

Focus

L'Atelier des territoires en montagne « Vivre et travailler en montagne à l'heure du changement climatique »

L'Atelier des territoires est une démarche qui conduit à la « mise en mouvement » des acteurs d'un territoire pour co-construire un projet stratégique territorial. La démarche mise en œuvre dans plusieurs sites de montagne a abouti dans chacun d'entre eux à une liste partagée d'intentions pour favoriser l'adaptation des territoires de montagne au changement climatique. Même si les résultats tangibles en matière d'adaptation ne seront visibles localement qu'à plus long terme, lorsque des actions opérationnelles auront été mises en œuvre, on peut tirer à ce stade quelques enseignements sur la capacité de ces territoires à s'adapter.



Atelier des territoires est un dispositif d'animation locale développé depuis une dizaine d'années par le ministère en charge de la cohésion des territoires¹, qui a pour objectif d'engager les acteurs locaux d'un territoire donné dans un processus de co-construction

d'une stratégie de développement et d'aménagement durable. Ce dispositif est destiné à des territoires contraints (risques naturels...), en manque d'ingénierie, ou en manque de dialogue entre acteurs locaux ou entre élus et services de l'État. Une session nationale a été organisée en 2016-2017 par le ministère en partenariat avec le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) sur la thématique « Vivre et travailler en montagne à l'heure du changement climatique ». De cette session déclinée sur six sites en montagne métropolitaine, on peut tirer quelques enseignements sur les conditions favorables à l'adaptation des territoires de montagne au changement climatique.

L'Atelier des territoires, une démarche de « mise en mouvement » des acteurs locaux

La mise en œuvre de la démarche se fait, soit dans le cadre de sessions nationales organisées par le ministère de la cohésion des territoires, relayées auprès des collectivités locales par les directions départementales des territoires (DDT) ou les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), soit à l'initiative de DDT en appui aux collectivités dans le cadre du nouveau conseil aux territoires. Elle est pilotée par l'État, en association étroite avec les collectivités concernées. Le Cerema intervient en tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage, expert thématique ou en phase de capitalisation.

Localement, la démarche s'organise généralement autour de trois ateliers sur site réunissant les élus, services de l'État et socio-professionnels. Ces trois séquences, composées de visites de terrain, échanges techniques et séances de travail, complétées par des approfondissements thématiques, constituent les lieux d'échanges, de co-construction et de validation du projet territorial collectif. La démarche part de la mise en évidence partagée des enjeux, atouts et spécificités du territoire (paysages, identité, ressources locales, qualités spatiales...). Le premier atelier démarre par une visite du territoire en bus avec tous les élus, chacun présentant de visu son secteur, ce qui les amène à se découvrir et échanger de manière approfondie. Cette visite constitue la pierre angulaire de la « mise en mouvement » des acteurs. À partir de là est co-construit un projet stratégique d'ensemble pour le territoire, aboutissant à la mise au point d'une feuille de route, déclinaison de la stratégie en actions.

La démarche s'appuie sur plusieurs principes :

- une approche « par le projet » et non par les outils ou procédures réglementaires (SCoT², PLU³, PCAET⁴...), ce qui permet de partir des questions qui se posent sur le territoire en décloisonnant les disciplines ;
- une utilisation de la représentation spatiale et cartographique comme outil de pédagogie, de dialogue et de transversalité, et comme moyen interactif de co-élaboration de la stratégie de territoire avec les acteurs locaux (photo ①).

1. Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature. Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages.

2. Schéma de cohérence territoriale.

3. Plan local d'urbanisme.

4. Plan climat air-énergie territorial.

Elle est accompagnée par une équipe pluridisciplinaire (architectes, urbanistes, paysagistes, environnementalistes, économistes, hydrologues, sociologues...), dont la composition est adaptée aux enjeux locaux. Cette ingénierie externe au territoire élargit le regard des acteurs locaux sur leur territoire, favorise le dialogue entre sphères d'acteurs souvent cloisonnées par domaines d'activités et génère de la dynamique territoriale.

