randonnées et deux axes routier et ferroviaire connaissant des incertitudes sur leur évolution), et doit préserver dans son développement une adaptabilité vis-à-vis du changement climatique.

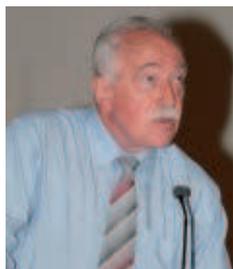
La stratégie proposée relativise la présence du réservoir et met en relation Langogne avec un chapelet cohérent et solidaire de villages.

*Se positionner: la stratégie de territoire*



*Spatialiser: le projet se dessine*

Elle propose également de tirer parti des ressources locales (forêt, pays des sources), du paysage (les espaces intermédiaires représentent une superficie équivalente aux espaces forestiers et agricoles utilisés), atout majeur, tout en recherchant une mutualisation des transports.



**Gérard Souchon**, Président de la Communauté de communes du Haut-Allier, Conseiller général du Canton de Langogne, souligne que cette Communauté de communes a été quasiment prescrite par la préfecture. Après avoir eu du mal à se constituer (les communes ne se sentaient pas toutes concernées par le « lac » de Naussac, seule la perspective de la TPU – taxe professionnelle unique - a levé les réticences), la recherche d'une stratégie d'avenir a souffert de nombreux tâtonnements, inquiétudes réciproques sur un avenir commun, malgré de nombreuses études censées apporter des pistes (SCOT, etc.).

L'Atelier Montagne a été proposé et accueilli avec réserve. Toutefois, l'équipe projet, avec les contributions des élus, des services de l'État, de Cristina Garcez, des chambres consulaires et acteurs économiques locaux, a su créer un déclic, apportant un regard extérieur neuf, pour mettre en valeur les atouts, en dessinant une cohérence, avec un projet commun gagnant la participation et l'adhésion de tous. Une stratégie durable du territoire commune se dessinait.

Il demeure un certain désarroi face aux nombreux problèmes qui se posent, et le territoire est dans l'attente d'une aide de tous bords. L'Atelier Montagne ne doit pas s'arrêter là. Il doit soutenir les élus pour trouver des solutions.

La solidarité nationale sur ce territoire doit jouer pour maintenir une attractivité qui maintienne en équilibre son activité économique.



**Guy Malaval**, Maire de Langogne, souligne la réussite de l'atelier, ayant réussi à dégager une vision à long terme pour le territoire. Cette vision est difficile à dégager au quotidien (« tête dans le guidon » et « mains dans le cambouis »). Il adresse ses félicitations au nom de tous les maires aux services du ministère et à l'équipe projet. Même si la démarche a été accueillie avec

scepticisme au début, ce n'est pas du temps perdu, grâce sans doute à la qualité des intervenants de la mission, mais aussi à leur imprégnation du territoire qui a permis l'établissement d'une confiance. La démarche a su déclencher des regards différents de ceux portés auparavant: obsession du tourisme, obsession du « lac », développement des zones d'activités dans la perspective d'une RN88 élargie, et l'avenir incertain de la voie ferrée à « prendre en main » en développant une activité fret avec la filière bois par exemple.

L'Atelier Montagne a déjà enclenché des processus opérationnels (repenser une zone d'activités multi-site, non plus liée à la route mais à intégrer à la ville et au réseau ferré).

Pour la suite, il n'est pas question que ces projets échappent aux élus. Toutefois, compte tenu de toutes les contraintes (sécurité de la RN88, risque inondation, désertification du centre-ville, loi littoral...), on a besoin de l'État, pour un Atelier Montagne bis, mais aussi de tous les autres: Région, Conseil Général. Comment faire pour mettre tout le monde autour de la table ?

L'Atelier Montagne a montré qu'il fallait abandonner l'approche diagnostic puis projet, pour partir du projet

(que le diagnostic s'adapte aux contraintes) en allant vers l'opérationnel. Sinon, c'est plus long, plus compliqué et le découragement risque d'être inévitable.



**Raymond Martin**, Maire de Rocles, témoigne de son adhésion à ce qui précède. Il ne s'agit pas d'« agrandir les étagères » pour une étude supplémentaire, ce qui était la crainte initiale. La confiance instaurée a permis à tous les élus de participer et de faire un petit bout de chemin ensemble. Il reste à suivre les projets et à les financer.

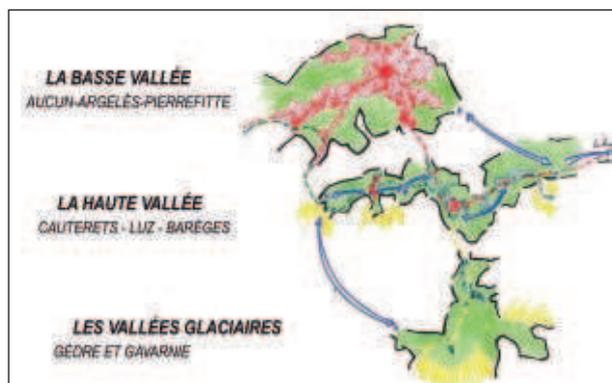
Il insiste sur des points particuliers de sa petite commune (200 habitants), notamment un manque de ressource en eau potable avec un déficit actuellement important (sur Langogne par exemple), située pourtant au bord du lac « réservoir ». Or l'eau est à la base du développement. De plus, les exploitations agricoles souffrent des problèmes de mise à disposition pérenne de foncier agricole. Le réseau viaire est par ailleurs dense, lourd à entretenir avec peu de moyens financiers et des conditions rudes qui détériorent beaucoup le réseau.

L'Atelier Montagne doit avoir une suite : il faut de l'aide et du financement pour des très petites communes.

### • Pyrénées - Pays de la Vallée des Gaves

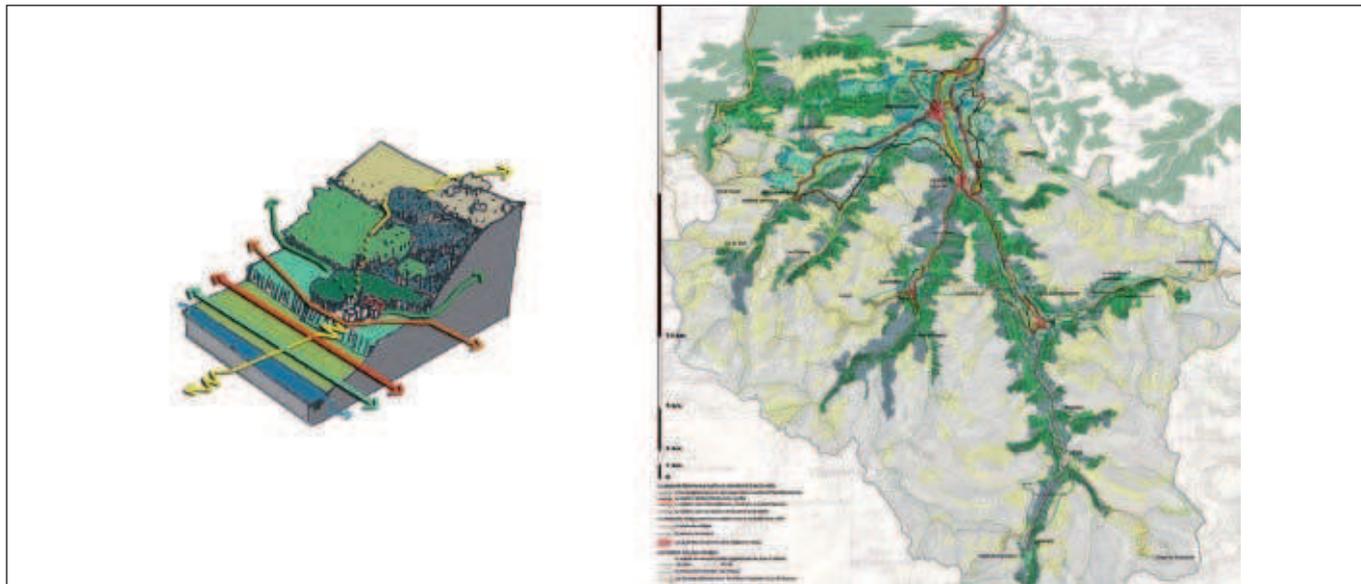


Ce territoire (quatre communautés de communes) est beaucoup plus vaste. Il se présente comme un chapelet de vallées qui irriguent le territoire et qui débouchent vers les sommets emblématiques. Ces vallées très étroites s'étagent en basses vallées de plaine (porteuses d'activité industrielle où l'on circule et habite), hautes vallées (sites identitaires du thermalisme et du pyrénéisme), et vallées glaciaires.



