

**Accélérer la transition
énergétique par les
coopérations urbain-rural :
passez à l'action**

tran̄itions

transitions

Agence de conseil en stratégie et ingénierie du développement durable, Transitions conduit des missions au niveau national et international, auprès d'acteurs publics et privés pour accompagner les mutations nécessaires et promouvoir des modèles de développement plus durables, plus inclusifs et plus solidaires.

Le pôle Transition Écologique des Territoires, fort d'une équipe pluridisciplinaire d'ingénieur-e-s, d'urbanistes et de politistes, accompagne les acteurs des territoires (notamment des collectivités, l'ADEME ou encore des opérateurs énergétiques) dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur stratégie de transition énergétique, alimentaire et écologique.

Ce guide a bénéficié du soutien de



Coopérations urbain-rural, suivez le guide !

Publié en janvier 2020

Edité par Transitions - 21 rue du Faubourg St Antoine - 75011 Paris

www.transitions-dd.com

contact@transitions-dd.com

Rédaction : Bruno Rebelle, Président de Transitions, Baptiste Arnaud et Ariane Audisio, chef-fe-s de projets

Contributions : Sophie Galharret, Madeleine Stoffaes et Vincent Lenouvel - GRDF

Création et réalisation graphique : Ervé Brisse - www.erve-brisse.fr

Impression : Imprimerie graphic sud

Remerciements :

- Aux personnes ayant pris part à l'élaboration de ce guide : Sylvia Labèque - SYSDAU ; Alexandre Mignotte - Grenoble Alpes Métropole ; Emmanuel Jeanjean - PNR du Vercors ; Martin Vanier - Géographe praticien et enseignant-chercheur à l'école d'Urbanisme de Paris.
- Aux personnes qui ont accepté d'être citées.
- A celles et ceux qui ont participé à travers des ateliers ou des échanges à l'avancée de la démarche de recherche-action menée par Transitions : Bordeaux Métropole, le réseau des TEPOS d'Auvergne-Rhône-Alpes (Grenoble Alpes Métropole et le PNR du Vercors, la CA du Voironnais et le PNR de Chartreuse, les CA du Grand Annecy, du Grand Chambéry, de Grand Lac et le PNR des Bauges, la CC du Trièves, Saint-Étienne Métropole et le PNR du Pilat, le Genevois français), le PETR Pays Portes de Gascogne, le CLER, Énergie Partagée, la FNCOFOR, Gaz et Électricité de Grenoble, le CGET, AURA-EE, la Région Auvergne-Rhône-Alpes et l'ADEME.

SOMMAIRE

Édito – Bruno Rebelle	3
Pourquoi encourager la coopération urbain-rural en matière de transition énergétique ?	4
Urbain-rural, une complémentarité avérée...	4
... qui n'entraîne pas des coopérations automatiques	5
Quelques définitions	6
Objectifs de ce guide - Problématisation	7
Préalables à la construction de relations interterritoriales équilibrées et réciproques	8
Visualiser les flux entre territoires	10
Pourquoi visualiser les flux ?	10
De quels flux parlons-nous ?	12
Au-delà des flux : des échanges de natures différentes	15
Comment visualiser les flux ?	16
Méthamoly : une coopération au service de l'économie circulaire et de la transition énergétique	19
Construire des paniers de transactions	20
Transactions et réciprocité	20
Des paniers de transactions comme leviers de réciprocité	21
Éléments de méthode pour construire des paniers de transactions équilibrés	22
Mobiliser des ressources additionnelles par la coopération	24
Instaurer le bon mix politique	26
Dans le bassin grenoblois et les territoires voisins, la coopération « en mode projet »	30
Bordeaux, la Métropole, le SYSDAU et des voisins plus éloignés...	32
Les dix commandements des relations urbain-rural	34



EDITO

Bruno Rebelle,
Président de Transitions

La coopération est un levier puissant pour accélérer vraiment la transition dont nous avons toutes et tous un besoin urgent !

Alors que le dérèglement climatique est de plus en plus évident, des incendies australiens d'une ampleur sans précédent à la fonte des glaces polaires en passant par la perturbation des systèmes agricoles y compris en France, les négociations pour concrétiser les engagements ambitieux de l'Accord de Paris piétinent sérieusement. Pendant ce temps, les territoires, importants émetteurs de gaz à effet de serre du fait de leurs populations et des activités de celles-ci, s'engagent dans l'action. Ils s'efforcent de « faire leur part » en rénovant le bâti, en développant des alternatives à la voiture individuelle, en proposant de lutter contre tous les gaspillages, etc. Certains nous diront que les ambitions sont inégales et bien en deçà des ruptures nécessaires. L'équipe de Transitions, qui travaille depuis 10 ans au contact des collectivités, constate la détermination des élu-e-s et de leurs services ainsi que l'enthousiasme que génèrent ces démarches qui donnent un sens nouveau à l'action publique. Elle observe aussi les difficultés rencontrées pour mettre en œuvre des démarches de transition vraiment ambitieuses, inclusives et surtout équitables.

Les grandes agglomérations dotées de moyens et d'ingénierie qualifiée ont, en toute logique, progressé plus rapidement. Elles ont, dès lors, été surprises de se voir confrontées aux réactions des territoires que certains dénomment « périphériques » demandant que leurs contraintes et leurs attentes soient aussi prises en compte. Plus récemment, les gilets jaunes sont venus rappeler qu'il n'est plus possible de traiter séparément enjeux environnementaux et sociaux, tout comme il est nécessaire de traiter équitablement territoires urbains et territoires ruraux. Si Transitions n'a pas attendu cette crise pour engager une réflexion structurée sur les nécessaires coopérations entre villes et campagnes au service de la transition, nous avons accéléré la finalisation de cette étude pour proposer quelques pistes afin d'aider ces deux familles de territoires à engager des coopérations que nous pensons bénéfiques.

L'énergie est au cœur de nos vies, et en cela elle constitue un point de départ concret pour nourrir ces échanges entre territoires dotés de ressources complémentaires. Cette entrée est d'autant plus pertinente que la réussite de la transition nécessitera d'optimiser tous les usages et de valoriser toutes les ressources, rurales ou urbaines, quelle qu'en soit la localisation. Ce point de départ ouvre aussi d'autres pistes de coopération pour élargir le champ et construire une approche systémique des transformations à mettre en œuvre. Enfin, et surtout, partant de la question énergétique dont se saisissent aujourd'hui les collectivités, c'est une nouvelle dynamique politique qui émerge autour de ces transactions réciproques, une dynamique dans laquelle les deux parties apprennent à se re-connaître - se connaître à nouveau - et à construire des échanges et de la solidarité dans un monde de plus en plus déchiré par la dégradation des conditions environnementales et sociales.

La coopération, nous en sommes convaincus, est une voie de sortie de crise « par le haut ». Elle est aussi un levier puissant pour accélérer vraiment la transition dont nous avons toutes et tous un besoin urgent !

Pourquoi encourager la coopération urbain-rural en matière de transition énergétique ?

Urbain-rural, une complémentarité avérée...

Bien que la distinction entre territoires urbains et ruraux soit parfois un peu artificielle, ces territoires conservent des caractéristiques propres, facilement identifiables : grands espaces naturels, faible densité de population et habitat peu dense pour les espaces ruraux ; concentration de population et d'activités (économiques, culturelles, etc.) dans les villes, laissant peu de place à la nature.

Observées sous le prisme de la transition énergétique, ces distinctions amènent un constat simple :

- Les **territoires ruraux** disposent d'un **important potentiel de production d'énergies renouvelables**, grâce à l'espace et aux ressources naturelles dont ils disposent. Forêts pour la production de bois-énergie, cours d'eau où s'est développée l'hydroélectricité, grands espaces nécessaires à l'implantation d'éoliennes ou de centrales solaires au sol, etc. En revanche, la réduction des consommations énergétiques est ici plus difficile : dans ces territoires peu denses aux services de mobilité limitée, les habitant-e-s sont très dépendant-e-s de la voiture pour se déplacer. L'habitat individuel, souvent ancien, limite aussi les marges de réduction des consommations du bâti.
- A l'inverse, les **territoires urbains** présentent un **fort potentiel de réduction des consommations énergétiques** par le développement d'infrastructures de transports en commun et l'incitation aux mobilités douces (vélo, marche), l'isolation des bâtiments qu'ils concentrent et l'amélioration de leur efficacité énergétique. Pour cela, les Métropoles et les Communautés d'Agglomération disposent de compétences renforcées par les lois MAPTAM, NOTRe et TECV dans les domaines étroitement liés à l'énergie : transports, environnement, déchets, éclairage, habitat et urbanisme. Elles concentrent également un capital humain et financier qui leur permet de mobiliser de l'ingénierie et de capter des financements pour développer des projets. Cependant, leur potentiel de production d'énergie est contraint par les espaces libres limités dont elles disposent. L'installation de panneaux solaires en toiture ou la récupération d'énergie fatale des industries locales ne couvriront qu'une petite portion des besoins énergétiques de ces grands ensembles urbains.

Les coopérations dont nous faisons la promotion ne se limitent pas aux territoires contigus, mais il est essentiel de réfléchir en termes de **proximité territoriale**. Les échanges entre territoires trop distants ne permettent pas de développer des circuits courts et ne facilitent pas la relocalisation de la production énergétique nécessaire à la transition.

Les **espaces urbains et ruraux** sont donc complémentaires en matière de transition énergétique. Mais ils sont également **interdépendants**. Ces espaces distincts sont **interconnectés** par des routes, parfois des voies ferrées et toujours par des réseaux énergétiques, qui sont utilisés invariablement par les ruraux travaillant dans la ville proche, et les urbains profitant de la campagne pour leurs loisirs. Ces réseaux permettent l'acheminement vers la ville de ressources alimentaires et énergétiques produites en périphérie. A l'inverse, les zones rurales autour des villes constituent des espaces de respiration et de détente pour les urbains, et sont aussi par cela des éléments renforçant l'attractivité des villes voisines.

De l'urbain au rural, un continuum de situations

Dans les faits, la distinction entre territoires urbains et ruraux n'est pas aisée. La réalité géographique révèle plutôt un continuum allant du centre urbain dense à la campagne très peu habitée, en passant par des espaces péri-urbains et ruraux plus ou moins urbanisés.

Les évolutions successives de l'organisation territoriale, ayant conduit à l'intégration de communes aux caractéristiques très rurales dans des Métropoles ou des Communautés d'Agglomération toujours plus étendues brouille encore cette distinction.

→ Dans un souci de clarté des propos de ce guide, le choix est fait d'utiliser les termes « urbain » et « rural », qui renvoient aux caractéristiques présentées précédemment.

... qui n'entraîne pas des coopérations automatiques

Si la complémentarité entre territoires urbains et ruraux est simple à démontrer, il n'en demeure pas moins que les coopérations entre ces espaces ne sont ni naturelles, ni faciles à mettre en œuvre.

● Dépasser la méfiance réciproque

La coopération suppose de dépasser la méfiance réciproque assez communément observée entre territoires voisins. Des représentations héritées de réorganisations territoriales subies et de vieux réflexes de concurrence territoriale conduisent encore trop souvent les ruraux à craindre de « se faire manger » par la ville, et les urbains à dédaigner ces ruraux qui souhaiteraient seulement « récupérer un peu des richesses de la ville ».

La mise en place de coopérations dépend également de facteurs humains qui ne prennent pas forcément en compte les éléments rationnels qui pourraient structurer la coopération et qui seront développés dans la suite de ce guide.

En matière de coopération, comme dans beaucoup d'autres domaines, le facteur humain est un levier essentiel de la réussite collective.

● Aboutissement d'un projet commun

Les coopérations interterritoriales seront d'autant plus comprises comme pertinentes par les habitant.e.s qu'elles émergent d'une vision partagée de l'ensemble des acteurs des territoires en coopération, et qu'elles permettent de concrétiser un projet commun. L'optimisation de la transition énergétique peut certainement être ce projet commun dès l'instant où les complémentarités entre espaces urbains et ruraux auront été explicitées, mais aussi dès l'instant où les bénéfices collectifs escomptés auront été précisés.

● Et concrètement ?

L'instauration de coopérations se heurte parfois à des différences de fonctionnement entre petites et grandes collectivités : un-e chargé-e de mission unique en charge de différents sujets dans une petite collectivité rurale peut avoir du mal à identifier l'interlocuteur pertinent dans les multiples services de la métropole voisine. A l'inverse la relative agilité des petites structures peut déstabiliser les circuits de validation des grandes collectivités. Néanmoins, une fois que des habitudes de travail communes ont émergé, que la relation de coopération est établie et sa pertinence prouvée, la coopération a toutes les chances de perdurer et d'inspirer de nouvelles transactions sur d'autres sujets ou avec d'autres territoires.



À RETENIR

La démonstration de la complémentarité entre territoires ruraux (grands espaces et fort potentiel de production d'énergies renouvelables) et urbains (concentration d'activités, de population, de service, constituant autant de leviers de maîtrise de la demande en énergie) **ne suffit pas à faire émerger des coopérations au service de la transition énergétique.**

Les coopérations procèdent plus souvent de la concrétisation d'un **projet commun**, né de la **volonté politique** d'élue.e.s qu'il convient de stimuler à travers des **rencontres** permettant aux élu.e.s d'apprendre à parler le même langage.

Quelques définitions

Égalité → Le principe d'égalité entre les territoires suppose que ceux-ci aient des droits, des bénéfices et des contraintes **équivalents et similaires**. L'égalité est une des bases du consensus républicain. Elle s'applique à l'égalité des droits et des chances, l'égalité entre individus et l'égalité entre territoires.

Dans le champ de l'énergie, le concept d'égalité est très présent. Ainsi, le principe de péréquation tarifaire garantit à tous les habitants et toutes les habitantes de France le même accès à l'énergie, au même prix, quel que soit le territoire où ils résident, sans considération des caractéristiques de ces territoires au regard de leur spécificité énergétique (excédent ou déficit). L'égalité suppose des relations de même nature sans altération du fait des particularités locales.