Une session nationale sur le thème « Vivre et travailler en montagne à l'heure du changement climatique » déclinée sur six sites

La neuvième session nationale de l'Atelier des territoires sur la thématique « Vivre et travailler en montagne à l'heure du changement climatique » a été initiée à l'occasion des trente ans de la loi Montagne de 1985. Elle est inscrite dans la feuille de route pour le changement climatique⁵, présentée par le gouvernement lors du Conseil national de la montagne, réuni le 25 septembre 2015 à Chamonix.

L'ambition de cette session était d'amener les différents acteurs du territoire à définir conjointement des projets territoriaux pour répondre aux enjeux du changement climatique et aux besoins spécifiques des différents acteurs concernés. Elle ciblait les territoires porteurs notamment d'une activité touristique, déstabilisée par les effets du changement climatique.

Six sites ont été retenus à l'issue de l'appel à candidatures lancé par le ministère (figure 1) :

- trois sites dans le massif du Jura, avec en plus une démarche inter-sites : Plateaux du Bugey (Ain), Haut-Jura (Jura), Pays du Haut-Doubs (Doubs), dans les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Bourgogne-Franche-Comté ;
- un site dans le massif des Vosges : les Hautes-Vosges dans la région Grand-Est ;
- un site dans le massif des Alpes : le massif des Bauges (Savoie, Haute-Savoie), dans la région Auvergne-Rhône-Alpes ;
- un site dans le massif des Pyrénées : territoire du Capcir-Haut Conflent (Pyrénées-Orientales), dans la région Occitanie.

Les problématiques ayant émergé sur ces six sites à l'occasion de cette démarche sur l'adaptation au changement climatique ne sont pas nouvelles, puisqu'on les retrouve inscrites dans les schémas interrégionaux de massif ou dans les chartes de Parc naturel régional (PNR). Cependant l'Atelier a permis aux acteurs locaux de se les (ré)approprier :

- la construction de nouveaux modèles touristiques en hiver, la diversification touristique des stations,
- l'adaptation et la valorisation de la filière bois, les circuits courts en matière de sylviculture,
- la préservation et valorisation des ressources locales (eau, forêt, paysage...),
- les mobilités des résidents permanents et des touristes (accessibilité ferroviaire et dernier km, alternative à la voi-

ture individuelle, offre en transports en commun, covoiturage, réseaux cyclables, mobilité transfrontalière...),

- l'aménagement du territoire : le maillage du territoire par des centres-bourgs (des bourgs de 500-1 000 habitants à des villes moyennes de 8 000 habitants en déshérence) pouvant assurer le rôle de pôles de services...

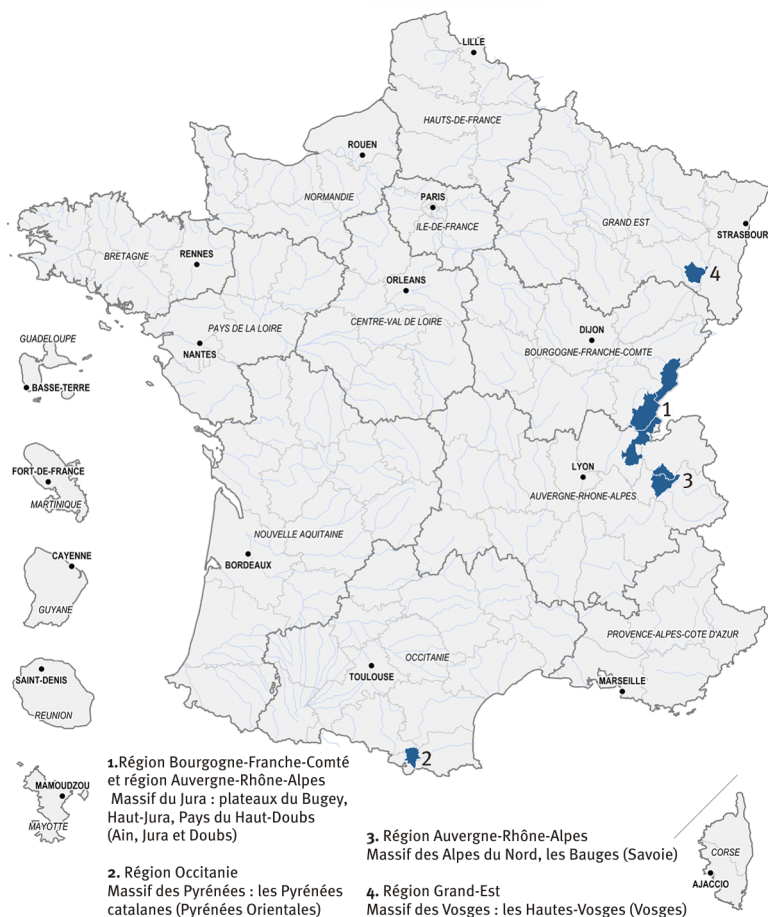
De plus, la démarche révèle aussi quelques enseignements intéressants directement la capacité des territoires à s'adapter au changement climatique.