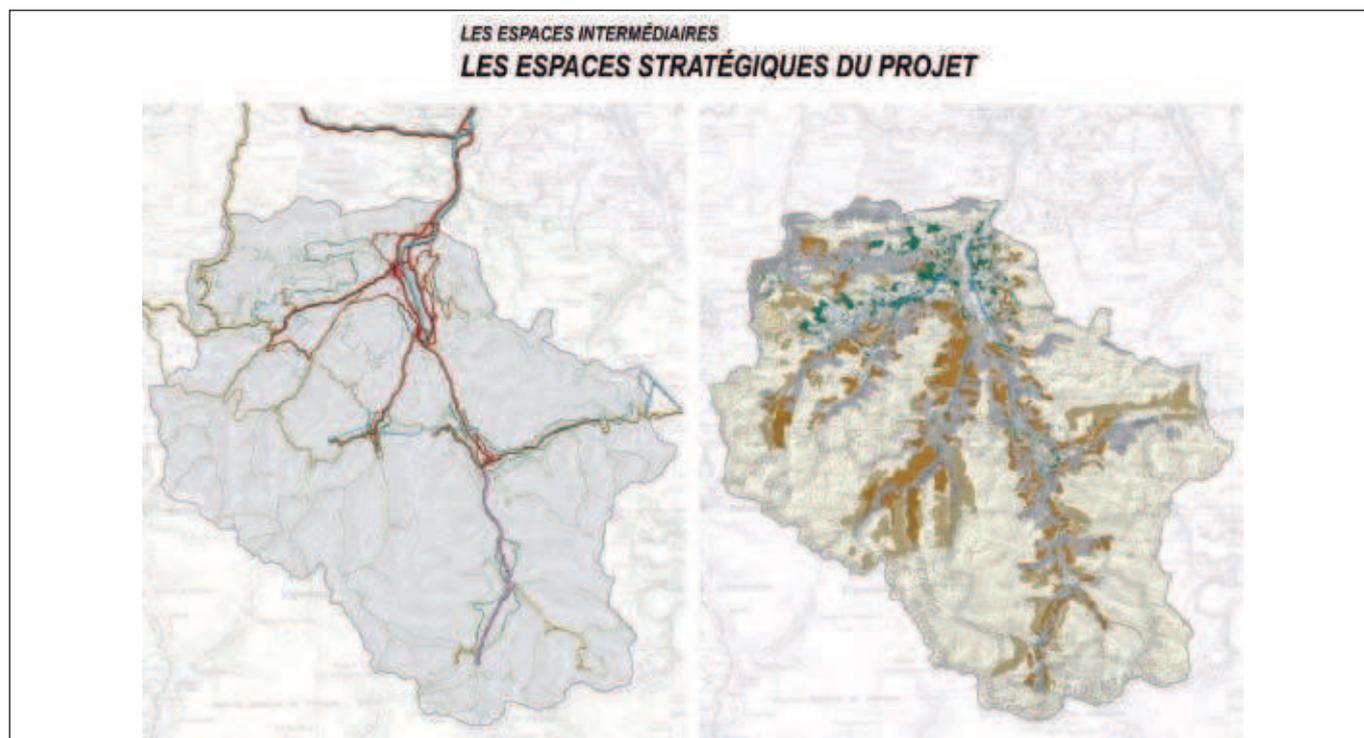
Se positionner: la stratégie de projet

La stratégie proposée consiste à ne plus exclusivement raisonner de l'aval vers l'amont mais plutôt par paliers. Elle repose, à l'inverse de la stratégie actuelle, sur un développement dans la basse vallée (agricole et industriel), une préservation des plaines agricoles en haute vallée (en développant les villages sur eux-mêmes et un habitat adapté sur les pentes) et le développement des activités environnementales des vallées glaciaires (forêts, pastoralisme, électricité...). Ces trois paliers sont très interdépendants de l'activité agricole, reposant sur des espaces rares et très vulnérables à l'urbanisation que sont les vallées.



*La mise en relation - Le projet global partagé*

Les espaces intermédiaires sont très vastes (80 %) sur ce territoire (ni agriculture, ni forêt, parfois difficiles d'accès et en friche). Ils sont l'un des aspects majeurs de la stratégie de territoire en tant que potentiel pour l'avenir. C'est un territoire riche d'une grande biodiversité où la problématique des déplacements, de l'accessibilité et de la mise en réseau est majeure.



*Le réseau*

*Les espaces intermédiaires & les sommets*



**André Pujo**, Vice-président du Pays des Vallées des Gaves, Président de la Communauté de communes de la vallée d'Argelès, Maire d'Arcizan-Avant, remercie Madame la Députée, Chantal Robin Rodrigo et Monsieur Rouch de la DDEA, qui ont porté la démarche sous la direction de Cristina Garcez. Démarche originale, qui a permis la discussion avec force et conviction, dans un climat de confiance, et la mise en commun de points de vue pour définir le projet.

Ce territoire est confronté à de grands enjeux : gestion du foncier, équilibre difficile entre agriculture, tourisme et industrie, maintien des services publics. Il est riche d'aménités montagnardes qu'il faut cultiver.

À l'issue de l'Atelier Montagne, on ne peut en rester là. Il faut, sans attendre, que les collectivités et le syndicat mixte, soient porteurs de l'action. Il faut passer à l'action (« un laboratoire d'action »), sinon l'Atelier Montagne sera seulement une étude parmi d'autres. Mais il faut des moyens financiers et humains : des idées, des techniciens, un bon projet pour permettre de trouver des financements.

En résumé, la démarche a été pertinente et originale mais génère de fortes attentes pour la suite.



**Jean-Marie Dupont**, Vice-Président de la Communauté de communes du Pays Toy, remarque qu'un Atelier Montagne à Paris ne permet pas de rendre compte de la réalité des territoires au-delà des noms des sites évocateurs. Ce sont des territoires qui restent inhospitaliers, en forte déprise avec des conséquences économiques et sociales. L'économie, à l'origine pastorale, a induit des aménités (paysagères...) que cette déprise conduit à laisser se dégrader.

Malgré l'effort des acteurs opérationnels (élus, services de l'État), l'action entreprise, trop ponctuelle, ne suffit pas à endiguer cette déprise.

Les attentes sur les suites de l'atelier portent sur les bonnes échelles d'analyse, les solutions et les projets de territoire qui doivent être approfondis (projets agricoles, etc.) pour préciser les outils nécessaires, les acteurs et leurs rôles. Ces projets doivent préserver une activité agricole viable, au-delà des subventions et du rôle de jardinier de l'espace. Le peu de moyens des petites communes crée aussi une attente, notamment financière, dans un contexte « non marchand » (la beauté du paysage, la biodiversité, le développement durable).

L'État peut-il apporter son concours financier pour maintenir ces aménités dont les enjeux dépassent les possibilités des seules collectivités locales ? Ces questions sont soulevées pour la suite.



**Eli Pucheu**, Maire d'Arras en Lavedan, souligne que l'Atelier Montagne a permis de constater l'intérêt de travailler avec plusieurs Communautés de communes qui ont besoin de regrouper leurs forces pour aborder des questions plus générales.

Sur ce territoire, toutes les problématiques classiques sont rencontrées. La question de la forêt se pose en terme d'amélioration de son exploitation (accessibilité, bois vieillissant, forestiers moins nombreux, besoins en formations, ouverture des sentiers et coût de leur entretien). La ressource en eau est abondante mais soulève la question de l'optimisation de sa gestion (mise en place de périmètres de protection), pour laquelle les élus ne sont pas formés. À propos de l'agriculture, de jeunes agriculteurs s'installent à nouveau et il faut veiller à leur apporter un soutien (matériel modernisé...) et développer un tourisme plus diversifié et plus durable pour découvrir davantage la richesse du pays (tourisme culturel par exemple).



**Alain Lescoules**, Maire de Luz-Saint-Sauveur, rappelle que la Communauté de communes a développé une activité de tourisme (ressource prépondérante) notamment hivernale sur trois stations concurrentes. Elle bénéficie d'une AOC sur l'élevage du mouton de Barèges-Gavarnie, favorisant un maintien de l'activité agricole, sur un territoire hyper-protégé.

L'Atelier Montagne a permis de travailler ensemble et de retrouver une conscience collective. De grandes attentes sont exprimées sur la suite de l'Atelier Montagne qui a été l'occasion de beaucoup d'échanges, de temps passé et de concertation. Beaucoup de problématiques sont ressorties, parfois « on a enfoncé des portes-ouvertes » que l'Atelier Montagne a permis de hiérarchiser.

Maintenant il faut du concret. Il en appelle à une solidarité entre les différents niveaux de collectivités locales, y compris l'État, pour poursuivre la remise à plat de plusieurs problématiques :

- le maintien de l'activité touristique malgré un enneigement aléatoire et des coûts d'entretien de voiries et d'investissement élevés en remontées mécaniques ;
- la reconversion d'usage des « lits froids » et le devenir des meublés et résidences touristiques qui ont porté ce développement ;
- l'emploi saisonnier, les groupements d'employeurs actuels devant être développés pour favoriser l'emploi à l'année et une stabilisation de la population.