Complémentarité → La complémentarité entre territoires s'applique lorsque les caractéristiques et les atouts d'un territoire bénéficient à l'autre, et vice-versa. De fait, la complémentarité est envisageable à partir du moment où deux territoires sont différents. Ainsi, territoires urbains et territoires ruraux peuvent être complémentaires.

Réciprocité → La réciprocité se construit sur la base de la reconnaissance de dépendances mutuelles entre êtres humains ou entre territoires du fait des besoins qu'ils ont les uns vis-à-vis des autres. La réciprocité des échanges se construit selon les exigences énoncées d'un commun accord par les territoires en interconnexion. Il ne s'agit pas d'un échange équitable qui serait apprécié par un tiers externe. La réciprocité suppose que les territoires soient relativement complémentaires pour que les besoins exprimés par l'un rencontrent les apports possibles de l'autre.

Équité → L'équité est définie comme un principe de justice naturelle. Chacun et chacune peut prétendre avoir accès aux mêmes biens et services, sans pour autant que s'instaure une égalité totale. L'équité invoque la notion de ce qui est juste ou injuste et suppose l'existence d'un **tiers extérieur** qui vient juger de cette équité. L'équité territoriale désigne une organisation géographique assurant à toutes et tous les mêmes conditions d'accès aux biens, aux services publics, à l'emploi et aux divers avantages de la vie en société.

Une relation équitable entre territoires suppose des échanges permettant d'estomper les injustices, notamment celles générées par les inégalités de dotation entre les différents territoires.

Équilibre → Un équilibre, au sens strict du terme, fait référence au point stable d'une balance. Trouver l'équilibre entre deux territoires en relation suppose un échange répondant aux besoins de chacun. Des échanges bien pensés combinant différents types de ressources, de services ou de moyens peuvent conduire à instaurer des relations interterritoriales équilibrées.

Solidarité → La solidarité interterritoriale est le rapport existant entre des territoires qui, ayant une communauté d'intérêts, sont liés les uns aux autres par une interdépendance et décident de travailler ensemble, d'échanger pour apporter à l'autre ce qui lui manque. Cette solidarité concrétise l'idée d'un devoir moral des uns envers les autres, fondée sur la reconnaissance d'identités et de situations différentes, d'une part, et d'intérêts communs, d'autre part.

À RETENIR

Chacune de ces notions peut s'appliquer aux interactions entre territoires en coopération, en fonction des types de relations qui s'instaurent entre eux et en relation aux objectifs qu'ils se sont fixés.

L'égalité n'est pas la notion la plus pertinente car elle ne prend pas en compte les disparités entre territoires de natures différentes. Pour sa part, l'équité les prend en compte, mais suppose l'existence d'un tiers extérieur, dont le rôle n'est pas facilement accepté par les territoires concernés car il peut être vu comme empiétant sur leur souveraineté. Nous parlerons donc davantage dans cette publication de complémentarité, de réciprocité, d'équilibre des échanges et de solidarité territoriale.



Objectifs du guide

Problématisation

Le but de ce guide est d'apporter des recommandations concrètes ainsi que des éléments de méthodes simples et adaptables pour que les territoires et les promoteurs de la transition énergétique et écologique s'en saisissent.

Ce guide a vocation à participer à l'optimisation de l'atteinte des objectifs de transition énergétique des territoires.

Transitions et GRDF souhaitent ainsi partager l'expérience accumulée dans leurs travaux respectifs sur le sujet afin que celle-ci profite à toutes et tous.

Il apparaît pertinent d'encourager l'instauration de relations pérennes et réciproques entre territoires urbains ruraux pour accélérer et optimiser la transition énergétique.

Nous ne proposons pas ici la « recette miracle » de la coopération interterritoriale, mais des pistes de réflexion pour instaurer des échanges équilibrés au service d'une transition ambitieuse.

Nous nous sommes demandé, en analysant les spécificités des territoires souhaitant coopérer, et en révélant les interdépendances entre ces territoires, comment il était possible de caractériser les relations existantes et celles à promouvoir dans le but d'optimiser une transition énergétique et écologique ambitieuse, en veillant à la qualité et la réciprocité de ces relations.

Au-delà, il nous est apparu nécessaire d'analyser les systèmes de gouvernance permettant de garantir cette réciprocité dans le temps long.

Ce guide est ainsi structuré selon trois problématiques principales :

- Comment **révéler les interdépendances** entre territoires urbains et ruraux pour construire les transactions les plus pertinentes ?
- Comment construire des « **paniers de transactions** » croisant différents biens et services afin de constituer un échange vraiment réciproque ?
- Comment instaurer un **mix politique** associant gouvernance des acteurs et autorités locales, pour piloter des coopérations interterritoriales efficaces et équilibrées dans la durée ?

Préalables à la construction de relations interterritoriales équilibrées et réciproques

● Culture commune pour projets communs

Un des freins qui apparaît dès lors qu'on s'intéresse aux relations interterritoriales, et qui n'est pas spécifique au champ de la transition énergétique, est le manque d'interconnaissance entre acteurs de territoires pourtant voisins. En effet, l'histoire et la culture administrative française n'encouragent pas la coopération horizontale entre collectivités. Les élu-e-s comme les technicien-ne-s d'entités limitrophes ont peu d'occasions d'instaurer des relations de « bon voisinage » et de les entretenir sur le long terme.

« Dès que l'on parle à la grande ville voisine, on a souvent l'impression qu'on va se faire manger. »

Gérard Paul - Vice-Président de la communauté de commune de Gascogne Toulousaine – Atelier interterritorialité des journées TEPOS de Montmélian 2018.

Aujourd'hui, c'est souvent la méfiance qui préside les relations entre territoires urbains et ruraux. Cette méfiance découle de nombreuses idées reçues, mais aussi des réformes territoriales de ces dernières années, suscitant ou imposant des fusions de territoires et qui ont provoqué, parfois à raison, une crainte de la part des territoires ruraux de se faire « avaler » par les agglomérations voisines et de perdre ainsi leur autonomie.

Nos travaux, au contact des collectivités, ont montré que la construction de relations équilibrées entre territoires différents nécessitait le dépassement de ces craintes.

Un premier préalable est de développer une culture commune. Un des instruments clés de la culture étant le langage, le rapprochement passe par l'adoption d'un vocabulaire commun, entre technicien-ne-s et élu-e-s de territoires voisins.

En effet, le vocabulaire partagé est une condition nécessaire mais pour aller plus loin dans la mise en œuvre d'une culture de la coopération, il est indispensable d'affirmer une volonté politique et surtout de révéler un intérêt commun à agir, qui ne peut découler que d'une analyse rigoureuse des interdépendances entre les territoires appelés à coopérer.

« Certes, nous voulons partager l'attractivité de la métropole. Mais c'est à force d'échanges avec nos voisins que nous comprenons ce que sont nos intérêts communs. »

Alain Juppé, Président de Bordeaux Métropole – Forum Bordeaux métropole coopérative – 11 Octobre 2018.

● Approche sensible : de l'importance des personnes et de la volonté politique

Le dépassement des craintes passe aussi par l'instauration d'**espaces partagés de discussion et de décision** entre élu-e-s et chargé-e-s de missions. Ce sont les échanges répétés qui permettent de faire émerger compréhension mutuelle et interconnaissance entre élu-e-s, technicien-ne-s et acteurs en relation. En se rencontrant, par exemple dans le cadre de scènes de décision et de concertation telles que les SCoT, les réseaux TEPOS, les groupes de travail spécifiques ces personnes apprennent à se connaître, à se comprendre... et peuvent alors envisager de formuler des projets communs. Cette culture de la coopération entre différentes institutions se met en place dans le **temps long**. C'est par la densification des interactions qu'élu-e-s et technicien-ne-s, ruraux et urbains, apprennent à se connaître et développent ensemble un **bagage syntaxique commun**.

C'est aussi par la multiplication des échanges voire de confrontations que peut se consolider une véritable volonté politique de coopérer.

« A force de se rencontrer, les élus et chargés de mission de Grenoble Alpes Métropole et du Parc du Vercors ont appris à parler le même langage. »

Alexandre Mignotte - Chargé de mission Métropole-Montagne, Grenoble-Alpes Métropole

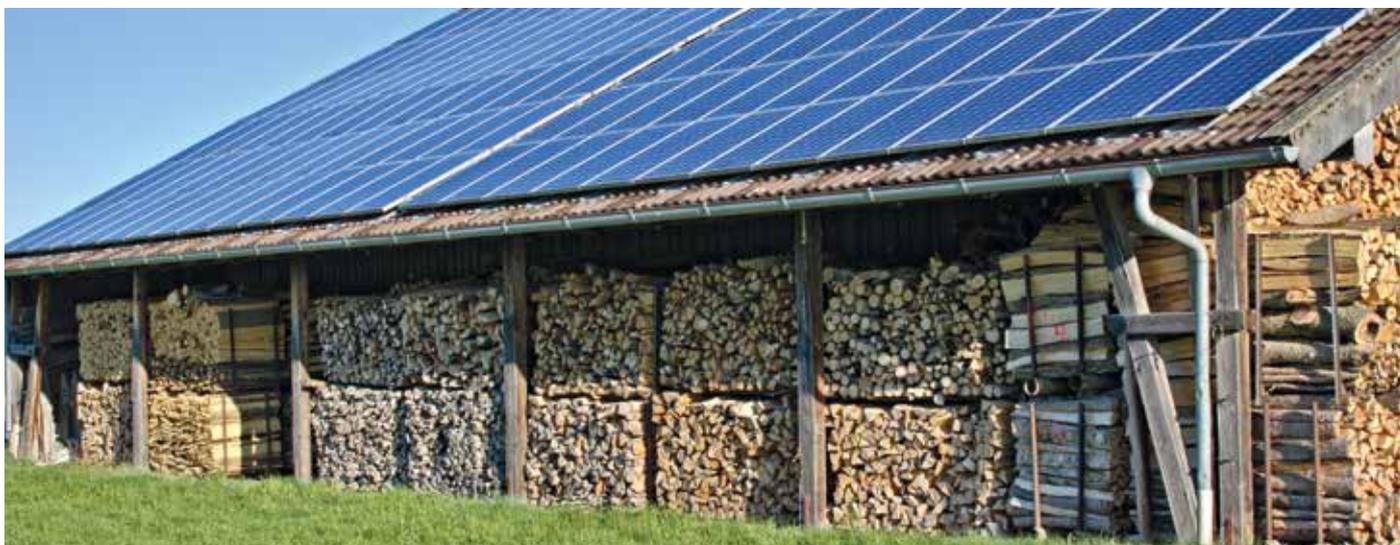
« Scène de décision » : de quoi s'agit-il ?

Une scène de décision consiste en une instance, plus ou moins formalisée, permettant aux différents acteurs de se rencontrer, d'échanger et de prendre des décisions concertées. Dans le domaine des politiques publiques locales, où l'on peut laisser une large place à la concertation entre acteurs, ces scènes de décision ne sont pas rares. Elles existent notamment à l'échelle intercommunale, dans le cadre de l'élaboration d'un plan climat ou d'un document d'urbanisme type PLUi par exemple.

Les instances de concertation que nous évoquons ici ne sont pas forcément réglementaires, et les plus intéressantes sont souvent issues d'une volonté politique de co-construire une politique publique. C'est par exemple le cas des forums des parties prenantes mis en place dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un Plan Climat.

De la même façon, de telles scènes de décision peuvent se tenir à l'échelle interterritoriale, regroupant ainsi des acteurs issus de territoires ruraux et de territoires urbains. Elles sont alors autant d'opportunités pour les élu-e-s et acteurs de territoires diversifiés de faire connaissance et de construire ensemble des projets et un discours communs. C'est par exemple le cas pour les pôles métropolitains, les établissements publics orchestrant l'élaboration d'un SCoT, mais aussi en matière de gestion de l'eau avec les SAGE. A l'échelle régionale ou départementale, les Conventions Territoriales d'Exercice Concerté de la Compétence (CTEC) permettent à la collectivité cheffe de file de rassembler les différents niveaux de collectivités partageant une compétence afin de se coordonner et de rationaliser l'exercice de cette compétence.

Par ailleurs, au-delà de ces scènes de décisions formalisées et encadrées par la loi, des territoires voisins peuvent choisir de mettre en place des instances de réflexion et de décision partagées. C'est le cas par exemple dans le cadre de l'élaboration de la stratégie forestière inter-TEPOS autour du bassin grenoblois ou encore du Parlement des territoires de Montpellier Méditerranée Métropole.



À RETENIR

Bien qu'issus de collectivités voisines, les acteurs, élu-e-s et technicien-ne-s, n'ont finalement que de rares occasions de se rencontrer et ne se connaissent que trop partiellement. Or l'élaboration d'une culture et d'un langage communs autour des enjeux énergétiques partagés sont des préalables non négligeables à la construction de relations interterritoriales équilibrées.

Cette interconnaissance accrue entre acteurs nécessite que les territoires se rencontrent, se parlent, afin de bâtir une relation de confiance.

Visualiser les flux entre territoires

Pourquoi visualiser les flux ?

● Révéler les interdépendances

La première étape de la construction de transactions réciproques entre territoires urbains et ruraux consiste à reconnaître la singularité des différentes composantes de ces territoires et à mettre en lumière les échanges existants ou ceux qui pourraient se développer. Identifier ces caractéristiques spécifiques, c'est accepter que chacun des territoires en coopération a besoin de l'autre. Ces constats viennent encourager la construction des échanges et précisent ce que peut être l'intérêt commun à agir.

Certains acteurs rejettent le terme « interdépendance » qui sonne comme une menace pour l'autonomie de leur territoire, ou plutôt pour la représentation qu'ils se font de cette autonomie.

