



HAL
open science

Quel positionnement stratégique des territoires interstitiels entre les métropoles ? Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles lyonnaise et grenobloise

Jonathan Gozard

► **To cite this version:**

Jonathan Gozard. Quel positionnement stratégique des territoires interstitiels entre les métropoles ? Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles lyonnaise et grenobloise. Science politique. 2018. dumas-02954022

HAL Id: dumas-02954022

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-02954022>

Submitted on 30 Sep 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Quel positionnement stratégique des territoires interstitiels entre les métropoles ?
Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise

Mémoire de fin d'études

*Master Politiques publiques et changement social spécialité Villes, Territoires et
Solidarités*

Rédigé par

Jonathan GOZARD

Sous la direction de

David LE BRAS

Docteur en sociologie politique et Secrétaire Général de l'ADGCF

Soutenu le 5 septembre 2018

UNIVERSITÉ GRENOBLE ALPES
Institut d'Études Politiques

**Quel positionnement stratégique des territoires interstitiels entre les
métropoles ?**

*Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et
Grenobloise*

Rédigé par

Jonathan GOZARD

Sous la direction de

David LE BRAS

Soutenu le 5 septembre 2018

« Considéré aujourd'hui comme un nouveau modèle d'urbanité, le périurbain semble échapper au champ d'une géographie rurale qui n'a cessé de voir depuis cinquante ans son espace référent se réduire et ses problématiques entamées par l'omniprésence du fait urbain... »

Monique Poulot - 2008

SOMMAIRE

SOMMAIRE.....	1
INTRODUCTION	3
PREMIÈRE PARTIE	
Les intercommunalités rurales et péri-urbaines en questionnement : vers le rurbain ?.....	14
I-Définitions et conceptualisation.....	14
1-Intercommunalités : une définition floue.....	14
2-Décrypter le rural, le péri-urbain et le « rurbain ».....	17
II-Des intercommunalités en perpétuel mouvement.....	22
1-Au travers de l'augmentation de leurs compétences.....	22
2-Au travers de l'augmentation de leurs périmètres	25
3-Un développement par pôles d'excellence.....	28
III-La fracture territoriale : mythe ou réalité ?	31
1-L'égalité des territoires.....	31
2-La vision des acteurs et des élus.....	36
DEUXIEME PARTIE	
Vers un nouveau mode de gouvernance territoriale entre intercommunalités rurales ou péri-urbaines et métropoles.....	40
I-Des élus et des acteurs faces aux relations stratégiques et politiques à adopter.....	40
1-Un positionnement difficile à cerner.....	40
2-Vers une augmentation de la collaboration.....	45
II-Injonctions de l'État à collaborer.....	52
1-Une dynamique législative.....	52
2-Injonction à différentes échelles	57
3-Le rapport Cesarini et Vuilletet : vers une décentralisation en faveur du développement des territoires interstitiels.....	64

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les
métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

TROISIÈME PARTIE Avenir et perspectives des nos territoires.....	71
I-Une collaboration nécessaire à l'échelle des bassins de vie.....	71
1-Mobilité ou proximité ?	71
2-Analyse des mouvements humains et des flux financiers.....	76
3-Vers un changement des modes de scrutin.....	82
II-Divers scénarios envisagés.....	86
1-L'hypermétropolisation.....	87
2-La régiopolarisation	87
3-Les territoires interstitiels.....	88
4-Une stratégie renouvelée d'aménagement.....	88
III-L'intercommunalité : un outil temporaire voué à disparaître ?	90
CONCLUSION.....	93

INTRODUCTION

Étudiant en formation continue au sein de l'Institut d'Études Politiques de Grenoble en Master Politiques publiques et changement social spécialité Villes, Territoires et Solidarités, j'ai décidé d'effectuer un travail de recherche en vue de la rédaction d'un mémoire sur le positionnement stratégique des territoires interstitiels entre les métropoles Grenobloise et Lyonnaise.

Ce sujet s'inscrit dans une complémentarité avec les travaux que j'ai déjà réalisés tout au long de ma scolarité mais également avec mon parcours professionnel. C'est à partir de cette pratique professionnelle que je me suis fortement intéressé aux thématiques territoriales et plus largement aux organisations administratives de la République française, au point aujourd'hui de les mettre en questionnement avec plusieurs autres concepts. Sur le long terme, je souhaite réellement comprendre l'avenir et l'évolution de nos territoires et analyser par quels biais il sera possible de « faire territoire »¹.

J'ai effectué ce Master en parallèle d'une activité professionnelle dans une intercommunalité du Nord Isère. Grâce à ce poste, j'ai été longuement interpellé sur la pertinence et l'intérêt de travailler à l'échelle intercommunale. Plus précisément, il s'agit « d'intercommunalités rurales et péri-urbaines », qui oeuvrent pour des territoires que nous qualifierons dans cette étude de « territoires interstitiels* »². En effet, il apparaît aujourd'hui complètement évident que nous sommes à un tournant dans l'évolution et dans la mutation de nos territoires et par ce biais, des politiques publiques qui leur sont appliquées. C'est donc en partie grâce à cette interrogation que j'ai fait le choix de travailler sur la nouvelle gouvernance stratégique dont ces territoires devront ou non se saisir afin notamment de collaborer en relation avec les métropoles. Enfin, militant associatif et politique depuis de nombreuses années sur le territoire, puis souhaitant réaliser une carrière professionnelle dans la mise en œuvre et le pilotage de politiques publiques, il me semble important de comprendre les ressorts et les enjeux autour de ces questionnements.

Le choix du sujet m'est apparu quasiment comme une évidence. Tout a commencé

1 « Faire Territoire » : un concept en questionnement largement repris par les personnes interrogées pour le travail de recherche. « Comment faire territoire ? » élément qui semble aujourd'hui préoccuper les élu-e-s locaux. Cf. Restitution d'entretiens en annexe 3 de ce mémoire. Enquête Janvier à Juin 2018.

2 Les mots suivis d'une astérisque sont définis et approfondis dans le lexique.

lors de ma formation en 2013-2014 en Licence Professionnelle Intervention Sociale spécialité Coordonnateur de projets territoriaux au sein de l'Université de Grenoble. En effet, lors de cette formation, j'ai pu suivre les cours de « *décentralisation* et politiques publiques* » dispensés par David Le Bras³. Lors de ces enseignements, ont été largement abordés, tous les actes de la réforme territoriale française mais surtout des modules approfondis sur les formes, les fondements, les limites, et les objectifs de la coopération intercommunale. C'est donc de cette manière que j'ai commencé à m'intéresser à ce nouvel outil jalonnant nos territoires. Suite à l'obtention de cette licence, j'ai décidé d'intégrer le milieu professionnel en travaillant dans une intercommunalité. Plus spécifiquement, étant agent d'une Communauté de Communes, j'ai pu en comprendre plus finement les ressorts et les capacités d'intervention. Au delà du fait que cet échelon territorial m'est apparu cohérent pour proposer une offre de service public, il va de soi qu'il est souvent remis en question. En effet même si nous arrivons au terme des réformes territoriales, les intercommunalités n'en restent pas moins assez « jeunes » et il subsiste beaucoup d'éléments à construire. Ce choix de sujet s'inscrit donc dans une profonde curiosité d'une question d'actualité, additionnée à des complexités, notamment sur le territoire de recherche qui se situe entre deux métropoles*.

L'ensemble du travail de recherche s'est déroulé sur un territoire identifié et choisi : le Nord-Isère, et a ainsi soulevé, notamment au travers des entretiens réalisés, des réelles questions d'enjeux territoriaux. Avant d'en présenter les détails, il convient dans cette partie introductive, de se mettre d'accord sur ce qu'est un territoire. Aujourd'hui ce terme n'est-il pas galvaudé ? Dans le livre Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives, Martin Vanier⁴ nous invite à réfléchir sur cette notion abstraite :

« Parce qu'il est advenu comme un phénomène social avant d'être un concept et nous a donc surpris, daignons maintenant d'en être les inventeurs (Guy Saez). Parce que le territoire a été conçu comme le résultat d'une évolution que les experts n'ont pas prévue (Yves Chalas), le territoire nous a échappé dès qu'on a voulu le saisir. Et pourtant le territoire est aussi apparu comme une solution quand il a permis de montrer la diversification des situations tout en étant un problème quand cette diversité est

3 David Le Bras est Secrétaire Général de l'ADGCF et Doctorant en Sociologie Politique est également le directeur de recherche pour ce mémoire.

4 Martin Vanier est géographe, enseignant à l'Université Joseph-Fourier de Grenoble puis membre du laboratoire UMR-PACTE.

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

devenue ingérable (Franck Scherrer) (...) or les territoires étaient plutôt lents, se pensaient comme le contraire de la fragmentation, voulaient être prévisibles... Toute chose confirmant qu'ils étaient bien des objets complexes (...) »⁵

On constate à travers cet extrait, sur le questionnement du territoire, qu'il s'agit véritablement d'une notion floue qui a longtemps interrogé nombre d'auteur-e-s et chercheur-e-s⁶. Avant tout il semble important de prendre conscience que le territoire est un objet en constante évolution et qu'ainsi, il paraît difficile d'en donner une définition claire et précise, tant son sens peut évoluer au fil du temps. Cependant, si nous le souhaitions vraiment, nous pourrions lui donner une définition d'un point de vue géographique, épistémologique, historique, ou encore éthologique. Mais cela ne remettrait pas en cause la réflexion que nous auront dans ce travail de recherche. On peut envisager que le lecteur se fasse sa propre définition du territoire.

En parallèle il convient d'analyser au sens plus large la notion de « question territoriale » également définie par Martin Vanier :

« La question territoriale consiste d'abord à reconnaître que quelque chose dysfonctionne dans cet assemblage hétéroclite qui accole les trois T du territoire-territorialisation-territorialité. On ne peut pas résumer le problème en disant que s'il existe des territorialités alors il existera nécessairement des territorialisations donc mécaniquement des territoires. On ne se satisfera pas non plus de dire que le processus de territorialisation produisant des territorialités, celles-ci nécessitent des territoires pour se manifester. »⁷

En se basant sur le texte de M. Vanier, on mesure parfaitement ici la difficulté de donner une définition précise au territoire comme évoqué précédemment. La question territoriale recontextualise et globalise les notions de territoires et celles qui s'y rapportent. On note l'importance du mot « dysfonctionnement » qui part du principe qu'un problème est à l'évidence et qu'ainsi des questions sont à se poser. Enfin, la liaison étroite entre tous les

5 VANIER Martin (dir.), – *Territoires, territorialité, territorialisation, Controverses et perspectives*, Rennes, PUR, coll. « Espace et territoires », 2009. Page 194.

6 Dans l'ensemble du mémoire, la formule universelle masculine d'orthographe sera utilisée afin de simplifier la lecture.

7 op. cit. p.5

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

termes démontre à la fois leurs inter-connexions mais également la complexité d'associer des réflexions autour du territoire lorsqu'il est lui-même difficile à définir.

De ce fait, pour ce travail de recherche, il a fallu définir clairement un territoire d'étude. Trouver un territoire assez caractéristique pour notre sujet, c'est à dire de façon large avec l'opposition rural – urbain ou plus spécifiquement ayant la présence d'intercommunalités rurales et péri-urbaines représentant un territoire interstitiel entre des métropoles, le territoire du Nord-Isère semble être une évidence. Aujourd'hui il existe de nombreux débats et des controverses sur la définition exacte des frontières de ce fameux « Nord-Isère ». En effet, d'après les résultats de l'enquête, tout le monde ne semble pas d'accord sur les limites à donner. De plus, il est vu par certains comme un territoire de vie, là où d'autres préfèrent le voir comme une appellation économique et/ou purement administrative. Pour ce présent travail de recherche et afin de cibler mon terrain d'action nous allons en donner notre propre définition et délimitation. Ainsi, le Nord-Isère désignera un territoire délimité ayant une identification purement administrative. Néanmoins son aspect économique sera également abordé, car il est lié aux relations des intercommunalités rurales avec les métropoles. Pour résumer, le Nord-Isère est un exemple parfait d'un monde rural « coincé ? », « enclavé ? », « situé ? », entre les « blocs ? », « aires ? » ou « pôles ? » métropolitains. Nous pouvons nous questionner sur le bon terme à utiliser. Il s'agira ainsi d'étudier la relation, les forces, les interactions, les mobilités, les échanges et l'influence des métropoles Grenobloise et Lyonnaise face à ces collectivités.⁸

En outre, la notion de « territoire interstitiel » fait partie intégrante de ce mémoire car le Nord Isère en est comme nous venons de l'exprimer, la démonstration parfaite. Néanmoins pour Petcou Constantin⁹ et Petrescu Doina¹⁰ qui travaillent sur les questions de la ville et ses alentours, un territoire interstitiel peut se définir comme :

8 Une carte délimitant le Nord-Isère au sens de l'étude est disponible en Annexe 1.

9 Architecte, cofondateur de l'atelier d'architecture autogérée et de ReDesign_studio (un réseau à géométrie variable de recherche-action orienté vers les mutations territoriales urbaines, 1996). Il travaille, avec différents partenaires européens et le soutien du programme Culture 2000 de la CE, à la mise en place d'une Plate-forme européenne de pratiques et recherches alternatives dans la ville (PEPRAV).

10 Architecte. Elle a suivi une formation de philosophie à l'EHESS et obtenu un doctorat en études féminines à l'université Paris-VIII. Depuis 2001, elle enseigne à l'université de Sheffield. Elle a écrit des nombreux articles sur les relations entre architecture, art et politique, en mettant plus particulièrement l'accent sur des approches féministes et participatives.

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

« Les interstices urbains représentent en quelque sorte ce qui résiste encore, du moins temporairement, aux politiques foncières de l'aménagement : ils sont la métonymie de tout ce qui est encore non investi dans une métropole. C'est la réserve de « disponibilité » d'une ville. Leur qualité principale consiste notamment en leur résistance à l'homogénéisation et à l'appropriation définitive. Situés à l'opposé des espaces figés par les fonctions et les formes de propriété de la ville moderne, les délaissés urbains, les friches et les terrains vagues conservent justement « le vague », l'indéfini, l'indéterminé, l'ouverture dans la ville. »¹¹

Les auteurs nous proposent ici une définition des territoires interstitiels comme une sorte de zone qui serait en résistance face à l'urbain. Ainsi, il sera intéressant d'analyser du point de vu des entretiens réalisés en Nord-Isère, si élus et techniciens développement des stratégies dans un objectif de résistance. Notons tout de même la notion de « disponibilité », qui laisse envisager que le territoire interstitiel pourrait être un atout pour les centres urbains proches.

Pour poursuivre, le mémoire, par le choix de son sujet, accorde une large place à la définition, l'analyse ainsi qu'à la mise en perspective de l'outil intercommunal. Plus spécifiquement, il sera conceptualisé les métropoles ainsi que les intercommunalités rurales et péri-urbaines (Communauté de communes et Communauté d'agglomération). De ce fait, il paraît important dans cette introduction de recontextualiser les principales étapes de la construction de la coopération intercommunale. Si l'on retrace l'histoire, tout débute en 1789 avec l'apparition de la commune. Puis, en 1884 la première forme de coopération intercommunale apparaîtra avec la création des ententes communales. Néanmoins, le point de lancement véritable de l'intercommunalité sera instauré par la loi du 28 mars 1890 qui crée les SIVU¹², ainsi que l'ordonnance du 5 janvier 1959 instaurant les SIVOM. Au cours des diverses périodes de l'histoire de notre pays, l'État a toujours eu la volonté d'impulser l'outil intercommunal. Ainsi en 1963 est créée la DATAR et le terme de métropole fait son apparition à travers le débat sur les « métropoles d'équilibre ». Par la loi du 31 décembre 1966, la première forme de « communauté » est créée (Communauté Urbaine) et l'objectif de coopération via des compétences fait son apparition. Toutefois, le point d'orgue sera la loi du 6 février 1992 portant Administration Territoriale de la République. En effet cette loi va légitimer l'outil intercommunal puis permettre la création de Communautés de Communes et

11 PETCOU Constantin, PETRESCU Doina, « *Au rez de chaussée de la ville* », *Multitudes*, 2005, pages 75-87.

12 Pour tous les sigles, se référer à la liste des sigles en fin de mémoire.

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

Communautés de Villes. Elle sera complétée par la loi du 25 juin et du 12 juillet 1999 dans l'objectif de renforcer cette dynamique intercommunale notamment par l'instauration d'un seuil d'habitants pour définir la formule d'intercommunalité : Communauté de Communes, Communauté d'Agglomération ou Communauté Urbaine. Ces nouvelles structures intercommunales se voient renforcées dans leurs compétences et font émerger la notion d'intérêt communautaire*. En 2000 la loi SRU est promulguée et va notamment instaurer des questionnements autour de l'habitat, de l'urbanisme ou encore des transports. L'objectif pour les établissements de coopération intercommunal est désormais de résonner à une échelle de plus grande envergure pour y instaurer une cohérence territoriale. Ce sera notamment la création des SCOT. Enfin, toujours dans un esprit de renforcement de l'échelon intercommunal, la loi du 13 août 2004 donne la possibilité aux collectivités de se saisir de compétences initialement attribuées au Département ou à la Région. Dernièrement, l'État a souhaité aboutir la question de la réforme territoriale en donnant véritablement aux intercommunalités des moyens d'agir, en promulguant en 2014 et 2015 deux lois d'importance : les lois MAPTAM et NOTRE que nous étudierons et analyserons plus en détails.¹³

« *L'urbain a besoin du rural pour exister et vice-versa* »¹⁴

À travers cette citation de Jacques Mézard, Ministre de la Cohésion des Territoires interrogé dans le cadre du travail de recherche, on saisi l'importance de se questionner sur différents points qui sont aujourd'hui au cœur des débats territoriaux. Tout d'abord un apport théorique et de terrain sur le rapport entre le rural et l'urbain. En réalisant une approche comparée sur les modes de gestion et de gouvernance entre métropoles et territoires interstitiels, il paraît de fait indispensable de se questionner sur ce rapport et plus largement de comprendre et d'apporter des éléments de compréhension sur la « fracture territoriale ». Dans les discours politiques historiques de notre pays, cette fracture semble se réduire et ainsi l'enquête de terrain directement auprès des territoires, devrait suggérer une première amorce de réponse. De fait, la relation qui doit potentiellement exister entre métropoles et territoires interstitiels est de plus en plus problématisée et conceptualisée au sein même de nos

13 Histoire de l'intercommunalité réalisée à partir des écrits de JEAN Yves et VANIER Martin, *La France Aménager les territoires*, Paris : A Colin, 2008. 335 p. (coll U)

14 Jacques Mézard Ministre de la Cohésion des Territoires - Janvier 2018.

territoires. Cependant, l'alliance des notions fait émerger différentes questions auxquelles j'espère répondre dans ce mémoire de fin d'études, à travers mes différents travaux et lectures de recherche. Tout d'abord en question principale, il convient justement d'analyser si et comment les intercommunalités rurales et péri-urbaines en pleine mutation, notamment au travers de l'augmentation de leurs compétences et de leurs périmètres géographiques, peuvent s'affirmer et exister entre les blocs métropolitains ? Ce questionnement que nous qualifierons de problématique a été établie au début de mon travail de recherche. Il est important de préciser qu'elle n'exprime pas un parti pris. En effet, en la lisant on pourrait penser qu'un constat est déjà établi sur le fait que les intercommunalités rurales et péri-urbaines doivent s'affirmer entre les blocs métropolitains. Or la question est bel et bien de savoir si elles en ont réellement besoin avant de comprendre et d'étudier comment elles peuvent le faire. Il s'agit là, de tout l'enjeu du mémoire.

Dans un tel contexte, est-il plus opportun de parler de « pôles », « d'aires » ou de « blocs » métropolitains ? Tout est une question de sémantique, car si le terme de bloc fait de suite référence à une notion de force qui serait massive face aux territoires interstitiels, ils renvoient aussi à une idée de territoires métropolitains hermétiques. Or, des inter-connexions et des échanges existent entre les territoires, et il en sera fait la démonstration dans cette étude. À l'inverse le terme de « pôle » a été introduit dans la loi "RCT" du 16 décembre 2010. Il y a donc un ordre législatif derrière ce terme dont l'objectif est « de promouvoir un modèle d'aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale »¹⁵. Enfin, le terme « d'aire métropolitaine » a été pour la première fois utilisé en 1966 avec l'apparition des Organisations d'études d'aménagement des aires métropolitaines. Parmi les aires métropolitaines identifiées sur le territoire national, Lyon et Grenoble en font partis. Ces organisations sont cratérisées et décrites comme « une concentration des fonctions métropolitaines supérieures liées à la conception-recherche, aux prestations intellectuelles, à la gestion, mais aussi aux éléments de rayonnement international comme le commerce inter-entreprises ou la culture et les loisirs »¹⁶. De ce fait, il n'est pas aisé de choisir le terme adéquat lorsque l'on cherche à questionner les territoires métropolitains pour ne pas paraître

15 LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales

16 Préfecture de la Région Auvergne Rhône-Alpes - « Directive territoriale d'aménagement de l'aire métropolitaine lyonnaise », Octobre 2006. 76 pages.

déjà trop engagé dans une démarche ou une réflexion quelconque.

En parallèle de ces différents questionnements centraux et afin d'élargir les propos concernant la recherche, un ensemble de questions annexes apparaissent : des interconnexions et des mobilités doivent-elles se développer entre les métropoles lyonnaise et grenobloise avec le territoire du Nord Isère ? Existe-il aujourd'hui sur ce territoire des freins politiques qui pourraient bloquer l'instauration de relation entre ces territoires ? Comment les intercommunalités nord-isèreoises se développent et à partir de quels pôles d'excellence et-ou stratégies d'innovations ?

De plus, il s'agira d'étudier les effets de la mutation des territoires. L'objectif est de comprendre quelle place les intercommunalités rurales peuvent occuper face aux grandes métropoles. Et qu'elle est la nature de cette place : est-elle fragile ? pérenne ? à construire ? à imposer ? L'idée est de mettre en lumière les nouveaux enjeux territoriaux et de questionner la manière dont ils peuvent être pris en considération : doit-on fédérer les territoires autour des notions d'inter-connexion, de mobilité, ou de proximité ? Par ailleurs, il semble que les grandes intercommunalités nécessitent de nos jours des « managers » et des « gestionnaires d'entreprise » tant leur périmètre géographique et leurs compétences sont vastes. Comment les élu-e-s2 ressentent-ils cette évolution, et mettent-ils en œuvre des moyens pour y répondre ? Ces « nouvelles entreprises » auront-elles besoin d'un renforcement de leurs compétences sociales et économiques ou cela passera t'il par d'autres biais ? De plus, il sera nécessaire d'aborder la notion d'égalité des territoires (notamment au travers des dispositifs mis en place par l'Etat). Le milieu rural est-il grand bénéficiaire de ces dispositifs ?