**Vincent Meyrand**, Président de la Communauté de communes de la vallée de Saint Savin, Maire d'Uz, revient sur deux sujets concernant les zones d'activités et l'hydro-électricité. Concernant l'activité, les emplois générés sur Pierrefitte - Soulom étaient au nombre de 2000 dans les années 1970 et sont passés aujourd'hui à environ 500 pour une population de 15 000 habitants. On ne peut pas raisonner uniquement sur le développement du tourisme sinon des déséquilibres sociaux apparaissent.

Le regard de l'Atelier Montagne nous a secoués (« nos zones d'activités ne sont pas attractives mais répulsives »). Il offre aussi des perspectives nouvelles (mixité urbaine-rurale, développement durable). Le souhait d'être accompagnés plus loin que ces prémices dans la définition de ces possibles est exprimé et l'État doit prolonger la démarche initiée, peaufiner et aboutir sur des projets efficaces à des actions de court terme et des actions de prolongement de la méthode.

En résumé : ne pas stopper mais continuer.

Concernant l'hydroélectricité, un peu mise sur la touche durant le Grenelle de l'Environnement, il faut souligner qu'elle reste source d'activité pour le fond de vallée, mais que son extension est un peu freinée. Tout en tenant compte du milieu aquatique et de la ressource en eau, capital important, il exprime un souhait d'accompagnement réglementaire par l'État.



**Christian Bruzard**, Maire de Gavarnie, Président de la Communauté de communes de Gèdre – Gavarnie, souligne que le site est très protégé par de nombreux classements (Unesco, Natura 2000, etc.) qui rendent son aménagement complexe. Le prestige du site (après l'avènement du thermalisme et du pyrénéisme) a conduit au développement d'une activité économique saisonnière.

Depuis les années 70, la déprise de l'activité agricole a entraîné la création d'un tourisme hivernal, économiquement peu équilibré, avec des charges qui s'alourdissent d'années en années. Il faut donc développer les capacités d'accueil pour rentabiliser les périodes skiabiles. Sur cet objectif, le soutien de l'État local et du Commissariat de massif a conduit à un arrêté UTN permettant le projet d'une résidence de tourisme de 1 500 lits.

La perception de l'Atelier Montagne et de ses préconisations (ne pas construire en haute vallée, préserver les sites comme Gavarnie et développer les bassins d'Argelès et Pierrefitte) a été accueillie peu favorablement au début. Elle a soulevé la question du périmètre de la communauté de communes (deux communes) pour l'élargir à la vallée et la question de la solidarité entre le haut et le bas et cela est très positif.

Le tissu local et les jeunes sont fixés grâce à l'activité touristique hivernale, qui vient en soutien de l'activité agricole qui contribue au maintien des paysages mais qui est peu mécanisable.



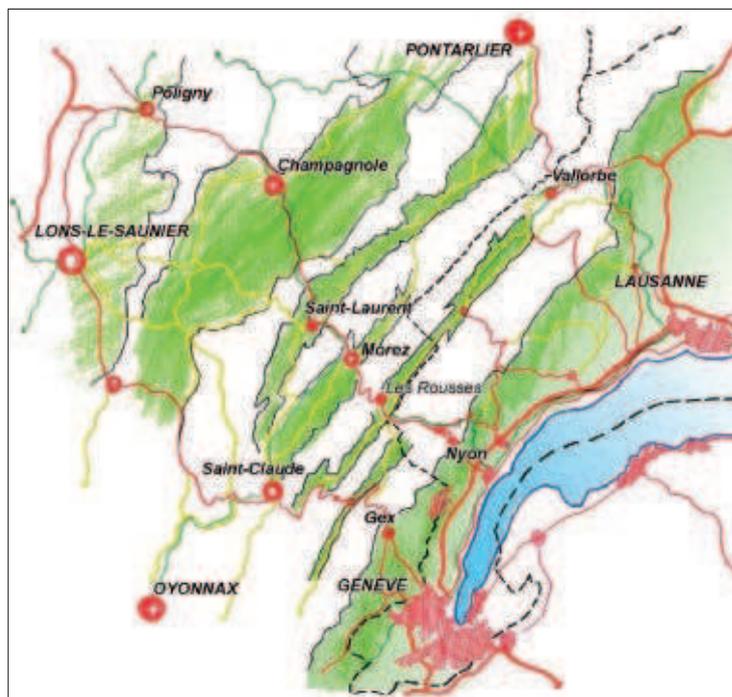
**Mme Chantal Robin - Rodrigo**, Députée des Hautes Pyrénées, prend la parole pour remercier MM. Rouch et Gauche, de la DDEA, et toute l'équipe de l'atelier pour cette étude enrichissante, parfois heurtante, et propice aux débats. Il en ressort une volonté unanime de développer

ces vallées avec un accompagnement, et il serait dommage de ne pas continuer ensemble après cette étude.

Elle souhaite être accompagnée par le bureau des stratégies territoriales du ministère et par les services de l'État jusqu'au bout, jusqu'à la réalisation des projets agricoles et touristiques et souhaite que les services publics indispensables à la vie dans ces vallées soient maintenus. De plus, les saisonniers, très nombreux, doivent être professionnalisés.

En un mot « *Merci, merci, merci, mais encore, encore, encore* ».

## • Jura - Communauté de communes des Rousses



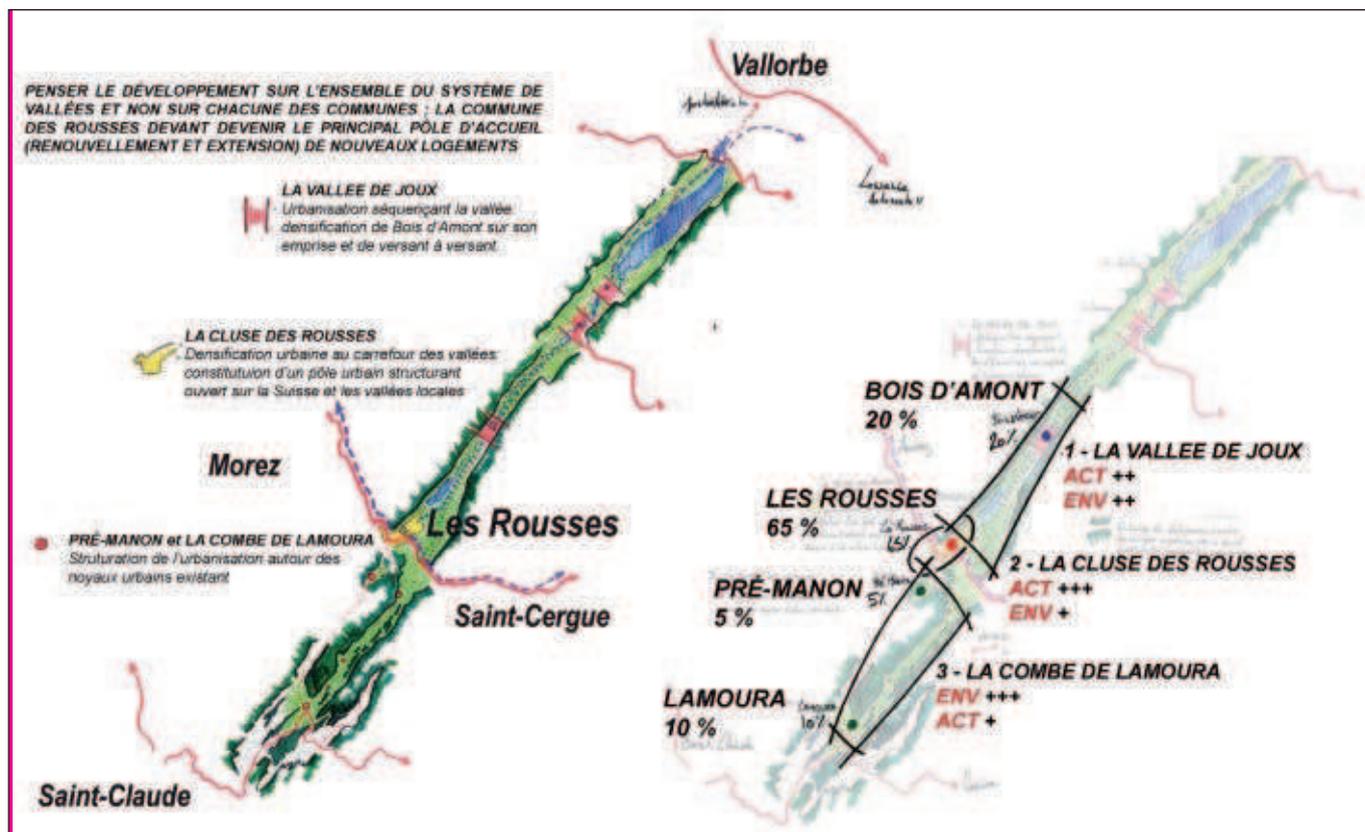
Le regard multi-échelles sur ce territoire très linéaire, entre combes et cluses (30 km) qui concerne quatre communes (6000 habitants), l'identifie comme un carrefour stratégique, nord-sud et est-ouest, et sous influence marquée de Genève et Lausanne.