Pourtant s'il y a interdépendance, c'est bien que la dépendance est à double sens ! Et c'est ce double sens qu'il convient de mettre en évidence.

De prime abord, ce sont souvent les territoires ruraux qui sont perçus comme dépendants de leurs voisins urbains où se concentrent emplois, services, ressources financières, etc. La visualisation des interdépendances et la mise en lumière des échanges existants ou souhaités conduit généralement à révéler la dépendance des espaces urbains à l'égard des zones rurales, productrices d'énergie renouvelable et de ressources alimentaires et pourvoyeuses d'espaces de qualité pour les loisirs ou la résidence.

Interdépendances



Demande de biens et de services ← → **Activités économiques concentrées**

Ressources énergétiques et alimentaires ← → **Recherche d'approvisionnement local**

Résidents ex-urbains ← → **Travailleurs non résidents**

Volonté de développement économique ← → **Capacité d'investissement**

Espaces naturels préservés ← → **Demande de loisirs de plein air**

● Renverser les perceptions

Ce renversement des perceptions est un préalable indispensable à la promotion de la réciprocité des échanges entre espaces urbains et ruraux.

Les interdépendances entre territoires urbains et ruraux peuvent être visualisées sous forme d'un schéma comme ci-contre, répertoriant pour chaque sujet quel territoire dépend de l'autre et comment.

La ville bénéficie de l'attractivité des zones rurales voisines où la qualité de vie est appréciable (air pur, verdure, espace, etc.). Ces secteurs périphériques sont souvent des espaces résidentiels pour les travailleurs urbains. Aussi, la ville cherche à préserver l'attractivité de sa périphérie au risque parfois de limiter les ambitions de développement économique de ces zones rurales voisines, ce qui en fait trop souvent de simples dortoirs pour ceux qui travaillent à la ville.

Par ailleurs, l'économie de la périphérie rurale est de plus en plus alimentée par les apports des résidents dont l'activité professionnelle reste ancrée dans l'espace urbain. Ces navetteurs demandent que la ruralité de leur espace résidentiel soit préservée, au risque là aussi de figer cette périphérie. A l'inverse les collectivités périurbaines attendent de l'agglomération voisine des soutiens pour rapprocher les services urbains afin d'éviter que leurs résidents soient contraints de se rendre dans la ville voisine, et ce pour préserver l'activité locale.

La révélation de ces jeux complexes de dépendances croisées est un préalable indispensable à l'instauration de relations de coopération saines. C'est à partir de cette analyse qu'il sera possible de repérer les transactions mettant en relation les besoins des uns et les apports possibles des autres.

L'identification concertée de ces interdépendances participe au développement d'une culture commune aux territoires concernés, préalable à l'énoncé d'un intérêt commun à agir et à coopérer.

Ces interdépendances peuvent aussi être appréciées en faisant l'inventaire des besoins des territoires concernés. Ainsi, une grande agglomération affichant l'ambition d'être territoire à énergie positive devra certainement « importer » des ressources énergétiques renouvelables des territoires voisins tout comme elle importe des ressources alimentaires qu'elle ne peut produire sur son territoire urbanisé.

A l'inverse, les zones rurales pourront exprimer des besoins de services ou d'infrastructures pour traiter au moins une partie des enjeux de mobilité auxquels elles sont confrontées.



À RETENIR

Dans le but de construire des relations interterritoriales équilibrées, la priorité est pour chaque acteur de prendre conscience des interdépendances qui existent entre territoires. Pour cela, la visualisation des flux interterritoriaux est un levier primordial. Elle permet de sortir de la vision réductrice du territoire rural dépendant de l'agglomération voisine et montre à quel point le territoire urbain est lui aussi dépendant du territoire rural, notamment concernant certains enjeux énergétiques.

Ce renversement des perceptions est nécessaire pour poser des bases sereines de discussions entre territoires, et l'identification partagée des interdépendances participe à la construction d'une vision commune des enjeux.

Visualiser les flux entre territoires

De quels flux parlons-nous ?

Pour révéler les relations interterritoriales, existantes ou projetées, il est nécessaire d'analyser des flux circulant entre territoires. Ces flux sont de différentes natures, ils sont matériels ou immatériels, et touchent à des sujets ayant peu de liens en apparence, pour un observateur ou une observatrice non sensibilisé-e à la transversalité des enjeux énergétiques.

Les flux physiques qui nous intéressent ici concernent les échanges de ressources énergétiques – bois, électricité renouvelable, biomasse et déchets méthanisables ou combustibles – les ressources alimentaires, mais aussi les déplacements de personnes (dont les migrations pendulaires) et le transport de marchandises, générateurs de dépenses énergétiques.

Pour être plus pertinente, la quantification de ces échanges doit s'accompagner d'une cartographie des circuits par lesquels ceux-ci sont opérés : réseaux énergétiques (électricité, gaz, chaleur), routes et voies ferrées ou navigables, etc.

● Bois énergie

On l'oublie trop souvent, le bois est de loin la première énergie renouvelable en France (39% du total des EnR en 2017*). Il s'agit typiquement d'une ressource que l'on trouve en milieu rural, et qui alimente à la fois les territoires ruraux et urbains. De plus, son prix peu élevé et sa disponibilité assez bien répartie dans tout le territoire français favorisent la consommation locale. Les échanges de bois énergie sont donc très souvent au cœur des relations interterritoriales rural-urbain.

Les enjeux sont de taille :

- Pour les territoires ruraux, producteurs de biomasse, la filière bois est souvent stratégique, tant d'un point de vue économique qu'environnemental ;
- Pour les territoires urbains, la consommation de biomasse pour les chaufferies collectives et les réseaux de chaleur permet de réduire leur empreinte carbone en contenant la dépense énergétique.

* Ministère de la transition écologique et solidaire, Bilan énergétique de la France 2017

Grande vigilance sur l'approvisionnement

La comptabilisation des potentiels de production de bois énergie et le regard que portent les agglomérations sur les massifs forestiers dont elles sont proches, révèle très souvent qu'elles regardent « le même tas de bois » pour couvrir leurs besoins respectifs. Il est essentiel de croiser avec rigueur les périmètres de production et les territoires de consommation. Certes les Plans d'Approvisionnement Territoriaux et les Chartes forestières préconisés par la FNCOFOR peuvent aider à équilibrer offre et demande. Mais le manque de traçabilité des filières bois énergie, introduit de nombreuses incertitudes. L'attribution raisonnée de ressources à chaque territoire consommateur pourrait être « arbitrée » par un tiers supra-territorial, par exemple la Région via le Schéma régional biomasse. Ce rôle de médiateur des coopérations est essentiel à la pérennité des transactions proposées.



● Mobilité

La mobilité est probablement le flux interterritorial le plus visible par les habitant-e-s, au sens où elle constitue une réalité tangible de leur quotidien. La fronde des gilets jaunes a montré l'importance de cette question à la jonction entre justice sociale et transition écologique.

En outre, ces flux de transports de personnes et de marchandises sont directement liés aux caractéristiques structurelles de chaque territoire : aménagement, démographie, économie, etc. L'amélioration de ces flux est un enjeu environnemental, économique tout autant qu'un levier essentiel de qualité de vie au quotidien.

Si l'étude des flux de personnes est très souvent utilisée pour montrer à quel point les déplacements domicile-travail sont polarisés vers les agglomérations, soulignant ainsi la dépendance des zones rurales envers les villes, il est aussi intéressant de se pencher sur d'autres flux, notamment ceux liés aux loisirs, qui vont bien souvent de la ville vers la campagne. Cette lecture plus exigeante permet de renverser la perception de dépendance pour révéler l'interdépendance.



© Florian Fèvre

● Matières organiques et économie circulaire

La question des déchets trouve elle aussi une résonance interterritoriale, que ces déchets soient fermentescibles et destinés à la méthanisation ou qu'ils soient valorisés énergétiquement par d'autres options (incinération, combustibles solides de récupération, etc.).

Les ressources fermentescibles sont de natures diverses et peuvent venir autant des zones urbaines que rurales - boues de STEP urbaines, déchets agricoles et cultures intermédiaires à vocation énergétique (CIVE) en milieu rural, déchets alimentaires de la restauration dans les villes, sous-produits agroalimentaires un peu partout, etc. L'analyse rigoureuse des gisements et des flux est essentielle à la

configuration des meilleures options de méthanisation, en trouvant le bon équilibre entre masse critique et distances de transport. Le traitement de cette équation impose bien souvent d'élargir le champ de la coopération.



● Flux alimentaires

L'alimentation est un enjeu interterritorial de premier ordre. Au-delà de l'évidence d'une production principalement rurale et d'une consommation urbaine prédominante, les attentes de relations plus directes de « la fourche et la fourchette », la volonté d'autonomie alimentaire de certains urbains et l'intérêt de re-végétaliser la ville, imposent de reconfigurer les flux alimentaires aussi pour limiter les transports et la consommation d'énergie qu'ils représentent. La coopération interterritoriale au service de la relocalisation de la production alimentaire est aujourd'hui un enjeu majeur de la transition énergétique et écologique.



Visualiser les flux entre territoires

● Flux immatériels

Les échanges immatériels peuvent être d'ordre financier : achats de biens et de services ou investissements liés ou non à l'énergie. Ils peuvent aussi concerner le partage de connaissances, de ressources humaines ou d'ingénierie, et la mise à disposition d'espace – par exemple les espaces récréatifs des périphéries urbaines.

Les flux immatériels entre territoires sont moins facilement repérables que les échanges physiques, pourtant il est tout aussi nécessaire de les prendre en compte, de les qualifier et de les cartographier pour construire des transactions réciproques pertinentes.

Il existe aussi des transferts spontanés entre territoires, n'appelant aucune contrepartie. Ces échanges peuvent être motivés par une expression de solidarité interterritoriale ou constituer des **preuves de générosité**. Nous plaçons dans ces preuves de générosité ou de solidarité les investissements de citoyennes et citoyens urbains, venant soutenir un projet de production d'énergie renouvelable situé dans un territoire rural proche. Si ces investissements génèrent un retour sous forme de dividendes, il semble bien que l'élément déclencheur de la décision de l'investisseur soit plutôt l'idée de contribuer à la transition énergétique territoriale et, au moins pour certains projets, l'idée d'investir en proximité.

S'il semble illusoire de vouloir donner une valeur mesurable physiquement à ces échanges immatériels, notamment pour les apprécier au regard d'échanges matériels, il faudra cependant identifier les indicateurs de satisfaction permettant de préciser si une transaction concernant des éléments immatériels peut être réputée bénéfique ou à l'inverse, désavantageuse.

● Flux de carbone

L'impératif climatique impose non seulement de réduire les consommations de carbone fossile – ce qui est l'objet même de la transition énergétique – mais aussi de préserver et renforcer les stocks de carbone vivant (dans les sols, le couvert végétal et la construction bois et les matériaux biosourcés).

Il est donc impératif d'ajouter dans les échanges interterritoriaux à observer les flux de carbone : crédits carbone générés par les uns, demande de compensation par les autres.

Label Bas Carbone

Le Label Bas carbone adopté par le MTES propose une méthode rigoureuse de comptabilisation des crédits carbone générés par les changements de pratiques agricoles ou forestières.

www.ecologique-solidaire.gouv.fr/label-bas-carbone



© François GOGLINS

Au-delà des flux : des échanges de natures différentes

Les travaux réalisés par Transitions ont été conduit en articulation avec les initiatives complémentaires d'autres acteurs de la transition écologique et énergétique, notamment le CLER – Réseau pour la Transition Énergétique.

Ces analyses parallèles ont donné lieu à des échanges, en particulier à l'occasion des Rencontres Nationales des Territoires à Énergie Positive de 2018 où nous avons organisé un atelier commun sur les coopérations urbain-rural. Ces différentes collaborations ponctuelles nous ont permis de nous nourrir mutuellement de ces analyses croisées.

Le CLER s'est également intéressé aux relations entre territoires urbains et ruraux, notamment en recensant les pratiques de ses adhérents à ce sujet. Les conclusions de son analyse sont présentées dans l'étude « Nouvelles solidarités urbain-rural : une condition de la transition énergétique nationale » publiée en novembre 2018.

Dans le cadre de ces travaux, le CLER a classé les différentes possibilités de coopération entre territoires, selon une catégorisation synthétisée dans le tableau ci-dessous.

Planification et coordination	Mutualisation	Échanges
Structuration de filières	Études, prestations communes	Circuits courts, achats publics
Gestion des flux, économie circulaire	Mutualisation d'ingénierie	Financement citoyen et participatif
Planification partagée	Dispositifs communs d'animation	Co-investissement

Ces catégories correspondent à des flux plus ou moins faciles à visualiser, mais aussi à d'autres types d'échanges. Nous verrons dans la deuxième partie de cette publication, à partir de la page 20, que ce sont ces échanges qu'il faut considérer dans l'élaboration de paniers de transactions.

Cette catégorisation n'est pas exhaustive mais elle peut permettre aux territoires de repérer les échanges existants ainsi que ceux qu'il serait souhaitable de développer.



Visualiser les flux entre territoires

Comment visualiser les flux ?

● Trouver les bonnes données

Diverses sources permettent de recueillir les données nécessaires à la quantification des besoins et/ou des échanges : observatoires régionaux de l'énergie, du climat et de la qualité de l'air, documents réglementaires (PCAET, Schéma de Cohérence Territoriale, Plan Local d'Urbanisme intercommunal, Schéma Directeur des Énergies, etc.), documents de contractualisation entre territoires, rapports ou scénarios prospectifs produits par les collectivités ou des organismes spécialisés (Agence Locale de l'Énergie et du Climat, agence d'urbanisme, interprofessions pour certaines filières, etc.).