Autant de questionnements pour lesquels j'ai mis en place une démarche méthodologique de recherche fondée sur 4 axes. Dans un premier temps par la lecture de rapports et de comptes rendus d'organismes travaillant sur la thématique. En effet, il n'existe pas aujourd'hui à proprement parlé d'ouvrages traitant spécifiquement du sujet. Par contre de nombreux rapports et restitutions d'enquêtes sont disponibles. L'avantage de ceux-ci est qu'ils ont été menés directement auprès des territoires, ce qui permet ainsi d'obtenir des données concrètes. Dans un second temps par la réalisation d'entretiens semi-directifs individuels. Ils

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

ont été réalisés à partir d'une grille d'entretien disponible en annexe¹⁷. Le choix a été fait de se concentrer sur les collectivités publiques afin d'être au cœur des prises de décision. Puis par la réalisation d'entretiens en débat de groupe. Ce qui a été fait avec la Préfecture de l'Isère. L'avantage est d'assister au débat informel qui se crée entre les personnes et la perception immédiate des points de vue qui se confrontent ou qui convergent. Pour mener cette étude, vingt entretiens semi-directifs ont été réalisés et à différentes échelles, ce qui permet d'en retirer une vraie valeur scientifique et qualitative. Ces entretiens ont concerné des élus intercommunaux du Nord-Isère (présidents d'intercommunalités) ainsi que des acteurs professionnels de direction et économique (DGS et agents divers) dans les collectivités publiques. Des députés du Nord Isère, un Sénateur et le Ministre de la Cohésion des Territoires ont également été interrogés pour connaître leur vision sur le développement de ce territoire. L'objectif a été de les questionner sur les actions qu'ils mettent en place pour cela, et de mieux appréhender la vision qu'ils ont de la situation des territoires interstitiels nord-isérois face aux blocs métropolitains.

Enfin la méthodologie a consisté dans la lecture d'ouvrages scientifiques et sociologiques sur le sujet. De nombreux auteurs ont écrit et ont mené des études sur les notions essentielles émanant du sujet traité. Ainsi, nous disposons d'une documentation conséquente sur le rural et l'urbain, sur l'intercommunalité et plus largement sur « ce qui fait territoire ».

À partir de ces différentes démarches d'enquête, cette étude est réalisée grâce à deux types de données. Des données qualitatives : elles vont décrire plus en détails le ressenti politique et/ou technique et vont permettre une compréhension large des moyens d'appréhension du sujet. Enfin, elles vont servir d'exemple et d'appui pour illustrer les propos avancés dans le mémoire et feront ainsi état des réalités territoriales. Puis des données quantitatives : elles seront élaborées à partir des questions fermées posées lors des entretiens à travers le questionnaire. La production de données statistiques sur des questions précises va permettre d'argumenter le débat. Mais surtout elles pourront rendre plus visuelles certaines informations par un traitement en graphiques ou tableaux d'analyse.

Tout au long du mémoire, il sera fait une large place à deux ouvrages fondamentaux

¹⁷ Annexe 2 – Grille d'entretien et d'analyse de terrain.

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

qui ont structuré le choix du sujet de recherche. Ils ont permis de compléter les autres lectures et documents de recherches en guidant l'étude au fur et à mesure.

En premier lieu la maturation de ce travail de recherche est intervenue en grande partie suite à la lecture du livre de Philippe Estébe, *L'égalité des territoires – une passion française*¹⁸. Ainsi, dans son ouvrage il exploite de nombreux concepts qui correspondent et explicitent directement la thématique de recherche. Diplômé de Sciences Po Paris et Docteur en sciences politiques puis en géographie, Philippe ESTEBE a rédigé et piloté des ouvrages et des recherches sur les thématiques de l'aménagement du territoire et la politique de la ville. Parmi ses principales publications, on peut citer : « L'Etat animateur »¹⁹, (avec J. Donzelot), ou encore « L'usage des quartiers »²⁰. P.ESTEBE est également directeur d'études à Acadie depuis 1995 et enseignant à Sciences Po. Il a été chargé de mission à la délégation interministérielle à la ville, co-rapporteur, avec Jacques Donzelot, de l'évaluation nationale de la politique de la ville de 1992 à 1994. Il est surtout directeur de l'IHEDATE depuis 2009. Il s'agit de l'Institut des Hautes Etudes en Aménagement et Développement des Territoires en Europe. C'est une association qui réunit des représentants de l'État, des associations de collectivités territoriales, des groupements professionnels et des entreprises, publiques et privées.

Puis en second lieu l'ouvrage « *Métropoles en chantiers* »²¹ a constitué une grande base d'approfondissement du travail. Cet ouvrage est avant tout un ensemble de collaborations qui sont le résultat de différents ateliers qui ont été menés en 2015 sur le sujet des métropoles. Trois auteurs principaux ont piloté ce livre. Il s'agit d'abord de David Le Bras²², puis de Magalie Talandier qui est économiste de formation, docteur en Urbanisme et Aménagement du Territoire, et professeure à l'université Grenoble Alpes. Elle est responsable de l'équipe de recherche « Villes et Territoires » et adjointe à la direction du

18 ESTEBE Philippe. *L'égalité des territoires : une passion française*. La ville en débat. Millau, PUF 2015, 85 pages.

19 QUERRIEN Anne. DONZELOT Jacques et ESTÈBE Philippe, *L'Etat animateur, Essai sur la politique de la ville*, Collection Ville et société. In: *Les Annales de la recherche urbaine*, N°62-63, 1994. Universités et territoires. pp. 277-278.

20 MENARD, François « *L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1982-1999)* de Philippe Estébe », *Sociétés et jeunesses en difficulté* [En ligne], n°1 | Printemps 2006, mis en ligne le 03 juillet 2006, consulté le 12 novembre 2017. URL : <http://sejed.revues.org/125>

21 LE BRAS, David. SEIGNEURET Natacha. TALANDIER Magalie. *Métropoles en chantiers*. Domont : Berget Levrault, 2016.

22 Cf. Présentation ci-dessus.

laboratoire Pacte²³. Spécialiste de l'économie résidentielle, ses travaux portent plus largement sur l'analyse des processus de développement territorial. Enfin Natacha Seigneuret qui est architecte et urbaniste, depuis trente ans. Elle a construit son savoir entre art et technique, entre approche spatiale et approche sociale, et elle a travaillé au contact de plusieurs disciplines, après avoir côtoyé architectes, urbanistes et ingénieurs. Elle est de plus, chercheuse associée au laboratoire Pacte.

Enfin, dans ce présent mémoire il convient tout d'abord de cerner et comprendre comment les intercommunalités rurales et péri-urbaines s'affirment et existent sur le territoire. En effet ces collectivités territoriales sont de plus en plus remises en question, tant sûr leur forme que sûr leur positionnement. Ainsi, il s'agira de comprendre si nous tendons aujourd'hui vers un mode d'évolution territoriale orientée vers le « rurbain » et d'apporter des définitions pour expliciter l'ensemble du sujet. Cela se fera notamment par l'analyse des intercommunalités en perpétuel mouvement mais également par une prise en compte de la vision de différents acteurs et élus tout en approchant la réalité ou le mythe de la fracture territoriale.

Cependant, il est inévitable de constater que nous allons vers un nouveau mode de gouvernance territoriale* pour les intercommunalités. De ce fait, dans un second temps il sera fait état grâce à l'enquête de terrain, des différents modes de positionnement et collaborations possibles qui s'offrent à elles. En parallèle de ces possibilités il y a aujourd'hui une véritable injonction de l'Etat à la nécessité de ces collectivités à collaborer entre elles. Ainsi nous étudierons les diverses dynamiques législatives qui existent, et ce, à différentes échelles.

Comme déjà démontré dans cette introduction, les outils intercommunaux et les territoires évoluent souvent et rapidement. Pour terminer, une étude sera faite sur l'avenir et les perspectives envisageables notamment dans un esprit de collaboration en prenant en compte les notions de mobilité et de proximité. Cela permettra de mieux caractériser leurs interdépendances et leurs interconnexions avec une analyse des transferts et des flux entre les échelles. Sous-entendu, comment imaginer les intercommunalités de demain, quels rôles auront à jouer les territoires interstitiels, et doit-on imaginer l'ensemble comme un outil voué à disparaître ?

23 Le laboratoire Pacte est un laboratoire de sciences sociales situé à Grenoble.

PREMIÈRE PARTIE

Les intercommunalités rurales et péri-urbaines en questionnement : vers le rurbain ?

I- Définitions et conceptualisation

1- Intercommunalités : une définition floue

Comme nous l'avons vu dans l'introduction il existe différentes formes d'intercommunalités, qui correspondent à des regroupements en fonction d'un seuil d'habitants. Cette notion est vaste et complexe et renvoie à un grand nombre de concepts et dispositifs variés. Pour cette raison, tous les auteurs, acteurs, institutions, etc, ne sont pas d'accord sur une seule et même définition, au delà des définitions juridiques construites sur des seuils et qui identifient des compétences précises. De ce fait, il nous appartient de présenter plusieurs définitions pour s'assurer d'être complet et précis. Il convient d'analyser dans ce mémoire la définition de l'intercommunalité d'après différents points de vue, afin de parvenir à éclaircir la notion, et ainsi créer notre propre définition.

« L'intercommunalité permet aux communes de se regrouper au sein d'un établissement public soit pour assurer certaines prestations (ramassage des ordures ménagères, assainissement, transports urbains...), soit pour élaborer de véritables projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme. »²⁴

INSEE

« Le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité. »²⁵

Code général des collectivités territoriales

« [...] au fond c'est se regrouper, se mettre ensemble, mutualiser ses moyens pour dire qu'à plusieurs on peut faire mieux que tout seul dans son coin. Je suis tenté de dire que

24 INSEE, *Définition de l'intercommunalité*, [En ligne] <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/>, 13-10-2016.

25 Article. L.5210-1 du code général des collectivités territoriales

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

c'est plus la notion d'équipe qui permet de pouvoir faire ensemble en mutualisant des choses que l'on ne pourrait pas faire seul dans une commune. [...] je pense en tout cas que ça permet, grâce à l'intercommunalité, d'offrir des services à la population que l'on ne pourrait pas mettre en place si c'était les communes seules qui essayaient de le faire. C'est ça l'intérêt de l'intercommunalité. »²⁶

Directeur Général des Services d'une Communauté de Communes du Nord-Isère

« Regroupement de communes visant dans un premier lieu à mutualiser des compétences, puis à réfléchir et appliquer un projet de territoire plus global que le simple échelon communal. »²⁷

Président d'une Communauté de Communes du Nord-Isère

« L'intercommunalité est une collectivité en tant que telle qui assume des compétences sur un bassin large et cohérent et pas trop diffus. Le bassin de vie est important. »²⁸*

Sénateur Isérois

« Il s'agit du regroupement de plusieurs communes au sein d'une même entité. L'objectif étant de gagner en efficacité dans l'action publique en mutualisant les moyens et les ressources. »²⁹*

Chercheuse Iséroise

Comme nous pouvons le constater, les définitions sont différentes d'un acteur du territoire à l'autre. L'intercommunalité ou plus largement « l'esprit intercommunal » est une notion galvaudée même si chacun s'accorde autour de son utilité. On peut néanmoins noter les grandes similitudes entre les différentes définitions. Ainsi, l'intercommunalité serait avant tout un regroupement de plusieurs entités visant la mutualisation de moyens, de ressources et de compétences. L'objectif de fond de cet échelon administratif est de servir et d'assurer l'intérêt collectif afin de rééquilibrer l'offre de service public sur le territoire des intercommunalités. Les démarches intercommunales les plus abouties semblent tendre vers

26 Personne interrogée lors des entretiens de recherche, ayant une longue expérience dans la direction générale de collectivités territoriales et notamment intercommunales du Nord-Isère.

27 Personne interrogée lors des entretiens de recherche présidant une Communauté de Communes du Nord-Isère depuis plusieurs mandats. Ce Président a également des responsabilités à l'échelon départemental et régional.

28 Personne interrogée lors des entretiens de recherche ayant également exercé les fonctions de Président d'une intercommunalité du Nord-Isère avant son élection en tant que Sénateur.

29 Personne interrogée lors des entretiens de recherche ayant effectué des travaux de recherche sur les questions d'aménagement du territoire mais également de mobilité.

des ambitions de projets communs et certains acteurs n'hésitent pas à parler « d'équipe ».

Pour résumer, l'intercommunalité peut répondre à deux finalités très différentes en fonction des objectifs et de la façon dont elle est appréhendée sur un territoire. Dans un premier temps, elle peut concerner la gestion commune de certains services publics locaux (traitement des déchets, modes de déplacements...) ou la construction d'équipements locaux, de manière à mieux répartir les coûts et ainsi profiter d'économies d'échelle. Grâce à cette mutualisation, des communes de petites tailles se voient offrir des services dont elles ne pourraient pas bénéficier en faisant « cavalier seul ». Dans ce cas, les communes recherchent d'abord une forme de coopération intercommunale relativement souple ou « associative » ; puis dans un second temps, l'intercommunalité qui répond à une logique de conduite collective de projets de développement local. En faisant ce choix, les communes optent pour une forme de coopération plus intégrée ou « fédérative ». Ce qui est d'autant plus rare qu'elle nécessite une ambition politique forte et qu'elle suggère une connaissance accrue des besoins du territoire concernée. De ce fait, la première forme de coopération correspond à une intercommunalité de gestion, tandis que la seconde est une intercommunalité de projet. D'après les résultats de l'enquête de terrain, la plupart des collectivités du Nord-Isère s'inscrivent, en quelque sorte, dans les deux schémas. En effet, pour toutes, le premier niveau est acquis et le deuxième semble en cours de construction, notamment en raison des fusions récentes, qui ont fait émerger des territoires jeunes. Comme l'indique d'ailleurs le Sénateur interrogé pendant l'enquête : « *de nombreuses intercommunalités se sont constituées sur des logiques politiques faisant parfois abstraction des logiques de territoires et de bassins de vie* ». ³⁰

Dans ce mémoire le parallèle est fait entre des intercommunalités de différentes formes : les métropoles et certaines qualifiées de rurales et péri-urbaines qui correspondent aux territoires interstitiels entre les métropoles à savoir des Communautés de Communes et Communautés d'Agglomération. La définition de l'intercommunalité au sens large du terme peut ainsi s'appliquer à toutes les formes de coopération, sans forcément prendre en considération leur taille.

30 Écrits réalisés à partir des informations disponibles via <http://www.vie-publique.fr>, *Comment définir l'intercommunalité ? [En ligne], 15-01-2016*, puis les retranscriptions d'entretien réalisées pour l'étude.

2- Décrypter le rural, le péri-urbain et le « rurbain »

On oppose de plus en plus le rural à l'urbain mais, est-ce toujours raisonnable aujourd'hui de parler de rural et d'urbain, dans un pays fortement urbanisé comme le notre ? C'est en tout cas aujourd'hui des notions fortement implantées au sein de nos territoires qui vont jusqu'à questionner une identité. Cette question est d'autant plus intéressante à se poser à l'échelle du Nord Isère, car même si son identité le désigne comme un territoire plutôt rural en comparaison des métropoles beaucoup plus urbanisées, peut-on dire que des intercommunalités comme la CAPI ou encore les Vals du Dauphiné sont véritablement rurales, ayant pour centralités des villes comme Bourgoin-Jallieu ou La Tour du Pin ?

« Le rural comme l'urbain continuent de signifier des catégories explicatives de rapports socio-spatiaux, mais la question de départ a un sens dans la mesure où elle fait douter de la possibilité de comprendre par les deux termes ce qui se passe aujourd'hui entre eux, dans leurs échanges, sur leur frontière ou interface, et ce qui pourrait s'y passer demain. »³¹

« [...] la difficulté à cerner spatialement ce que l'on nomme « le péri-urbain » : les définitions de zonage territorial proposées par l'INSEE sont largement inadéquates. L'émergence du péri-urbain a incontestablement brouillé les frontières entre ville et campagne, en termes de type de bâti, de paysages, d'accessibilité et de vie sociale. [...] ces espaces continus ou discontinus, proches des villes ou parfois très éloignés de celles-ci, qui ne sont plus tout à fait « de la ville » et qui ne sont plus de la « vraie » campagne, « espaces tiers », « espaces métis », « entre-deux » [...] . »³²

On saisit tout de suite à travers ces deux citations, la difficulté de préciser et de délimiter ce qu'est spécifiquement un espace péri-urbain. Dans un premier temps il est tout de même évident de constater, compte tenu des définitions apportées, que sur le territoire du Nord-Isère, la périurbanisation est à l'oeuvre. Ce phénomène qui correspond à l'étalement urbain rend de plus en plus complexe la définition entre des espaces dit ruraux et des espaces urbains. Dans ce secteur situé entre Grenoble, Lyon et plus largement Chambéry et Valence de nombreuses zones résidentielles se sont développées en périphérie de ces grandes villes.

31 VANIER Martin *Rural / urbain : qu'est-ce qu'on sait pas ?*. In Samuel Arlaud, Yves Jean, Dominique Royoux. *Rural-Urbain: nouveaux liens, nouvelles frontières.*, PUR, 2005, p.25-32

32 BERGER Martine et JAILLET Marie-Christine, *Introduction*, Norois, 205, 2007, p.7-9.

« La question péri-urbaine est une préoccupation contemporaine désormais omniprésente dans les débats et les orientations en matière d'aménagement du territoire, notamment aux échelles locales. [...]. Ces débats révèlent une multiplicité de discours et de représentations, parfois convenus, parfois contradictoires et paradoxaux, dont font l'objet les espaces dits « péri-urbains »: espace dortoir, espace de relégation d'activités, espace attractif, espace de l'individualisme, espace de ségrégation, espace multifonctionnel, espace de projet, espace de qualités, etc ... Les préoccupations exprimées portent sur la dynamique de la croissance urbaine et de l'étalement urbain, la qualité des formes urbaines produites, la consommation d'espaces agricoles et/ou forestier en réponse à la recherche de logements (individuels), l'augmentation de l'artificialisation des sols, l'évolution de l'accès aux transports et aux services, le type de développement économique, le devenir des liens sociaux sur ces espaces. »³³

Cette citation de Sophie Louargant et Emmanuel Roux tous deux géographes résume parfaitement la situation en Nord-Isère. En effet, une fois de plus il est judicieux de rappeler que ce territoire est réellement caractéristique de la question péri-urbaine. Toutes les problématiques citées sur le rôle et les fonctions d'un tel espace territorial sont au cœur de la réflexion à mener en Nord-Isère. Dans cette même étude, les deux géographes précisent qu'il existe trois catégories de péri-urbains. Il y a ceux à dominante urbaine, ceux à dominante rural et ceux multipolarisés. Ainsi, le Nord-Isère pourrait se retrouver dans ces deux dernières catégories. Comme nous le verrons dans la suite de l'étude, le Nord-Isère a de nombreux flux sortant chaque jour en sortie vers les métropoles. Ainsi, la qualification d'espace dortoir peut être appropriée, mais il n'en reste pas moins un territoire attractif, doté de grandes entreprises internationales pour certaines, couplées à des laboratoires de recherches. Les espaces agricoles concentrent une importante parti de l'espace et les enjeux indiqués dans le texte sont particulièrement significatif du Nord-Isère.

Cependant, pour être plus précis, ce territoire ne semble pas encore suffisamment développé pour parler d'urbain, tout comme il est dérisoire de parler à proprement parler de rural. Il correspondant parfaitement à la description donné ci-dessus témoignant du fait qu'il n'est pas vraiment de la ville, ni une vraie campagne. Notons d'ailleurs le point de vue intéressant de la métropole grenobloise concernant le péri-urbain :

« Quelle est la situation aujourd'hui dans les territoires péri-urbains de la métropole ?

33 LOUARGANT Sophie, ROUX Emmanuel, *Futurs périurbains : de la controverse à la prospective*. Territoires 2040 : revue d'études et de prospective, Documentation française; DATAR, 2011, p.33-49.

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

[...] aujourd'hui, on idolâtre nos paysages ruraux et on a du mal à accepter qu'ils évoluent. Pourtant, la vie n'y est plus la même qu'il y a 100 ans, il y a un besoin de routes, de logements. Alors, soit on reste dans la peur du changement, soit on décide de l'accompagner en se posant la question de ce que l'on veut vraiment, afin d'être fier de cette évolution. »³⁴

Ainsi, sur ce type de territoire, on parle de plus en plus du phénomène de rurbanisation. La rurbanisation est un phénomène qui est directement lié et qui peut découler de la périurbanisation. Elle correspond au prolongement de l'étalement urbain initié par la péri-urbanisation. Dans des zones de rurbanisation, le paysage urbain change et mélange lotissements, immeubles, zones et axes routiers, le tout entouré par les champs représentatifs du territoire rural, lui aussi témoin de changements. Par exemple, dans les campagnes autrefois plus sauvages », l'agriculture est aujourd'hui contrôlée et parcellisée. Voici comment un lyonnais interrogé dans le cadre d'une étude passée, décrit le territoire rurbain : « L'urbanisation se développe en continuité avec l'agglomération, dans l'espace des champs et plus précisément à l'Est » (Le Nord Isère) « les périphéries urbaines mêlent activités industrielles, logistiques et espaces résidentiel »³⁵.

Ces zonages territoriales s'étalent de manière naturelle, disparate, sans frontières clairement délimitées. Martin Vanier dit ainsi que :

« [...] il y a désormais moins de frontières évidentes entre villes et campagnes, de fronts clairs sur les périphéries, et de limites statistiques tranchées selon la distance au centre, et plus de faits de ruptures ici et là, de constats d'écarts dispersés et spatialement aléatoires, au moins vus sous le microscope. »³⁶

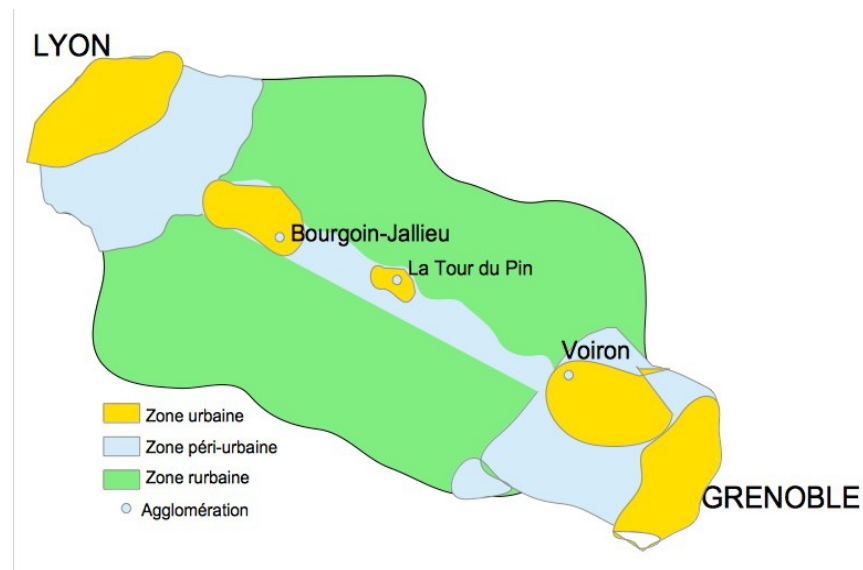
À partir de ces témoignages et écrits, on retrouve donc les caractéristiques rurbaines exposées précédemment. De ce fait, d'après les enquêtes de terrain réalisés et les documents analysés nous pouvons identifier les différentes zones dans le Nord-Isère comme suit :

34 BONNETON Claire pour Grenoble Alpes Métropole, « les besoins d'espace, de perception agréable, sont plus forts qu'autrefois. », journal de Grenoble Alpes Métropole, n°5, mars 2018, page 6.