1 Exemple de travail en atelier.

© MCTRCT

1 Localisation des six sites (en bleu sur la carte) ciblés pour l'Atelier des territoires « Vivre et travailler en montagne à l'heure du changement climatique » en 2016-2017 (source : MCTRCT/DGALN/DHUP).



5. Une feuille de route pour la montagne, à l'heure du défi climatique (23/03/2017).

▶ Créer des espaces de dialogue entre acteurs hors de tout cadre institutionnel ou procédural

Aborder l'avenir du territoire dans la perspective du changement climatique nécessite du temps pour le dialogue et le débat entre acteurs. Ceux-ci seront d'autant plus facilités qu'il existe des habitudes de dialogue et de la confiance sur le territoire. Or les territoires de montagne font partie des espaces où l'exercice de la gouvernance locale rencontre des difficultés. Les acteurs eux-mêmes s'en font l'écho : manque de dialogue entre élus ou acteurs de sphères différentes sur des échelles stratégiques, conflits entre communes et communautés de communes, jeux d'acteurs complexes, absence de leadership, déstabilisation de PNR dans le nouveau paysage institutionnel...

Dans les six sites, l'*Atelier des territoires* a offert à un ensemble d'acteurs territoriaux de profils différents (agents de l'État, élus, techniciens, socio-professionnels, associations...) un espace de dialogue sur une période déterminée, hors de tout cadre institutionnel ou procédural. Il leur a permis de faire intervenir sereinement des experts du climat, d'aborder et de débattre de points de divergences, d'apprendre à s'écouter et à se connaître, y compris entre acteurs et DDT, de créer de la confiance entre eux, notamment grâce à son caractère expérientiel (visite en bus, moments de convivialité, travail collectif, repas communs...).

Cet espace a manifestement comblé un déficit de dialogue sur certains sites, en mettant en relation des acteurs locaux qui ne se connaissaient pas, ne se parlaient pas, alors qu'ils étaient confrontés aux mêmes problèmes. *L'Atelier des territoires a cette vertu de pouvoir mettre autour de la table des élus, des acteurs et des partenaires qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble, du moins pas sur des échelles stratégiques* (un directeur de DDT).

Ainsi, on a pu voir sur certains sites, par exemple, la station des Aillons dans les Bauges, une appropriation collective du changement climatique par les acteurs réunis à l'occasion de l'Atelier, et une prise de conscience partagée du champ des possibles de l'adaptation, qui ne se limite pas au modèle du tout ski.