La vérification de la **cohérence** et de la **fiabilité** des données est essentielle. Il faut évidemment pouvoir comparer des valeurs dans les mêmes unités de mesure, et donc effectuer les conversions préalables. Si les méthodes de comptabilisation ou les périmètres pris en compte ne sont pas cohérents, les acteurs peuvent être confrontés à des doubles comptes ou à des incompatibilités préjudiciables à la fiabilité de la visualisation. Il est donc nécessaire de

s'accorder entre acteurs des territoires concernés sur un diagnostic chiffré partagé, afin d'avoir une base de discussion commune aussi robuste que possible.

Le partage de ce diagnostic et de ces données entre acteurs et territoires contribue par ailleurs à la construction d'un référentiel commun, participant ainsi à l'établissement d'un langage, d'une culture et d'un projet communs.

● Mettre en évidence les réseaux existants

Les flux énergétiques - en tous cas les flux matériels - s'appuient sur des réseaux physiques : réseaux d'électricité et de gaz, routes, etc.

D'autres réseaux plus immatériels - les filières professionnelles, les alliances multiacteurs - sont aussi essentiels à la mise en œuvre d'échanges interterritoriaux.

Ces réseaux, qu'ils soient physiques ou non, doivent être cartographiés en tant que supports des flux existants ou potentiels entre les territoires en coopération.

Flux de bois-énergie : à quand une traçabilité totale ?

En tentant de visualiser les flux de bois, nous avons été confrontés à de sérieuses difficultés. Il est complexe d'estimer ces flux du fait de données peu disponibles, pas toujours exactes et souvent éparpillées : le nombre d'acteurs est très élevé et leurs données de production et de consommation ne sont pas centralisées.

Si les estimations de consommation des territoires sont assez précises concernant les chaufferies collectives et les réseaux de chaleur, il subsiste de réelles difficultés à estimer les consommations individuelles (bois bûche) dans un marché encore très informel. Par ailleurs, si les estimations des potentiels théoriques de production sont souvent disponibles, cela ne résout pas les incertitudes importantes sur les capacités réelles de mobiliser ces gisements.

Surtout, nous avons rencontré de grandes difficultés à tracer les circuits de commercialisation des zones de production vers les sites de consommation. En effet, au-delà des données statiques de production et de consommation de chaque territoire, il est essentiel de vérifier la localisation des approvisionnements de façon à faire valoir l'intérêt de la coopération sur la base d'information suffisamment robustes.

De ce fait, nous allons travailler à l'élaboration de nouvelles méthodologies de traçabilité de ces flux.

● Préciser les échanges à promouvoir

Au-delà du repérage des interdépendances, chaque composante du territoire doit :

- Faire l'inventaire de ses besoins, au regard de ses objectifs et ambitions, en espérant que les territoires voisins pourront les couvrir ;
- Identifier les apports possibles aux voisins, pour venir en contrepartie des besoins exprimés.

Ces inventaires croisés alimentent ainsi une « bourse de transactions » entre espaces ruraux et urbains engagés dans une dynamique de coopération commune.

Pour identifier le point de convergence initial à partir duquel vont se construire les transactions, il est alors nécessaire de repérer la ou les problématique(s) prioritaire(s) pour les territoires concernés :

- Bouclage des bilans énergétiques pour répondre à l'ambition d'un territoire à énergie positive ;
- Amélioration de la fluidité des déplacements pendulaires, élément clé d'une qualité de vie optimisée ;
- Valorisation des ressources naturelles pour renforcer l'économie locale.

La difficulté que représente l'objectif « énergie positive » impose de raisonner les besoins des territoires en termes de services énergétiques – chaleur, mobilité et électricité spécifique – et de ne considérer que dans un second temps la meilleure option combinant une ressource primaire (bois énergie, soleil, vent, géothermie, courant d'une rivière, biomasse, etc.) et un vecteur énergétique (chaleur, gaz, électricité, hydrogène) pour offrir les services énergétiques attendus dans une logique de transition optimisée. Cette forme de raisonnement peut ainsi conduire à repenser le mix énergétique du territoire considérant que certaines combinaisons – ressource primaire / vecteur / service énergétique – feront l'objet de transaction plus faciles à construire que d'autres. C'est bien cette logique d'optimisation qui doit guider la construction de transactions réciproques au service d'une transition ambitieuse offrant la meilleure valorisation des ressources locales.

À RETENIR

La visualisation des flux entre territoires n'est pas chose aisée : elle nécessite de se baser sur des données à la fois cohérentes et fiables, afin que les territoires puissent construire de solides fondations pour des relations interterritoriales équilibrées.

Au-delà des références et de la base de discussion commune que les territoires mettent en place à cette occasion, ce processus leur permet ensuite de préciser leurs besoins en fonction de leurs ambitions respectives, et ainsi de s'accorder sur les échanges à promouvoir.



4 QUESTIONS

—
Martin Vanier,
Géographe praticien
et enseignant-chercheur
à l'École d'Urbanisme
de Paris, spécialiste
de l'interterritorialité

Comment passe-t-on de la compétition à la coopération entre territoires voisins ?

Probablement en vivant une épreuve commune, un moment quelconque à travers lequel la défiance va s'évaporer et l'envie de faire ensemble va la remplacer. Entre territoires, c'est comme entre voisins : pour se découvrir, il faut se rencontrer, c'est aussi simple que ça.

Comment deux territoires souhaitant coopérer se choisissent-ils ?

On se choisit par intérêts réciproques bien compris : qu'avez-vous que nous n'avons pas, et inversement. Pour coopérer, il faut être assez différents pour être complémentaires, mais assez semblables pour se comprendre.

Quelle place pour les « hybrides » dans les cadres traditionnels de l'action publique ?

Les hybrides – ces dispositifs de coopération qui dépassent les limites administratives, et mélangent biens et services – ont dans la coopération interterritoriale la même place que celle des hybrides génétique se sont faite dans la nature : une place vitale pour l'évolution des espèces, essentielle à la biodiversité, et cependant transgressive, dérangeante, imprévue, anormale en un sens. La rigidité est l'ennemi primordial de l'hybridation.

Quelle place pour les acteurs des territoires dans les coopérations interterritoriales ?

L'interterritorialité est la condition de toutes les transitions. Qui peut penser qu'on réussira les transitions sans les acteurs économiques, la société civile, les citoyens ?

Visualiser les flux entre territoires

● Bonnes pratiques et fausses bonnes idées

La visualisation des flux entre territoires doit être bien réfléchi en amont afin de révéler au mieux les interdépendances. Ainsi, il est nécessaire de se poser plusieurs questions dans le but de déterminer sous quelle forme il est le plus pertinent de visualiser les flux :

- Quelle est la cible principale que nous souhaitons atteindre (élu-e-s, acteurs économiques, citoyen-ne-s, etc.) ?
- Quelle est la connaissance technique de la cible sur la thématique traitée ?
- La visualisation de flux se fera-t-elle de façon statique ou dynamique ?

En effet, il est impératif d'adapter au plus près le contenu du message avec le public cible et son niveau de connaissance, notamment technique, afin que le message soit bien compris.

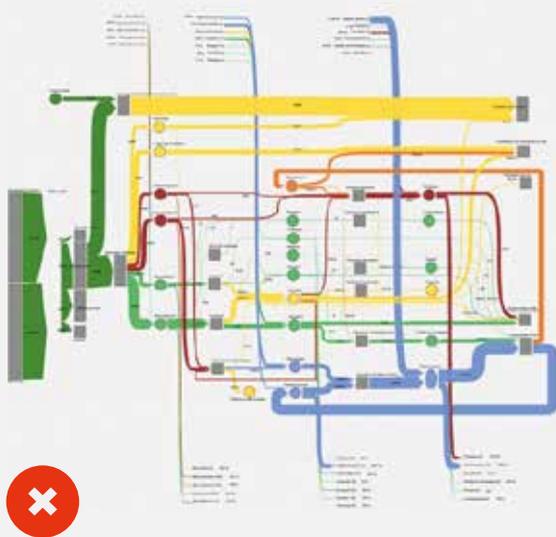
De plus, des visuels rendant mal compte de la réalité ou réalisés à partir de trop nombreuses hypothèses risquent de provoquer de l'incompréhension chez les acteurs du territoire concerné. La co-construction et le portage d'un message commun avec ces acteurs sont essentiels pour une appropriation la plus large possible.

En outre, les outils dynamiques de visualisation des flux peuvent être utiles, car leur interactivité offre une plus grande accessibilité. Néanmoins, ils nécessitent l'utilisation d'un médium spécifique (numérique en général).

Par ailleurs, il est préférable de privilégier les illustrations cartographiées, plus parlantes pour l'ensemble des acteurs, et de simplifier au maximum la quantité d'informations.

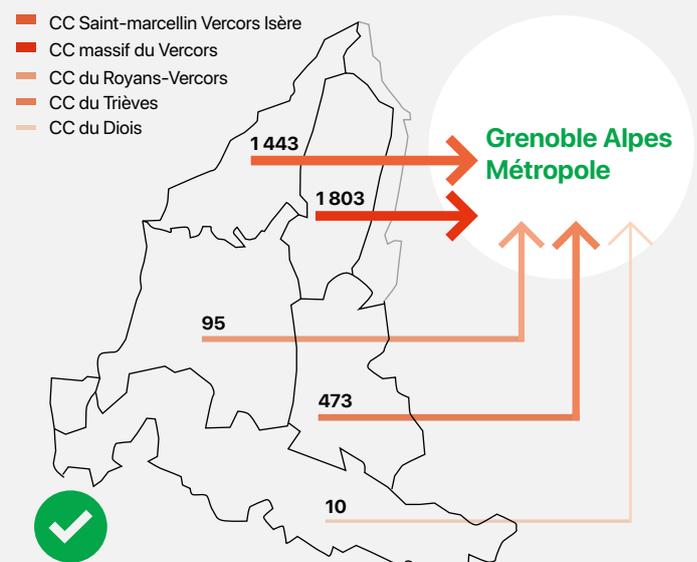
Visualisation des flux de bois sous forme de diagramme de Sankey non territorialisé

(Source : Projet AF Filières ©, territoire de la région Île-de-France, www.flux-biomasse.fr)



Visualisation des flux de mobilité domicile-travail des territoires du PNR du Vercors vers Grenoble Alpes Métropole

(Source : Transitions à partir de données INSEE MOBPRO 2016)



Méthamoly : une coopération au service de l'économie circulaire et de la transition énergétique

GRDF, partenaire de cette publication, nous fait part d'un exemple de coopération ayant permis la valorisation de ressources dans le cadre de la construction d'une unité de méthanisation.

Le biométhane, énergie renouvelable non-intermittente, produite par méthanisation et injecté dans les réseaux de gaz, renforce les synergies entre acteurs ruraux et urbains : les déchets des uns deviennent énergie de chauffage, carburant et fertilisant naturel pour les autres.

Le projet Méthamoly situé dans les Monts du Lyonnais, entre Lyon et Saint-Étienne, l'illustre bien. Née de la volonté de 12 agriculteurs de diversifier leurs activités, cette unité de méthanisation injecte, depuis mars 2019, 11 GWh/an de gaz vert dans les réseaux gérés par GRDF, équivalent à la consommation de 1800 foyers. Ce projet démontre l'efficacité de coopérations multi-acteurs à une échelle territoriale dépassant l'implantation du projet, en termes :

- De mutualisation d'ingénierie et de flux : les études du SIMOLY (syndicat en charge des déchets) ont révélé le potentiel d'une filière territoriale de méthanisation reposant à la fois sur des effluents agricoles et les biodéchets des entreprises et des cantines du territoire y compris le CROUS de Lyon. Les analyses de GRDF ont révélé que l'injection dans le réseau était la meilleure option pour valoriser l'énergie produite.
- De financement : la SEM Soleil, détenue par le Syndicat d'Énergie et le Conseil Départemental de la Loire, des collectivités locales, la société SERGIES, le Fond OSER et l'ADEME régionale ont contribué au côté des agriculteurs et d'investisseurs privés. Le projet a aussi été ouvert à l'investissement participatif avec l'appui d'Énergie Partagée et d'Enercoop, mobilisant ainsi les apports d'urbains de la métropole voisine.
- De gouvernance : le succès du projet repose sur la qualité de la coopération entre acteurs publics et privés aux différentes échelles territoriales, tous souhaitant promouvoir la dynamique de transition énergétique impulsée par l'ambition TEPOS de la Communauté de l'Ouest Rhodanien. La motivation commune de ces acteurs est bien de profiter des bénéfices induits par le biométhane pour les territoires ruraux - préserver l'activité agricole en contribuant à la transition agro-écologique - et pour les territoires urbains - faciliter le traitement des déchets et bénéficier d'une source

locale d'énergie bas-carbone. De plus le projet permet de développer l'emploi non délocalisable et les compétences sur un territoire élargi.

L'adaptation et le renforcement des réseaux de gaz (maillage, rebours) permettront d'intensifier encore ces transactions urbain-rural au service de la transition énergétique, en interconnectant les flux physiques de gaz renouvelable. Le passage à l'échelle des gaz verts est un enjeu crucial : selon l'ADEME leur développement permettrait d'atteindre une consommation de gaz 100% renouvelable à l'horizon 2050 et de contribuer ainsi aux objectifs de neutralité carbone de la France. La coopération interterritoriale sera un levier déterminant de ce déploiement !



© Michel Pérès / Auvergne-Rhône-Alpes / Méthamoly - Saint-Denis-sur-Coise

Construire des paniers de transactions

Transactions et réciprocité

Une transaction est généralement entendue comme une transaction financière entre deux parties, qui après s'être entendues sur les termes de l'échange, échangent un bien ou service en contrepartie d'un paiement.