35 Témoignage recueilli lors d'une enquête sur le phénomène urbain via le site : <https://ville-en-mutation.jimdo.com/la-rurbanisation-et-ses-conséquences/>

36 VANIER Martin *Rural / urbain : qu'est-ce qu'on sait pas ?*. In Samuel Arlaud, Yves Jean, Dominique Royoux. *Rural-Urbain: nouveaux liens, nouvelles frontières.*, PUR, pp.25-32, 2005.

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201



Source : Réalisation personnelle J.Gozard – À partir des entretiens d'enquête

Ce schéma volontairement réalisé à main levée démontre plusieurs éléments. Tout d'abord on identifie bien les différentes zones qui maillent le territoire de part et d'autre. On distingue clairement l'axe est-ouest qui traverse le territoire reliant Grenoble à Lyon. Ce vaste espace péri-urbain est constitué des principales agglomérations Nord-Iséroises (Voiron, La Tour du Pin, Bourgoin-Jallieu, Saint Quentin Fallavier, etc). Comme nous le verrons dans une prochaine partie, la mobilité semble jouer un rôle important dans la définition spatiale de nos territoires. L'étalement urbain a été un précurseur de la rurbanisation puisque l'extension de l'urbain en périphérie des villes a précédé l'extension de celles-ci aux zones rurales. A. Rodrigues évoque « *le retour des citadins à la campagne* »³⁷ pour définir ce phénomène, qui, par définition, correspond à la diffusion dans l'espace rural de formes d'habitations, d'infrastructures et d'activités en rapport avec le mode de vie urbain. La zone verte qui couvre une grande partie du territoire se définit par la présence de petites villes (entre 5000 et 10000 habitants) qui en font une caractéristique de la rurbanisation. L'activité industrielle et agricole en sont les principales dominantes économiques.

En outre, ce phénomène de rurbanisation, dans le cas de notre territoire d'enquête

37 RODRIGUEZ Amandine (INSEE) – *Périurbanisation, rurbanisation, artificialisation : état des lieux, conséquences, alternatives* (en ligne) - 2013

semble être directement lié et impacté par une autre dynamique : la métropolisation.

« De nombreux travaux ont déjà souligné les difficultés de l'exercice comparatif, particulièrement en ce qui concerne les processus de métropolisation. [...] Les limites administratives, de nature variable selon les pays, permettent d'identifier des périphéries rurales lorsqu'elles englobent à côté de l'aire urbanisée des espaces non urbanisés liés directement à la ville. C'est le cas pour Shanghai qui comprend dans son territoire municipal le noyau urbain dense, des périphéries urbaines larges, des villes nouvelles et des secteurs encore « ruraux » caractérisés par la présence de bois ou d'agriculture. [...] Avec des nuances, l'extension se fait en tâche d'huile dans les autres métropoles. Le milieu naturel peut venir compliquer les délimitations entre bâti urbain et espaces ouverts périphériques. [...] Ainsi, selon les métropoles, des critères de définition différents ont été retenus pour les espaces ouverts périphériques. Quelques dominantes se dégagent toutefois. En première approximation, les espaces périphériques à dominante rurale présentent au moins une des caractéristiques suivantes : des usages agricoles intensifs et/ou des espaces verts ou protégés utilisés par les citoyens ; des modes de gestion définissant clairement l'espace comme rural ; une valorisation marchande du foncier en fonction de son rôle de réserve urbanisable (prix exprimé au mètre carré et non à l'hectare). »³⁸

Comme il a été indiqué dans l'introduction, les personnes interrogées ne s'accordent pas sur une même définition de ce qu'est le Nord-Isère. Néanmoins si nous l'analysons de manière plus factuelle on constate que différentes zones d'urbanisation le caractérisent et elles sont bien souvent repérées par les acteurs et élus. Ce qu'il est important de relever à partir de ce schéma, c'est cette fameuse zone dite « ruraine ». Elle concerne la majeure partie du terrain d'enquête. Elle correspond véritablement à une zone trop densifiée pour être considérée rurale, mais à la fois pas assez pour être urbaine. Ce territoire interstitiel tel que nous l'identifions bien entre les deux métropoles bénéficie donc du phénomène de « métropolisation »*. À partir des entretiens menés voici comment un agent d'une collectivité publique exerçant des hautes responsabilités nous décrit ce phénomène :

« Il y a des vraies différences évidemment sur un certain nombre de sujet entre ce qui se passe dans le milieu urbain et dans nos milieux à nous, mais je pense qu'on est dans un phénomène de métropolisation qui est indéniable et inévitable. Certes il y a les métropoles en tant que telles, mais il y a aussi un phénomène de métropolisation dans lequel de toute façon on est, même si on dit le contraire. On est dans le phénomène de métropolisation de l'aire Lyonnaise, qui pour moi va même jusqu'à englober

38 CHALÉARD Jean-Louis, BERGER Martine, NINOT Olivier, « Métropolisation et recompositions des espaces à dominante rurale à la périphérie des métropoles des Suds (Périsud) », Revue Tiers Monde, 2016/2 (HS), p. 199-221. DOI : 10.3917/rtm.hs02.0199. URL : <https://www-cairn-info.iepnomade-2.grenet.fr/revue-tiers-monde-2016-2-page-199.htm>

Grenoble. »³⁹

Les acteurs opérationnels des collectivités ont pleinement compris le rôle et l'influence de ce fait métropolitain qui englobe les collectivités du Nord-Isère à grande échelle. Ainsi, le Nord-Isère est un territoire qui semble représenter à lui seul, toutes les caractéristiques des différents territoires français, d'où son intérêt pertinent pour cette étude. On saisi rapidement tous les enjeux qui peuvent le concerner notamment en matière de relations avec les métropoles. Toutefois les agglomérations moyennes le jalonnant n'auront-elles pas un rôle à jouer en s'intégrant intégralement dans cette aire métropolitaine ?

II- Des intercommunalités en perpétuel mouvement

1- Au travers de l'augmentation de leurs compétences

L'enjeu de ces dernières années pour les collectivités rurales et péri-urbaines a bien entendu été l'accumulation successive de lois visant à faire évoluer leurs compétences. De nombreuses collectivités se sont vues attribuer des compétences dont elles ne se préoccupaient pas ou peu auparavant, telle que la GEMAPI. L'objectif aujourd'hui pour ces collectivités en pleine mutation est de parvenir, tout en réorganisant leurs moyens d'action, à maintenir une offre de service public efficace pour leur territoire. En fonction des territoires, les souhaits d'attribution des compétences aux intercommunalités peuvent répondre à des objectifs très variables. Comme le rappelle Jean-Baptiste Grison dans son ouvrage, « [...] *le nombre et la nature des compétences déléguées donnent une idée des objectifs des acteurs locaux en matière de construction territoriale, qui dépendent notamment de la taille du regroupement effectué.* »⁴⁰

« Si les compétences de service au public (famille, culture, déchets, eau et assainissement...) se doivent d'être renforcées pour garantir un niveau de service toujours irréprochable, la compétence économique est également d'une importance

39 Propos recueillis lors de l'enquête de terrain auprès d'un directeur de pôle logement et aménagement du territoire d'une collectivité publique du Nord-Isère.

40 GRISON Jean-Baptiste, « *l'équipement des espaces ruraux face à l'émiettement communal : quelle réponse des découpages intercommunaux ?* », Norois, 230, 2014, page 41-46.

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

capitale pour le dynamisme d'une intercommunalité et son attractivité. »⁴¹

« La mise en valeur de l'environnement et l'aménagement devraient être prioritaire car ces compétences touchent à la fois aux atouts des territoires ruraux mais aussi à leur fragilité. D'une part protéger les zones naturelles en réduisant le grignotage du foncier agricole, permettre des implantations de logement tout en préservant les équilibres naturels des territoires. »⁴²

La question centrale que se posent les acteurs et élus du Nord-Isère sur le sujet des compétences est : « qu'est-ce qu'on peut mieux faire ensemble ? », où est-ce que la politique de l'intercommunalité est la meilleure ? Ainsi cela renvoie directement au principe de subsidiarité* et à la question des compétences qui sortent de la seule limite du champ communal. De ce fait si l'on dresse une liste rapide des compétences pouvant répondre à cela, on identifie rapidement l'économie, l'eau, l'assainissement, les déplacements, l'urbanisme, l'habitat. À partir de l'attribution de ces compétences plutôt techniques il convient de se questionner sur la stratégie globale de l'équipement du territoire ? Cela ne paraît pas si évident au sein des zones urbaines. La plupart des grandes communes urbaines possèdent des équipements de service comme piscine, gymnase, salle des fêtes, etc ... Sur un territoire interstitiel à dominante rural, il est parfois difficile pour les communes d'assumer seul le financement de tels équipements. Il est alors important pour les élus de ces communes de se questionner sur la manière dont le territoire peut être structuré pour que la population profite de services publics. De fait, la logique immédiate est que ces équipements et/ou services ne peuvent pas être portés par une seule commune, d'où l'intérêt de l'intercommunalité ou des fusions de communes. Un directeur général d'une intercommunalité Nord-Iséroise témoigne ainsi sur le transfert de la compétence sport au niveau de l'intercommunalité :

« Sauf que ça peut plus être porté par une seule commune. On a pas les moyens donc c'est là que ça renvoie à l'interco. Comment une commune comme X⁴³ aurait pu imaginer à un moment donné avoir deux gymnases, une salle multisports, d'avoir des terrains, une piste d'athlétisme, un centre nautique, si l'interco n'avait pas accompagné le développement de cela ? C'est la dynamique de tout le grand territoire qui est autour. Donc c'est cette notion de subsidiarité à un moment qui est : comment on fait mieux quand on est à plusieurs ? C'est à travers cette notion que les élus devraient

41 Op. Cit. p.22

42 Op. Cit. p.22

43 Commune anonymisée sur le souhait de la personne interrogée.

raisonner »⁴⁴

Pour conclure sur la question des compétences, la priorité des intercommunalités du Nord-Isère est de réfléchir avant tout à un projet commun en se questionnant sur la pertinence des compétences transférées dans l'objectif principal de toujours garantir une qualité de service public optimal. Néanmoins certains élus regrettent parfois le trop grand nombre de compétences obligatoires qui ne correspondent par forcément aux attentes fondamentales de leur territoire. Il est vrai, comme le soulignait un responsable de la Préfecture de l'Isère, que l'intérêt pour les collectivités rurales est avant tout de s'attribuer les compétences techniques afin de mutualiser les moyens, notamment financiers. Les compétences à caractère sociale ne doivent pas être privilégiées dans les transferts. Il y a une notion de priorité à avoir, car d'autres échelons, notamment départementaux traitent déjà certaines compétences sociales, là où le technique est quasiment absent.

Enfin, nous relevons des enquêtes de terrain, que les récentes fusions de Communautés de Communes ont entraîné de grands désordres dans l'organisation des compétences. En effet, certaines des collectivités ayant fusionnées ne possédaient pas les mêmes compétences. Beaucoup d'entre elles ont donc fait le choix de retransférer des compétences à la commune, allant parfois à l'encontre de la logique intercommunale. Parmi les compétences dans ce cas, en Nord-Isère, la voirie est la plus courante. Autre fait important à prendre en considération dans la gestion des compétences : il faut que la démarche soit englobée dans une réflexion à différentes échelles. Si nous reprenons l'exemple des compétences sociales, les Communautés de Communes ont tout intérêt à ne pas s'en saisir et compter sur les chefs de file compétents en la matière, à savoir la Commune et le Département, afin de davantage stabiliser et structurer leurs compétences techniques dans un premier temps. Comme l'indiquais la Préfecture « *le spectacle du coin peut attendre un peu, pas l'eau dans le robinet.* »

44 Directeur Général des Services d'une collectivité, interrogé pendant l'enquête de terrain.

2- Au travers de l'augmentation de leurs périmètres

Parmi les réformes législatives de ces dernières années, on a observé sur le territoire du Nord-Isère une modification importante des périmètres intercommunaux, résultant notamment des fusions qui ont considérablement étendue géographiquement les intercommunalités. Deux types de fusion ont eu lieu :

- Des fusions par anticipation : les élus se sont regroupés avant que le SCOT ne le planifie (le schéma de cohérence territoriale (SCOT) est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification intercommunale, remplace l'ancien schéma directeur. Pour compléter la présentation générale (définition, état des lieux et principales évolutions à venir), une série de cartes et données résumant l'état d'avancement des SCOT). Ces regroupements se sont effectués dans la majeure partie des cas sur un projet de territoire souvent orienté en prenant en compte les logiques de bassin de vie*. Mais parfois cela s'est construit sur des logiques purement politiques, comme en témoigne cette retranscription d'entretien :

« Il faut tout de même faire attention à ne pas créer des intercommunalités XXL. Plus les intercommunalités sont grandes plus on renforce des centralités et polarités et ainsi on prend le risque de créer des déserts territoriaux de service public. De même, plus c'est grand plus les équipements à disposition s'épuisent. Il faut donc privilégier la création d'intercommunalité à l'échelle de bassins de vie en priorité. Enfin, retenons que ce n'est pas en additionnant des pauvres que l'on crée un riche »⁴⁵

- Des fusions imposées par l'Etat via les SDCI. Ces fusions certaines fois vécues douloureusement par les élus, ne sont pas systématiquement en phase avec les réalités territoriales. Néanmoins ces collectivités n'ayant pas souhaité anticiper, n'ont aujourd'hui plus le choix de construire un nouveau projet de territoire d'après-fusion. De ce fait, il semble se profiler que cette construction sera longue et difficile.

45 Sénateur Isérois interrogé dans le cadre de l'étude, via l'enquête de terrain.

En janvier 2018 Yannick Neuder⁴⁶ accordait une interview⁴⁷ dans laquelle il était questionné notamment sur l'augmentation du périmètre de son intercommunalité à la suite d'une fusion avec une autre Communauté de Communes, le territoire s'étant élargi à plus de sept cent kilomètres carrés. Il mettait en avant l'importance de construire ou d'ancrer une identité de territoire, précisant que « *nous travaillons sur la base d'une ADN commune : celle d'un territoire semi-rural, [...] nous n'avons pas à revendiquer une identité unique mais plus un socle de travail commun.* », afin d'optimiser la visibilité du territoire entre les deux pôles métropolitains, ce qui semble créer quelques inquiétudes : « *le gouvernement met le paquet sur les métropoles mais comment des territoires comme le notre vont trouver leur positionnement ?* ». De même, élargir le territoire est aussi perçu comme une occasion de faire face aux métropoles, en ayant davantage les capacités à piloter et mettre en œuvre les nouvelles compétences attribuées par la loi NOTRe, et garantir un service public de qualité. À ce sujet, Y. Neuder pointait du doigt le vécu du territoire par les habitants. L'essentiel pour eux étant la proximité des services publics sur leur bassin de vie et non sur une zone géographique correspondant à un découpage administratif territorial.

Les nombreuses fusions engagées sur le territoire Nord-Isère entre 2016 et 2018 ont profondément marqué et modifié le paysage intercommunal. Lors de l'enquête tous les acteurs et élus ont indiqué vouloir désormais stopper ces augmentations de périmètre et/ou modifications législatives diverses afin de se concentrer sur leur projet de territoire. En effet, comme nous le rappelait le Sous-Préfet interrogé pour cette étude, de nombreuses fusions étaient nécessaires notamment comme condition de survie de certaines intercommunalités. Certaines d'entre elles étaient jusqu'alors trop petites et au vu du contexte économique actuel des collectivités territoriales elles auraient eu de grandes difficultés à maintenir une offre de service public à la hauteur de la population.

Lors des entretiens, acteurs et élus ont été interrogés sur leur vision de l'augmentation des périmètres. Par cette question, il s'agissait de comprendre si ces changements étaient vécus comme des freins ou des atouts. Ainsi, 60% des personnes interrogées estiment qu'il s'agit d'une force, quand 40% le considèrent comme un frein. Les fusions n'ont pas été vécues

46 Yannick Neuder est Président d'une intercommunalité du Nord-Isère : Bièvre Isère Communauté (54 communes).

47 NEUDER Yannick : « *le courage de ne pas saupoudrer l'argent public* », l'Essor, [En ligne], publié le 15 janvier 2018.

de la même manière si tenté qu'elles ont été subies car imposées, ou anticipées et appréhendées sur des logiques de projet. Pour les collectivités pensant que c'est un frein, le principal argument repose sur la difficulté supplémentaire de couvrir l'ensemble du territoire avec un service public de qualité. A l'inverse, les autres collectivités voient cela comme une opportunité pour s'affirmer de manière plus forte face aux métropoles. Néanmoins, l'enjeu de subsistance financière semble être acquit par tous. Si nous analysons l'ensemble de ces résultats nous pouvons conclure que les fusions à répétition ont été complexifiées par les jeux de pouvoirs. De nombreux agents parlent de l'année 2017 comme une année blanche, le chemin étant encore long avant la construction de territoires ayant une véritable cohérence économique, politique et de projet. Nous pouvons résumer l'ensemble de ces éléments avec les travaux de Jean-Baptiste Grison :

« En premier lieu, la taille des intercommunalités est un élément déterminant, qui présente un réel intérêt en matière d'analyse géographique.[...] En outre, au delà de la taille des communautés de communes [...], les formes de leur découpage sont souvent, elles aussi, révélatrices d'informations sur les jeux d'acteurs et les constructions territoriales locales. [...]. Finalement, les nouvelles constructions intercommunales montrent, [...], qu'il est possible devant des enjeux évident d'optimisation de l'équipement des territoires, d'aboutir à des périmètres mieux adaptés aux besoins [...] ainsi qu'à un meilleur équilibre territorial de l'offre de service. »⁴⁸

Pour reprendre le terme de découpage cité par l'auteur. Tout le monde d'accorde à dire que l'idéal serait un découpage par bassins de vie. L'objet de cette étude est bien de comprendre comment les intercommunalités doivent inter-agir avec les métropoles. Ainsi, il serait pertinent de la compléter avec une étude approfondie sur la conception des périmètres des collectivités. Correspondent-ils aux logiques de bassins de vie ? Sans pouvoir prétendre à donner une réponse précise, nous pouvons tout de même dire d'après l'analyse de terrain de cette étude, que de fait ce n'est pas toujours le cas. Le pouvoir politique a son degré d'influence sur la question. Prenons l'exemple de la fusion en 2016 entre la Communauté de Communes de la Région Saint-Jeannaise et la Communauté de Communes de Bièvre Isère. Le territoire St Jeannais en terme de mouvements humains notamment est très connecté à la CAPI ou plus largement à Vienne'Agglo. Cependant les élus ayant eu peur d'être absorbé

48 GRISON Jean-Baptiste, « *l'équipement des espaces ruraux face à l'émiettement communal : quelle réponse des découpages intercommunaux ?* », Norois, 230, 2014, p. 41-46.

dans de telles collectivités on préférée fusionner avec la zone de la bièvre beaucoup moins logique en terme de bassin de vie. Cela n'a pas manqué d'être souvent indiqué par la population d'après les informations venant d'acteurs de cette collectivités.

« Qu'il s'agisse des pôles de compétitivité ou de la revitalisation, le travail de délimitation constitue une caractéristique à part entière de leur fonctionnement. On constate dans les deux cas une propension à l'extension du périmètre initial afin d'augmenter le potentiel des ressources et donc de projet d'entreprise ou de R&D à stimuler (le "réservoir" initial s'avérant trop étroit). Cette tendance est néanmoins limitée par l'objectif d'une certaine compacité. Le réglage dynamique du périmètre constitue un trait caractéristique des espaces économiques ainsi formés. »⁴⁹

Cette citation résume parfaitement l'enjeu de l'augmentation de périmètre des intercommunalités. Ainsi, au delà de l'enjeu politique et institutionnel que nous venons de voir dans cette partie, il existe un réel intérêt économique.

3- Un développement par pôles d'excellence

Dans une démarche de développement à la fois économique et territorial, élus et acteurs des intercommunalités rurales et péri-urbaines cherchent par tous les moyens à identifier au sein de leur collectivité des pôles d'excellence pour diverses raisons. D'abord pour exister face aux métropoles, et ainsi s'assurer une certaine autonomie financière et de développement sans avoir recours à des relations spécifiques. Ensuite pour parvenir plus efficacement à une négociation avec les métropoles afin d'optimiser leurs chances de collaborer. L'idée est d'arriver avec des éléments dont la métropole va pouvoir bénéficier en contre-partie d'apports pour la collectivité rurale. Cette stratégie qui est adoptée par la plupart des élus Nord-Isérois doit nous alerter dans un premier temps, au delà de la pression démographique et des zones urbaines comme vu précédemment, sur la pression économique que peuvent engendrer les métropoles sur les territoires interstitiels. Néanmoins, cela a le mérite de "booster" les économies locales et d'encourager les élus et acteurs économiques à développer des stratégies pour le développement de leur intercommunalité. Divers pôles d'excellence sont ainsi valorisés en fonction des territoires. Les plus représentatifs concernent

⁴⁹ CRAGUE Gilles, *La métropole est-elle un espace économique ?*, In LE BRAS, David. SEIGNEURET Natacha. TALANDIER Magalie. *Métropoles en chantiers*. Domont : Berget Levraut, 2016, p 179.

les activités industrielles et commerciales. À titre d'exemple on identifie notamment l'importance de cet aspect économique lorsque le Président de Bièvre Est, Roger Valtat, en parle dans les premières lignes de son édito sur le journal d'information de la Communauté de Communes⁵⁰. En effet il n'hésite pas à dire que « *la Communauté de Communes s'est construite autour du parc d'activité Bièvre Dauphiné* ». Il précise également que ces démarches économiques sont « *essentielles pour le dynamisme du territoire* ». Tout en ajoutant que l'objectif est bel et bien d'éviter aux habitants de se rendre sur les agglomérations voisines. En outre, on saisit ici tout l'enjeu économique qui est surtout de faire vivre et consommer les habitants sur le territoire sans qu'ils aient à se déplacer sur les territoires voisins. Cet aspect de la relation entre intercommunalités voisines sera étudié dans une prochaine partie de ce mémoire de recherches.