Le recollement des nombreux projets existants sur ce territoire, portés par trois entités institutionnelles, croisés avec des thématiques transversales, conduit à définir une stratégie générale de ce territoire tenant compte des impacts du territoire d'influence.

*Se positionner: la réalité d'un projet de territoire*

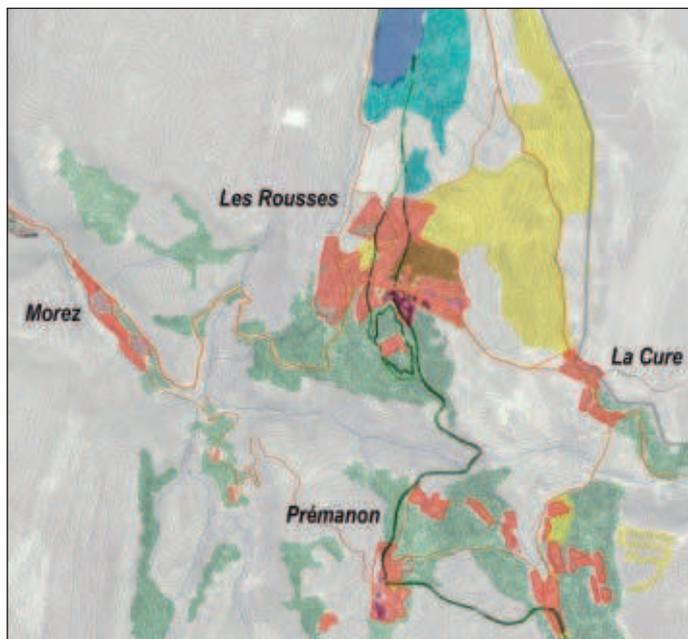
Les thématiques sont :

- l'agriculture et la forêt très imbriquées et linéaires ;
- les espaces intermédiaires à la fois très protégés (Natura 2000) car riches d'une grande biodiversité, et support de développement ;
- l'urbanisme et les déplacements (problématique importante avec des déplacements pendulaires vers la Suisse et des projets lourds d'infrastructures destinés à amener le train jusqu'aux Rousses), qui font que le projet global de ce territoire doit tenir compte des inter-relations d'un périmètre beaucoup plus large.

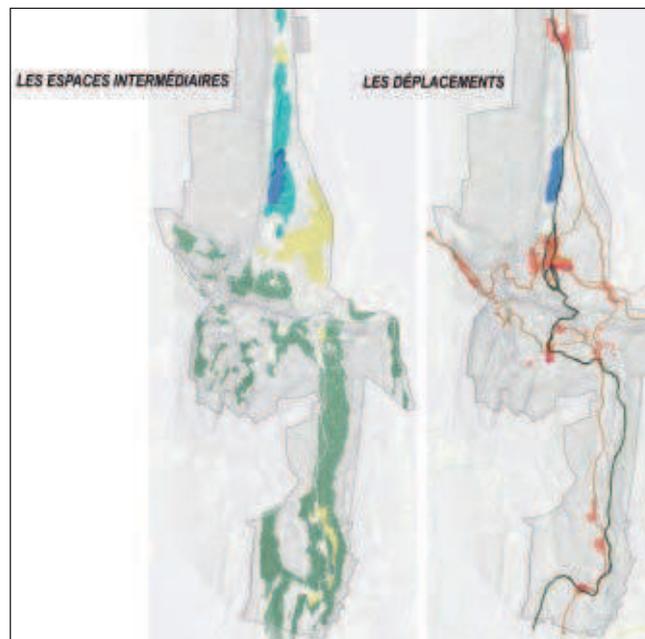


*Penser le développement sur l'ensemble du système de vallées*

- Hiérarchiser le développement des activités urbaines et environnementales sur le territoire en valorisant les ressources locales.
- Redonner une forme au développement urbain, concentré autour des centres des villages.
- Structurer le projet local par les liaisons et l'espace public (au centre du projet).
- La centralité est renforcée par les liaisons.



*Le projet urbain: créer la centralité par la liaison*



*Les enjeux stratégiques du projet: espaces intermédiaires & déplacements*



**François Godin**, Président de la Communauté de communes des Rousses, Conseiller général, Maire de Bois d'Amont, indique que la disposition du territoire a obligé à développer très tôt une mutualisation des moyens concernant l'activité touristique hivernale, source de 50 % de revenus d'une économie répartie entre une industrie de montagne (bois et lunetterie), une industrie frontalière et le tourisme de montagne (été-hiver à diversifier).

Plusieurs problématiques sont rappelées :

- le problème du transport est récurrent ; il est encore à l'étude, avec les Suisses, notamment sur les problèmes d'interconnexions pendulaires (3 000 frontaliers travaillent en Suisse) ;
- le problème de transmissions des exploitations agricoles (les agriculteurs sont souvent pluriactifs avec le ski ou une activité saisonnière en Suisse) ;
- des bois de qualité poussent à valoriser la forêt (bois de lutherie, énergie...) avec le souci de mutualisation (valorisation des voies de desserte...) ;
- un hébergement touristique en dégradation (friches) alors que les équipements se modernisent.



**José Camelin**, Maire des Rousses, revient sur l'acceptation très rapide de l'Atelier Montagne dans un contexte de début de mandat très impliqué sur l'urbanisme. La méthodologie participative et facile d'approche, mettant autour de la table élus, services de l'État et Commissaire de massif a permis une bonne participation des élus.

Les projets sont nombreux avec un budget conséquent (contrat de station) mais il demeure des problématiques importantes, notamment les déplacements, complexes et multi-strates, l'agriculture avec des difficultés liées, non pas à des problèmes de disponibilité de surface, mais à l'utilisation du sol (morcellement des parcelles en location, etc.).

Il reste un gros travail à faire et une attente pour un accompagnement est exprimée.



**Bernard Regard**, Maire de Prémanon, souligne qu'il ressort de ces présentations non pas une, mais des montagnes avec des problématiques communes. Il revient ensuite sur l'origine du projet dans un contexte de discussion autour du renouvellement de contrat de station, du PLU récemment élaboré.

La mise en place de l'Atelier Montagne permet alors d'évoquer le développement durable, le changement climatique. La démarche semble a priori apporter des contraintes supplémentaires et est accueillie avec une certaine prudence. Or, les élus ont été sensibles à l'attitude d'écoute qui a installé une confiance, et qui a permis de s'approprier la démarche et le projet, manifestant une adhésion totale à l'Atelier Montagne. Mais il faut à présent passer à la phase opérationnelle : faire des choix.

« *On était suiveur, il faut être leader* », mais en étant accompagné des services de l'État.

## Les nouveaux rendez-vous du projet

### Débat avec les préfets et les DDE ou DDEA des trois sites



**Françoise Debaisieux**, Préfète de Lozère, **Joëlle Le Mouël**, Préfète du Jura, **Hélène Rouland-Boyer**, Sous-Préfète d'Argelès-Gazot, Hautes-Pyrénées, **Frédéric Dupin**, DDEA des Hautes-Pyrénées, **Gérard Perrin**, DDEA du Jura, **Michel Guerin**, DDE de Lozère



**Madame la Préfète de Lozère** rappelle, en complément de l'Atelier Montagne, que les services de l'État ont vocation à :

- accompagner les élus pour le développement des territoires – favoriser son attractivité, dans le cadre d'une démarche pragmatique, pour partager le diagnostic aux côtés et avec le ministère du développement durable ;
- fédérer l'ensemble des collectivités (communes, Conseil Général, Conseil Régional) qui contribuent à l'ingénierie et au financement des projets, concrètement et à court, moyen et long termes. Il importe d'agir, de faire, même si ce n'est pas parfait ;
- travailler avec la DDEA pour aider à trouver des cohérences de territoires, pour les inciter à se regrouper afin de trouver plus de possibilités pour appuyer et soutenir les projets ;
- travailler ensemble, tous les services de l'État, sur le territoire et hors limites administratives quand cela a du sens. En l'occurrence, les services de la préfecture travaillent en bonne intelligence avec la DDEA, le TPG... Les préfets de l'Ardèche, de la Haute-Loire et de la Lozère collaborent pour des projets qui s'organisent dans un bassin de vie affranchi des frontières administratives.



**Madame la Préfète du Jura** indique que l'Atelier Montagne représente deux opportunités pour le territoire des Rousses :

- en permettant de renforcer les partenariats entre les services de l'État et les élus sur un ou plusieurs projets, dans le cadre d'une démarche pragmatique ;
- en territorialisant l'esprit du « Grenelle », en favorisant la mise en perspective du territoire pour les élus et l'État. L'État facilite, anime, coordonne mais ce sont les élus qui font leur territoire...