● Dépasser les échanges marchands

Dans ce guide, les « transactions » désignent des échanges de biens ou services entre territoires, ne donnant pas forcément lieu à une contrepartie financière. Dans un échange strictement monétaire, la relation est régie par des normes contractuelles. Les relations marchandes entre territoires existent et sont essentielles aux échanges de produits (eau, bois-énergie, aliments, etc.). Cependant ces échanges marchands ne permettent pas toujours la mise en place d'une relation réellement équilibrée entre les territoires.

Une relation de réciprocité suppose de dépasser l'échange strictement marchand, pour aller plus loin et établir des échanges satisfaisant aux besoins des deux parties en hybridant échanges marchands et relations non marchandes basées sur la confiance.

En parlant de « transactions réciproques », nous combinons ces deux registres. De fait, tisser ces relations de confiance passe aussi par une meilleure connaissance mutuelle entre territoires.

« Renforcer les solidarités territoriales ne veut pas dire se pencher sur le territoire voisin pour lui apporter quelque chose, ou être dominé. La solidarité territoriale se trouve dans la réciprocité, la construction de projets communs. »

Jacques Adenot, président du PNR du Vercors, Forum Métropole Montagne de Grenoble Alpes Métropole, février 2018

● Une transaction isolée est rarement équilibrée...

Si l'on observe une transaction unique entre territoires, celle-ci apparaît rarement équilibrée car elle s'établit entre deux parties - zone urbaine et espace rural - par nature inégalement dotées. Le rapport de forces qui découle de cette inégalité pèse sur la formulation de la transaction.

Exemple

Un territoire rural fournissant en bois-énergie un territoire urbain peut être confronté à une demande d'augmentation des livraisons, même si celles-ci se traduisent par une pression excessive sur la ressource ou une difficulté pour le territoire rural à pourvoir ses propres besoins. Les territoires ruraux, n'étant pas toujours en mesure de se priver de ce débouché commercial, sont mal placés pour négocier une stabilisation de la livraison, quand les agglomérations affichent, elles, des besoins croissants.

Exemple

A l'inverse, dans une agglomération qui met en place une ligne de bus desservant le territoire voisin, les élu-e-s de l'agglomération peuvent interroger le bénéfice qu'ils retirent d'un tel investissement consenti en dehors du territoire sur lequel ils ont reçu leur mandat, alors que cet investissement sert préférentiellement les intérêts des habitantes et habitants de la zone rurale venant travailler dans l'agglomération.

Des paniers de transactions comme leviers de réciprocité

Si prise isolément chacune des transactions ne peut être considérée comme équilibrée, l'association de plusieurs transactions permet de construire un échange « gagnant-gagnant » pour les deux parties, garantissant une réelle réciprocité de la coopération.

Nous proposons donc de construire des « **paniers de transaction** », mettant en regard des biens et services d'ordres différents : partage d'ingénierie, vente de ressources énergétiques, appui à la mise en place de politiques de mobilité durable, ouverture d'espaces récréatifs, etc. Concrètement, cela ne signifie pas de renoncer à tout échange marchand, mais bien au contraire de combiner échanges marchands et relations non marchandes.

Transaction = pognon ?

Il est important de reconnaître que tout n'est pas marchand dans l'échange. Toutes les transactions ne peuvent se traduire en transferts physiques ou financiers. Certains échanges sont simplement des expressions de générosité et de solidarité territoriale ou interterritoriale.

● Mesurer la réciprocité

Se pose alors la question de la mesure de la réciprocité. Comment s'assurer qu'un panier de transactions mettant en regard des éléments difficilement comparables soit équilibré ? En particulier lorsqu'il associe des échanges matériels et des éléments immatériels (partage d'ingénierie, mutualisation d'infrastructures) ?

Le piège consiste à rechercher l'égalité à tout prix, ce qui n'est ni atteignable, ni souhaitable. Un panier équilibré sera un panier permettant aux différentes parties prenantes de satisfaire leurs besoins et leurs ambitions.

→ Une série de questions permettant de vérifier l'équilibre des paniers est proposée en pages 22-23.



La Métropole de Montpellier et la CC des Monts de Lacaune font feu de tout bois

La Métropole de Montpellier affiche des besoins importants en bois-énergie pour approvisionner ses chaudières. Soucieuse de sécuriser un approvisionnement en bois local, elle a sollicité les Monts de Lacaune, important massif forestier au nord du département de l'Hérault. La Communauté de Communes s'est engagée à répondre aux attentes de la Métropole, à la condition que celle-ci soutienne la filière bois d'œuvre que souhaitaient relancer ces communes forestières, notamment à travers l'intégration du bois d'œuvre et de solutions de chauffage au bois-énergie dans les projets de rénovation ou de construction publique de la Métropole, la mobilisation d'ingénierie et le déploiement de projets pédagogiques sur la forêt. Le soutien de la Métropole permettra de redynamiser cette économie locale et les emplois associés. De plus l'amélioration de l'exploitation du bois d'œuvre devrait se traduire par une optimisation de la mobilisation du bois-énergie.

C'est sur ces bases qu'un Contrat de Réciprocité a été signé en 2018 entre ces collectivités. Ce contrat intègre d'autres composantes qui viennent renforcer la réciprocité des échanges :

- Le développement touristique, avec l'engagement mutuel de promouvoir les atouts paysagers, culturels et patrimoniaux de chaque territoire.
- La santé publique en mobilisant les expertises présentes dans le territoire de la Métropole pour apporter aux Monts de Lacaune, éloignés des infrastructures hospitalières, une offre de services de santé plus complète et plus accessible.

Ces différentes thématiques, combinées au sein d'un même contrat, permettent d'inscrire dans la durée cette coopération ambitieuse.



À RETENIR

Une transaction isolée entre territoires est rarement équilibrée, surtout si elle est fondée uniquement sur un échange marchand : une des deux parties tirera plus de bénéfices que l'autre.

Rassembler différentes transactions d'ordre différent - vente de ressources énergétiques, partage d'ingénierie, mutualisation d'infrastructures ou de services, etc. - pour constituer des paniers de transactions permet de construire une coopération vraiment réciproque.

Construire des paniers de transactions

Nous proposons ici des éléments de méthode pour construire des paniers de transactions équilibrés

« C'est aux territoires - et à personne d'autre - de fixer les termes de l'échange en fonction de leurs ambitions et de leurs besoins. »

Martin Vanier, géographe praticien et enseignant chercheur, séminaire de recherche-action, février 2017

La méthode proposée est à adapter au contexte local et à la nature des relations préexistantes entre les territoires concernés. Selon les habitudes de travail préexistantes, certaines étapes ne seront peut-être pas nécessaires.

1 Inventorier les flux entre territoires, les besoins et les offres potentielles de chacun d'entre eux

Préalablement à la mise en place de coopérations, les parties prenantes sont invitées à établir un diagnostic partagé de la situation propre à chaque territoire et un inventaire des échanges existants et souhaités.

Chaque territoire doit ainsi se poser les questions suivantes :

- Quels sont les atouts de mon territoire ? Comparativement au territoire voisin, de quoi dispose mon territoire et qui pourrait être utile à mes voisins ?
- Quelles ressources sont ou pourraient être fournies aux territoires voisins, sans pour autant compromettre la couverture des besoins locaux ?
- Quelles sont les ressources sous pression et dont l'exploitation devrait être plus précautionneuse ?
- Quels sont les besoins de mon territoire ? En matière d'énergies renouvelable : chaleur, gaz, électricité ? En termes de services à la population (mobilité, aide à la rénovation énergétique, gestion des déchets, etc.) ?
- Certaines filières économiques sont-elles insuffisamment développées faute de moyens ou de débouchés ?

Le constat d'un déséquilibre dans la relation entre territoires n'est pas négatif. Une fois acté, ce constat aide à rechercher ce qui peut être proposé pour instaurer des échanges plus satisfaisants pour toutes et tous.

Il est également essentiel d'identifier les flux circulants entre les deux territoires, comme proposé dans la première partie :

- Quels sont les flux circulants entre les territoires ? Peut-on les qualifier et les quantifier ?
- Les échanges existants sont-ils satisfaisants pour les deux parties ?
Si oui, quels sont les facteurs de succès ?
Si non, quel sont les déséquilibres perçus ?

2 Structurer une « bourse d'échange »

Après une première phase de diagnostic que les collectivités peuvent conduire chacune de leur côté ou préférablement de manière concertée, les territoires sont invités à se rassembler pour déterminer les sujets pouvant faire l'objet de transactions. Cette concertation peut s'opérer en plusieurs étapes :

- Présentation par chaque territoire de son propre diagnostic ;
- Comparaison des attentes de chacun d'entre eux et des offres potentielles ;
- Repérage des intérêts communs à agir ;
- Identification des transactions les plus évidentes sur lesquelles peut se construire la coopération ;
- Inventaire des échanges possibles mais suscitant débat et recherche d'un compromis.

Il est possible que les territoires ne trouvent pas le même intérêt à travailler sur tous les sujets identifiés par les uns et les autres. Cela n'est pas essentiel. Il faut surtout repérer la transaction la plus consensuelle pour construire autour de ce premier sujet. Ensuite, l'expérience montre que la coopération appelle la coopération.

3 Construire des paniers de transactions

Une fois les sujets de coopération identifiés, les paniers combinant différentes transactions pourront être constitués :

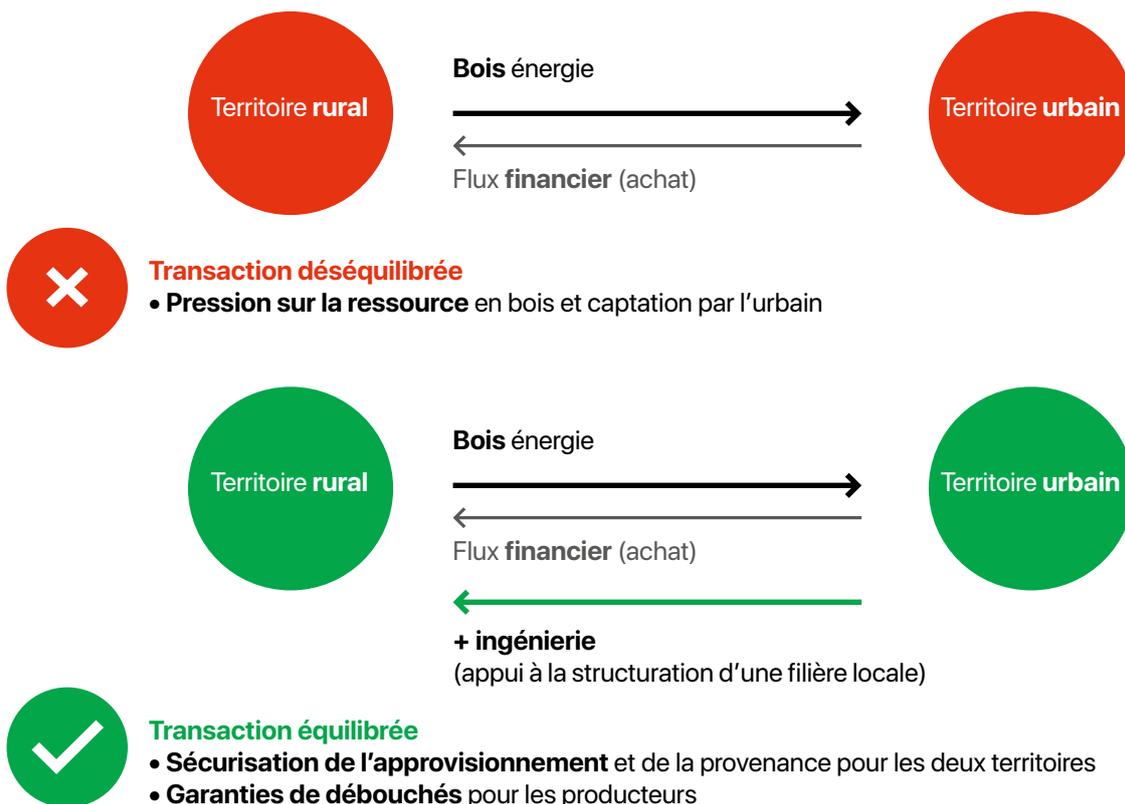
- Pour chaque sujet identifié, quelles sont les attentes précises du territoire A - demandeur - et comment le territoire B peut-il y répondre ?
- Quelles sont alors les attentes du territoire B auquel A peut répondre pour aller vers plus de réciprocité dans l'échange ?
- Dans quels domaines peuvent se développer d'autres échanges pour proposer un panier ou des paniers constituants une coopération bien équilibrée ?

4 Vérifier l'équilibre des paniers proposés

Lorsqu'un panier de transactions est constitué, il est alors nécessaire de prendre du recul pour le considérer dans son ensemble et en vérifier le bon équilibre. Il s'agit de mesurer si l'ensemble proposé permet effectivement :

- A chaque territoire de satisfaire les besoins qu'il ne pouvait satisfaire autrement ;
- Aux deux territoires de satisfaire des besoins complémentaires qu'ils ne pouvaient mettre en œuvre chacun de leur côté ;
- De réunir les moyens et les conditions de succès pour que la coopération instituée se pérennise.

Exemple d'équilibrage d'un panier de transactions



Il est fort probable que les paniers constitués ne répondent pas à tous les besoins des territoires partenaires. Soit parce que les territoires concernés n'ont pas réussi à identifier l'intérêt commun à agir qui leur permettrait de répondre à ces attentes additionnelles. Soit parce qu'il faut aller vers d'autres territoires et élargir le champ de la coopération pour répondre aux besoins non couverts.

Mobiliser des ressources additionnelles par la coopération

Au-delà de l'échange des ressources accessibles, la coopération entre territoires peut favoriser la mobilisation de ressources qui n'étaient jusque-là pas exploitées ou pas exploitables dans des conditions optimales faute de moyens ou de débouchés.

La mutualisation de savoir-faire et de capacités d'investissement permet de réaliser des économies d'échelles, de mobiliser des gisements additionnels et d'optimiser la valorisation des ressources.