Ainsi, ces zones ou espaces dédiées à l'accueil des entreprises ont souvent été un véritable choix de la part des intercommunalités. Grâce à leur périmètre élargit, et situées en milieu rural, les élus pensent qu'ils ont une carte à jouer par rapport aux métropoles : l'espace. En effet, il est aujourd'hui difficilement envisageable pour une très grosse entreprise de s'implanter en plein cœur de la métropole lyonnaise. On imagine facilement que pour de grosses chaînes de production l'espace à la fois disponible et à proximité du cœur économique que représentent les métropoles se situe dans le Nord-Isère. De ce fait, on peut identifier jusqu'à six zones d'activité stratégiques d'envergure dans le Nord-Isère dont :

- la zone Bièvre Dauphiné sur la Communauté de Communes de Bièvre Est
- le Parc technologique sur la Communauté d'Agglomération Portes de l'Isère
- Grenoble Air Parc sur Bièvre Isère Communauté
- Centr'alp 2 sur le pays voironnais

Par l'instauration et le développement de ces zones d'activité les élus de ces territoires interstitiels ont un objectif précis : accueillir des entreprises industrielles et/ou technologiques pour contrebalancer le poids économique des métropoles et ainsi créer et développer des richesses sur leur propre territoire. On peut citer des pôles d'excellence particulièrement mis en exergue dans le Nord-Isère : industries du futur et production industrielle ; robotique ; agroalimentaire, agriculture et forêts ; mobilité et système de transport intelligent, etc.

50 VALTAT Roger, *Édito : identité et équilibre*. Vivre en Bièvre Est n°50, Mars 2018, p.3

En 2006 l'Etat a également perçu un intérêt à relancer l'activité économique dans les territoires ruraux. Il y a donc eu le lancement de la politique des pôles d'excellence rurale (PER). Ce dispositif consistait, par la démarche d'appel à projet, à faire obtenir un label aux collectivités, leur donnant ainsi une vision européenne et de meilleures capacités de négociation financière. Les zones d'activité économiques Nord-Iséroises semblent d'après l'enquête avoir nettement bénéficié de ce dispositif, comme en témoignent de nombreux entretiens réalisés.

Enfin, en 2017 l'INSEE a mené une enquête de fond portant sur l'économie « *des villes moyennes marquées par leur diversité fonctionnelle et leur insertion dans un réseau métropolitain.* »⁵¹ Grâce à cette enquête, disponible en Annexe 4, on peut identifier que le « *poids économique [des villes moyennes] tend à se réduire depuis les années 2000, sous l'effet de la métropolisation qui favorise les grandes villes* ». Néanmoins ces propos sont aujourd'hui contredits par de nombreuses études et travaux notamment ceux de Behar⁵². Ce dernier a travaillé sur les mutations territoriales : la métropolisation, l'avenir des villes moyennes, la prospective des territoires fragiles.

De fait, les villes caractérisées comme moyennes par l'INSEE sont typiquement celles présentes en nombre dans le Nord-Isère (Bourgoin-Jallieu, Saint-Quentin Fallavier, La Tour du Pin, Saint-Etienne de Saint-Geoirs, La Côte Saint-André, etc ...). À partir de la carte 1 intitulée « *des profils de villes moyennes très différenciées* », on peut tout suite remarquer qu'il y a une grande continuité dans l'aire métropolitaine entre Lyon et Grenoble et que le Nord-Isère en est le cœur même. Pour certaines d'entre elles, la contiguïté à une grande aire urbaine leur donne une attractivité résidentielle qui compense les pertes de la sphère productive.

51 Enquête menée par l'INSEE Analyses en Mai 2017 (N°39) en Auvergne Rhône-Alpes. Cette enquête est disponible en Annexe 4.

52 Daniel Béhar, géographe, est professeur associé à l'Institut d'urbanisme de Paris (Université de Paris XII Val-de-Marne), enseignant à l'École des ponts et directeur de la coopérative Acadie.

III- La fracture territoriale : mythe ou réalité ?

Bien que très ancien, le débat sur l'existence ou non d'une fracture territoriale entre l'urbain et le rural semble être toujours d'actualité. Cette vision d'une fracture est entretenue encore aujourd'hui par certains élus afin de solliciter d'avantage de moyens financiers de la part de l'Etat pour exister face à l'urbain. Ce débat consiste à dire qu'il existe des différences flagrantes entre le rural et l'urbain, et affirme en partie que ce dernier aurait une grande avance à la fois technologique, économique, ou de développement, sur son voisin rural. Ainsi cette « fracture territoriale » sera présentée dans cette étude, non pas à l'échelle nationale mais à celle du Nord-Isère. L'idée centrale est de formaliser et contextualiser cette fracture au niveau du territoire enquêté. Pour ce faire, l'étude s'est appuyée sur les travaux de Philippe Estèbe qui a abordé la question de la fracture territoriale au travers des dispositifs en matière d'égalité des territoires, impulsés par l'Etat. Nous précisons enfin que dans cet ouvrage, l'auteur défend une thèse critique vis à vis de l'égalité des territoires et démontre qu'il s'agit d'un principe qui ne doit pas être figé mais qu'il se doit d'évoluer en lien avec le contexte économique, social, etc ...

Puis, nous verrons comment cela se traduit sur le territoire du Nord-Isère en analysant le point de vue des acteurs et des élus, qui identifient surtout la question numérique.

1- L'égalité des territoires⁵³

a) Constats et émergence de la notion d'égalité des territoires

On peut appréhender la notion d'égalité de territoire de deux manières : d'une façon purement littérale ou via des dispositifs mis en place par l'Etat pour financer les territoires dans le but de les rendre égaux en accès aux services publics. Dans tous les cas, l'égalité des territoires est un enjeu central. L'impact des réalités sociales et économiques du passage au XXIème siècle ne touche pas de la même façon les collectivités qui se partagent le territoire

53 L'ensemble de cette partie portant sur l'égalité des territoires est rédigée à partir des écrits : ESTEBE Philippe. *L'égalité des territoires : une passion française*. La ville en débat. Millau : PUF, 2016.

national. Les “fractures” territoriales ont différents visages. Elles se traduisent par des inégalités entre les régions une crise des bassins manufacturiers, des régions littorales plus riches ; une “crise urbaine” avec le mal-logement et l’essor de nouvelles formes de précarité sociale ; une ruralité isolée suite aux vagues de fermeture des services publics au cours des années 2000 et aux chocs des secteurs productifs (agroalimentaire, sous-traitance industrielle délocalisée).

Cette politique de soutien des campagnes par l'Etat est arrivée très tôt : dès l'Ancien Régime sous lequel l’objectif était de soutenir et de s'appuyer sur la paysannerie. Les villes faisaient en quelque sorte « peur » et l'Etat a veillé à maîtriser leur croissance pour ne pas trop empiéter sur la campagne, ce qu'une partie de la population n'aurait pas supportée. Les grandes villes actuelles se sont constituées grâce à l'agrandissement des communes, sur les campagnes périphériques et non grâce à leur propre développement. Parti de ce premier constat on saisit tout de suite le souhait de l'Etat et l'importance en France de la culture « *politique du rural* ». Aujourd'hui encore d’après P.ESTEBE l’étalement des villes sur le rural n'est pas forcément vu comme leur développement mais plus comme un « empiétement » sur le rural. Il semble y voir chez l'Etat français une perpétuelle anxiété et recherche de l'équilibre entre les villes et les campagnes. Ainsi on va chercher à garder des emplois dans les campagnes en maintenant notamment les industries. On parle alors de « campagnes ouvrières ». La main d'œuvre est peu chère et par conséquent rentable pour les entreprises, sans parler de l'espace disponible.

Dans son ouvrage l'auteur identifie plusieurs aspects à cette notion d'égalité des territoires :

Il parle dans un premier temps d'égalité des « *droits à* » et des « *droits de* » qui concerne avant tout les politiques de redistribution engagées par l’Etat. Ces dispositifs visent à permettre aux espaces ruraux notamment de bénéficier d’une capacité d’action équivalente aux grandes communes. Cette réflexion englobe également tous les aspects territoriaux du terme tel que l'ensemble des dispositifs de déconcentration de l'Etat, les péréquations financières, les intercommunalités qui visent aussi à mieux équilibrer les territoires entre eux à travers leur pouvoir d’agir.

S'ajoute ensuite « *l'égalité des places* » qui consiste à hiérarchiser les territoires sur le plan économique et social. A ce titre P.ESTEBE est d'accord avec F.DUBET⁵⁴, sur le fait que l'objectif de cette égalité « *n'est pas de mettre tous les territoires sur le même plan, ni de les mettre en compétition les uns avec les autres, mais de créer les conditions d'une complémentarité entre eux (...)* ».

Enfin, l'auteur distingue « *l'égalité des chances* ». Il s'agit encore d'un dispositif mis en place par les gouvernements français successifs qui comporte un stade coopératif et un stade compétitif. Le premier place au cœur des réflexions et des débats le développement local comme priorité absolue. Il faut qu'il y ait une multitude de projets qui se développent sur les territoires et notamment par le biais des intercommunalités. De ce fait c'est un stade très individuel où chaque collectivité et territoire est libre d'avancer à son rythme. Le second quand à lui est clairement dans un esprit de compétition. En effet, il y a une démultiplication des projets, souvent majoritairement concentrés dans les grandes villes. C'est une sorte de course au projet qui permet à l'Etat de justifier la mise en place de moyens spécifiques et plus importants dans des zones qui paraissent davantage stratégiques et utiles au développement de la Nation.

b) Une passion française critique de l'égalité de territoire

Lorsque Philippe ESTEBE parle de « *passion française* » il faut y avoir le registre péjoratif du terme. L'auteur politiste se situe largement dans une critique des dispositifs d'égalité des territoires décrit ci-dessus. Il met ainsi directement la France en confrontation avec les autres pays, qui sont pour certains plus avancés dans ces réflexions sur les interconnexions et les mobilités entre territoires.

L'égalité des territoires pose clairement les bases de réflexion des démarches engagées aujourd'hui en direction des territoires et plus précisément du rôle à tenir pour les collectivités territoriales. Les politiques publiques se doivent d'être égalitaires afin de

⁵⁴ François DUBET est professeur de sociologie à l'Université de Bordeaux et directeur d'études à l'EHESS. Il est auteur de plusieurs ouvrages sur les mouvements sociaux, les problèmes urbains, la marginalité juvénile, la délinquance, l'école, la socialisation, le travail et la théorie sociologique. Ses travaux portent actuellement sur les théories et les sentiments de justice.

garantir au citoyen un accès au service public indépendamment de son lieu d'habitation. Ce défi paraît aujourd'hui d'autant plus grand pour les collectivités rurales, souvent dépourvues de "grandes villes centres" regroupant déjà une bonne partie des services.

On cherche à développer la proximité en implantant partout tous les services (l'électricité avec EDF, les transports avec SNCF, la distribution des courriers grâce à La Poste, etc.). Cela est aussi dû à la faible densité de population en France où il y a finalement une implantation partout sans réel désert démographique. Les élus locaux ont toujours «joué» sur cette ambiguïté du rural malheureux pour toujours garder un apport conséquent en crédit de la part de l'Etat et notamment au nom de l'égalité des territoires. Cependant les élus sentent aujourd'hui que le vent risque de tourner et que l'Etat cherche à faire des économies. D'après les entretiens menés, ils se positionnent alors de manière préventive encore davantage dans cette posture.

Outre le système de discrimination positive* il y a un mode d'organisation de la solidarité et de financement des collectivités locales à la verticale. En effet l'Etat finance des actions ou donne des moyens, sans pour autant en contrôler l'atteinte des objectifs. Les crédits sont distribués même si l'action n'est pas réalisée. Ce contexte a donc créé une sorte de course à la subvention. P. ESTEBE parle lui, de collectivités territoriales "*droguées de la subvention*".

Sur ce mode d'organisation du financement, le rural tire les bénéfices à l'instar des grandes villes et métropoles. On peut citer comme exemple le financement de l'enseignement. Il y a aujourd'hui plus de crédits mobilisés en Lozère qu'en Seine St Denis, pourtant les besoins ne sont sensiblement pas les mêmes. Tout dépend de la nature du problème qui engendre la dépense.

Enfin, nous pouvons conclure que les villes et les campagnes se doivent aujourd'hui d'être interconnectées. Les métropoles doivent s'ouvrir sur l'extérieur et les campagnes ne plus faire cavalier seul. La mise en concurrence des territoires a entraîné une compétition voire de la défiance entre les différentes collectivités. Pour P. ESTEBE l'avantage de ce mode de mise en concurrence des territoires est de réduire la "*politique*" au sens politique du terme. En effet, les élus sont davantage concentrés sur la recherche de moyens plutôt que dans des fonctions d'exercices de "jeux politiques". Les relations entre droite et gauche deviennent

alors plus faciles au nom de la mutualisation des moyens pour interconnecter les territoires.

c) Vers un nouveau précipice de l'égalité des territoires

À partir de tous les constats dressés précédemment on comprend rapidement en se basant uniquement sur le point de vu de P. ESTEBE, qu'il faut que le dispositif d'égalité des territoires évolue. En outre, on ne peut plus raisonner comme à l'époque où le système a été pensé à l'heure des nécessités d'économies budgétaires pour l'Etat français.

Ainsi pour repenser le dispositif, l'auteur reprend dans son ouvrage les différentes égalités qu'il a repéré pour en proposer des axes d'amélioration.

L'égalité en matière de droits semble être aujourd'hui clairement identifiée comme un frein à la décentralisation. La première réponse à apporter serait de s'appuyer encore davantage sur les établissements de coopération intercommunale et de ce fait de moins compter sur l'aide de l'Etat. En effet, cela devrait accroître fortement la capacité d'agir des territoires et en parallèle, simplifier nettement les circuits de redistribution sur les territoires. Il s'agit de la deuxième solution proposée : il faut accroître le mode de distribution à l'horizontale pour privilégier le local et améliorer nettement la coopération entre les territoires (financement des communes plus pauvres par des communes plus riches). Enfin, il est aujourd'hui nécessaire de réactiver le débat autour de la répartition des services publics sur le territoire notamment pour optimiser le fonctionnement politique local en adéquation avec les attentes des habitants, adapté aux spécificités de chaque territoire.

L'égalité des places implique de construire localement des réseaux politiques territoriaux indépendamment de l'Etat. Les territoires devront demain être capables de construire des connexions et des accords stratégiques pertinents entre eux. Cela devra passer par un détachement des communes de la tutelle des régions qui imitent le fonctionnement pyramidale de l'Etat. De plus les intercommunalités devront réfléchir à des politiques publiques qui peuvent s'étendre au-delà de leur frontière administrative en prenant notamment d'avantage en compte les bassins de vie. En effet, les politiques en matière de déplacement, de mobilité et surtout économiques devront se penser à plus grande échelle et en coopération étroite entre rural et urbain. Enfin, la montée en compétences des

intercommunalités devrait permettre d'agrandir le pouvoir d'agir des territoires ainsi affirmer leur place pour s'assurer un meilleur ancrage territorial au plus proche des attentes de la population.

Pour terminer, l'égalité des chances portera une réflexion qui devra s'adapter au local. L'Etat financeur et centralisateur n'a plus les moyens d'agir seul, il faudra donc désormais compter sur l'aide de « ses voisins ». Puis, chaque territoire pourra se développer s'il crée des inter-actions avec les autres territoires à proximité. Les élus devront parfois accepter d'avoir moins de pouvoir et de partager leurs ressources au profit de tous. En outre, il ne faudra pas confondre égalité des chances des territoires et égalité des chances des individus. Les ressources devront être accessibles par le plus grand nombre et partout, cela quelque soit le territoire d'implantation. Enfin, l'ensemble des démarches d'évolution en matière d'égalité des territoires devra indéniablement passer par plus de démocratie participative*. En effet, l'amélioration de la démocratie locale devra permettre de retrouver une certaine cohérence tout en imaginant un nouveau territoire tourné vers l'extérieur et s'assurant une liberté dans l'espace. Cette notion de démocratie sera évoquée dans la partie 3 de ce mémoire.

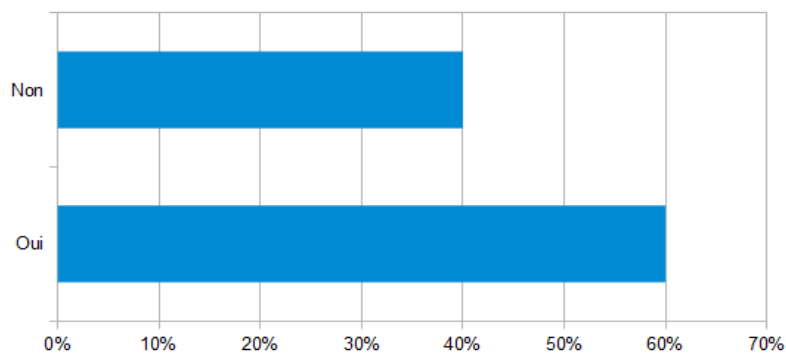
2- La vision des acteurs et des élus

Comme nous venons de le voir dans les parties précédentes, l'Etat estime qu'il existe une fracture territoriale et a ainsi multiplié ces dernières années les dispositifs en matière d'égalité du territoire. À ce titre, on peut citer les « zones de revitalisation rurales » qui visent à considérer l'ensemble des préoccupations des habitants des territoires ruraux tel que l'accès aux soins, le développement économique ou le soutien de projets au sens large. Il existe également le réseau rural français qui a pour objectif de renforcer le potentiel des territoires ruraux notamment par la mise en relation de divers acteurs et par un partage d'information optimisé. Ce réseau tend à faire exister le milieu rural à l'échelle nationale voire européenne, en axant la réflexion sur ses atouts. Enfin, il existe le Contrat de ruralité qui vise à coordonner l'action publique dans sa globalité, au sein du milieu rural, sur différents aspects cités précédemment (développement de l'attractivité, accès aux soins, redynamisation des centres bourgs, etc). Derrière chacun de ces dispositifs se trouve une enveloppe financière dédiée, l'objectif étant toujours d'accompagner ce milieu rural français qui serait en retard

vis-à-vis des autres territoires français.

Aujourd'hui, élus et acteurs opérationnels du Nord-Isère sont divisés sur le fait qu'il existe encore ou non une fracture territoriale, comme nous pouvons le constater à travers le graphique ci-dessous :

Existe-t-il une fracture territoriale entre le rural et l'urbain ?



Source : Réalisation personnelle J.Gozard – À partir des entretiens d'enquête

Il ne faut pas négliger non plus qu'une part des personnes interrogées considère tout de même qu'il n'y a pas de fracture. Notons que la même question posée il y a quelques années aurait sans doute eu des réponses différentes. Doit-on en conclure que les dispositifs en matière d'égalité du territoire ont participé à réduire cette fracture ou est-ce l'effet de la métropolisation ?

Dans tous les cas, il a été analysé que les personnes interrogées sont d'accord à l'unanimité pour constater que si il existe une fracture territoriale elle se traduit avant tout par une fracture numérique. En effet la question numérique (réseau téléphonique, accès internet, très haut débit, etc) est revenue systématiquement lors de l'ensemble des entretiens menés. Il semble que cette problématique soit un véritable frein pour le développement des territoires interstitiels. Ce fait a largement été identifié par le Conseil Départemental de l'Isère qui a créé une délégation spécifique pour traiter ce sujet. Ainsi, en avril 2018, Damien Michallet⁵⁵ indiquait « *l'accès au très haut débit est un enjeu de société, de compétitivité économique, d'attractivité et de solidarité territoriale [...]. Seules quarante six communes iséroises situées en zone urbaine auraient eu accès à la fibre optique [...]. Le département et ses partenaires*

⁵⁵ Damien Michallet est vice-président délégué du département de l'Isère en charge de l'aménagement du numérique.

ont donc fait le choix de créer le réseau "Isère très haut débit" [...]. Cette mutation numérique nous la voulons pour tous ! »⁵⁶. On saisit à travers ce positionnement, l'indispensable prise en compte de cette thématique. Toutefois, la question de la fracture numérique au sein des territoires ruraux avait déjà été identifiée en 2010 lorsque la DATAR a publié une carte de l'aménagement numérique des territoires en France. À partir de cette carte, de nombreux chercheurs ont signalé que « *de fortes différences de qualité de service et de tarification traduisent une fracture qui pourrait s'accroître lors du déploiement du très haut débit* »⁵⁷. On peut aussi citer en 2010 Nicolas Sarkozy, ancien Président de la République, qui avait indiqué en clôture des Assises des territoires ruraux⁵⁸ qu'il « *n'accepterait pas que les territoires ruraux deviennent une jachère numérique* ».

Cette question de la fracture numérique a été comprise dans les plus hautes sphères de l'Etat au travers de la nomination d'un Secrétaire d'Etat en charge du numérique⁵⁹. Ainsi on constate cette volonté d'agir contre la fracture, à différentes échelles, et on peut espérer des résultats concluants dans les années à venir.

Cependant, on ne peut pas résumer la fracture territoriale son seul aspect numérique. Certains élus pensent qu'elle se traduit de manière plus large, à l'image de ce Président d'Intercommunalité :

*« Il existe une fracture visible entre rural et urbain. Celle-ci se manifeste notamment par des problématiques bien spécifiques au monde rural (mobilité, déplacements, désertification médicale...) qui touchent peu, ou pas, le monde urbain. Si il convient de préserver les spécificités des territoires ruraux (notamment nos nombreux producteurs, nos paysages, notre cadre de vie), il est nécessaire de pallier au problème de désertification médicale et de trouver de nouvelles solutions aux problématiques de déplacement (transports en commun, covoiturage...) »*⁶⁰

En outre, cette fracture territoriale semble avoir de moins en moins de sens dans l'esprit des personnes interrogées. À l'inverse il apparaît que dans l'esprit collectif il est normal que la France des territoires présente plusieurs facettes correspondant aux réalités de

56 ANSELMETTI Sandrine, *Très haut débit, 100% des communes raccordées d'ici à 2040*. Interview de Damien Michallet. Isère Mag n°15, Mars-Avril 2018.