Cela se traduit concrètement par l'intérêt de travailler en priorité avec la Suisse, en accord avec l'ensemble des élus et le Parc Naturel Régional, sur les liaisons ferroviaires, la gare, la gestion du co-voiturage, etc. :

- en facilitant la mise en œuvre de financement, en mobilisant les financements qui peuvent être ouverts par les collectivités, les parcs naturels, les instances européennes...
- en aidant à définir une stratégie partagée d'actions qui se structurent et se croisent autour des principes de préservation et de développement.



**Madame la Sous-Préfète d'Argelès-Gazost**, représentant le Préfet des Hautes-Pyrénées souligne que l'Atelier Montagne a permis de mettre en évidence des problématiques partagées entre élus, mais ce qui a semblé des évidences, a permis des déclics.

L'État peut contribuer à la poursuite de la démarche :

- en proposant l'adaptation du cadre législatif et réglementaire sur certains sujets, par exemple la pluriactivité des saisonniers et les groupements d'employeurs, ou encore la maîtrise du foncier agricole ;
- en accompagnant des financements croisés, en favorisant la mutualisation des moyens ;
- en accompagnant les communes pour les aider à structurer l'intercommunalité.



**Le DDE de Lozère** propose que ses services et personnels changent de posture et accompagnent désormais les élus dans des démarches plus globales, et non plus des approches sectorielles.

Les nouveaux services de la future DDT, qui mixent les métiers de l'aménagement et de l'agriculture, devraient mieux y contribuer.



**Le DDEA des Hautes Pyrénées**, confirme que l'Atelier Montagne a permis aux cadres et agents du service, baignés dans une culture « PLU » (c'est-à-dire planificatrice), de se saisir de la 3ème dimension avec le projet et la carte. Il rappelle que si la montagne est une conquête de l'homme, l'homme est au centre de la culture de la montagne, depuis longtemps, même l'industrie y est née (ressources).

C'est l'économie de marché mondialisée qui a réduit la part de ce territoire dans l'économie des hommes. Il propose de faire un retour d'expérience au niveau régional, et de faciliter les actions sur les espaces intermédiaires (plans d'actions) et la gestion des transmissions de propriétés. D'un point de vue plus technique, il se propose de mettre en place un SIG pour croiser l'ensemble des données et mieux lire le territoire.



**Le DDEA du Jura** rappelle que le territoire des « Rousses » est un territoire dynamique, et que la question est surtout celle de la gouvernance globale de ce territoire : qui en pilote le développement ?

Une stratégie a été construite. Il faut que les élus s'approprient ce projet en organisant un système de gouvernance de projet, comme par exemple un comité de pilotage.

La DDEA est là pour aider à mettre en place ces structures de pilotage, et pour travailler sur des questions prioritaires comme les questions agricoles avec le président de la chambre d'agriculture, sur les projets urbains dans le cadre des Ecoquartiers et avec les partenaires concernés par le sujet, sur la mise en place de voies vertes/voies blanches entre les deux villes extrêmes du territoire.

## La parole aux élus



La parole est donnée aux élus dans la salle qui expriment avec insistance la nécessité de poursuivre et d'assurer un accompagnement des élus :

- en formalisant une commande du ministère auprès des services locaux de l'État, pour poursuivre la démarche entreprise dans le cadre de l'Atelier Montagne, et aider les élus à passer de la phase « projet » à la phase « action » ;
- en traitant aussi des questions qui intéressent les « locaux ». Par exemple, les jeunes agriculteurs qui proposent un projet rentable, veulent d'abord discuter des aides financières avant de parler d'environnement. Quel partage du foncier peut-on envisager entre les élus, les agriculteurs, et les promoteurs ?
- en explicitant la façon de poursuivre cette démarche. Concrètement, que fait-on lors de la prochaine réunion ? Qui fait quoi ? Les élus veulent bien s'approprier la démarche et devenir les maîtres d'ouvrage mais, qui les accompagne ? La demande des élus de la vallée des Gaves est de bénéficier pour la suite, de la même équipe de projet. Pour cela, le ministère du développement durable est-il prêt à financer, alors qu'avec la RGPP, le nombre de fonctionnaires diminuent fortement et qu'il faut aller vite sur la suite ?



Pour conclure la matinée, Cristina Garcez revient sur la mission première de l'Atelier Montagne, qui est de faire partager un projet, une idée, seule garante d'une continuité. La démarche doit être poursuivie localement pour la mise en œuvre avec une prise en charge par les élus. Elle s'engage avec son équipe à continuer à intervenir ponctuellement sur ce qui devra être des ateliers locaux pilotés par les élus.

## Table ronde 1 : le passage du projet à l'action



**Christophe Priou**, Député-Maire de Guérande, **Christian Devillers**, architecte-urbaniste, **Michel Corajoud**, paysagiste

Le but de la séquence est de répondre à la question, très présente en fin de matinée : comment passer de l'intention et de la confiance installée (le projet partagé), à un mode d'action collective, à un passage à l'acte ?

Pour alimenter ce débat, des intervenants étaient invités pour témoigner, sans préparation spécifique, de leur rôle et de leur engagement dans l'atelier « littoral ».



**Christian Devillers** revient sur les conditions du projet dans le premier Atelier Littoral : il s'agit de territoires qui ne sont pas contenus dans des limites précises, qui ne répondent pas à une gouvernance bien identifiée ou au mieux, très fragmentée. Ces territoires, de grandes dimensions, ne s'ancrent pas dans la représentation collective comme des territoires de projet urbain.

Christian Devillers souligne des modes de développements particuliers liés à un tropisme des populations vers une bande littorale d'une largeur de 100 km plus attractive que les grandes métropoles. Ce littoral constitue un espace naturel pour lequel l'État s'est assigné le rôle de protecteur de la nature, avec des procédures complexes et avec différentes zones de protection qui ne se recoupent pas. Cette protection fonctionne assez bien, mais engendre un phénomène d'urbanisation (ni suburbaine, ni étalement) dans la campagne. Il s'agit d'une ville diffuse sans nom, sans limites, sans commerces, avec peu d'équipements publics, sans transports collectifs, sans logements sociaux.

L'absence de gouvernance sur ces territoires rend assez difficile le montage d'un projet et l'action collective par manque de portage politique. On espère que le projet fasse émerger une gouvernance.

Des pistes se dessinent sur ce territoire :

- en développant les services collectifs pour re-fabriquer de l'urbain, mais pas trop consommateur d'espaces. Il faut pour cela inverser le regard et se dire que nous sommes face à une urbanisation de la campagne, en mettant la campagne au centre de nos préoccupations, et non pas la ville. La campagne doit aussi retourner son regard et se regarder comme un territoire avec des activités : « la campagne devient le monument de la ville » comme le dit Michel Corajoud,
- la méthode de l'atelier de projet permet momentanément de se détacher des règles administratives, du découpage territorial, et de mettre tous les acteurs autour de la table pour représenter quelque chose qui sera plus concret que le règlement. Dans un projet, il y a une intention, un dessin, chacun peut se situer dans le projet, même s'il y a des difficultés de gouvernance.



**Christophe Priou** explique que l'Atelier Littoral, en cours sur son territoire, fait bouger les lignes. Les réflexions proposent un retour de l'urbanisation vers Guérande, non plus une urbanisation extensive qui prend sur les terrains agricoles pour faire du lotissement banal.

L'atelier permet d'imaginer une forme de développement de nos territoires qui ouvre d'autres horizons, d'autres intercommunalités, avec un État qui n'est pas censeur. Il finance (cher) des architectes pour aider à réfléchir. Avec l'atelier, on a retrouvé l'État partenaire et non l'État qui dit habituellement « ce n'est pas possible ».

Cet atelier a favorisé le dialogue sur des territoires traditionnellement séparés (territoires touristiques, agricoles, industriels). Cette démarche fait bouger des lignes autres que les lignes géographiques. Il faut être bon au quotidien et se fixer des horizons.

*Comment passe-t-on de l'étape du projet à l'étape de l'action ?*



**Michel Corajoud** qualifie cette expérimentation comme une mission de l'État « extravagante » : « on arrive sur un territoire qu'on connaît mal pour proposer une vision de projet. » En face, les élus, qui connaissent bien leur territoire, acceptent cette « insolence ». Cette mission a pour seule rhétorique, sa capacité à anticiper le paysage.

Le projet est un acte déclenchant, il joue ce rôle dans l'atelier car ce n'est pas une étude, mais un système provocatoire. On crée un rapport qui se modifie entre élus et paysage. Le paysage est le lieu de l'inter-relationnel – mais la gouvernance est égoïste. Quand on parle de paysage, on crée un système de solidarité. Les élus font alors ensemble en très peu de temps un SCOT alors qu'ils ont mis cinq ans à se battre pour surtout ne rien faire. Mais pour provoquer cela, il faut s'entourer de multiples compétences : architectes, économistes, environnementalistes, etc. ...