● Élargir le champ thématique à partir des enjeux énergétiques

En règle générale, les échanges de ressources énergétiques présentent l'avantage d'être facilement mesurables. Ils sont, la plupart du temps, fondés sur des besoins clairement définis par les trajectoires de transition énergétique adoptées par les collectivités.

Ces échanges de ressources énergétiques constituent un point de départ robuste pour construire un panier de transactions en agrégeant d'autres objets d'échanges, au-delà de l'énergie - ressources alimentaires, services d'ingénierie, appui à la structuration d'un secteur productif, etc. - pour constituer un mix conférant un niveau de réciprocité satisfaisant.

Partant de coopérations concernant l'énergie, les collectivités sont invitées à explorer les échanges qu'elles peuvent mettre en œuvre pour couvrir la diversité de leurs besoins, tout en cherchant au maximum à contribuer aux objectifs de transition énergétique : circuits courts de commercialisation pour réduire les besoins de transport ; production alimentaire et valorisation des déchets agricoles par la méthanisation, services de mobilité, etc.



Entre le Trièves et Grenoble, la réciprocité en contrat

Ces deux collectivités avaient l'habitude de coopérer dans le cadre de dispositifs multilatéraux : stratégie forestière des EPCI du bassin grenoblois, stratégie alimentaire interterritoriale, gestion des déchets du Sud Isère, etc. Pour autant la Communauté de Communes du Trièves restait en attente du traitement de certains sujets complexes - mobilité pendulaire, pression sur la ressource forestière, déprise économique - que Grenoble Alpes Métropole ne percevait pas comme prioritaires.

L'idée d'une collaboration renforcée à travers un Contrat de Réciprocité a émergé à la suite d'échanges entre les élu.e.s des deux collectivités. Il devrait être signé courant 2020.

« L'objectif du contrat de réciprocité est d'être souple et évolutif pour inscrire la coopération dans la durée. »

Stéphane Loukianoff, Directeur Pôle du Développement économique, Aménagement de l'espace, Tourisme, CC du Trièves.

Au-delà des coopérations existantes, le Trièves et la Métropole ont choisi de travailler sur l'économie, le tourisme et la mobilité, répondant ainsi aux attentes du Trièves.

Cette collaboration a aussi conduit les deux voisins à répondre favorablement à la proposition des services de l'État de fusionner leurs deux candidatures en un Contrat de Transition Écologique commun, dont les orientations viennent renforcer le Contrat de Réciprocité.



« Le fait de mettre en compétition la ville et la montagne, comme cela a pu être le cas par le passé, n'a plus de sens. Aujourd'hui le territoire métropolitain est trop restreint pour certains sujets, en particulier la transition énergétique et écologique, l'eau, l'alimentation, les forêts, les espaces naturels et l'adaptation au changement climatique. »

Jérôme Dutroncy, Vice-Président Environnement de Grenoble Alpes Métropole, Forum Métropole Montagne de Grenoble Alpes Métropole, février 2018

● Élargir le champ géographique vers des coopérations multilatérales

L'élargissement du champ des échanges peut être aussi géographique. Ainsi, la coopération entre une aire urbaine et un seul territoire rural suffira rarement à couvrir les besoins de l'agglomération. De la même façon, un territoire rural peut trouver des complémentarités d'intérêts dans l'échange avec plusieurs aires urbaines proches.

Il convient donc de promouvoir des échanges dépassant la relation bilatérale en préconisant un cadre de réflexion multilatéral associant plusieurs territoires voisins.

● L'illusion du territoire pertinent

Cette forme de coopération multilatérale pose la question de la « bonne échelle territoriale » pour la construction des réciprocitys. Il apparaît que cette recherche du « territoire pertinent » est un exercice sans intérêt dans la mesure où la réelle pertinence réside dans le contenu de l'échange proposé et non dans les limites administratives du territoire. Il faut admettre que certaines transactions dépasseront le territoire - urbain et rural - initialement considéré, quand d'autres n'en toucheront qu'une portion limitée.

● Stabiliser la configuration territoriale

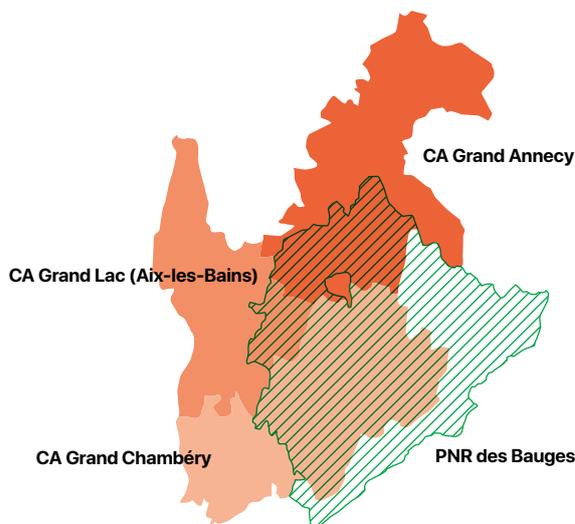
Pour autant, il est bon de stabiliser la « configuration territoriale stratégique » autour de laquelle se construiront les transactions les plus structurantes. Il faut aussi la rendre identifiable par tous les acteurs en présence. Le déficit de lisibilité de cet espace de coopération peut conduire à la dispersion des efforts aux dépens de la construction d'une collaboration durable.

Cette configuration peut, par exemple, découler de l'évidence géographique qui pousse les territoires d'un bassin versant à s'assembler. Ailleurs, la volonté politique de réussir ensemble la transition énergétique dans un bassin de vie pourra dicter une configuration donnée.

Le PNR du massif des Bauges comme trait d'union entre trois agglomérations engagées dans la démarche TEPOS-CV

Lors de l'appel à projets TEPOS initié par la Région Auvergne-Rhône-Alpes, le PNR a invité les agglomérations d'Annecy au nord du massif des Bauges et de Chambéry au sud à constituer une candidature commune. Au terme d'une première période de 3 ans, cette dynamique de coopération a été élargie à l'agglomération d'Aix-les-Bains (Grand Lac).

Cette configuration permet de traiter plus directement les enjeux de coopération au sein de ce grand ensemble : échanges de bonnes pratiques en matière de rénovation du bâti, mobilisation de la ressource bois, mobilité en zone peu dense, ingénierie partagée sur les projets d'hydrothermie sur les lacs du Bourget et d'Annecy, traitement concerté des enjeux d'adaptation au changement climatique. Au-delà, cet espace de coopération permet aux collectivités de mobiliser les acteurs du territoire sans considération des limites administratives.



À RETENIR

La construction de paniers de transactions équilibrés permettant aux territoires en coopération de satisfaire leurs ambitions découle d'un **processus de dialogue informé** entre les territoires concernés.

C'est à partir du **diagnostic** des offres, des ambitions et des attentes de chaque territoire, et de la visualisation des flux d'échanges existants et potentiels, que les futurs partenaires peuvent identifier :

- Le ou les **sujets de coopération** envisageables ;
- La **configuration territoriale** - bi ou multilatérale - pertinente pour ces coopérations ;

De cette négociation émergent des **paniers de transactions** combinant des échanges de biens et de services d'ordres différents, répondant aux intérêts communs à agir et favorisant l'instauration d'une coopération vraiment réciproque.

Instaurer le bon mix politique

Ce que nous appelons ici le « bon mix politique » est la combinaison du gouvernement - l'autorité des exécutifs des territoires concernés - et de la gouvernance - l'animation des relations entre les acteurs de ces territoires. Le gouvernement répond aux principes d'autorité, de compétence et de responsabilité. La gouvernance évoque les principes de conviction, de négociation, de coordination. Un système de coopération ne peut être fondé uniquement sur l'un ou sur l'autre de ces modes : le gouvernement agissant seul peine à impulser une coopération suffisamment dynamique ; la gouvernance aussi performante soit-elle ne permet pas d'instituer les coopérations dans la durée. Pour animer une coopération suffisamment inclusive, il faudra donc **combiner gouvernement et gouvernance** en répondant au mieux aux spécificités de la configuration territoriale stratégique retenue.

● Gouvernement : la coopération émerge d'une volonté politique

La volonté politique est un élément déclencheur, un accélérateur et un gage de réussite des coopérations interterritoriales. En d'autres termes, elle est essentielle !

Comme signalé précédemment, cette volonté de coopérer émerge en général de rencontres entre élu-e-s et de l'instauration de **relations de confiance** facilitées par la connaissance mutuelle. Elle se renforce par le **diagnostic partagé** des enjeux et des potentiels de coopération. Surtout, elle se consolide par la reconnaissance d'un **intérêt commun** à agir, qui doit être le plus concret possible pour nourrir la dynamique de coopération. Cet intérêt commun découle lui-même de l'expression de **valeurs communes** qui rassemblent les composantes urbaines et rurales des territoires. Il faut enfin que ces valeurs et ce projet commun soient **portés et incarnés**.

Le fait de visualiser les **intérêts économiques** de la coopération proposée peut être un argument de poids pour amener les « gouvernants » à s'intéresser à la coopération. L'évaluation des économies générées par la mutualisation de ressources humaines ou le partage d'ingénierie, et la mesure de l'impact de la relocalisation de la production d'énergie, constituent des incitations fortes à coopérer, surtout au moment où la plupart des collectivités sont confrontées à des baisses de dotation.

Cependant, le meilleur stimulant des coopérations reste l'exemplarité de **transactions équilibrées et réussies**, qui entraîne alors les plus sceptiques et permet d'élargir le champ de la coopération.

La nomination d'un-e **élu-e chargé-e de la coopération interterritoriale** est essentielle. Ce mandat confère la légitimité et les marges de manœuvre nécessaires pour entraîner les élu-e-s en charge d'autres compétences dans la mise en œuvre d'actions dépassant les frontières du territoire pour lequel ils ont reçu mandat. Cette fonction revêt une importance pédagogique considérable au sens où elle souligne que la transition ne se réussira pas « dans » les territoires mais « entre » les territoires. Enfin, la reconnaissance de cette fonction permet, dans une certaine mesure, de soustraire les dynamiques de coopération aux aléas des alternances politiques.



© Apolline Faure

● Des formats très divers de gouvernance

Tout comme il n'y a pas un territoire pertinent pour l'interterritorialité, il n'y a pas un mode opératoire unique pour réussir des transactions réciproques.

L'observation des pratiques révèle deux grandes tendances :

- Le développement de transactions à partir de l'existant, c'est à dire en s'appuyant sur les projets de coopérations les plus dynamiques et/ou les échanges les plus prometteurs, pour constituer progressivement des paniers de transactions mieux équilibrés.
- La contractualisation des coopérations « a priori » pour ensuite en préciser la mise en œuvre sur la base du diagnostic des potentiels de transactions.

Gouvernance itérative

Le Grand Figeac, élabore par étapes successives une offre de coopération pour l'approvisionnement en bois énergie des villes voisines de Montauban, Brive, et peut-être même Toulouse, en partant des relations construites entre l'agglomération de Figeac et les petites communes rurales qui l'entourent, soucieuses d'instaurer une gestion rigoureuse de leurs ressources forestières.

Il semble plus efficace de repérer les actions de coopération existantes et les acteurs engagés dans ces transactions pour construire à partir de ces initiatives puis élargir progressivement les échanges en intégrant d'autres sujets et d'autres acteurs.

Le bon mix politique évoqué précédemment doit aussi aider à dépasser les contraintes réglementaires et juridiques qui trop souvent freinent l'instauration de pratiques innovantes en matière de coopération.

Gouvernance par contractualisation

Bordeaux Métropole a choisi d'instaurer des contrats de coopération avec plusieurs collectivités non limitrophes pour affirmer sa volonté de partager l'attractivité de la métropole. C'est ensuite, seulement, que les services explorent comment ces contrats peuvent être le support de transactions au service de la transition écologique et énergétique de la Métropole et de ses voisins.

● S'appuyer sur un agrégateur local

Les dynamiques de coopération interterritoriales, surtout quand elles concernent plus de deux collectivités partenaires, gagnent à s'appuyer sur un agrégateur local qui assume un rôle d'animation des différentes transactions incluses dans les paniers proposés. L'agrégateur s'assure de la bonne allocation des ressources et d'une mobilisation efficace des acteurs à l'échelle de la configuration territoriale stratégique retenue. Cette fonction peut être assumée soit par la collectivité autour de laquelle s'organise les principales transactions, soit par un opérateur de réseau – électricité, gaz ou chaleur – qui, au-delà de la gestion physique du réseau dont il a la charge, stimule les acteurs pour qu'ils viennent par leurs projets accélérer la transition énergétique du territoire en réduisant leur consommation, en produisant de l'énergie renouvelable injectée dans le réseau, et en favorisant l'interopérabilité des réseaux. Cet agrégateur peut être aussi un « opérateur local d'énergie », par exemple une SEM de production d'énergie renouvelable ou un syndicat d'énergie. L'agrégateur est en quelque sorte l'opérateur délégué des collectivités et des acteurs engagés dans la coopération interterritoriale. Il veille à la diversité des projets, en portant attention en plus des initiatives de la zone urbaine, aux propositions portées par les zones rurales, même si elles sont de moindre ampleur. Là encore, il n'y a pas de modèle unique d'agrégateur et les territoires en coopération devront faire le choix qui leur semble le plus pertinent.

La Rochelle : un agrégateur pour la compensation carbone

La Rochelle a installé un agrégateur dédié à la concrétisation de l'ambition de neutralité carbone retenue par la collectivité. Ce dispositif technique et financier permettra l'émission et la vente de crédits carbone à l'échelle territoriale en mettant en relation les porteurs de projets émetteurs de crédits et les acheteurs en recherche de compensation, pour stimuler la dynamique de transactions au service de la neutralité carbone.