57 AdCF, *L'aménagement numérique des territoires*. Intercommunalités N°143, Mars 2010, p.14

58 Les Assises des territoires ruraux ont eu lieu le 9 février 2010 à Morée.

59 Mounir Mahjoubi est le Secrétaire d'Etat auprès du Premier Ministre en charge du numérique.

60 Président d'une communauté de communes rurale interrogé dans le cadre de l'étude (restitution d'entretien).

vie qui, de fait, son différentes d'un territoire à l'autre. Un haut responsable de l'Etat interrogé, faisait d'ailleurs remarquer que « *certaines différences sont légitimes. À titre d'exemple, on n'imagine pas la même offre culturelle pour le Nord-Isère que pour le centre de Lyon, cela n'aurait pas de sens et ne fonctionnerait pas* ». En somme, l'objectif est donc finalement d'en finir avec cette égalité de territoires, pour mettre en place une réelle politique différenciée donc adaptée, entre les territoires ruraux et urbains. Certains élus vont jusqu'à penser qu'il est intéressant de cultiver cette fracture en la valorisant comme une richesse notamment au travers de la qualité de vie, de l'environnement, de la spécificité des paysages, etc.

Nous pouvons conclure cette première partie en nous questionnant : faut-il se servir de cette réalité pour influencer les démarches en matière d'égalité des territoires ? Peut-on dire que les collectivités territoriales sont devenues aujourd'hui des entreprises à la course « au crédit » et que les élu(e)s sont en passe de devenir entreprises de services nouvelles générations ? À partir de tous ces questionnements et notamment en s'appuyant sur les travaux de P.ESTEBE on peut identifier un paradoxe. En effet dans l'ensemble de ses études, il promeut un fonctionnement de distribution de ressources d'un point de vue horizontale. Cela induit de fait une certaine mise en concurrence des territoires. Ils deviennent des gestionnaires de projets et doivent répondre à des "appels à projets". Comment justifier par la suite une logique d'interconnexion entre les territoires. Il faudra très certainement du temps pour arriver à combiner ces deux réalités : cette mise en concurrence et à la fois la connexion nécessaire entre les territoires. Aujourd'hui il semble clair que l'entre soi n'est plus possible, car nous résonnons à des échelles territoriales et politiques beaucoup plus vastes : à l'image des métropoles. La mobilité va, de fait, devoir s'accroître car les services publics vont de plus en plus se concentrer dans ces grands pôles d'action. En effet, les périmètres des intercommunalités ne vont pas être extensibles à l'infini, et il faudra forcément collaborer avec ses voisins pour améliorer la mobilité entre territoires. Ainsi de plus en plus de collectivités parlent de réseaux et développent des interconnexions entre elles. « *Aujourd'hui, l'égalité des territoires, c'est l'égalité de relations...* »⁶¹

61 Philippe Estebe dans un entretien sur la décentralisation pour le courrier des maires le 14/08/2015 <http://www.courrierdesmaires.fr> [Consulte le 15/11/2017]

DEUXIEME PARTIE

Vers un nouveau mode de gouvernance territoriale entre intercommunalités rurales ou péri-urbaines et métropoles

I- Des élus et des acteurs faces aux relations stratégiques et politiques à adopter

1- Un positionnement difficile à cerner⁶²

Les élus et directeurs généraux ne sont pas d'accords sur la marche à suivre et les attitudes à adopter avec les métropoles. En outre on peut observer quatre types de comportements préconisés par les élus pour agir avec les métropoles :

a) Le « faire avec »

Certaines intercommunalités ont bien compris le potentiel de développement des métropoles et souhaitent ainsi s'intégrer voire participer à leur développement pour que celui-ci bénéficie à leur propre territoire. Il y a selon eux nécessité de développer les interconnexions, les mobilités, les échanges et la communication entre ces différentes collectivités. Ainsi, ces élus ont la sensation de faire partie de la deuxième couronne des aires métropolitaines et donc plus largement, considèrent être déjà inscrits dans un pôle métropolitain. Cette catégorie de collectivité a conscience de faire partie de la métropole de Lyon et donc d'être dans un rapport d'interdépendance : ils peuvent apporter des éléments intéressants à la métropole et vice-versa. C'est une relation réciproque de donnant-donnant. Les élus de ces intercommunalités comprennent que leur territoire ne peut plus se suffire à lui-même. La métropole lyonnaise a un tel dynamisme qu'il doit aussi profiter aux territoires

⁶² Ce paragraphe a été rédigé en s'appuyant largement sur les résultats des entretiens d'enquête.

interstitiels. Ils voient en la métropole lyonnaise de grands atouts : par le développement de la mobilité différentes offres deviennent accessibles à la population Nord-Iséroise, notamment en terme de culture, sport, loisirs. En contre partie la collectivité peut fournir à la métropole des espaces pour accueillir des entreprises et des emplois. De ce fait ces collectivités ressentent une véritable collaboration, parlent même de « complémentarité » et ne se sentent en aucun cas en concurrence quelconque. Par ailleurs les élus de ces intercommunalités comprennent que les métropoles peuvent faire peur ou asservir certains territoires, et de ce fait essayent de mener des opération de lobbying auprès des autres élus afin de sensibiliser aux atouts que la métropole peut représenter en matière de développement pour le Nord-Isère, dans tous les domaines.

b) Le « faire sans »

Certains territoires ne voient tout simplement aucun intérêt aujourd'hui à travailler avec les métropoles. Ils préfèrent se concentrer sur le développement de partenariats avec les intercommunalités directement voisines. Cela passe par conséquent par des ambitions clairement établies, notamment par le développement de politiques publiques économiques dédiées à « *exister et résister* » entre les métropoles. Pour eux chaque territoire est autonome et doit se développer avec l'esprit d'initiative local et ne doit pas s'intégrer dans un territoire à grande échelle où les citoyens n'auraient aucune lisibilité. Nous pouvons citer l'exemple d'une communauté de communes du Nord-Isère qui a indiqué au cours de l'enquête de terrain, qu'elle travaille avec les communautés de communes directement voisines. Précisons que cette collectivité n'a pas de frontière avec une métropole. Par ces partenariats proches elle développe des politiques locales notamment économiques, essentiellement ciblées sur les acteurs du territoire. Néanmoins elle ne développe aucune collaboration avec les territoires métropolitains grenoblois et lyonnais. Les personnes interrogées au sein de cette intercommunalité (Présidente LR et DGS) indiquent ne « *pas se voir ni comprendre l'intérêt de travailler avec ces deux métropoles* ». Pour elles, elles ne font pas partie de l'aire métropolitaine. L'enjeu identifiée par cette collectivité n'est pas de savoir s'il faut travailler ou non avec les métropoles mais de se concentrer sur les politiques de proximité (mobilité, gens

de voyage, mission locale, etc) en relation avec les territoires les plus proches. En raison des récentes fusions, les élus de cette collectivité souhaitent avant tout construire leur projet de territoire et de ne pas « *s'embêter* » à travailler avec les métropoles. Précisons néanmoins que élus et acteurs se disent « *vigilants* » des évolutions de l'aire métropolitaine en suivant attentivement les politiques de planification du territoire via par exemple le SCOT.

c) Le « difficile de faire sans »⁶³

Il reste également une part d'élus locaux qui ne souhaitent pas particulièrement développer de partenariat à proprement dit avec les métropoles. Cependant ils ont bien la sensation que quelque chose se joue sur ces nouveaux territoires et qu'il sera difficile de faire sans. Sur ce positionnement il est intéressant de se baser sur les travaux du Conseil de Développement du Nord-Isère. En effet ce dernier s'est questionné sur le Pôle Métropolitain Lyonnais qu'il s'attache d'ailleurs à nommer le pôle métropolitain rhodanien, afin que dans l'esprit collectif la situation lyonnaise ne soit pas seule prise en compte. Ce Pôle Métropolitain est constitué du Grand Lyon, de la Communauté Urbaine Saint Etienne Métropole, et de trois Communautés d'Agglomération : la CAPI, Vienne agglo, Villefranche Beaujolais Saonne, et la Communauté de Communes de l'Est Lyonnais. Ce pôle métropolitain créé à l'échelle lyonnaise / nord-iséroise a pour objectif de favoriser la coopération entre grandes agglomérations voisines sur les aspects de développement économique, de promotion de l'innovation ou plus généralement de la gestion des mobilités, de l'infrastructure, etc. On identifie dans ces travaux d'analyse que le Conseil de Développement Nord-Isère a saisi l'enjeu, en se positionnant au travers de la CAPI, de la collaboration inévitable avec la métropole. Plus exactement, le CODEVNI ne parle pas de « collaboration », qui serait un symbole trop fort, et considéré comme un réel choix. L'obligation de collaborer le pousse à utiliser plutôt le terme « d'articulation ». Au travers de cette réflexion il dresse le constat de la « *nécessité aujourd'hui de ne plus lutter contre les évidences* ». Il caractérise ainsi la CAPI et plus généralement le territoire du Nord-Isère

63 TEINTURIER Timothée, Conseil de Développement Nord-Isère, « *Le pôle métropolitain : pourquoi une nouvelle échelle administrative ?* », 2016, 5 pages.

comme faisant partie intégrante d'une zone d'attractivité impulsée naturellement par le Grand Lyon. Cependant, malgré cette prise en compte de la nécessité d'intégrer les réflexions métropolitaines, le CODEVNI met en garde contre l'importance de veiller à garder l'identité du Nord-Isère. Certes il s'agit d'un territoire en lien avec Lyon du fait de sa proximité, mais il y a tout de même des articulations et des particularités spécifiques au Nord-Isère qu'il est important de préserver. Pour conclure sur le « difficile de faire sans », on peut dire que les élus et acteurs nord-isérois ne refusent pas la négociation métropolitaine mais ne veulent pas se limiter à la seule évidence de la proximité lyonnaise. Ils souhaitent ainsi qu'une stratégie Nord-Iséroise de collaboration avec les métropoles soit mise en place en valorisant le patrimoine, l'histoire, les richesses, les paysages, etc, qui composent le Nord-Isère. *« C'est tout l'enjeu de cette construction métropolitaine que de conserver son caractère coopératif respectueux des identités ».*

d) Une relation à sens unique

Cette dernière relation concerne les intercommunalités qui ne voient la métropole que comme une ressource d'apports bénéfiques sans qu'ils aient besoin d'investir dans une relation pour leur donner en retour. C'est une position assez ambivalente car ces élus plutôt proches du « faire sans » et critiquant le positionnement autoritaire de la métropole laissent entrer dans leur collectivité des éléments en sa provenance afin d'en profiter. Cette catégorie concerne les élus qui ont compris leur positionnement notamment politique, stratégique, à l'interface des deux grandes métropoles lyonnaise et grenobloise. Ainsi ils se voient comme des territoires pivots propices à un développement autonome pouvant bénéficier du phénomène de métropolisation sans forcément le subir, ni y participer. Par ce biais ils souhaitent que leur territoire ne soit ni vécu ni conçu comme le délaissé des métropoles mais à l'inverse comme un environnement d'envergure à part entière, de l'ensemble du système métropolitain. L'objectif fondamental étant de ne pas devenir un copier coller des logiques urbaines.

Pour conclure, précisons que ces différents points de vue ont été repérés à partir de l'enquête de terrain, notamment auprès des présidents des intercommunalités interrogés. Certains positionnements sont identifiés par les collectivités dans des documents stratégiques tels que les contributions au SRADDET. En effet, d'après l'enquête de terrain il est impossible de ne pas citer le SRADDET. Ce schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires fait beaucoup parler de lui à l'échelle du Nord-Isère. Visiblement, acteurs territoriaux au sens large du terme y ont vu un outil pour démontrer, prouver et mettre en lumière leur existence locale et ce, souvent par opposition aux métropoles. De ce fait, beaucoup des contributions des intercommunalités rurales et péri-urbaines ont été faites pour le SRADDET. Pour certaines, on peut clairement y lire que les territoires ruraux ne doivent pas être « *vécus ni conçus comme le délaissé de la métropole mais au contraire comme une figure à part entière du système métropolitain* ». Autre exemple : les acteurs du SCOT Nord-Isère affichent leur ambition en donnant comme titre à leur collaboration : « *Faire exister le Nord-Isère à l'échelle régionale* ». De manière générale il faut voir à travers ce document une possibilité pour les territoires d'échanger ensemble et de poser les bases d'une stratégie collective pour travailler efficacement au sein des aires métropolitaines. La région Auvergne Rhône-Alpes a bien compris cet enjeu en définissant le SRADDET comme « *un instrument stratégique de l'aménagement du territoire* » ou encore « *un schéma à caractère intégrateur et prescriptif* ». Néanmoins elle n'en perd pas de vue que « *l'expression des singularités et spécificités des territoires* » est importante.⁶⁴

Enfin, sur ces différentes formes de collaboration ou de distanciation avec les métropoles, nous pouvons analyser que la relation qu'entretient une intercommunalité avec ces aires métropolitaines est en grande partie tributaire du niveau de richesse. Ainsi une collectivité déjà dynamique et autonome aura davantage d'intérêts à travailler main dans la main afin de créer une réciprocité des atouts des territoires. Tandis qu'une intercommunalité plus fragile sur le plan économique et de l'emploi, va davantage ressentir le phénomène de métropolisation comme une menace pour poursuivre leur développement de manière autonome et en cohérence avec leur identité territoriale, cela dit l'inverse est également

⁶⁴ Bièvre Isère Communauté, Élaboration du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), contribution de Bièvre Isère Communauté. Février 2018, 13 pages.

envisageable.

2- Vers une augmentation de la collaboration

La partie précédente a présenté les positionnements possibles des élus et acteurs des intercommunalités du Nord-Isère. Au sein de cette nouvelle partie l'idée est d'analyser comment les territoires interstitiels et les métropoles peuvent avoir une relation de collaboration, en la contextualisant toujours sur notre territoire d'enquête. En majorité les élus et acteurs des intercommunalités ont saisis leur devoir et les enjeux de la collaboration. Dans un souci de développement efficace de leur territoire ils ne peuvent pas faire abstraction des dynamiques qui les entourent, notamment en matière d'interdépendance et de coopération. D'après l'enquête de terrain, il n'existe pas aujourd'hui au sein du Nord-Isère une intercommunalité qui ne coopère pas un minimum avec les intercommunalités voisines. Cette démarche de collaboration commence petit à petit à émerger dans l'esprit collectif au service de l'intérêt général et de la qualité du service public proposé à la population.

« Les métropoles sont l'occasion pour nous élus intercommunaux de développer des politiques publiques larges et extra-communautaires. Collaborer avec les métropoles est une véritable opportunité qu'il nous faut à tout prix saisir. Ce sera un formidable relais de compétences et leur développement rapide entrainera nos territoires à se développer tout aussi vite ».

Président d'une intercommunalité d'environ 40 000 habitants

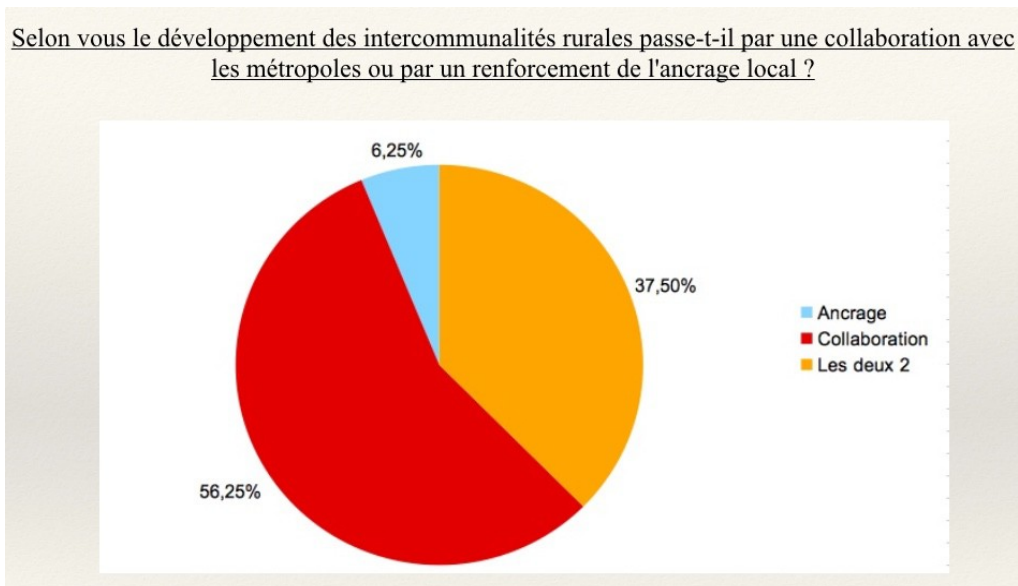
« Les intercommunalités rurales ont tout intérêt à collaborer avec les métropoles et à se placer dans une logique gagnant-gagnant. L'atout des espaces ruraux et le foncier hautement disponible, c'est leur clé d'entrée pour négocier avec les métropoles ».

Préfecture de l'Isère

« La logique gagnant-gagnant est inévitable pour métropoles et territoires interstitiels. Il faut absolument s'ouvrir, être bilingue entre les métropoles. Les intercommunalités du Nord-Isère doivent se valoriser comme un territoire connecteur ».

En effet, c'est ce que nous démontre l'enquête de terrain. Chaque personne interrogée a été longuement questionnée sur la collaboration et la méthode d'action à adopter entre métropole et territoires interstitiels (intercommunalités rurales et péri-urbaines pour rappel). Ainsi, on peut dresser le graphique suivant :

Quelle collaboration avec les métropoles ?



Source : Réalisation personnelle J.Gozard – À partir des entretiens d'enquête

À partir de ce graphique nous pouvons identifier que les personnes interrogées dans le Nord-Isère sont en majorité favorables à une collaboration avec les métropoles (56,25%). La métropole lyonnaise à sa part de responsabilité compte tenu de l'influence non négligeable qu'elle impulse. On ne peut néanmoins pas passer à côté de la part des personnes interrogées qui pensent qu'avant de parler collaboration avec les métropoles (6,25%), il faut déjà se concentrer sur l'ancrage local. Comme nous l'avons d'ailleurs précisé dans un autre paragraphe, plusieurs intercommunalités rurales ne voient pas du tout l'intérêt d'une collaboration étroite avec les métropoles. Dans le milieu rural, les élus sont parfois très attachés à leur identité. Par conséquent, 37,50% d'entre eux pensent qu'il faut à la fois collaborer et assurer, tout de même, ce que certains appellent « une soupape de sécurité »,

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

comme si l'objet métropole faisait encore peur. On retrouve nettement, à partir de ce graphique, les différents points de vue cités précédemment. On peut imaginer que la part des personnes favorables à la collaboration augmentera au fur et à mesure, une fois les réformes territoriales absorbées pleinement et voyant les avantages réciproques dont pourront bénéficier les territoires en collaboration avec les métropoles.

« Dans les rangs du Parlement la controverse porte principalement sur la propension des intercommunalités péri-urbaines et rurales à bénéficier de la manne métropolitaine dont Nathalie Appéré, députée maire PS de Rennes, s'attache à démontrer, lors de l'examen final de l'article à l'Assemblée Nationale, qu'elle est pourtant susceptible d'innover l'ensemble du territoire [...]»⁶⁵

On voit à partir de ce texte que les élus prêtent une attention particulière à ce que les territoires à proximité des métropoles ne soient pas oubliés, ni négligés dans leur construction et leur développement. On commence donc à voir, à partir de cette citation, qu'au delà de l'aspect positif que peuvent apporter les métropoles sur les intercommunalités rurales, on met en lumière aussi l'inquiétude grandissante des élus de ces collectivités, sur l'emprise décisionnelle que pourrait avoir la métropole sur eux.

En matière de collaboration deux théories s'opposent : ceux qui sont pour et qui partent du principe que les interdépendances sont nécessaires et ceux qui sont contres car ils craignent une disparition des villes moyennes ou plus largement du monde rural au profit de l'urbain et que la métropole impose ses décisions. Comme on peut le lire dans le rapport du CESER Auvergne Rhône-Alpes sur les villes moyennes :

« [...] un lent processus de désintégration des villes moyennes au profit des métropoles même si au sein de ses villes moyennes il y a lieu de faire une place à part à celles qui sont intégrées de facto au sein d'un système territorial animé par une métropole, qu'il s'agisse de Lyon, Clermont ou Grenoble, métropoles avec lesquelles elles ont tissé des liens d'interdépendance qui leur permettent de profiter de la croissance en emploi et en population de la métropole donneur d'ordre »⁶⁶.

65 LE BRAS David, « Nous avons besoin de métropoles responsables » Sociogenèse de l'article 31 de la loi MAPTAM. In: *Métropoles en chantiers*, 2016. Berger-Levrault – p.29.

66 CLAVERANNE Jean-Pierre, *les villes moyennes à l'horizon 2050. CESER Auvergne Rhône-Alpes, avis n°2017-25*. 5 décembre 2017, p.10.

À travers cet extrait nous pouvons noter la méfiance de la commission du CESER vis-à-vis des métropoles. Cependant, on peut s'interroger sur la nature du qualificatif de donneur d'ordre, il a pleinement saisi les avantages dont peuvent bénéficier les territoires interstitiels (comprenant les villes moyennes) des métropoles lyonnaise et grenobloise. Ces avantages concernent ici une augmentation de la croissance en matière économique et démographique. Si l'on comprend les avantages dont peuvent bénéficier les territoires interstitiels en collaborant avec les métropoles, il est plus difficile d'analyser l'avantage que peut en tirer profit la métropole.