Comment stopper le mitage des territoires ? Il faut pour cela revenir sur des tissus déjà constitués et concentrer l'urbanisation là où les services sont présents.

« On doit habiter la beauté », les marais, les coteaux, les grands paysages. Il y a beaucoup de réserves, protections, etc. : approchons-les avec prudence, certes, mais approchons. Le marais de Brière devient par exemple le centre du projet entre deux villes (Guérande et Pontchâteau) et pas le territoire qui les éloigne.

La réussite de l'atelier, c'est de montrer qu'il peut y avoir des solidarités entre élus, des dialogues pour établir un vrai SCOT (au lieu de 3 SCOT) autour du « paysage », fondé sur une réalité géographique, de montrer comment stopper l'étalement urbain pour préserver l'agriculture, comment s'installer sur des lieux déjà constitués à côté de bourgs ayant déjà des services.

Cette approche peut paraître surréaliste pour le ministère. Partir du projet est une méthode idiote mais elle a une vertu formidable, car cette méthode bouscule et redistribue les cartes! Elle propose un mode de rapports non fondé sur des analyses et des statistiques.

Comment cela va se poursuivre? C'est aux élus et aux habitants d'y répondre car c'est leur territoire. L'Atelier Littoral a créé un effet de solidarité, alors qu'ils y aillent...

## Débat avec la salle

La parole est donnée aux élus dans la salle



**Guy Malaval**, Maire de Langogne : la question est moins de savoir où le projet doit se faire, mais comment faire avec le millefeuille administratif, comment y trouver de la cohérence et avoir un État qui parle d'une seule voix, avec une vision globale intégratrice. Comment s'y prend-on dans un tel système de contraintes ?



**Christian Devillers** prend l'exemple des marais vendéens, pourtant très protégés, mais qui à défaut d'acteurs en charge de son entretien, sont laissés à l'abandon, au risque de périr. Il faut donc intégrer les territoires protégés dans une dynamique d'action, y compris pour la protection elle-même du territoire.



**Michel Corajoud** poursuit sur la beauté de la nature quand les hommes y vivent. Il faut changer le regard sur le paysage pour mieux le valoriser, sinon la friche s'installe ou pire, les lotisseurs. Mais la valeur du paysage est difficile à défendre. Par prudence, par précaution, il s'agit de conserver tout le territoire agricole. Le paysage est un moyen de restaurer une pensée collective, et partant de là, ré-instaurer la solidarité.



**Alain Dervieux**, paysagiste, enseignant à l'école du paysage à Versailles :  
Comment ont été sélectionnés les sites ?  
Comment accède-t-on à cette commande ?  
Quelles sont les raisons qui ont poussé les autres à ne pas participer ?



**Cristina Garcez** indique qu'un appel à projets est lancé auprès des services de l'État, qui proposent des territoires. La sélection se fait par un jury national sur des critères, intérêt des enjeux, accord sur la démarche expérimentale, accord des élus. Puis un appel à candidature est organisé pour sélectionner une équipe pluridisciplinaire de concepteurs. Il est apparu une difficulté pour trouver des architectes, urbanistes et paysagistes expérimentés qui acceptent de travailler sur des territoires de grande taille, aux échelles inhabituelles pour eux et qui répondent à cette commande particulière de l'atelier : il s'agit d'établir des stratégies et des partenariats et non pas de faire de la maîtrise d'œuvre. Il faut que les professionnels de l'espace s'emparent de ces chantiers.



**Thierry Laverne**, paysagiste, élu local de l'Essonne, témoigne sur les contraintes (« le mille-feuille » précédemment évoqué) en regard du projet, pouvant devenir, selon le point de vue adopté, une ressource pour celui-ci ou un blocage. Un projet concernant le maraîchage et rassemblant 5 communes à 30 km de Paris, illustre ce point de vue où ville et campagne ne sont pas contradictoires, car la campagne alimente la ville. En changeant de regard, on change d'échelle et de nature de projet. Si la campagne est périurbaine, alors la ville s'étale. Mais si on change d'échelle, l'agriculture reste au cœur des villes rassemblées, au cœur des villes archipel. On fait alors de « l'agri-urbain ».



**Sylvie Tinguely**, agricultrice, adjointe au Maire (agriculture, tourisme, culture) de la commune des Rousses (Jura), revient sur la synthèse de l'Atelier Montagne qui montre qu'on a tout le potentiel, on a toutes les lois, mais qui ne répondent pas à la question du comment fait-on pour agir, en cohérence avec le tout. Il faut envisager quelquefois de faire sauter des verrous, de lever des blocages, pour harmoniser les différentes contraintes de protections. Elle prend l'exemple du foncier agricole, soumis à de nombreuses réglementations qui se retournent contre les agriculteurs.



**Bernard Regard**, Maire de Prémanon dans le Jura, très séduit par la démarche de projet placée en amont de la réglementation, s'interroge sur les propos de Michel Corajoud qui semble dire « *débrouillez-vous!* » pour passer à l'acte, « *trouvez des solutions pour faire bouger les contraintes réglementaires, les limites administratives* ». On a besoin d'accompagnement pour agir maintenant, pas seulement financièrement. Penser, c'est bien, mettre en œuvre, c'est plus important...



**Alain Marguerit**: le but est bien de continuer. Si l'État doit venir groupé pour aider les collectivités locales à rendre le projet possible, en changeant si besoin la législation, les structures existent. L'État qui a initié cette démarche est mis en responsabilité de savoir le faire.

**Michel Corajoud**: il faudra sans doute délocaliser les compétences, en sollicitant les paysagistes locaux.



**Christophe Priou**: il faut regarder l'esprit de la loi, pas seulement la lettre. L'Atelier Littoral a aidé à relire la loi, à la réinterpréter avec ouverture. On retrouve là un rôle de l'État partenaire dans son cœur de métier qu'il avait perdu. C'est tout à son honneur. Cette démarche est ainsi exemplaire, et doit être continuée. Les moyens existent, en particulier européens, et l'État a un rôle à jouer aussi sur cette fonction de conseil pour faciliter les partenariats.



**Le CETE de Normandie-Centre** s'interroge sur le déploiement et la diffusion de cette démarche de l'atelier dès lors que ces ateliers ne seront pas reproduits partout avec les mêmes grands noms.

## Table ronde 2 : les métiers de l'État dans la démarche de projet



MM **Jean-Marc Michel**, Directeur général de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, **Christian Jouve**, Commissaire de massif des Pyrénées, **Bruno Lhuissier**, Directeur du CETE de Lyon, **Christophe Priou**, Député-Maire de Guérande, **Guy Malaval**, Maire de Langogne

Cette séquence s'intéresse aux implications professionnelles au sein des services de l'État, de ce nouveau mode d'action, orienté vers le projet.



**Jean-Marc Michel**: ce ministère, qui s'est fabriqué à partir d'un ministère de l'Écologie et d'un ministère de l'Équipement et de l'Aménagement, a su rapprocher des métiers.

Il y a dix ans, au ministère de l'Écologie, se posait la question du passage d'une administration de mission à une administration de gestion, abandonnant les idées pour l'application des règles. C'est pourtant ce qui a été fait, et ce qui nous est presque reproché aujourd'hui.

Côté Équipement, les ingénieurs « redécouvrent » qu'ils sont aussi des ingénieurs « du territoire » et pas seulement « du linéaire », routes et autoroutes, et qu'il n'y a pas que des usagers mais aussi des paysages.

Mélanger ces métiers est l'ambition du ministère et en particulier, de la Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature. En inventant la démarche Atelier des territoires, on a voulu revenir à cette administration de mission et à cette proximité de l'État avec les territoires, qui existaient par exemple dans les Parcs naturels régionaux. On a pu alors apporter un supplément de matière grise sur le territoire, mais on n'a pas réussi sur le plan de la gouvernance, faute d'équipe disposant de la compétence de décision.

Les services de l'État savent ainsi évoluer, mélanger les cultures, pour se mettre au service des territoires. Mais ils n'y sont pas tous seuls. État et Collectivités locales ont aussi besoin du regard d'experts, décalés. Pour réussir cette alchimie des territoires, on ne peut pas être en dialogue unique État-Municipalités. Il faut aussi les Départements et les Régions.

« Vous interpellez l'État pour savoir comment il va aider à continuer à travailler. L'État accepte d'être interpellé, reconnaissant qu'il a su faire à un certain moment, mais il aimerait aussi partager cette interpellation.

tion avec l'assemblée départementale et l'assemblée régionale qui sont aussi en responsabilité sur l'avenir de ces territoires. Responsabilité partagée entre elles et avec les collectivités, municipalités ou intercommunalités. » Cette démarche de projet de territoire passe par un État qui continue à accompagner, mais elle doit s'adosser à de l'expertise et doit s'appuyer sur les autres niveaux institutionnels, tant politiques que techniques. Faut-il rester au niveau national ou impliquer davantage les services déconcentrés ? « En tout cas, après réorganisation, avec vous, vous aurez les DREAL et sous l'autorité des Préfets de département, les Directions Départementales des Territoires. » La DGALN aurait pu s'appeler la Direction générale de la qualité des territoires.