Ne pas s'enfermer dans une échelle territoriale donnée

La démarche *Atelier des territoires* par définition parle de territoire et non *a priori* de collectivité territoriale. Sur le site du Bugey dans l'Ain, par exemple, il a été possible d'appréhender le territoire autrement que par ses découpages institutionnels (la commune, l'EPCI⁶). Le territoire est appréhendé par sa géographie, par ses problématiques, par ses ressources. Les découpages administratifs n'enferment pas la démarche. Il est possible de s'en affranchir, de faire évoluer les périmètres au fur et à mesure des réflexions, sachant que dans tous les cas, il sera ensuite nécessaire d'atterrir sur une(des) collectivité(s) ou un collectif pour l'action publique. User de cette flexibilité dans les échelles territoriales a paru indispensable pour travailler sur les problématiques auxquelles renvoie l'adaptation au changement climatique (l'eau, le tourisme, la mobilité, la filière bois), dans un contexte de réforme territoriale qui focalise au contraire l'attention sur des périmètres administratifs et sur l'attribution de compétences.

Développer la coopération inter-territoriale

Dans le massif du Jura, la démarche *Atelier des territoires* sur trois sites a expérimenté en plus une échelle intermédiaire, qui s'est concrétisée par des réunions thématiques et une feuille de route inter-sites.

Cette expérience a fait prendre conscience que la bonne échelle pour répondre à un enjeu comme celui de l'adaptation au changement climatique n'était pas forcément l'échelle locale, mais pouvait aussi être celle du massif. Elle a permis en effet de mutualiser des réflexions en dépassant les concurrences entre sites (par exemple, entre stations de montagne), de coordonner des actions locales, de réactiver des projets inter-départementaux, quitte à retravailler ensuite à l'échelle opérationnelle des sites avec les spécificités de chacun d'entre eux.

Elle a montré l'intérêt de cette forme de coopération inter-territoriale pour l'adaptation au changement climatique : mettre en réseau des territoires confrontés à la même problématique au sein d'un même massif, pour ouvrir des horizons au-delà des concurrences inter-territoriales, dégager des moyens mutualisés en recherche-développement, connaître les « bons » interlocuteurs, avoir connaissance d'opportunités à saisir (appel à projets). C'est également le cas de la démarche « Espaces valléens » (EV) menée de 2007 à 2014 dans le cadre de la mise en œuvre de la politique du massif des Alpes, qui vise à engager les stations de montagne alpines dans la diversification des activités touristiques, et qui bénéficie de soutiens financiers (Régions, État, Europe). Re conduite pour la période 2015-2020, la démarche doit favoriser les échanges de compétences, d'expériences et d'outils entre les chefs de projet des espaces valléens, capitaliser et mettre à disposition les expériences et outils utiles à l'ensemble du réseau et, le cas échéant, à d'autres territoires, et enfin, appuyer en expertise les territoires sur certaines thématiques permettant de générer des collaborations entre espaces valléens voisins ou éloignés, et de renforcer la coopération interrégionale à l'échelle du massif des Alpes.

⑥ Exemple de travail en atelier.



© MCTRCT

6. Établissement public de coopération intercommunale.

Co-construire des solutions sur-mesure pour et avec les territoires pour traiter les problématiques de l'adaptation

Au-delà de l'identification des problématiques au travers de la démarche *Atelier des territoires*, les acteurs locaux font état de leurs difficultés pour les traiter. On peut trouver plusieurs explications :

- les spécificités des territoires de montagne par rapport aux autres territoires (éloignement entre communes, isolement au sein même d'une communauté de communes, contraintes géographiques, climat...), avec des attentes fortes de la part des acteurs locaux vis-à-vis du niveau national pour qu'il adapte les contraintes et les moyens à ces spécificités ;
- les problèmes de gouvernance de projets concernant une multitude d'acteurs et de lieux, avec en plus une complexité administrative et financière, des relations entre acteurs oscillant entre coopérations et concurrences : qui peut prendre le leadership pour porter tel projet ? À quel titre et comment ?
- la différence entre ce que les élus, collectivement, considèrent comme bon pour le territoire, et ce qu'ils sont capables de faire localement, financièrement, compte tenu des priorités qu'ils se donnent.

Ces difficultés appelleraient à développer davantage une logique ascendante : repartir de l'expression des besoins précis des acteurs locaux, pour co-construire avec eux des solutions sur-mesure, en actionnant si besoin le droit à l'adaptation normative confirmé par la loi Montagne II.