À partir de notre recherche, le Nord-Isère apparaît clairement comme précurseur de cette intensification de la collaboration entre métropoles et territoires interstitiels car se situant entre deux métropoles et bénéficiant d'une forte dynamique économique grâce notamment à l'implantation de nombreuses entreprises de renommée nationale voire internationale. On comprend donc ici toute la nécessité d'étudier précisément les effets de ces métropoles et plus largement du fait métropolitain sur ces territoires interstitiels. L'aspect économique est évidemment le premier mode de collaboration sur ces territoires :

« Qu'il s'agisse des pôles de compétitivité ou de revitalisation, le travail de délimitation constitue une caractéristique à part entière de leur fonctionnement. On constate dans les deux cas une propension à l'extension du périmètre initial afin d'augmenter le potentiel de ressource et donc de projet d'entreprise [...]. Cette tendance est néanmoins limitée par l'objectif de maintien d'une certaine compacité. Le réglage dynamique du périmètre constitue un trait caractéristique des aspects économiques ainsi formés ».⁶⁷

On comprend ici tout l'enjeu pour les métropoles de définir, en collaboration avec les territoires limitrophes, un espace et un périmètre économique clairement établi. Il est évident que les métropoles étant déjà fortement urbanisées, elles ne peuvent pas toujours accueillir les entreprises, ne disposant pas de l'espace suffisant. C'est ainsi que tout l'interêt de l'espace disponible dans les milieux ruraux se présente. Ce n'est pas la première fois que nous mettons l'accent sur l'espace dans cette étude. Il semble vraiment que se soit le cœur de la

67 CRAGUE Gilles, *La métropole est-elle un espace économique ?*. In: *Métropoles en chantiers*, 2016. Berger-Levrault, p.179

collaboration à mettre en œuvre avec les métropoles. Gilles Novarina⁶⁸ et Natacha Seigneuret⁶⁹ qui ont étudié le cas de la métropole lyonnaise l'ont d'ailleurs clairement identifié :

« Une telle préconisation conduit à la fois à mettre l'accent sur les complémentarités à développer à l'échelle métropolitaine entre l'agglomération lyonnaise et Saint-Etienne, Villefranche-sur-Saône, Vienne ou le Nord-Isère, et à identifier au sein de l'agglomération lyonnaise des polarités à même de rayonner sur des bassins de vie à renforcer ou à structurer. Une telle organisation suppose, d'une part, la mise en place d'un système de transports publics performant, à l'échelle non seulement de l'agglomération (métro et tram), mais aussi de l'aire métropolitaine (train express régional) et, d'autre part, la préservation et la mise en valeur d'espaces naturels et agricoles, qui constituent ce que les urbanistes appelaient par le passé des « coupures vertes » et que l'on dénomme aujourd'hui, [...] « les corridors écologiques » et les « espaces filtres ». Dans le prolongement d'une politique agricole périurbaine, dans laquelle l'agglomération lyonnaise a été pionnière, « SCOT 2030 »⁷⁰ affirme ne plus vouloir faire de ces espaces de simples réserves d'urbanisation future mais les considérer comme les supports d'activités (agriculture de qualité permettant d'alimenter les circuits courts, loisirs de proximité) constituant des composantes intrinsèques d'un nouveau mode de développement économe quant à la consommation de l'espace ».⁷¹

Grâce à ces propos on visualise mieux le type de collaboration qui peut exister entre la métropole lyonnaise et le Nord-Isère. Plusieurs éléments doivent être analysés à partir de cet extrait. Dans un premier temps on peut noter que les complémentarités se développent essentiellement entre villes. Plus spécifiquement entre agglomérations. Ainsi, tel qu'il est mis en parallèle dans le texte, avec Saint-Etienne ou encore Villefranche-sur-Saône, le Nord-Isère n'est pas une ville. On saisit là la particularité de ce territoire qui est une agrégation de villes moyennes et rurales pouvant ainsi former ce que les auteurs appellent « l'agglomération Nord-Isère ». Dans un second temps on retrouve la description essentielle de la fonction alimentaire dont peut bénéficier la métropole grâce au Nord-Isère. L'accent est

68 Professeur à l'université de Grenoble-Alpes, Institut d'urbanisme de Grenoble, UMR PACTE 5194.

69 Architecte et urbaniste à l'université de Grenoble-Alpes, Institut d'urbanisme de Grenoble, UMR PACTE 5194.

70 Le SCOT 2030 est un document qui décrit « l'organisation et la planification de l'ambition lyonnaise sur le rayonnement international et la volonté d'impulser un nouveau souffle métropolitain ». Il contextualise spécifiquement le rôle et les objectifs que la métropole doit avoir avec ses territoires voisins, notamment ruraux.

71 NOVARINA Gilles et SEIGNEURET Natacha, *L'alliance d'une stratégie d'ensemble aux détails de projets d'espaces publics : l'exemple de la métropole lyonnaise*, In: *Métropoles en chantiers*, 2016. Berger-Levrault, p.197.

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

particulièrement mis sur l'intérêt agricole du territoire notamment lié aux vastes espaces, ce qui permettra à la métropole de favoriser les circuits courts. Nous pouvons en déduire mais surtout confirmer que l'espace en matière de gestion et de consommation sera un des atouts majeurs de la collaboration entre les deux territoires. Il s'agit d'un fait confirmé par les élus et acteurs interrogés au cours de l'enquête. Enfin, à partir de ce texte nous imaginons bien que Lyon a perçu tout ou partie de l'intérêt qui peut se dégager des territoires interstitiels. On comprend que le Nord-Isère ne sera pas uniquement un territoire relégué à de basses besoins mais bel et bien un territoire de productivité fine et de haute technicité. À ce stade qu'en est-il de la vision grenobloise, sur la collaboration à avoir avec le Nord-Isère ? L'enquête de terrain nous a offert le point de vue de Christophe Ferrari⁷² à ce sujet :

« Forcément la deuxième échelle derrière, c'est l'interaction de la métropole avec ses territoires voisins. [...] Après trois ans passés dans une sorte de mécano-institutionnel nous sommes aujourd'hui passé à une nouvelle étape : la coopération. Avec respect des périmètres et des institutions, il ne peut pas y avoir de coopération apaisée s'il y a des velléités d'extension territoriale. [...] Il ne peut pas y avoir un projet unique de coopération, il y en a plusieurs. Donc il faut établir des coopérations sur les thématiques désirées par les élus (lorsqu'il y a du désir c'est toujours plus facile d'avancer), cela passe par les choix partagés sur les politiques qu'on veut.

Un exemple inverse d'une coopération ralentie, c'est avec le Voironnais. Parce que là la métropole est vue comme un agresseur. Non pas par le Président mais par son premier Vice-Président, dommage on perd du temps au détriment des deux territoires et des acteurs économiques qui les composent.

Aucun exemple de coopération ne se ressemble, c'est une question d'exigence ; de portage de vision partagée, territoriale ; d'envie ; d'engouement. La coopération la meilleure c'est sur le contenu des projets plutôt que la structure opérationnelle qui enferme tout ça. Or parfois on aime bien faire l'inverse en France. On a parfois l'impression de faire du projet en faisant de l'institution, ce qui n'est pas toujours vrai. Le noyau c'est la métropole, qui permet d'avoir une force, mais il n'a pas de sens seul, sans ce qui est fort autour, soit les territoires voisins. »

Aujourd'hui il existe des freins à la collaboration, qui ne dépendent pas de la volonté des élus et des acteurs. Ainsi les limites de la collaboration avec le territoire métropolitain

72 Christophe Ferrari est Président de Grenoble Alpes Métropole, et membre du bureau de l'Association des Maires de France et Présidents d'Intercommunalité.

peuvent se heurter à des questions administratives. En effet, la métropole lyonnaise n'est pas dans le même département que le Nord-Isère. Nous pouvons aussi illustrer cela par l'enseignement, qui dépend de l'Académie de Grenoble ou de manière plus générale de nombreux services publics sont associés et rattachés à l'Isère et donc à Grenoble. C'est pourquoi il est important de noter que les trois quarts des personnes ayant participé à l'étude de terrain trouvent plus logique une collaboration avec la métropole lyonnaise plutôt qu'avec celle de Grenoble. Effectivement le Nord-Isère est plus proche de Lyon et la barrière naturelle Chartreuse-Vercors semble avoir un réel impact politique. En effet dans les consciences il semble que Grenoble ait l'image d'une métropole davantage centrée sur elle-même, là où la métropole lyonnaise paraît plus ouverte. De ce fait, cela crée une confusion et un tiraillement de la part des acteurs et élus du Nord-Isère. Certains vont même jusqu'à indiquer que ces contradictions associées notamment à l'éloignement géographique de Grenoble font que le lien administratif au Département de l'Isère est vécu de manière lâche ou contraignante lorsque celui-ci est en décalage avec la logique géographique. En outre, la réciprocité est de plus en plus évidente entre la métropole et le Nord-Isère. L'objectif pour les élus est avant tout de dépasser l'image qui colle au Nord-Isère de « porte ». Prenons l'exemple de la CAPI : cette appellation de « porte » renvoie à une image de passage puisque de manière générale on passe sous une porte, pour se rendre d'un lieu à un autre, on ne s'y arrête pas. En outre, tout l'enjeu du territoire Nord-Isérois aujourd'hui est de prouver que la métropole a besoin de lui et que sa pertinence pourrait même être remise en question sans lui. Grâce à cette collaboration, les intercommunalités espèrent tirer profit, notamment en valorisant mieux les atouts du territoire et ne pas être seulement identifiées comme zone de « délestage ». C'est-à-dire une zone qui regroupe de l'activité industrielle, des contournements divers, des quartiers résidentiels dortoirs, etc. Toutefois, des voix s'élèvent pour veiller à maintenir un minimum de collaboration avec Grenoble qui a aussi le souhait de puissance et de rayonnement à l'échelle de la Région. On peut donc se questionner sur la position du Nord-Isère entre ces deux métropoles. Le territoire n'a-t-il pas justement son rôle à jouer pour tirer son épingle du jeu en instaurant une logique de concurrence entre ces deux métropoles qui semblent porter un intérêt au Nord-Isère ? Notamment en jouant le libre arbitre et en avançant divers arguments de poids, tels que ceux décrits précédemment. Pour

conclure, nous pouvons dire que l'objectif fondamental en matière de collaboration pour le Nord-Isère est de sortir de son statut de territoire frontalier. N'oublions pas qu'il dispose de nombreux atouts et de zones à forts enjeux, surtout avec la présence de l'aéroport Saint Exupéry⁷³.

II- Injonctions de l'État à collaborer

1- Une dynamique législative

Depuis plusieurs décennies, l'Etat s'attache à décentraliser ses pouvoirs de façon à répondre au mieux aux besoins du territoire. Ainsi il s'est engagé depuis de nombreuses années dans une profonde réforme territoriale. Cette réforme parfois saluée, ou parfois critiquée, a vu l'accumulation de différentes lois qui nous conduisent à parler de dynamique législative. Dans le cadre de ce mémoire, il est intéressant de faire un focus sur les lois NOTRe et MAPTAM.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République vise avant tout à confier de nouvelles compétences aux régions. Ce texte a également modifié le découpage des régions et présenté le nouveau calendrier électoral des élections régionales et départementales. La loi précise l'instauration du SRADDET qui sera détaillé dans la partie suivante avec les cas Auvergne Rhône Alpes. Concernant les intercommunalités la loi indique qu'elles passeront de 5000 à 15000 habitants et seront organisées autour de bassins de vie. Inscrit ainsi dans la loi, le législateur insiste sur cette logique d'organisation de la vie des populations. Or comme nous l'avons vu dans les parties précédentes, la logique politique semble un peu trop primer sur le reste. De nombreux élus avouent même avoir fait ce choix par facilité de négociation politique. Enfin, la loi précise également un certain nombre de transfert de compétences obligatoires aux Communautés de Communes et d'Agglomération.⁷⁴

⁷³ Paragraphe rédigé à partir des écrits du Conseil de Développement Nord-Isère : Timothée Teinturier, Conseil de Développement Nord-Isère, « *Le pôle métropolitain : pourquoi une nouvelle échelle administrative ?* », 2016

⁷⁴ Via Vie Publique, *Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République*. Le 10-08-2015 [En ligne], <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-portant-nouvelle-organisation-territoriale-republique.html>

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles a surtout clarifié les conditions d'exercice de certaines compétences de différentes collectivités territoriales. La loi crée surtout le nouveau statut pour les métropoles afin de donner les moyens aux agglomérations de plus de 400 000 habitants de jouer entièrement leur rôle en matière économique, d'innovation et de transition énergétique entre autres. Plus spécifiquement, l'article 26 de cette loi est spécifique à la création de la métropole lyonnaise et en précise tous les modes d'organisation et de gestion. Cette loi crée également les pôles métropolitains. Dans notre secteur, la CAPI fait partie du pôle métropolitain lyonnais. Enfin, elle crée aussi les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, qui ont vocation à être un outil de coopération entre EPCI sur les territoires situés hors métropoles, qu'ils soient ruraux ou non. Ils sont en quelque sorte le pendant des pôles métropolitains. Néanmoins il n'en existe pas en Nord Isère.⁷⁵

Précisons pour terminer, que dans ces deux lois, il n'est à aucun moment fait mention de la notion de « territoires interstitiels ». On peut trouver cependant le terme « *limitrophe* » faisant davantage référence dans les textes au aspects régionaux que locaux.

Dans le livre Métropoles en chantiers⁷⁶, dès la préface, Marc Abadie⁷⁷ et Pascal Fortoul⁷⁸ notent que « *les métropoles bouleversent la donne territoriale en [...] rendant nécessaire l'avènement d'un pouvoir d'agglomération* »⁷⁹. On comprend ainsi l'implantation forte d'une nouvelle collectivité dans le paysage institutionnel français qui va s'interconnecter, agir et influencer sur les territoires qui l'entourent. Il est intéressant de considérer « *le fait métropolitain comme un mouvement de recomposition globale et continue du fait urbain, pénétré de toute part par des flux et sous-entendu, par des interdépendances*

75 Via Vie Publique, *Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*. Le 28-01-2014 [En ligne] <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-modernisation-action-publique-territoriale-affirmation-metropoles.html>

76 LE BRAS, David. SEIGNEURET Natacha. TALANDIER Magalie. *Métropoles en chantiers*. Domont : Berger-Levrault, 2016.

77 Marc Abadie est titulaire d'un DESS de « gestion des collectivités locales » et d'un DEA de droit public. Il est directeur du réseau et des territoires pour la Caisse des dépôts depuis janvier 2015, Marc Abadie est nommé président de CDC Biodiversité en mars 2018.

78 Pascal Fortoul est directeur général des services (DGS) de la Communauté d'Agglomération du Pays voironnais et président de l'ADGCF.

79 ABADIE Marc et FORTOUL Pascal, Préface - To be or not to be « métropole » ?. In: *Métropoles en chantiers*, 2016. Berger-Levrault – Page 7.

multiplés, qu'à tenté d'appréhender et donc de traduire le législateur à travers notamment la promulgation de la loi MAPTAM »⁸⁰.

Comme le rappellent David Le Bras, Natacha Seigneuret et Magali Talendier dans le livre : « *les métropoles apparaissent désormais comme des acteurs majeurs de l'action publique, pleinement dépositaires des trois grands marchés urbains : le développement économique, le logement et les mobilités* »⁸¹. De ce fait, il est intéressant de s'interroger sur ce nouveau fonctionnement défini par la loi MAPTAM. La France, est souvent mise en comparaison avec le modèle allemand et l'on peut penser que les dynamiques législatives tendent à définir de puissantes régions pouvant avoir un poids international, à l'image des landers. Arrivant au terme des diverses réformes territoriales, il apparaît évident que les territoires vont entrer dans une phase de stabilisation et d'organisation. L'objectif des dernières lois de décentralisation est d'optimiser les métropoles car leur influence bénéficiera aux territoires limitrophes. Comme nous pouvons le lire dans la loi MAPTAM : « [...] *la métropole rayonne sur son environnement régional, national et international et fonctionne en réseau avec les autres grandes villes et les villes moyennes qui l'entourent* »⁸². Par cette phrase, le législateur nous démontre ainsi l'ambition de connecter les territoires entre eux et d'instaurer une véritable aire métropolitaine. La loi MAPTAM ne laisse néanmoins pas de côté les territoires ruraux :

*« Dans la foulée de sa ministre de tutelle, Anne Marie Escoffier, Ministre déléguée à la Réforme territoriale, met quant à elle l'accent "sur le pôle rural" [(syndicats mixtes fermés, se substituant aux anciens "pays", les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux ont vocation à élaborer un projet de territoire et à mutualiser les services entre les intercommunalités membres mais aussi à favoriser le dialogue avec les espaces urbains qu'ils jouxtent)]. Il s'agit de mettre en place un véritable équilibre entre les territoires : il n'y a pas, d'un côté, un fait urbain et, de l'autre, un fait rural ; il y a en réalité des villes, des métropoles et des zones interstitielles dans lesquelles on constate une véritable dynamique [...]».*⁸³

80 Op.cit

81 David Le Bras, Natacha Seigneuret et Magali Talendier, Introduction - Mettre en débat la construction métropolitaine. In: *Métropoles en chantiers*, 2016. Berger-Levrault – Page 12.

82 David Le Bras, « *Nous avons besoin de métropoles responsables* » *Sociogenèse de l'article 31 de la loi MAPTAM*. In: *Métropoles en chantiers*, 2016. Berger-Levrault – Pages 25-26.

83 Op.cit p.

Ce passage démontre bien la volonté du législateur en créant le pôle rural de veiller à ce que les métropoles n'absorbent pas le rural mais instaurent une dynamique de collaboration efficace entre les différents territoires. Notons ici l'utilisation du terme « *zones interstitielles* », même s'il n'est pas présent dans la loi.

Néanmoins, il existe des critiques contre ces réformes intensives de décentralisation menées par l'Etat. Elles sont souvent qualifiées pas assez ambitieuses ni assez précises. Dans son ouvrage, *L'Etat et le territoire : quelles missions pour quelle vision ?*, Nicolas Kada exprime « *[qu']au lendemain de trois années de frénésie législative en la matière, qu'en est-il de cette ambition gouvernementale initiale ? Les objectifs poursuivis et les moyens proposés pour les atteindre sont-ils cohérents ? L'Etat a-t-il une vision claire du panorama institutionnel territorial qu'il souhaite mettre en œuvre et des compétences qu'il entend décentraliser ?* »⁸⁴. Par ces mots l'auteur exprime les questions qui subsistent souvent autour de la réforme territoriale. À l'image des questionnements nationaux, les élus et acteurs du territoire du Nord-Isère ont parfois du mal, au terme des lois NOTRe et MAPTAM, à saisir pleinement les ambitions de l'Etat en la matière et surtout les difficultés à se projeter sur les véritables impacts dans l'avenir. Cette frénésie législative a entraîné une certaine « fatigue ». En effet, les élus ont à ce jour besoin de stabilité en matière de législation et ils souhaitent avoir le temps de s'attribuer les compétences transférées et décortiquer le flou de ces réformes.

« Les réformes territoriales se succèdent, se présentant toutes comme de nouvelles recompositions mais laissant finalement à l'observateur attentif une impression générale de flou. [...] Le millefeuille territorial tant critiqué apparaît alors comme difficilement surmontable et ce ne sont pas la loi du 16 janvier 2015⁸⁵ portant fusion des régions et imposant la réduction de leur nombre en métropole de 13 à 22 ; et la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République⁸⁶ (NOTRe) qui pourrait prétendre le remettre en cause »⁸⁷.

84 KADA Nicolas, *L'Etat et le territoire : quelles missions pour quelle vision ?*. Revue Française d'administration publique, n°156, 2015, p.908

85- Loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, JORF n°0014 du 17 janvier 2015, p.777.

86- Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, JORF n°0182 du 8 août 2015, p. 13705.

87 op.cit.p.909

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

Plus spécifiquement à l'intercommunalité, l'enchaînement des dernières réformes a principalement permis leur réorganisation et leur recomposition. Parmi cette dynamique législative on peut citer la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) du 16 décembre 2010⁸⁸ qui a redéfini les périmètres des intercommunalités et achevé la carte intercommunale. En parallèle cette loi a été complétée par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, du 27 janvier 2014⁸⁹ qui énonce clairement la volonté du législateur à travers son nom. À ce sujet, Nicolas Kada précise d'ailleurs que « *le législateur avait initialement le soucis de la simplicité en matière institutionnelle. Si ses ambitions originelles ont été contrariées par quelques aménagements et concessions, l'essentiel est néanmoins préservé et donne effectivement naissance à une nouvelle catégorie d'EPCI [...]* »⁹⁰.

Dans le cadre de l'étude menée, les personnes interrogées ont pu s'exprimer à plusieurs reprises sur les effets de la loi NOTRe et de la Loi MAPTAM :

« L'impact de ces deux lois sur les territoires est de plusieurs ordres. Elles ont participé à reconfigurer le paysage institutionnel des territoires. [...] Globalement les deux lois ont renforcé la recomposition des équilibres dans les territoires. Désormais aucune commune ne peut échapper à l'intercommunalité qui devient la norme. Dans cette mutation se jouent également des rapports de forces accentués par ces réformes territoriales qui encouragent la fusion entre intercommunalités. D'une logique d'intercommunalité de complaisance (dans laquelle on s'assemble par affinité) on passe à une logique plus offensive et stratégique pour peser dans le rapport de forces territoriales. La compétition ne se fait pas uniquement entre intercommunalités rurales et blocs métropolitains mais bien souvent entre intercommunalités de tailles moyennes »⁹¹

La vision de cette chercheuse sur les impacts de loi est claire. Il y a, à la fois un aspect en matière d'organisation territoriale et un aspect plus technique avec les transferts de compétences. Il faut tout de même constater qu'elle parle de « *rapport de force* ». En Nord-

88- Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, JORF n°0292 du 17 décembre 2010, p. 22146.

89- Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, JORF n°0023 du 28 janvier 2014, p. 1562.

90 Op. cit

91 Chercheuse universitaire interrogée lors des entretiens de recherche ayant effectué des travaux de recherche sur les questions d'aménagement du territoire mais également de mobilité.

Isère la situation a effectivement entraîné de nombreux rapports de forces feutrés. C'est-à-dire que les négociations, notamment pour les fusions ont été compliquées et les lois n'ont fait qu'ajouter frustration et précipitation pour les élus. L'objectif intrinsèque des lois de réformes territoriales est à terme de mettre un peu de clarté dans ces négociations en favorisant les logiques de stratégie d'aménagement territoriale plutôt que les rapports politiques.

« Pour le coup je suis tenté de dire qu'elle en a eu plusieurs niveaux : [...] On peut donner un exemple : la loi MAPTAM. Je crois que c'est la compétence GEMAPI ça aboutie seulement maintenant ; et la loi va repréciser les choses. Après la loi NOTRe a fait rentrer un certain nombre de choses qui sont graduées dans le temps où on sent bien qu'il y avait l'accueil des gens du voyage, toute l'économie au niveau des intercommunalités, l'eau, l'assainissement, donc on sent quand même qu'il y a quelques adaptations de dernière minute. Je suis sûr qu'on oublie des choses, ça a quand même eu des impacts majeurs aussi dans le travail que l'on a fait sur le territoire. Et c'est toute la difficulté d'expliquer ce qui est en lien avec la fusion et ce qui est en lien avec les appels de la loi. Moi je trouve que c'est qu'une vision technique mais il faut voir que la loi NOTRe a été adoptée le 7 août donc vous imaginez bien qu'il a fallu trouver un accord rapide entre le Sénat et l'Assemblée Nationale mais que les premiers textes de la loi allaient beaucoup plus loin. »⁹²

Cette vision d'un DGS est beaucoup plus technique que la citation précédente. À travers ces propos nous pouvons ressentir la difficulté de mise en œuvre des lois NOTRe et MAPTAM sur le terrain. L'enjeu pour les intercommunalités rurales s'est donc principalement situé dans l'appropriation des compétences. En outre, les augmentations de périmètres voulues par les lois n'ont pas forcément été la problématique majeure compte tenu de leur anticipation dans la majeure partie des cas. Les acteurs et élus interrogés ont bien sentis l'impulsion forte au travers de ces lois de les encourager à se réorganiser et à collaborer avec les métropoles.

2- Injonction à différentes échelles

Difficile ou pas, émanant d'un souhait ou pas, les territoires n'auront bientôt plus le choix de collaborer entre eux. En effet, le législateur impulse de plus en plus la démarche à

⁹² Personne interrogée lors des entretiens de recherche, ayant une longue expérience dans la direction générale de collectivités territoriales et notamment intercommunales du Nord-Isère.

coup de lois et d'outils. Cette impulsion ressemble de plus en plus à de l'injonction et cela à différentes échelles. Les deux principales sont nationale et régionale.