Ces expérimentations méritent une plus grande expansion territoriale.



**Christian Jouve :** l'État a toujours été sur le terrain, et sa richesse est d'essayer de contribuer à la réussite des projets par une contribution financière à l'accompagnement de ces projets, par la recherche de partenariats, en ne se cachant plus derrière les dispositifs réglementaires. Regardons les projets. Les conditions de la réussite passent par une échelle de pertinence et d'intercommunalité. Le Massif ne correspond pas à une échelle administrative, puisque interrégional. Il faut effectuer un retour d'expérience sur les autres vallées des autres départements, pour voir comment atteindre les objectifs qui sont les nôtres. Le rôle de l'État est ainsi dans la médiation, dans l'arbitrage. Il va falloir avec nos partenaires établir des priorités. On retrouvera l'État sur les projets structurants.



**Bruno Lhuissier.**

La démarche de projet de territoire, dans un esprit de développement durable, conduit à interroger de nombreuses disciplines :

- L'écologie
- Le paysage
- Les transports et la mobilité
- L'architecture
- L'occupation de l'espace et notamment le rôle de l'agriculture et de la forêt
- Les risques
- L'habitat
- Les enjeux énergétiques
- Les nuisances et les émissions de GES

Mais elle repose au final sur une vision intégratrice, qui s'appuie sur l'observation des territoires, l'urbanisme, et l'économie.

La réorganisation des services de l'État est un facteur favorable à de telles approches. Les DDEA, et demain les DDT, rassemblent ces compétences, ou tout au moins celles nécessaires pour mobiliser les experts. Elles bénéficient de l'appui des DREAL et des réseaux techniques du ministère du développement durable et du ministère de l'Agriculture et de la Pêche.

Au-delà des techniques, c'est sur le positionnement et les méthodes de travail que la démarche de projet interpelle le plus fortement les métiers et les compétences des services de l'État. Ceux-ci, dans leurs missions traditionnelles, interviennent à des moments déterminés, en portage de politique publique, en réaction à une procédure d'instruction, à une demande de subvention ou à une procédure de contrôle prévue

par les textes. L'intervention porte le plus souvent sur un objet précis (habitat, transports, risques, eau, aide au logement, financement d'un équipement public, valorisation d'une filière agricole).

Tout ça peut être traité au coup par coup, dans le tourbillon du quotidien.

La démarche de projet oblige à une vision globale des enjeux, des emboîtements, et oblige à se situer dans un rôle d'accompagnement dans le temps, tout au long d'un processus nécessairement itératif. Elle invite en fait à un positionnement volontariste.

Une démarche de projet implique un territoire qui n'existe pas toujours dans sa délimitation. Quelle échelle de territoire est pertinente pour le projet ? Quelle structure peut porter le projet ? L'État a un rôle central sur ces points, il a le recul nécessaire, il peut s'affranchir des limites administratives et peut jouer un rôle moteur pour l'émergence de la structure porteuse du projet.

Enfin, l'État, grâce à son réseau, peut favoriser la mise en contact des expériences et des acteurs et coordonner l'élaboration de méthodologies, valoriser les expériences.



**Christophe Priou** : l'État doit souvent rester pilote dans l'avion, même s'il n'est pas nécessairement le financeur. Dans un contexte évolutif du découpage administratif, et un paysage qui oppose souvent les collectivités qui ont des moyens à celles qui en ont moins, l'État partenaire peut suggérer une bonne évolution. L'autre évolution récente est l'émergence des communautés de communes qui favorisent des projets et des contrats de territoires.



**Guy Malaval** : je représente une commune de montagne qui cumule les difficultés. L'Atelier Montagne a été une aubaine pour tous les élus et a fait naître des espoirs réels qu'il ne faut pas décevoir. La question reste posée pour tous : comment va-t-on continuer ? On ne veut pas être assistés, les projets sont notre affaire. On est prêt à prendre la main sur les projets, mais pas seuls, car c'est compliqué et on a peu de moyens. On ne peut se satisfaire de ce qu'on a entendu : « on vous facilitera les choses » et la table ronde précédente ne nous a pas éclairés. On veut que vous nous aidiez à passer du projet à l'action, car on ne sait pas faire.

# Synthèse



**Bernard Debarbieux**, professeur de géographie à l'Université de Genève

*“ Mon intervention s'est construite en fonction de ce qui s'est dit au cours de la journée. J'ai été sollicité en tant que spécialiste de la « montagne », pour apporter un regard extérieur et comparatif, portant sur la démarche adoptée, le cadrage, les types de projets, les objectifs de l'atelier et les mettre en balance avec ma connaissance d'expériences venues d'ailleurs.*

*J'interviendrai en faux naïf puisque je connais bien la montagne française, il est difficile d'en faire abstraction. Aussi je vais réagir comme je vous ai entendu, mais en parlant depuis l'étranger proche, depuis Genève, pour procéder à quelques comparaisons. Je vais réagir sur trois points : la démarche, le cadrage et la méthode ».*

## Sur la démarche

La démarche présentée aujourd'hui est extrêmement intéressante, convaincante, compte tenu du contexte français en tout cas, car elle semble avoir permis aux agents de l'Etat et aux élus locaux de se parler avec confiance et en co-construisant, ce qui témoigne d'une évolution de la culture administrative française qui relève des logiques de la décentralisation, alors que la première vague s'est déroulée il y a déjà 25 ans.

Mais il aurait été intéressant d'entendre pourquoi, avant cette expérimentation, ça ne marchait pas. Les élus ne se sont pas suffisamment exprimés sur ce point même si on comprend qu'il y a pu avoir un passif, une méfiance initiale. Il aurait ainsi été intéressant de creuser les raisons de l'absence de dialogue entre les agents de l'Etat (DDE, DDEA) et les élus, tel qu'on le perçoit à travers les témoignages. D'autant que, si cette expérience est à mettre à l'initiative de l'État, ce n'est pas tellement avec les agents de l'Etat que le travail s'est installé mais avec des professionnels issus du privé, qui ont mis en rapport l'Etat et les élus.

Il manque aussi une mise en perspective avec les expériences européennes, le retour sur ce qui se fait dans les pays limitrophes, même si les situations sont très variées. Beaucoup d'autres pays ont un point commun cependant : il n'y a ni Préfet, ni services déconcentrés de l'État à la mode française en tout cas. Pourtant partout, il y a des projets locaux et territoriaux. Et quand l'État donne des financements, c'est en contrepartie d'un projet, souvent à condition qu'il ait été monté avec différents types de partenaires.

En Suisse, par exemple, la confédération négocie sans cesse en amont les financements et les projets avec les cantons. Mais c'est vrai aussi en Allemagne avec les Land ou dans d'autres États.

Or, pour quelqu'un qui regarde depuis l'étranger, il est surprenant de constater que les collectivités territoriales, comme le conseil régional ou le conseil général ne sont pas présentes dans la démarche présentée ici. L'association en amont est primordiale. Comment cette expérience a-t-elle pu avoir lieu sans les intégrer en amont de la procédure ? Qu'est-ce que cela signifie ?

D'autres acteurs importants sont absents de la démarche : les acteurs socio-économiques, la « société civile », les associations, les habitants ..., tous ceux qui sont capables de porter du projet. Ailleurs, les

associations sont souvent décisives dans le portage de projet et cela à toutes échelles, locales, régionales, transnationales, ...

Cette capacité à construire des réseaux transnationaux (entreprises/entreprises, habitants/habitants) semble moins développée ici. Pourtant ce sont eux qui aujourd'hui font les Alpes, les Carpates, les Balkans ... Et les chefs de file de ces associations disent toujours peiner à mobiliser des Français : « on n'y arrive pas avec la France ».

Une démarche intéressante donc, assurément, mais très atypique, limitée à quelques partenaires comme si le projet de territoire était une affaire de face à face entre l'Etat et les élus locaux, alors que les autres ressources sont nombreuses et les relais nécessaires.

### **Sur le cadrage : la montagne en tant que support de politiques publiques**

Les expériences présentées ici le sont toutes au nom de la montagne. Mais quelle hétérogénéité de projets ! Que de différence d'un site à l'autre. A quoi bon faire référence à la montagne en général si les problématiques et les clefs de lectures diffèrent du tout au tout. N'y a-t-il donc rien de commun entre les régions de montagne française ?

Je pense que la réponse n'est pas à chercher du côté des projets eux-mêmes, ni du côté des contextes géographiques décidément très hétérogènes. Je la vois plutôt du côté des politiques publiques et de l'action publique. En France, la diversité des réalités montagnardes n'a pas empêché que la montagne émerge comme objet politique unique et fédérateur, à la DIACT (ex-Datar), à l'ANEM et au Parlement par exemple. C'est ce type d'acteurs qui a permis de politiser la montagne et d'en faire un objet de politiques publiques à part entière. Or je ne vois pas ce type d'acteurs dans les projets qui nous ont été présentés.