Une « mise en mouvement » également au sein de la DDT

Enfin, les DDT à l'œuvre dans le cadre de la démarche témoignent du rôle particulier joué par l'État sur les sites grâce à l'*Atelier* : positionnement en tant qu'acteur extérieur et neutre, lui permettant d'exercer son pouvoir d'invitation pour réunir un ensemble d'acteurs autour d'une même table, aborder des questions qui auraient tendance à être évacuées, aider les élus à sortir de leur zone de confort afin d'envisager d'autres voies d'adaptation, construire une gouvernance et un projet collectif. Au sein même des DDT, la démarche *Atelier des territoires* a permis de vivre une expérience d'approche de la transversalité en mettant à contribution l'ensemble des services de la DDT (services transversaux et services métiers), pour apporter des éléments d'analyse, identifier et partager des enjeux, partager la feuille de route en prévision de sa mise en œuvre, etc.

Conclusion

La session nationale de l'*Atelier des territoires* sur la thématique « Vivre et travailler en montagne à l'heure du changement climatique » a montré que le dispositif initié par le ministère constituait une proposition pratique à destination des élus d'un territoire, pour s'emparer localement du sujet du changement climatique et engager un débat avec les acteurs locaux sur ses conséquences dans la « vie réelle et concrète » et sur les orientations à envisager pour l'adaptation. Mais la démarche se révèle n'être qu'une étape dans le processus de transition des territoires : à l'issue des ateliers, elle aboutit sur chacun des sites à une liste partagée d'intentions. Il appartient alors aux élus de s'emparer de celles-ci et de les transformer en actions opérationnelles pour rendre tangible l'adaptation au changement climatique, tout en veillant à maintenir la même qualité de dialogue avec les acteurs locaux. Les résultats effectifs de la démarche d'adaptation ne seront donc visibles qu'à plus long terme.

La session nationale a fait l'objet d'une capitalisation à l'issue de la formalisation de la feuille de route sur chacun des six sites. Cette capitalisation prend la forme d'un ouvrage rédigé avec les mandataires des bureaux d'études ayant accompagné la démarche et avec des contributeurs (Irstea, Cerema...). Cet ouvrage intitulé « Massifs en transition » regroupe les monographies et retours d'expériences des *Ateliers* sur les six sites. Il rend compte également des travaux menés au travers de quatre thématiques transversales : vivre la montagne au quotidien, anticiper les évolutions des modèles touristiques, valoriser les paysages productifs, favoriser les coopérations territoriales. Ces éléments alimenteront les prochains séminaires annuels de travail et d'échanges consacrés aux territoires de montagne organisés par le Cerema à destination des services de l'État et des collectivités. ■

L'auteur

Claire FAESSEL-VIROLE

Cerema, Pilote Politique et aménagement de la montagne, 46 rue Saint-Théobald, 38081 L'Isle d'Abeau, France.

✉ claire.faessel-virole@cerema.fr

EN SAVOIR PLUS...

📖 **DIAZ, I.**, (sous la direction de), 2018, *Massifs en transition*, Contributions de Daniel Béhar, géographe ; Frédéric Bonnet, architecte et urbaniste ; Florian Dupont, urbaniste et environnementaliste ; Claire Faessel-Virole, ingénieur du Corps des Ponts, des Eaux et des Forêts, référent national montagne (Cerema) ; Bertrand Folléa, paysagiste et urbaniste ; Emmanuelle George, ingénieur, chercheur en aménagement touristique, Éditions Parenthèses, Paris, 160 p.

📖 **FERNANDEZ, A., MARGUERIT, A., TRESVAUX du FRAVAL, A.**, 2013, *La montagne en projets*, Editions Parenthèses, Paris, 144 p.

📖 Rubrique « Atelier des territoires » sur le site du ministère de la cohésion des territoires : <http://www.atelier-territoires.logement.gouv.fr/>

📖 Territoires de montagne, un séminaire de travail et d'échanges, 20-21 juin 2019, La Bresse, <https://www.cerema.fr/fr/actualites/territoires-montagne-seminaire-travail-echanges-20-21-juin>