Cette injonction en matière de coopération avec les territoires limitrophes pour les métropoles a été particulièrement mise en évidence par David Le Bras dans son article De l'État providence à la métropole providentielle. Décryptage des injonctions de l'État Français à la coopération entre les métropoles et leurs territoires périphériques⁹³. Dans cette étude il fait état du bouleversement qui est intervenu suite à la note de France Stratégie en novembre 2017⁹⁴ concernant l'organisation des dynamiques métropolitaines. Il précise que de nombreux travaux ont dernièrement mis en évidence la nécessité d'analyser et d'identifier les interdépendances qui existent entre les territoires. Aujourd'hui il apparaît que les métropoles ont de toute évidence une responsabilité vis à vis de leurs territoires limitrophes. Tout comme il le sera exprimé dans le paragraphe suivant sur le 1% métropole, l'idée majeure est d'instaurer une solidarité territoriale. D. Le Bras indique que « *[C]'est précisément cette transmission à priori « naturelle » des grandes agglomérations à leur périphérie justifiant la consolidation interinstitutionnelle des centres urbains que rediscute l'analyse de France Stratégie* ». En effet, cette étude fait état d'un contexte sur des centres urbains qui sont plus investis que d'autres dans la coexistence avec leurs territoires limitrophes. De nombreux travaux ont déjà tenté d'objectiver et de légitimer les différentes injonctions de l'État en matière de partenariats entre territoires limitrophes et métropoles. Car en effet, l'objectif de l'État aujourd'hui est bien de passer à l'injonctive concernant l'intensification des connexions entre les territoires. D'après l'auteur, cette idée de collaboration entre les grandes agglomérations et leur périphérie apparaît dans les années 2000 via les études portées par la DATAR. Cette dernière a d'ailleurs lancé le programme « Territoires 2030 » qui vise à analyser « *[...] le processus de métropolisation dont les effets socioéconomiques ne laissent pas emprisonner dans les périmètres administratifs mais repose au contraire sur des agencements d'échelles multiples* ». Une présentation de ce projet Territoires 2030 en focus sur la région Auvergne-Rhône-Alpes sera faite ci-dessous. En résumé, toutes ces injonctions

93 Cet article sera publié en septembre 2018 dans l'ouvrage métropole en chantier n°2, aux éditions Berger Levrault, sous la direction de Giuseppe Bettoni, David Le Bras et Françoise Navarre.

94 ALTHABER C., LE HIR B., *Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants, note d'analyse, France Stratégie*, novembre 2017.

lancées par l'État ou les différentes études menées cherchent à démontrer l'intérêt et à légitimer la nécessité de construire des alliances inter-territoriales. Plusieurs travaux évoquent même l'idée de dédier une compétence pleine et entière aux métropoles, destinée à la mise en œuvre d'un territoire péri métropolitain (mission sénatoriale Belot 2009). Cette structure-compétence serait bien entendu en étroite collaboration avec le pôle métropolitain. Selon D. Le Bras, le pôle métropolitain est un moyen de « *faire naître des espaces partenariaux, répondant aux enjeux de la métropolisation à l'échelle des grandes aires urbaines qui maillent l'espace national* ». Ce pôle a également été précisé dans la loi MAPTAM ce qui justifie de fait, une nouvelle tentative de l'État pour encourager ces interconnexions entre les territoires, mettant l'accent sur ce type de structures qui ont cette mission principale.⁹⁵

Pour encourager la coopération entre les petites villes et les métropoles l'Etat semble avoir trouvé pleinement son ambition. En effet, dernièrement Oliver Dussopt⁹⁶ a émis l'idée de consacrer 1% des richesses fiscales des métropoles qui seront directement versées aux territoires périphériques, dans la mesure du possible ruraux, afin qu'ils développent des projets. Cette idée, déjà appelée le « 1% métropole » vise une solidarité fiscale et financière entre les territoires. O. Dussopt justifie la nécessité de la mesure en indiquant : « *le 1% métropole est un procédé juste, souple, car les élus de la région, de la métropole, généreraient librement des projets accompagnés* ». Il parle ainsi de la région car l'objectif serait qu'elle soit en charge de la redistribution de ces enveloppes financières. Interrogées à plusieurs reprises, les régions semblent plutôt favorables à cette mesure de coopération et de solidarité inter-territoriale, compte tenu de leur volonté d'un aménagement du territoire efficace et pertinent. Les élus des collectivités concernées semblent unanimes sur l'intérêt de cette mesure qui permettrait un partenariat entre métropoles et hinterlands. Néanmoins les modalités de versement de ce 1% métropole ne ravissent pas tout le monde. Certains élus, notamment par l'intermédiaire de l'association France urbaine⁹⁷ pointent du doigt les trop

95 David LE BRAS, *De l'État providence à la métropole providentielle. Décryptage des injonctions de l'État Français à la coopération entre les métropoles et leurs territoires périphériques*.

96 Olivier Dussopt ancien Président de l'APVF (Association des Petites Villes de France). Il est actuellement Secrétaire d'État auprès du Ministre de l'Action et des Comptes Publics.

97 France Urbaine est une association qui regroupe les élus des métropoles, grandes intercommunalités et villes

grandes disparités entre régions. De plus, ils se questionnent fortement sur la légitimité du Conseil Régional pour répartir des recettes métropolitaines. L'instauration de cette mesure pourrait tout de même trouver consensus en s'appuyant sur le modèle de contrat de réciprocité signé par Toulouse Métropole et le Pays de Gascogne. On peut donc imaginer qu'une telle mesure serait favorable pour le territoire du Nord-Isère qui pourrait ainsi bénéficier de ressources à la fois de la métropole lyonnaise et grenobloise. Il faudra toutefois, en plus des modalités de versement, réfléchir aux thématiques visées par l'aide financière, comme le rappelle Jean-Luc Moudenc⁹⁸. Enfin, il est précisé que cette démarche pourrait intégrer les entreprises tout en répondant au volet de coopération de l'article 2 du Pacte Etat – Métropole⁹⁹.

Comme nous venons de le citer, il existe un pacte Etat – Métropole. Ce pacte est un outils créé de toute pièce par le législateur pour encourager et développer l'innovation et la coopération entre les territoires. Via ce pacte l'Etat vise plusieurs objectifs. D'abord de retrouver une confiance avec les métropoles et ainsi d'obtenir une collaboration plus étroite avant tout entre Etat et métropoles qui sont aujourd'hui le cœur économique des différentes régions françaises. Puis, reconnaître les atouts des métropoles tout en identifiant clairement leurs enjeux. Enfin, l'Etat cherche à affirmer sa volonté d'augmenter les alliances entre les territoires. Le pacte Etat-Métropoles de Lyon a été signé le 6 juillet 2016 en présence du Premier Ministre. Il a été rappelé officiellement que les métropoles doivent favoriser et développer des coopérations avec les territoires avoisinant. Chaque pacte comporte deux volets. Le premier porte sur l'innovation et le deuxième qui nous intéresse davantage dans le cadre de cette étude, concerne la coopération métropolitaine. L'ambition de ce dernier volet est d'identifier des projets de coopération des métropoles avec ses territoires limitrophes péri-urbains comme ruraux.

Analysons plus en détails ces deux volets, en les contextualisant au niveau du Grand

françaises. Elle participe à la structuration du monde urbain et à l'attractivité de tout son territoire. Sa légitimité la prédispose à entretenir de nombreux contacts avec l'exécutif et le Parlement, avec lesquels elle collabore au quotidien dans le but de défendre les intérêts des territoires et des citoyens.

98 Jean-Luc MOUDENC est Maire de Toulouse, Président de Toulouse Métropole et Président de France Urbaine.

99 ÉLIAS Aurélien, *La coopération petites villes – métropoles fait l'unanimité, pas ses modalités...* Le courrier des maires et des élus locaux, 22/09/2017, [En ligne] : courrierdesmaires.fr

Lyon et de la Métro :

- Concernant Lyon, le volet innovation du Pacte est principalement axé sur la conception et la mise en place d'outils pour inventer la ville de demain. Puis le volet coopération porte sur la mobilité et la gestion des flux (transports collectifs et modes de déplacement doux).
- Pour la Métro, le premier volet est centré sur les énergies renouvelables et la transition énergétique. Il est également stipulé que l'idée est de renouveler la gouvernance locale en matière énergétique du territoire. Au niveau de la coopération, la Métro travaille davantage sur le développement économique en général mais également sur le développement de nouvelles ressources (eau, énergie, collecte des déchets).

L'idée de la contractualisation est bien entendue d'engager véritablement les métropoles dans cette voie, autrement dit, elles n'auront pas le choix d'honorer ce contrat¹⁰⁰.

Toujours dans l'ouvrage : De l'État providence à la métropole providentielle. Décryptage des injonctions de l'État Français à la coopération entre les métropoles et leurs territoires périphériques, D. Le Bras rappelle que ce Pacte État-Métropoles est « *censé assurer aux territoires ruraux et péri-urbains un accès privilégié aux ressources métropolitaines* ». En effet, au delà de l'aspect réglementaire, cette structure a le mérite de mettre la métropole et ces territoires limitrophes en relation. Ainsi, on imagine aisément que cela crée une première instance de dialogue pertinente. Néanmoins initialement basée sur le volontariat et l'adhésion libre, les démarches de collaboration sont de plus en plus imposées par l'État. À ce titre, en aout 2016 un courrier est adressé de la part du Premier Ministre de l'époque (Manuel Valls) à tous les préfets de région.¹⁰¹ Ce courrier, disponible en Annexe 5 sous sa version Occitane¹⁰², porte sur la mise en place du Pacte Métropolitain en précisant le déploiement des moyens de coopération à impulser entre métropoles et intercommunalités voisines. Ce courrier adopte un champ lexical très révélateur de l'imposition de l'État à

100 Commissariat Général à l'Égalité des territoires (CGET), *Pacte État-métropoles : pour l'innovation et la coopération entre les territoires*. Dossier de presse, janvier 2017, 7 pages.

101 David LE BRAS, *De l'État providence à la métropole providentielle. Décryptage des injonctions de l'État Français à la coopération entre les métropoles et leurs territoires périphériques*.

102 Annexe 5 : Courrier du Premier Ministre aux Préfets de région.

collaborer :

« Je souhaite que chaque pacte métropolitain d'innovation soit l'illustration du nouveau dialogue [...] », « J'ai demandé à tous les membres du Gouvernement concernés de s'investir fortement [...] », « L'ensemble de la démarche sera coordonnée par le ministre [...] », « Vous devrez pour votre part faciliter la préparation et la négociation de ces pactes [...] », « Je souhaite que vous puissiez apporter votre concours à la mise en œuvre des autres dispositions du pacte [...] », « Il vous appartient, [...] de négocier le projet de Pacte », « Vous veillerez à associer l'ensemble des partenaires publics et privés concernés à la définition de ce partenariat. », « Il vous est également recommandé de solliciter l'expertise [...] », « Votre rôle sera de venir en appui de cette démarche [...] », « Je vous remercie de votre entière mobilisation dans la mise en œuvre de ce pacte ».

Il est important à partir de toutes ces phrases tirées du courrier, d'analyser et de repérer le caractère injonctif de l'État pour mobiliser les préfets à travailler pleinement à la constitution des pactes métropolitains et donc plus largement à encourager la collaboration entre les territoires. L'État va même plus loin et ne cache pas sa volonté en intitulant le titre d'une partie de la lettre *« Incitation à la coopération territoriale avec les territoires limitrophes »*.

Nouveaux outils par excellence en matière de coopération des territoires piloté par les régions, les SRADDET s'imposeront aux documents locaux d'urbanisme tels que les SCOT, les PLU, les PLUi, les plans de déplacements urbains, les plans climat – énergie, etc. Ce schéma a pour objectif d'engager des coopérations entre territoires là où elles n'existent pas et de manière générale à piloter les réflexions en matières d'aménagement et d'urbanisme, couplé à des notions de développement durable et d'égalité des territoires. C'est-à-dire que la région va se doter d'un document prescriptif sur ces thématiques. Il répond également à des enjeux de simplification en donnant un rôle majeur à la région et en rationalisant le nombre de documents existant en un seul. On peut imaginer à travers cela une meilleure coordination des politiques publiques régionales. Nous concernant, le constat est clair : la région AuRA est la plus métropolisée de France. En outre, pour être parfaitement utilisé le SRADDET régional devra être systématiquement en complémentarité plutôt qu'en concurrence et intégratif dans l'ensemble des territoires. *« L'interdépendance entre le monde des villes et le monde des campagnes incite à faire réseau »*. Vis-à-vis du Nord-Isère il devra être porté

attention aux dynamiques métropolitaines et aux ressources rurales, indispensables au bon fonctionnement du territoire. L'idée guide devra être d'instaurer une véritable réciprocité contractuelle au sein du Nord-Isère. Les intercommunalités seront donc l'échelle à privilégier pour ce document, car elles seront en articulation avec les thématiques traitées et pourront répondre pleinement à la logique de bassin de vie¹⁰³.

Depuis 2017 la région Auvergne Rhône Alpes s'est également engagée dans l'impulsion de la coopération entre les territoires. En effet, elle a lancé le projet « Ambition territoires 2030 Auvergne Rhône Alpes » pour une stratégie cohérente et unifiée sur les territoires. Ce projet vise à la rédaction du SRADDET. L'objectif pour la région est d'accompagner les territoires pour mener des réflexions en matière d'aménagement du territoire, de mobilité, d'infrastructures et de transports. Cette réflexion se veut être articulée en fonction des grands bassins de vie afin de prendre en compte le développement global du territoire et les projets les plus impactant. Par ce projet la région souhaite aussi développer les coopérations entre zones rurales et urbaines. Elle identifie pour cela comme objectifs à moyen et long termes, de travailler sur les grandes orientations en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, de désenclaver des territoires ruraux, mais aussi d'encourager des intermodalités et de développer des transports¹⁰⁴. Grâce aux déroulements de rendez-vous de travail dans tous les départements de la région, tous les besoins des territoires régionaux ont pu être identifiés. Ainsi parmi les retranscriptions de ces rendez-vous, nous pouvons notamment lire des articulations particulières en favorisant les interactions entre et dans les territoires, les mobilités en apportant une attention particulière aux transports en commun et aux trajets domicile – travail. Parmi les résultats de ces ateliers en Isère il est indiqué que la région souhaite s'appuyer sur l'ingénierie des territoires ruraux quand elle est existante, car ce n'est pas le cas pour tous les territoires. Il est également précisé que le développement des métropoles devra se faire dans une logique multipolaire, c'est à dire par exemple pas uniquement centré sur Lyon¹⁰⁵.

103 VAN HERREWEHE Laurent, *Contribution au sraddet de la région Auvergne Rhône Alpes de l'ADGCF*. Délégation régionale AuRA de l'ADGCF. Décembre 2017, 7 pages.

104 Région AuRA, *Ambition Territoires 2030 pour une stratégie cohérente et unifiée*. Rubrique Nos territoires, 18/04/2017. [En ligne] : www.auvergnerhonealpes.fr

105 Région AuRA, *SRADDET – synthèse. Cycles de rencontres territoriales avril / juillet 2017*. Document de communication du département Isère, 13 juin 2017.

3-Le rapport Cesarini et Vuilletet : vers une décentralisation en faveur du développement des territoires interstitiels¹⁰⁶

Récemment une mission d'information commune sur la préparation d'une nouvelle étape de la décentralisation en faveur du développement des territoires a été confiée à deux députés : Jean-François Césarini et Guillaume Vuilletet. À partir de cette mission, ils ont rédigé un rapport qui dresse un état des lieux actuel de la situation des territoires français, mais propose également un certains nombres d'améliorations pour les problématiques identifiées.

Ainsi, neuf propositions centrales sont faites au total dans le rapport Cesarini et Vuilletet qui comportent plusieurs branches qui permettent de structurer les propositions établies sous différents axes. Il est à noter que ce travail parlementaire a été réalisé de manière transpartisant dans l'intérêt des territoires et afin de ne pas sous-évaluer ou masquer certaines idées. De fait, parmi les principaux éléments à retenir, il y notamment la création d'une agence nationale pour la cohésion des territoires. Cette agence devra permettre aux territoires de se développer avec un appui plus important de l'Etat, notamment en proposant aux territoires et acteurs locaux de trouver des outils et des ressources pour bâtir et concevoir des projets. Autre point d'importance souligné dans le rapport, l'inscription et la reconnaissance du droit à la différenciation des territoires. Cette idée consiste à considérer chaque territoire français comme unique comportant des spécificités et des richesses. Ainsi, l'objectif est de permettre d'appliquer des politiques territoriales différenciées en fonction des besoins réels de chaque territoire. Pour aboutir cette proposition devra être approuvée lors de la réforme constitutionnelle.

Ce rapport s'articule autour de trois axes fondamentaux particulièrement intéressants pour notre étude :

- Dans un premier temps sur la notion de territoire. L'enjeu est de remettre le territoire au sens large, et par ce biais les EPCI, au centre des négociations. Il faut de ce fait limiter l'approche fonctionnelle du territoire et favoriser une approche de projet et

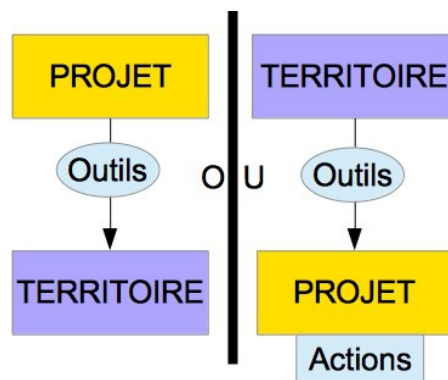
¹⁰⁶ Paragraphe rédigé à partir du rapport parlementaire de Jean-François Césarini et Guillaume Vuilletet, députés, *Mission d'information commune sur la préparation d'une nouvelle étape de la décentralisation en faveur du développement des territoires* - N° 1015, mai 2018, [en ligne] <http://www2.assemblee-nationale.fr/>

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

humaine. Le territoire ne pourra plus être pensé en matière de logique administrative. Les frontières et délimitations des territoires et notamment des intercommunalités ne sont aujourd'hui plus suffisantes pour repenser les moyens d'action.

- Puis, une réflexion est apportée sur le l'ambiguïté existante entre le projet de territoire et le territoire de projet. Il s'agit clairement de faire une différence entre les deux afin d'apporter de la clarté dans les démarches engagées.

Démarche de projet dans les territoires



Source : Réalisation personnelle J.Gozard – À partir des informations contenues dans le rapport

À travers ce schéma qui présente la méthode classique d'un appel à projet à gauche, il est mis en parallèle à droite, le type de démarche encouragée par le rapport. L'objectif n'est plus de partir du projet où le territoire devait s'adapter à ses modalités, mais plutôt de partir des spécificités du territoire ainsi que de ses besoins pour aboutir à un projet. Grâce à ce projet établi précisément vis-à-vis du diagnostic du territoire en question, un ensemble d'action seront déclinées sur le terrain.

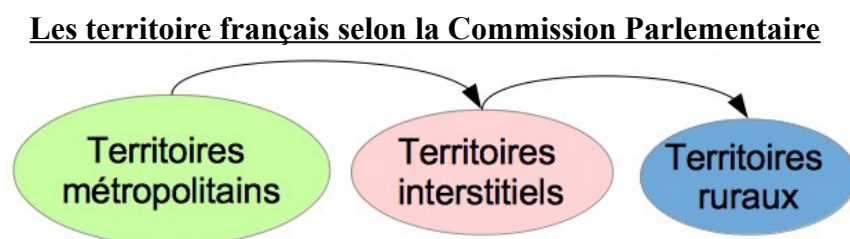
- Enfin, dans un esprit de collaboration entre les collectivités et partenaires, le triptyque territoriale « actions métropolitaine – rurale – péri-urbaine » est décrit comme une nécessité stratégique au développement des territoires, notamment atour des questions d'émancipation, de cohésion tout en prenant en compte les éventuelles oppositions.

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

Une précision est tout de même apportée sur le fait que l'objectif à terme n'est pas de tout remettre à plat, ni de partir de rien. Il ne faudra pas hésiter à utiliser les outils existants tels que ceux présentés ci-dessus ; SCOT, PLUi, SRADDET, etc... Toutes ces mesures visent avant tout à obtenir des territoires en bonne santé, mais là se situe la question : un territoire en bonne santé c'est quoi ? Quels critères analyse t'on ? : chômage, accessibilité, niveau de bien-être, etc... beaucoup d'éléments doivent être pris en considération d'après le rapport. Parce que biaisé, il y a aujourd'hui une forte remise en question du rapport de nos territoires avec l'Etat central, qui justement ne prendra pas toujours en compte ces différents paramètres de santé des territoires.

De plus, l'idée nourrie est que les territoires les moins peuplés sont moins servis par l'Etat central, ce qui en réalité est l'inverse. Les rapporteurs proposent une nouvelle clé d'intervention qui est d'apporter une réponse adaptée sur les territoires interstitiels, notamment en privilégiant une logique ascendante de projet dans la dynamique des idées territoriales et en ouvrant la voie à la contractualisation. C'est-à-dire que l'Etat soit en mesure de passer des « contrats » avec les territoires. Ce fonctionnement va induire des inégalités et des disparités de politiques publiques. Mais, à l'image de la théorie de Philippe ESTEBE, étudiée en partie 1, ils pensent qu'il faut en finir avec l'égalité des territoires. Adopter une politique différenciée semble être le meilleur moyen pour répondre au mieux aux besoins locaux.

Prenons le temps de revenir plus en détails sur le triptyque cité précédemment : métropoles - territoires interstitiels - territoires ruraux, car il concerne particulièrement cette étude menée en Nord-Isère.