Instaurer le bon mix politique

● De la nécessité d'un médiateur

Si l'harmonisation des transactions à l'intérieur de la configuration stratégique retenue peut être assurée par un agrégateur local, il est aussi nécessaire de vérifier que les ressources mobilisées ne sont pas ciblées par des projets concurrents. Ces vérifications ne sont pas aussi simples à faire qu'il y paraît dans la mesure où, d'une part, la configuration territoriale stratégique déploie des transactions concernant des géographies différentes, et où, d'autre part, les transactions peuvent mobiliser des acteurs privés et/ou publics. C'est cette diversité structurelle qui rend les transactions complexes à piloter. Ainsi, il n'est pas rare de voir différents ensembles territoriaux cibler un même gisement de bois énergie ou de biomasse fermentescible et constater, souvent trop tard, que leurs projets ne pourront se réaliser dans les termes qu'ils imaginaient... Il serait donc très utile de pouvoir s'appuyer sur un tiers « **médiateur supra-territorial** » dont la principale mission sera de veiller au partage équitable des ressources entre les différentes dynamiques de coopération. Ce médiateur supra-territorial pourrait aussi favoriser les synergies entre les démarches de coopération pour une utilisation optimale de toutes les ressources dans leur diversité.

La **Région**, du fait de ses compétences de cheffe de file de la transition énergétique, pourrait jouer ce rôle de cheffe d'orchestre de la réciprocité entre les ensembles territoriaux en coopération. Il serait d'ailleurs souhaitable que la notion de réciprocité soit considérée avec une plus grande attention dans les SRADDET. En revanche, dans les différents ateliers de travail que nous avons pu animer, les territoires n'ont pas adhéré à l'idée que l'État puisse avoir sa place comme animateur ou arbitre des relations interterritoriales en dépit du rôle que pourrait jouer l'Agence Nationale de Cohésion des Territoires.

● Construire un récit de transition

La réussite de la coopération dépend aussi de la force du récit proposé par les collectivités et les acteurs des territoires en coopération. Conduire une coopération interterritoriale au service de la transition énergétique, c'est animer un processus qui a ses rythmes et ses temporalités :

- Le temps court des projets symboliques, rapides et concrets, prouve que quelque chose avance ;
- Le temps moyen de l'organisation rend ces progrès irréversibles ;
- Le temps long permet de mesurer des résultats et des basculements de fond ;
- Le temps très long de la mémoire rappelle les interdépendances anciennes et les solutions trouvées pour instaurer la réciprocité.

Ce que les territoires peuvent estimer se devoir mutuellement s'inscrit dans une histoire précieuse quand il s'agit de proposer de nouvelles transactions, parce que cette mémoire vient légitimer l'attente de réciprocité. Ainsi, il faut raconter les évolutions des relations interterritoriales autour d'un objectif commun, d'une ambition partagée. On peut craindre en effet que s'il n'y a pas de conscience du processus, il n'y a pas de mise en œuvre de ce processus, il n'y a pas de stratégie de transition, et, de fait, il n'y a pas de transition !



● Bonnes pratiques : les contrats de réciprocité

Face aux logiques d'opposition entre territoires, l'État a cherché à encourager la coopération, à travers l'expérimentation des contrats de réciprocité, « ville-campagne » promulguée en 2015 à la suite du premier Comité Interministériel aux Ruralités.

Principes

L'objectif étant d'amener les territoires au dialogue et à la coopération territoriale, les contrats sont des documents souples et évolutifs, sans contrainte de forme ou de contenu. Il n'y a pas non plus de financement dédié, mais les territoires peuvent bénéficier de fonds grâce à deux leviers :

- Les contrats de plan État-Région ;
- Le fonds de soutien à l'investissement local (FSIL).

Par ailleurs, les projets inscrits dans les contrats devraient bénéficier d'une visibilité et d'un soutien accru des services de l'État.

Un succès mitigé

En 2015, 4 binômes de territoires ont été choisis pour expérimenter les contrats. Seuls deux ont réellement vu le jour : Brest Métropole et le Pays Centre Ouest Bretagne ; Toulouse Métropole et le PETR Pays Portes de Gascogne.

Néanmoins, depuis 2018, 3 contrats supplémentaires ont émergé, attestant de l'intérêt des territoires pour ce dispositif.

Toulouse et le PETR des Portes de Gascogne, la transition écologique comme trait d'union.

En 2017, ces deux territoires voisins ont engagé l'élaboration d'un contrat de réciprocité, porté par leurs présidents respectifs. Cette volonté est née du constat d'enjeux communs, en particulier liés à la mobilité. En effet, une partie importante des habitant-e-s des Portes de Gascogne travaille dans la métropole toulousaine et fait donc la navette quotidiennement. L'afflux journalier de véhicules provoque des congestions et l'émission de polluants aux abords de la métropole. Une réflexion a donc été engagée pour développer les mobilités douces (voies vertes, location de VAE) et des tiers-lieux de télétravail.

D'autres thématiques présentent également un intérêt complémentaire pour les deux territoires : alimentation (approvisionnement local des cantines scolaires et soutien aux producteurs), compétitivité de l'industrie aéronautique, etc.



À RETENIR

La démonstration de la **complémentarité** entre territoires ruraux et urbains **ne suffit pas à faire émerger des coopérations interterritoriales** au service de la transition énergétique. Ces coopérations émergent d'une **volonté politique** des élu-e-s, et de l'expression d'un **intérêt commun à agir**, qui doit être clairement formulé.

L'élaboration et la mise en œuvre des paniers de transactions devant structurer la coopération urbain-rural gagne à s'appuyer sur un **agrégateur local** qui veillera au bon équilibre des échanges proposés, et sur un **médiateur supra-territorial** qui doit contribuer à une répartition à la fois optimale et équitable des ressources entre les différents groupements de territoires en coopération.

Enfin, la coopération urbain-rural doit être portée par un **récit** articulant différentes échelles de temps, de la courte échéance de la mise en mouvement, au temps très long de la mémoire.

Dans le bassin grenoblois et les territoires voisins, la coopération « en mode projet »

La métropole et ses vallées voisines constituant un bassin d'emploi et de services, beaucoup d'habitant-e-s des montagnes « descendent » pour travailler. Pour leur part, les grenoblois amateurs de pleine nature fréquentent en nombre les espaces naturels des montagnes avoisinantes pour leurs loisirs.

● Enjeux

Le bassin grenoblois, entité à géométrie variable désignant la métropole de Grenoble et ses territoires voisins, constitue un laboratoire des relations interterritoriales urbain-rural.

La métropole est encadrée par trois massifs montagneux, abritant d'importants espaces naturels : le Parc Naturel Régional du Vercors, le Parc Naturel Régional de Chartreuse et l'espace Belledonne. Entre ces massifs des vallées plus urbanisées se sont développées, notamment au nord-est et nord-ouest de la métropole.



© PNRV/Nicolas Antoine

● Obstacles dépassés

Pourtant, si les habitant-e-s passent facilement d'un territoire à l'autre, les collectivités urbaines et rurales, s'étaient, jusqu'à récemment détournées les unes des autres. La montagne se méfiait de la ville, ayant peur de perdre son identité et de se faire absorber. Et la ville regardait plus loin que ses voisins proches pour chercher à rayonner autrement.

Ces dernières années, plusieurs initiatives de coopération ont permis de rassembler les acteurs des différents territoires autour de sujets divers (bois-énergie, alimentation, déchets, etc.) et de prouver la pertinence des coopérations.

Ces coopérations ne font pas exception à la « culture du mode projet » propre au bassin grenoblois : les acteurs se rassemblent sur des enjeux concrets bien identifiés, sans chercher à faire entrer les dispositifs dans des cadres formels. Une fois que la pertinence est prouvée, se pose la question des formes de gouvernance.

● Ambitions

Le réseau régional des Territoires à Énergie Positive d'Auvergne-Rhône-Alpes, au sein duquel les territoires urbains ont été poussés à se rapprocher de territoires voisins plus ruraux pour porter un projet de TEPOS commun, est emblématique de cette dynamique de coopération. Le PNR du Vercors s'est ainsi associé à la Métropole de Grenoble et le PNR du Chartreuse et la Communauté de Communes Cœur de Chartreuse à la Communauté d'Agglomération du Voironnais. Après un temps de découverte mutuelle, les chargé-e-s de mission et élu-e-s ont trouvé un mode de fonctionnement commun.

« D'une certaine manière, on a été mariés de force avec le Vercors par le TEPOS, mais maintenant il est évident qu'on ne divorcerait pour rien au monde. »

Alexandre Mignotte, chargé de mission Métropole-Montagne, Grenoble Alpes Métropole

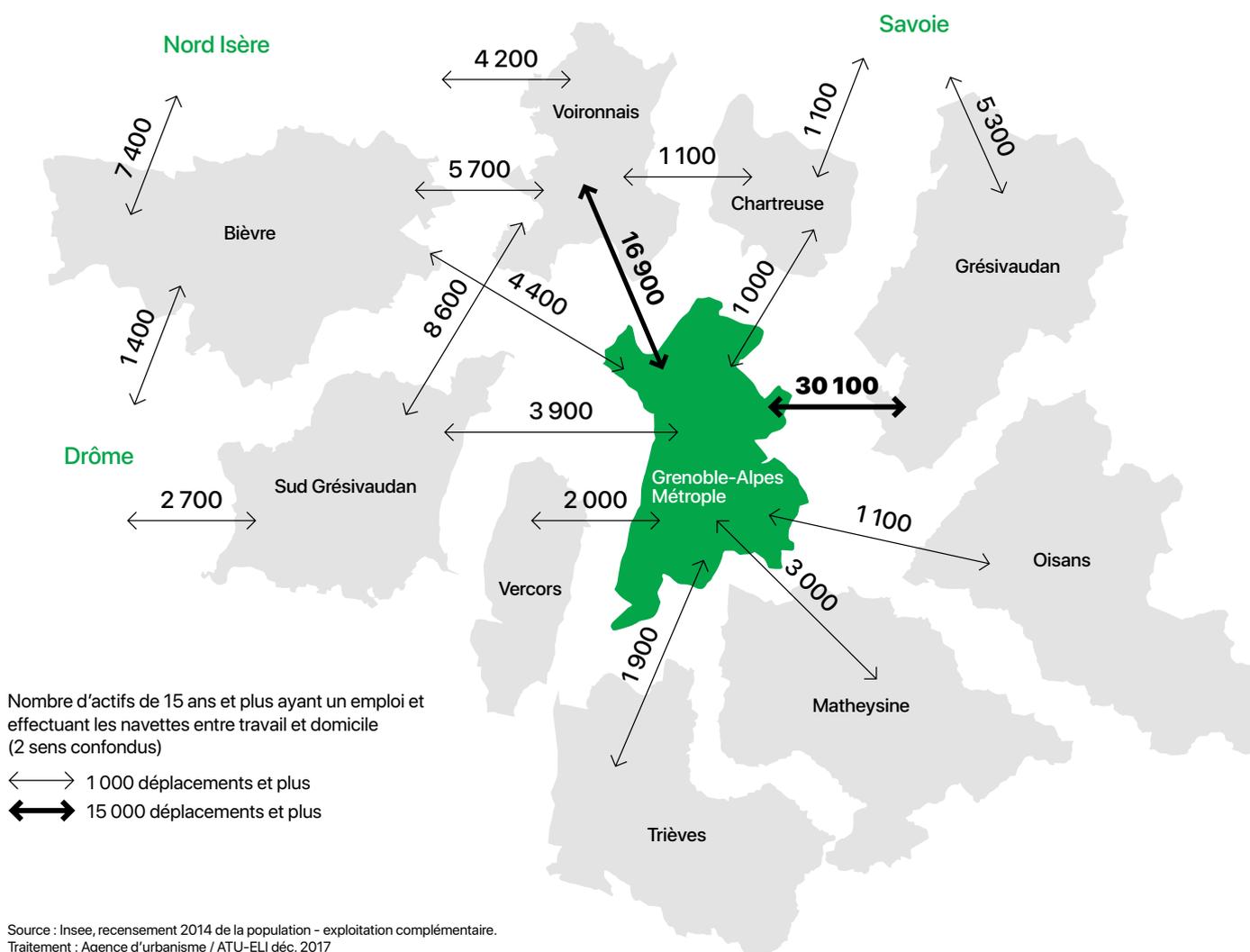
Le bassin grenoblois fourmille d'initiative de coopérations multilatérales, sur différentes thématiques, toutes élaborées en lien les unes avec les autres, et s'appuyant les unes sur les autres : stratégie forestière inter-TEPOS, elle-même faisant suite au succès d'une stratégie interterritoriale agricole et alimentaire, gestion mutualisée des déchets à l'échelle du Sud Isère, coopérations sur la biodiversité, etc.

Les configurations territoriales sont variables et les modes de gouvernance volontairement souples pour permettre à ces coopérations d'évoluer. Si les coopérations semblent polarisées autour de la Métropole, les territoires ruraux coopèrent également avec leurs autres voisins, urbains ou ruraux, dans une logique multilatérale.

● Mise en œuvre

Les coopérations se sont d'abord mises en place sur des sujets de moindre importance économique mais elles touchent désormais des sujets plus stratégiques. Depuis début 2020 Grenoble Alpes Métropole, la Communauté d'Agglomération du Verois et la Communauté de Communes du Grésivaudan se sont rassemblées pour créer un Syndicat Mixte des Mobilités de l'Agglomération Grenobloise. Inimaginable il y a quelques années, ce dispositif pourrait par la suite s'élargir à d'autres EPCI du bassin.

Flux domicile-travail dans le bassin grenoblois



Bordeaux, la Métropole, le SYSDAU et des voisins plus éloignés...