Proposer de généraliser quelques expériences innovantes et exemplaires sur le seul critère qu'elles sont « en montagne » (au sens géographique du terme) est périlleux, puisque bien peu de choses qui sont mises en avant sont comparables. Par contre, proposer cet exercice en s'appuyant sur l'idée que l'on se fait de la montagne politique (celle des politiques publiques, celle des associations, des administrations, etc.) me semble plus réaliste car c'est cette montagne politique qui est source d'unité et de ressemblances.

Autrement dit, toutes intéressantes que soient les trois expériences qui nous ont été présentées, leurs enseignements ne me semblent généralisables que si on analyse le rôle qu'y a joué la dimension politique de la montagne.

### **Sur les types de projet**

La méthode adoptée ici, en terme de projet de paysage est intéressante et elle a visiblement satisfait élus locaux et l'Etat. Mais elle constitue un choix qui en exclut d'autres. Or il existe d'autres façons de faire, qui peuvent être tout aussi intéressantes. Je pense notamment aux endroits où je vois les acteurs se poser la question des relations sociales, entre locaux et non-locaux, entre nationalités parfois, entre générations. L'idée que les villages de montagne, les vallées de montagne, font société locale ne va plus de soi. Les brassages de population sont trop importants, trop rapides, pour qu'une « société locale » se construise et se pérennise nécessairement d'elle-même. Aux Rousses, par exemple, il y a un développement

économique fort, et un brassage des populations important (habitants, touristes, agriculteurs, frontaliers, etc.), de la mobilité. Les élus me semblent avoir de plus en plus de mal à imaginer ce qu'ils ont à faire ensemble sur un même territoire. Y a-t-il encore là bas quelque chose qui assure naturellement la cohésion de la société locale et la compréhension mutuelle des uns et des autres ?

Cette question, je la vois être posée dans beaucoup d'endroits, en Allemagne et en Autriche par exemple. Elle débouche sur des chantiers très différents des projets de paysage : expérimentations de monnaies locales, travail sur les complémentarités entre les générations, réflexion sur le rôle des femmes, etc. Cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas penser au territoire et au paysage et utiliser les outils que l'on maîtrise bien en la matière. Cela signifie juste qu'il faut toujours avoir à l'esprit qu'un projet de territoire ne vaut pas grand-chose s'il n'est pas aussi un projet de société locale, capable de prendre en compte la diversité de nationalité, de culture, de condition sociale des acteurs locaux.

Comment un territoire vit-il ? Comment faire cohabiter ensemble les diverses générations, les touristes et non touristes, les urbains et les campagnards ? C'est un chantier de fond qui peut garantir le succès d'un projet de territoire et paysager, qui doit être porté par du collectif. Le paysage est une valeur collective, sinon ce n'est qu'un décor.

## Conclusion



**Jean-Marc Michel**, Directeur général de l'Aménagement, du Logement et de la Nature

*Merci, cher Monsieur Debarbieux, de nous avoir invités à franchir nos limites.*

*À vous toutes et à vous tous qui êtes venus aujourd'hui, merci de votre participation et aussi merci d'avoir accueilli le sujet atelier des territoires chez vous, parce que si vous êtes ici aujourd'hui autour de nous et à notre invitation, c'est aussi parce que vous avez cette intuition qu'État et collectivités pouvaient faire quelque chose d'autre ensemble. Merci à vous, cher présentateur et vous, représentant de l'université de Genève. Merci à Thierry Lemoine, Cristina Garcez et leur équipe de nous avoir rassemblés aujourd'hui.*

*Je voudrais essayer, sans tirer de conclusion, puisque je sais que nous sommes appelés à continuer à travailler ensemble, de revenir sur cette vision que vous avez partagée. Oui, les territoires méritent un rapprochement des institutions, qu'elles apprennent à se parler, redécouvrir le sens de l'écoute, et inventer pour ce territoire un futur. Ces ateliers ne sont pas que des aubaines, ils sont aussi, je l'espère, une nouvelle méthode de travail, un nouveau type de démarche de développement des territoires. Je l'ai dit tout à l'heure, dans les expressions, il nous manquait celles des assemblées départementales et régionales, et vous avez bien voulu dire aussi qu'il nous manquait une parole de la société civile ou une parole d'entrepreneur. Certes, nous avons la faiblesse de penser collectivement puisque vous êtes là aujourd'hui, que le travail que nous avons initié sur le littoral puis reproduit sur la montagne, puis à nouveau sur des sites littoraux, est un travail qui peut faire école. Cette culture de projet, différente de celle des Autrichiens ou celle des Suisses, nous essayons de la redécouvrir ensemble. Ce n'est pas si facile que cela. Acceptez aussi que l'État et ses agents, reviennent dans un nouveau métier au service des territoires et merci de nous aider à faire en sorte que nous nous réappropriions ces territoires et que nous correspondions davantage avec ces territoires par une écoute des hommes et des compétences qui vivent sur ces territoires.*

*Nous sommes interpellés sur la suite en termes d'articulation entre cette invention faite ensemble et l'action et les décisions que les élus vont devoir prendre après ce travail. Je me dis qu'aucun des sites ne va ressembler ou ne ressemble déjà à l'autre. N'essayons pas de trouver une solution qui marche partout. Néanmoins, à la demande précise du Maire de Langogne, on peut répondre avec la capacité de l'ensemble du ministère et pas uniquement la capacité de la seule direction générale qui a été à l'initiative de ces projets de territoires. Quand on le regarde de manière un peu précise, agir sur le terrain, c'est-à-dire fabriquer l'articulation entre les idées et les projets techniques, c'est aussi découvrir des capacités financières. N'attendez pas de l'État aujourd'hui qu'il devienne plus riche en claquant des doigts. Je ne peux pas faire de promesses, néanmoins nous avons des capacités d'agir, nous l'avons montré en accompagnant une série de parcs régionaux et donc de territoires. Nous l'avons montré en essayant d'accompagner une série d'agences d'urbanisme, c'est un autre type de territoires. Et notre contribution à l'approfondissement de ces projets de territoires est significative puisqu'elle aboutit à des projets urbains ou à des chartes de territoires à certains endroits.*

*Mesdames, Messieurs, nous ne ferons pas la suite avec une baguette magique. Sachez que nous sommes prêts, et les collègues des Directions départementales des territoires sous l'autorité des Préfets sont prêts à approfondir ce travail d'invention de territoires et à passer à l'action. Nous avons aussi envie de positionner l'État dans un métier complémentaire de celui de porteur d'une réglementation et d'une régulation. Oui, nous avons une fonction régaliennne et je pense qu'il ne faut pas l'éliminer. Nous avons aussi des capacités d'animation et nous sommes prêts à les mettre en œuvre. Nous sommes prêts aussi à faire en sorte que les professionnels, paysagistes, bureaux d'études nous aident à mettre en œuvre et vous aident à mettre en œuvre l'inter-disciplinarité, qui est la solution qui nous permet de rentrer dans des systèmes complexes, comme des systèmes d'économie montagnarde, ou des systèmes d'économie littorale.*

*Et s'il n'y a pas encore de politique de montagne ou du littorale en Europe, il y a au moins des politiques de développement des territoires. Il faut que nous apprenions ensemble à nous en servir.*

*Mesdames, Messieurs, merci de nous avoir rejoints et au nom de Madame la Secrétaire d'État, Chantal Jouanno et de Monsieur le Secrétaire d'État à l'Aménagement du Territoire, Hubert Falco, qui vous prie d'excuser leur absence aujourd'hui, permettez-moi de vous dire que le ministère du développement durable et son Directeur de Cabinet, Jean-François Carencu sont très heureux de pouvoir continuer le travail de développement des territoires que nous avons initié ensemble.*

*Merci et bon retour.*

#### **SEMINAIRE DU 25 MAI 2009**

- **Organisation** : Cristina Garcez, Sébastien Joubert, David Laborey - bureau des stratégies territoriales, direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages - DGALN Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du développement durable et de la Mer
- **Réalisation** : Olivier Monteau - bureau de l'événementiel, direction de la communication, Secrétariat Général – Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du développement durable et de la Mer
- **Animation** : Martin Vanier, géographe

#### **ACTES DU SEMINAIRE**

- **Rédaction** : CETE de Lyon
- **Conception** : Cristina Garcez
- **Mise en page** : CETE de Lyon
- **Crédits photos** : Frédéric Desbois



Direction Générale de l'Aménagement, du  
Logement et de la Nature  
Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des  
Paysages  
Sous-direction de l'Aménagement durable  
Bureau des stratégies territoriales  
Arche sud 92055 La Défense cedex  
téléphone : 33 (0) 1 40 81 93 79