En adoptant en 2016 sa stratégie Haute Qualité de Vie, Bordeaux retenait l'objectif d'être une des premières métropoles à énergie positive à l'horizon 2050. L'analyse du potentiel productible sur son propre territoire révélait très vite que la métropole ne pouvait être autosuffisante que pour 40% de ses besoins, les territoires voisins devant ainsi fournir environ 60% de l'approvisionnement de la métropole en 2050. Ce constat est venu nourrir la réflexion engagée par Bordeaux Métropole pour développer des coopérations contribuant à mieux partager l'attractivité de la capitale régionale.

● Contraintes initiales

C'est d'abord via les conventions de coopération établies avec Val de Garonne Agglomération (VGA) et la Communauté d'Agglomération du Libournais (CALI) que Bordeaux Métropole a cherché à sécuriser ses approvisionnements énergétiques. Cependant les territoires concernés pouvant tout juste boucler leurs bilans énergétiques, ils ne pouvaient dégager d'excédents pour faciliter la transition de la métropole. En revanche, une collaboration renforcée entre ces territoires devrait permettre de mobiliser des ressources additionnelles - notamment en bois énergie - en proximité de VGA et de la CALI pour sécuriser une partie des besoins des trois entités.



● Perspectives concrètes

Au-delà, cette première étape a conduit la métropole à renforcer sa coopération avec les EPCI de la couronne périurbaine engagés dans l'élaboration de leurs PCAET avec le soutien du SYSDAU (Syndicat Mixte du SCoT de l'Aire Métropolitaine Bordelaise). Les bilans énergétiques sont ici plus encourageants, ces territoires pouvant couvrir par les excédents potentiellement dégagés près de 40% des besoins de la métropole, lui permettant ainsi de s'approcher plus significativement de son objectif de territoire à énergie positive. Cependant, les évolutions récentes révèlent que la mobilisation de l'intégralité de ces potentiels dépendra aussi du traitement d'un certain nombre de questions auxquels cette couronne péri-métropolitaine est confrontée. La constitution de paniers de transactions prend ici tout son sens pour les différentes parties (la Métropole et les EPCI du SYSDAU), qui trouvent leur compte dans un échange vraiment réciproque dont les effets contribueront efficacement à la réussite de la transition du bassin de vie de Bordeaux. La réflexion entamée pour configurer ces paniers de transactions laisse entrevoir une nouvelle dynamique de collaboration là où la méfiance et la compétition tendait à ralentir voire à bloquer les coopérations interterritoriales.

● Nouveaux horizons

Pour autant, les coopérations que développera Bordeaux Métropole avec les autres intercommunalités du SYSDAU ne seront pas suffisantes pour atteindre l'objectif TEPOS énoncé. Il faudra donc élargir le cercle et motiver d'autres territoires girondins pour qu'ils mobilisent leurs ressources énergétiques au-delà de leurs seuls besoins, ce qui lui permettra d'apporter à la métropole leurs ressources excédentaires. Pour cela, la Métropole doit engager une coopération ouverte avec ces territoires pour subvenir à leurs besoins spécifiques et les aider dans leur propre transition et dans la mobilisation de leurs ressources renouvelables. Ainsi VGA et la Métropole, en prolongement du développement d'un pôle agro-bio lot-et-garonnais certainement créateur d'emplois locaux et améliorant l'approvisionnement alimentaire de la capitale régionale, pourraient par exemple mettre en commun déchets agricoles et agroalimentaires pour une production additionnelle de biogaz venant contribuer à leurs trajectoires de transition. La coopération appelle la coopération et le bassin bordelais en est un exemple bien vivant !



3 QUESTIONS

Sylvia Labèque,
directrice du SYSDAU
(syndicat mixte portant
le SCoT de l'aire métropolitaine
bordelaise)

Comment le SYSDAU peut-il contribuer aux ambitions de Bordeaux Métropole d'atteindre l'objectif territoire à énergie positive ?

Les communautés de communes de la couronne métropolitaine sont engagées dans l'élaboration de leur PCAET. Les premières projections montrent que ces collectivités pourraient produire plus d'énergie que ce dont elles auront besoin à l'horizon 2050. Elles proposent donc, en mettant ces excédents à disposition de Bordeaux Métropole, de contribuer à l'objectif TEPOS que s'est fixé la capitale régionale.

Qu'est-ce que les collectivités du SYSDAU peuvent attendre d'une coopération avec Bordeaux centrée sur la transition ?

Ces collectivités ont des besoins spécifiques concernant par exemple la mobilité ou le développement économique qu'elles ne peuvent traiter seules. Elles perçoivent aussi qu'ensemble elles pourraient optimiser la valorisation de certaines ressources locales. La Métropole, par ses capacités d'ingénierie et les leviers qu'elle peut activer, contribuera à promouvoir une approche plus transversale du développement du bassin de vie, au service d'une transition plus ambitieuse et plus solidaire.

Pensez-vous que le concept de transactions réciproques permette de repenser la coopération entre territoires voisins ?

La réflexion engagée autour de ces transactions amène les élu-e-s et les acteurs du territoire à penser différemment leur relation avec la métropole.

Nous sortons d'une perception de dépendance pour aller vers l'idée d'un échange dans lequel chaque partie fait des efforts pour comprendre l'autre, ses besoins, ses contraintes. Ainsi, les échanges successifs contribuent à construire une coopération équilibrée au service de l'intérêt commun dans la totalité de l'aire urbaine.

Les 10 commandements des relations urbain-rural

1

Se rencontrer pour construire un langage et un objectif communs comme préalables à la coopération

La mise en place des coopérations commence par la rencontre des élu-e-s et technicien-ne-s de territoires voisins, qui peuvent s'accorder sur un projet commun appelant la coopération.

2

Visualiser les flux circulants entre territoires pour révéler les interdépendances et renverser les perceptions

Les échanges liant territoires sont nombreux et ne sont pas toujours visibles : mobilité, ressources alimentaires, flux de bois-énergie, transactions financières, etc. Les rendre visible permet de mettre en évidence les interdépendances entre territoires, pour souligner les bénéfices de la coopération.

3

Établir clairement ce que chaque territoire peut offrir et souhaite recevoir dans le cadre de la coopération

Chaque territoire est invité à faire l'inventaire des biens ou services qu'il n'a pas et que pourrait lui fournir son voisin, et de ce qu'il peut proposer en échange pour couvrir certains besoins de ses voisins.

4

Combiner des biens et services d'ordre différents au sein de « paniers de transactions » pour un échange réellement réciproque

Une transaction entre deux territoires prise indépendamment est rarement équilibrée. Combiner des biens et services d'ordre différents (ressources énergétiques, services à la population, ingénierie, financement, etc.) permet à chacun des territoires en coopération de sortir gagnant de l'échange.

5

Privilégier les coopérations multilatérales pour multiplier les possibilités d'échanges, combiner les sujets et les périmètres de coopération

Une coopération bilatérale a peu de chances de répondre à toutes les attentes des deux territoires. Établir des coopérations multilatérales et à géographie variable permet de maximiser les apports pour chacun d'entre eux.

6

Ne pas chercher le « territoire pertinent » : il n'existe pas... mais proposer une coopération à géométrie variable, une configuration territoriale stratégique associant plusieurs projets

Les périmètres de coopération dépendent de leurs objets, et, de fait ils diffèrent d'un enjeu à l'autre au sein d'un même bassin de vie, dépassant bien souvent les limites administratives des collectivités concernées. Pour autant il est nécessaire de rendre visible les contours de chaque coopération au sein de l'ensemble alimentant le panier de transactions.

7

Partir des ressources énergétiques pour élargir la coopération à d'autres sujets

Les échanges énergétiques constituent des objets concrets au centre de la préoccupation prioritaire que constitue l'enjeu climatique. Il faut donc partir de ces échanges qui permettent ensuite d'embarquer d'autres thématiques sur lesquelles les collectivités avaient du mal à coopérer : mobilité, agriculture et alimentation, traitement des déchets, tourisme et développement économique, biodiversité, etc.

8

Définir des modalités de gouvernance correspondant aux habitudes locales, aussi souples et évolutives que possible

Les coopérations les plus réussies émergent généralement autour de projets communs qui ont prouvé leur pertinence. L'institutionnalisation de ces coopérations par des dispositifs de contractualisation peut permettre de les renforcer. En revanche, la contractualisation a priori n'apporte aucune garantie de réussite.

9

S'appuyer sur des acteurs tiers comme agrégateurs ou médiateurs des coopérations

Si la coopération se fait généralement entre collectivités, il ne faut pas oublier la multitude d'acteurs territoriaux qui peuvent y contribuer :

- Un acteur local animant les transactions définies agrège autour de lui l'écosystème territorial et vient légitimer la coopération.
- Un médiateur supra-territorial, par exemple à l'échelle régionale, permet de veiller à une bonne répartition des ressources pour éviter que différents territoires « regardent le même tas de bois ».

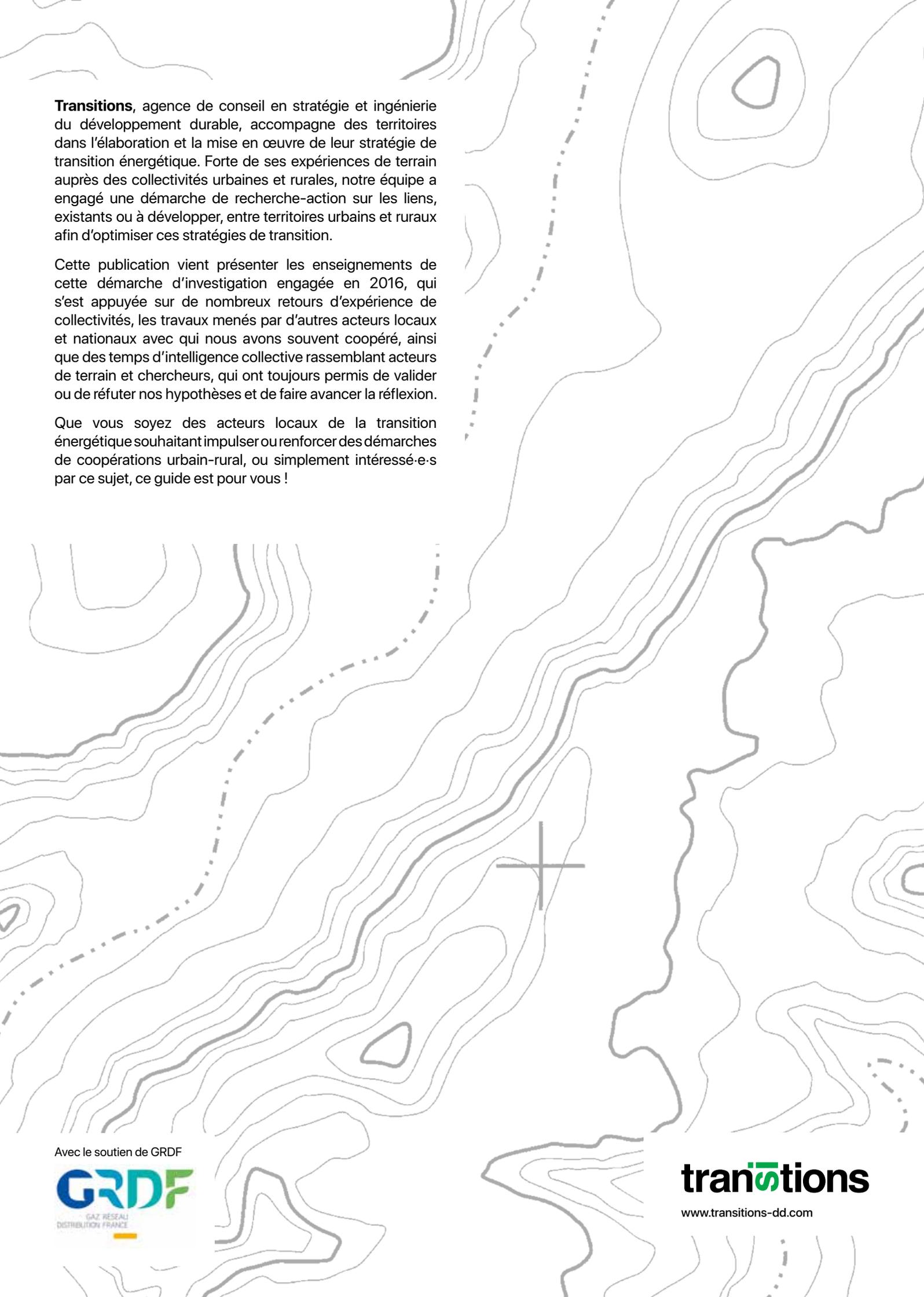
10

Construire et faire vivre un récit de transition

Le récit est essentiel pour rendre compte du chemin, légitimer les coopérations et les inscrire dans la mémoire locale. Il est indispensable pour embarquer les acteurs dans la dynamique de transaction.



© Florival.fr



Transitions, agence de conseil en stratégie et ingénierie du développement durable, accompagne des territoires dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur stratégie de transition énergétique. Forte de ses expériences de terrain auprès des collectivités urbaines et rurales, notre équipe a engagé une démarche de recherche-action sur les liens, existants ou à développer, entre territoires urbains et ruraux afin d'optimiser ces stratégies de transition.

Cette publication vient présenter les enseignements de cette démarche d'investigation engagée en 2016, qui s'est appuyée sur de nombreux retours d'expérience de collectivités, les travaux menés par d'autres acteurs locaux et nationaux avec qui nous avons souvent coopéré, ainsi que des temps d'intelligence collective rassemblant acteurs de terrain et chercheurs, qui ont toujours permis de valider ou de réfuter nos hypothèses et de faire avancer la réflexion.

Que vous soyez des acteurs locaux de la transition énergétique souhaitant impulser ou renforcer des démarches de coopérations urbain-rural, ou simplement intéressé-e-s par ce sujet, ce guide est pour vous !

Avec le soutien de GRDF



transitions

www.transitions-dd.com