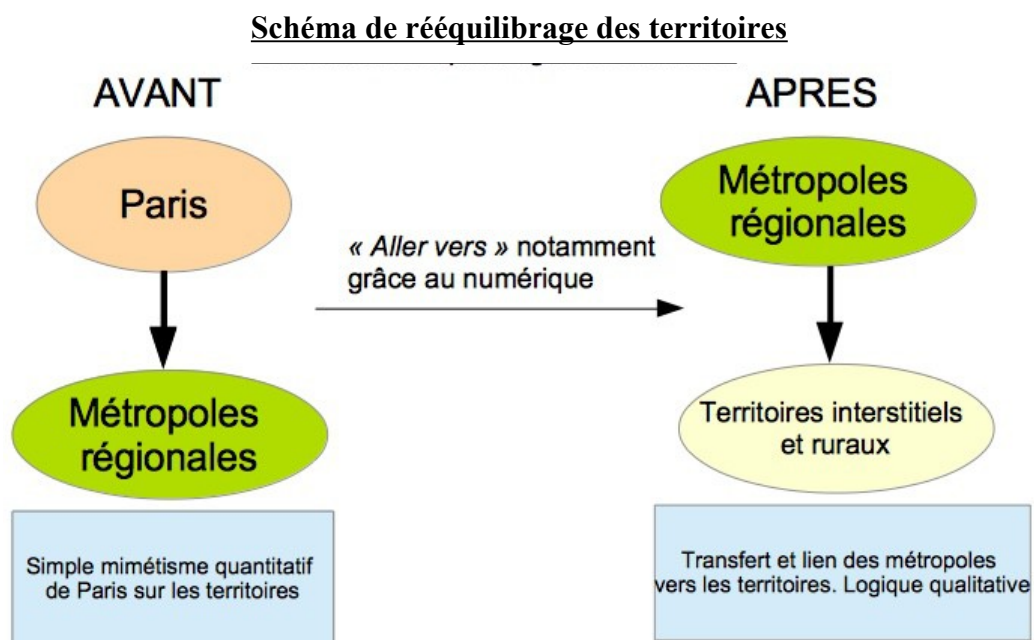


Source : Réalisation personnelle J.Gozard – À partir des informations contenues dans le rapport

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

Ce schéma représente les relations et inter-connexions qui sont privilégiées entre les territoires dans le rapport. En effet, les députés partent du principe que les métropoles régionales sont elles-mêmes une décentralisation. Elles semblent tirer l'économie à l'image de capitales régionales. Ainsi, elles doivent aujourd'hui être ou devenir « les cheffes de file » sur les territoires pour impulser l'économie locale et les projets. Les territoires interstitiels semblent préserver une certaine qualité de vie et les métropoles doivent pouvoir en retour en tirer profit pour se développer dans un microcosme sain. Les territoires interstitiels doivent eux s'assurer des inter-relations avec les territoires ruraux limitrophes et attenants pouvant servir de fonction alimentaire pour la métropole. L'accent est véritablement mis sur le positionnement clé et central des territoires interstitiels. De ce fait les rapporteurs insistent sur le fait que le rapport n'est en aucun cas un texte contre les métropoles.

Plus concrètement, il faut désormais penser la décentralisation à l'échelle des métropoles régionales et non à partir de la capitale parisienne :

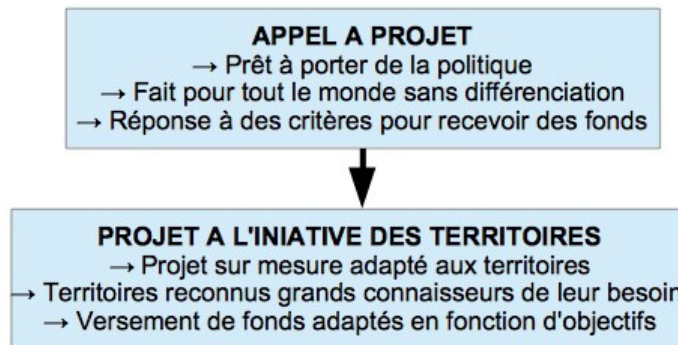


Source : Réalisation personnelle J.Gozard – À partir des informations contenues dans le rapport

Ce schéma représente l'idée de rééquilibrage des territoires, souhaitée par les deux députés auteurs du rapport à la suite des entretiens qu'ils ont mené. La colonne de gauche représente le système actuel, c'est à dire que les politiques publiques et projets sont créés au niveau de Paris, en direction des métropoles régionales, de la même manière que l'Etat centralisateur impulse ses projets et politiques publiques directement en direction des territoires interstitiels et ruraux. Ainsi dans ce cas de figure il y a un mimétisme quantitatif des souhaits de l'Etat centralisateur vers les territoires. Ce qui est prôné par le rapport c'est d'aller plus loin dans le transfert et les liens entre les métropoles et leurs territoires interstitiels. Ainsi chaque métropole régionale pourra développer des politiques publiques locales et promouvoir des projets pour ces territoires limitrophes, afin de se situer dans une démarche davantage qualitative et adaptée à chaque réalité. Cela revient à la logique de différenciation, explicitée ci-dessus, qui paraît néanmoins difficile à mettre en œuvre compte tenu du fait que les élus locaux ont encore du mal à s'autonomiser. Les rapporteurs pensent que cette démarche sera d'autant plus facile et accélérée grâce au numérique, surtout par le biais de dispositifs de dématérialisation.

La préconisation fondamentale des rapporteurs est de parvenir à ce que les projets délimitent le territoire et non que se soit le territoire qui délimite les frontières du projet. Ces projets doivent être réfléchis à partir des bassins de vie*. Cela devra passer par le développement de collaborations entre EPCI sur des projets particuliers et passer outre les logiques de frontières administratives (par exemple départementales). Ils souhaitent une mutualisation horizontale des moyens pour travailler sur un projet déterminé. Les élus locaux doivent pouvoir s'associer et inventer des choses et ne pas tout attendre de l'Etat.

Sortir de la démarche d'appel à projet



Source : Réalisation personnelle J.Gozard – À partir des informations contenues dans le rapport

Actuellement l'État lance régulièrement des appels à projets auxquels répondent les territoires pour obtenir des subventions. Ce mode de fonctionnement pose parfois problème car les critères ne sont pas forcément adaptés à la spécificité concrète des territoires. La logique préconisée par le rapport serait de partir plutôt à l'initiative et la base du projet et ce serait les objectifs de ce dernier qui engageraient les crédits alloués.

L'ensemble devra passer par une collaboration étroite avec les entreprises implantées sur chaque territoire. En effet, les entreprises doivent être encouragées et incitées à aller s'installer hors des métropoles. Les territoires interstitiels et ruraux ne sont pas des territoires où il faut faire de la charité mais se sont véritablement des territoires de croissance et de potentiel de la France de demain où les entreprises trouveront à terme leurs bénéficiaires. L'objectif est d'ancrer des « pôles territoriaux de projets » dans les territoires combinant entreprises et territoires interstitiels.

Enfin, le rapport (qui, précisons-le, reste avant tout porté par des idéaux politiques) précise que les lois votées ces dernières années, étaient essentiellement tournées vers le développement et l'affirmation des métropoles et les grands centres urbains (NOTRE, MAPTAM...). De ce fait, les rapporteurs évoque l'hypothèse que cela a conduit à un « détricotage du maillage fin territorial de la République qui fonctionnait auparavant sur le réseau des villes moyennes ». Ils ajoutent que cela aurait parfois entraîné de véritables

difficultés pour les territoires à trouver une identité car elle n'est pas toujours évidente à saisir. De nombreux problèmes interfèrent comme la mobilité, le travail, l'accessibilité . Il faut cesser de raisonner en se disant que lorsque l'on met en place quelque chose pour les territoires, ce doit être forcément valable pour des siècles. L'idéal préconisé par les députés serait de repenser la politique des territoires en s'adaptant aux évolutions de la société et aux différentes mutations territoriales. Ainsi, la simplification de la démarche de projet avec la contractualisation pour la rendre plus intégrative pour les territoires (loi Elan) devrait être conduite en ce sens, toujours en veillant à garder de la souplesse dans la gestion des territoires et insister sur la différenciation.

Pour conclure, nous pouvons dire que derrière ce rapport est directement inspiré par la volonté du législateur d'imposer la collaboration ou tout au moins de l'encourager. L'idée de fond semble être de ne pas laisser les territoires totalement libres et seuls en leur proposant directement de outils adaptés pour favoriser la collaboration entre eux. Mais dans ce cas l'État est contradictoire dans sa volonté d'impulser de l'innovation au sein des territoires. Car proposer des méthodes toutes faites ne risque-t'il pas de freiner leur créativité. Ce rapport n'est qu'une proposition de méthodes parmi d'autres qui peuvent aussi être envisagées. Il doit être considéré et étudié avec distance, compte tenu de son emprise politique. Néanmoins il s'agit de la démarche la plus récente du législateur concernant les territoires interstitiels, d'où l'intérêt de l'analyser dans ce mémoire.

TROISIÈME PARTIE Avenir et perspectives des nos territoires

I- Une collaboration nécessaire à l'échelle des bassins de vie

Comme nous l'avons vu dans cette étude même si de nombreux élus et acteurs des territoires interstitiels s'interrogent encore sur comment collaborer avec les métropoles, le phénomène semble de plus en plus inévitable. En effet, les populations qui habitent les territoires interstitiels sont de plus en plus mobiles et ainsi interconnectent les territoires entre eux. C'est pour cela qu'il est nécessaire de voir la collaboration entre métropoles et territoires interstitiels à l'échelle des bassins de vie. Cette réflexion conduit à réfléchir à l'organisation de la mobilité et de la proximité au sein des territoires mais aussi à analyser les différents flux qui les constituent. Enfin, notamment au travers de l'augmentation de leurs périmètres et de leurs compétences, les intercommunalités ont toujours davantage de pouvoir ce qui nécessite des analyses et des remises en cause des modes de scrutin actuels pour l'élection des conseils intercommunaux.

1- Mobilité ou proximité ?

Initialement il n'était pas prévu de parler de proximité et de mobilité en réalisant cette étude. Cependant au fur et à mesure des lectures et de l'enquête de terrain il paraît évident que ces deux termes sont directement liés au territoire péri-urbain. Ainsi, il s'agit de comprendre si un territoire interstitiel a intérêt à développer plutôt ses services de proximité ou l'accessibilité aux services des métropoles. Ces questions de mobilité et de proximité sont tout aussi centrales qu'elles font largement débats entre les élus et acteurs du Nord-Isère. Ainsi Marie Christine Jaillet et Martine Berger l'ont largement identifié dans leur ouvrage Vivre les espaces péri-urbains :

« Une des caractéristiques majeures de la vie péri-urbaine, on le sait, est l'importance

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

des déplacements, leur distance également lorsqu'il s'agit des navettes domicile-travail, accomplis pour l'essentiel en voiture. Face à la rareté, sinon à l'inexistence des alternatives modales, le degré de motorisation des ménages constitue un des éléments essentiels de la vie péri-urbaine. Comme le montre B. Motte [...], ceux qui ne disposent pas personnellement d'un véhicule sont précarisés dans un contexte de recul des commerces et services de proximité »¹⁰⁷.

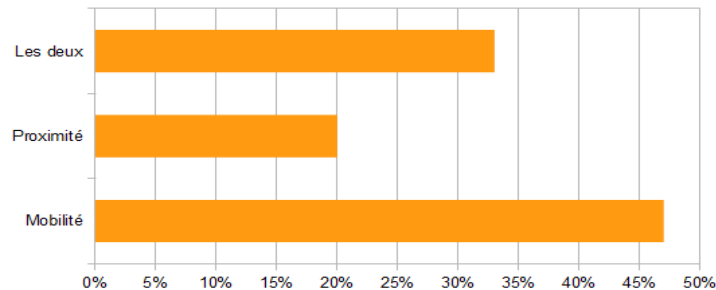
À partir de ce texte on comprend qu'il est nécessaire de développer la mobilité pour les espaces péri-urbains compte-tenu de la disparition ou de la rareté des services de proximité. Néanmoins il est rare que des intercommunalités rurales ou péri-urbaines aient les moyens de développer des modes de transports conséquents pour se rendre vers les métropoles. La voiture devient ainsi l'outil de mobilité par excellence. Cette démarche est d'autant plus complexe pour les Communautés de Communes qui ne disposent pas de la compétence transport. Cependant, même si les Communautés d'Agglomération (telles que la CAPI ou les VDD en Nord-Isère) possèdent la compétence, elles s'attèlent majoritairement aux déplacements internes. En effet, cela nous conduit à identifier deux types de mobilité. Dans un premier temps la mobilité interne concerne les déplacements au sein des intercommunalités. Puis la mobilité externe qui vise à se déplacer en dehors des frontières de l'intercommunalité. Comme nous le verrons dans la partie suivante, il existe de nombreux flux entre les intercommunalités du Nord-Isère et les métropoles lyonnaise et grenobloise. On constate donc que les élus devront se questionner sur les moyens à développer pour assurer une mobilité externe pertinente en fonction des besoins de la population.

Durant ce travail de recherche nous avons donc demandé aux élus quelles étaient leurs stratégies en matière de proximité et de mobilité. L'objectif était avant tout d'analyser si les intercommunalités d'aujourd'hui privilégient plus le service de proximité ou son accessibilité via la mobilité.

107 BERGER Martine et JAILLET Marie-Christine, « Introduction, vivre les espaces péri-urbains ». Norois, 205, 2007, pages 7-9.

Mobilité ou proximité dans les territoires ?

Les élus du Nord-Isère privilégient-ils la proximité ou la mobilité ?



Source : Réalisation personnelle J.Gozard – À partir des entretiens d'enquête

En décryptant ce graphique nous saisissons tout de suite que les intercommunalités Nord-Iséroises semblent avoir compris l'enjeu important qui se glisse derrière la mobilité et tout ce qui s'y rapporte. En effet, 47% des personnes interrogées instaurent des politiques publiques ou ont conscience de l'intérêt de développer la mobilité. Les intercommunalités péri-urbaines sont un peu plus représentées dans ce pourcentage que les intercommunalités rurales. En outre, elles contre-balancent la réflexion sur le développement de la mobilité par celui de la proximité à 20%. Lors des parties précédentes de l'étude nous avons identifié l'importance pour certains élus de maintenir leur identité rurale. Or, nous constatons que les intercommunalités favorisant davantage des politiques publiques de proximité sont les mêmes qui entretiennent cette notion d'identité. Selon elles, cette proximité est importante pour les territoires ruraux car les niveaux de vie sont inférieurs et il est ainsi difficilement envisageable de se déplacer en dehors de l'intercommunalité. En Nord-Isère la question est au cœur des débats notamment avec l'approche de la loi d'orientation des mobilités (LOM) qui devrait faire bénéficier de nombreux projets de transport dans l'agglomération lyonnaise et au sein du Nord-Isère. De ce fait, une Députée interrogée durant l'étude nous indiquait la nécessité d'encourager « *une mobilité dans tous les sens* », c'est-à-dire pas uniquement centrée sur une Commune mais en réfléchissant tous les types de trajets existants (de travail, économiques, culturels, etc). On comprend à travers cela qu'il y a une différenciation de fait entre la mobilité occasionnelle et impérative du quotidien.

En parallèle on identifie les personnes qui souhaitent trouver un juste milieu entre les deux. Comme nous pouvons le voir, 33% des enquêtés pensent que mobilité et proximité sont interconnectées et que l'une ne va pas sans l'autre. Les élus et acteurs de cette catégorie

souhaitent apporter un minimum de service à leur population tout en lui donnant la possibilité d'être mobile aussi bien en interne qu'en externe. Ils ont compris l'influence des métropoles qui attirent les populations vers elles mais ne cherchent pas à contrer ce phénomène. L'idée est de trouver une articulation raisonnable entre les services indispensables près de chez soi, et ceux qui peuvent être rendus accessibles. M-C. Jaillet et M. Berger parlent ainsi de ce lien entre proximité et mobilité :

« Mais dans ces modes de vie conditionnés par une nécessaire mobilité, la recherche de proximité dans les aires de déplacement ne se limite pas au plus modeste des péri-urbain. Les catégories sociales les plus aisées peuvent montrer un attachement au maintien des commerces de proximité et sont prêtes pour cela à en payer le prix. »¹⁰⁸.

Au travers de cette citation les auteures cherchent à nous faire comprendre qu'il n'est pas aujourd'hui inconnu que le milieu rural connaît une crise de service public. Largement relayée à l'échelle nationale, cette idée n'empêche pas une grande partie de la population travaillant dans les métropoles d'être séduite par le calme et les avantages du rural. Néanmoins une fois sur place, ils n'hésitent pas à faire comprendre aux élus, notamment intercommunaux, leur besoin de services de proximité. Voilà donc tout le paradoxe et toute la complexité politique dont doivent faire face les élus à trouver un équilibre entre mobilité et proximité. Cette situation est notamment décrite par un DGS d'une Communauté de Communes pour qui l'objectif est certes de ne pas nier l'enjeu de proximité tout en recherchant tout de même à garder le plus possible les personnes sur le territoire. En effet n'oublions pas que la compétence économique est aujourd'hui dévouée aux intercommunalités et que de ce fait elles ont tout intérêt à ce que la population consomme sur leur territoire et produise ainsi de l'emploi :

« Comment au fond vivent aussi les gens sur le territoire ? Je consomme là, je fais du loisirs là, je travaille là. Et donc il y a l'effet mobilité sur le territoire qui est quand même pas négligeable. D'où l'intérêt de conforter l'économie, pour éviter justement trop de mobilité ne serait-ce que dans les déplacements déjà du quotidien : domicile-travail. Donc ça c'est un vrai enjeu d'essayer de trouver une forme d'équilibre à un moment entre l'habitat et l'emploi. La proximité c'est quelle est la manière dont l'intercommunalité peut apporter le meilleur service à l'habitant. Et on sait que l'on peut

108 Op. cit

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

construire l'échange par la proximité. Comment on rend notre territoire connectable. Les interconnexions avec les grandes infrastructures que peuvent être la voie ferrée par exemple qui descend sur Grenoble ou Lyon, avec le Grand Lemps ou Rive. Une nouvelle fois, est-ce que notre échelle est encore pertinente malgré tout ? Est-ce qu'on n'est pas encore trop petit pour traiter de ces sujets ? On ne peut pas capter le versement transport puisque seule les communautés d'agglomération peuvent le faire. Il nous manque la commune de 15000 habitants pour être commune centre donc on ne peut pas engager la mise en place d'un vrai réseau de transport avec les moyens financiers. Donc il faut être innovant pour trouver des solutions à ce que la population puisse profiter d'un service qui réponde à sa demande et c'est là toute la difficulté. Et comment on traite ce dernier kilomètre, malgré les parkings relais, etc. C'est quand même pas simple. C'est un vrai sujet. On est entrain d'y travailler, ça ne veut pas dire qu'il n'y a pas de solutions. »

Nous saisissons pleinement toutes les controverses qui existent au sein des espaces péri-urbains sur les notions de mobilité et de proximité. Il est évident de constater qu'elles dépendent surtout d'une ambition et d'une volonté politique. Il existe une vision de proximité qui vise un ancrage et une contiguïté de la mobilité opposée à celle de l'interconnexion des espaces péri-urbains avec les métropoles. Certains élus Nord-Isérois sont très critiques quant à la vision de leurs collègues sur cette « prétendue nécessité absolue » de maintenir un service de proximité. Ils soutiennent l'idée que la chance des intercommunalités rurales et péri-urbaines sont les métropoles qui permettront à la fois d'apporter des solutions de mobilité tout en donnant accès à leurs services, ce qui permettra aux territoires plus modestes d'engager des économies. Pour cela on peut citer un autre DGS interrogé d'une Communauté d'Agglomération qui critique la vision passéiste de certaines politiques engagées :

« Le problème c'est que la lecture de la situation se fait-elle avec des lunettes de 1960 ou de 2020. Donc en effet il n'y a pas un bureau de poste dans toutes les communes. Le problème est où ? J'ai eu un débat à ce sujet avec ma mère qui signait des pétitions à ce propos. Quand je lui demande si elle a besoin d'une poste : « bein non ». Moi je suis assez admiratif de la capacité de la poste à se déplacer. Donc oui un village où il y avait à la fin de la guerre 20 bistrot, une vie de village, je crois qu'il reste 2 bistrot. C'est une évolution qui est comme ça. Après je crois beaucoup en la capacité des habitants de s'organiser, d'imaginer. C'est là où l'action publique doit accompagner les habitants qui veulent s'organiser, non pas pour monter des barrières mais pour organiser une vie au niveau des villages. Aujourd'hui ce qui se faisait au niveau de la poste se fait via l'ordinateur. Il manque le haut débit car des actes de la vie quotidienne peuvent en être impactés. Après il y a une partie de la population qui saura aller dans un bureau de poste pour demander un timbre, mais pas affranchir sur internet ; comment accompagne-t-on cela ? Notamment les personnes âgées. C'est pas que la poste mais aussi les assurances, etc. Je crois à cette révolution numérique qui accompagne l'évolution de nos territoires. En France on a beaucoup de retard. »

Pour conclure sur cette partie traitant des aspects de proximité et de mobilité, nous pouvons dire que l'idée de mobilité bouleverse le sens de la proximité et entraîne avec elle différents enjeux territoriaux sur la manière dont se développent les territoires. En effet, les sociétés d'hier se caractérisaient par une proximité parallèle aux espaces résidentiels sur tous les territoires. Mais aujourd'hui nous faisons face à une société où les individus sont davantage mobiles et nous observons un éclatement et une disparité sans équivalent des espaces de vie. En outre dans le rapport mobilité-proximité, la mobilité semble déterminer un aspect social et spatial de la proximité et ainsi conditionner le fonctionnement d'un territoire. À l'inverse la proximité quant à elle est davantage une organisation physique sur des espaces structurés et qui de fait, nécessite de la mobilité. Cette réflexion est particulièrement visible en Nord-Isère car elle implique un agencement spatio-temporel des déplacements pour produire de la continuité dans cet espace interstitiel entre les deux métropoles. Ainsi, il paraît indispensable sur des espaces péri-urbains de considérer la mobilité non pas comme une simple pratique de déplacement mais bel et bien comme un élément constitutif majeur dont peuvent se doter les individus sur leur espace de vie. La mobilité est donc nécessairement vécue aujourd'hui comme un bien intermédiaire qui est nécessaire pour réaliser un ensemble d'actions quotidiennes sur un bassin de vie plus ou moins étendu¹⁰⁹.

2- Analyse des mouvements humains et des flux financiers

La question des flux est importante à analyser dans cette étude car elle va nous permettre d'appréhender vraiment quelles sont les inter-relations entre les métropoles et les territoires interstitiels. À travers tout le mémoire nous avons justifié des différents positionnements de chaque intercommunalité vis-à-vis des métropoles. Grâce à cette partie nous allons pouvoir démontrer de manière factuelle si des relations existent. Ainsi, conscient de la dynamique des flux entre territoires interstitiels et métropoles, France Stratégie a publié en novembre 2017 sur la Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires

109 FOURNY Marie Christine, CAILLY Laurent, DODIER Rodolphe, « *la proximité, une ressource territoriale de la mobilité périurbaine* ». ASRDLF, 49ème colloque international, Industries, villes et régions dans une économie mondialisée, Jul 2012, Belfort, France, 16 pages.

avoisinant. France Stratégie a établie son analyse en partant du constat que le pacte Etat-Métropoles a réaffirmé la nécessité de renforcer les coopérations entre les métropoles et les territoires qui les entourent. Le premier constat évident concerne la métropole de Lyon qui a un effet d'entraînement notamment sur la dynamique d'emploi important sur les territoires environnant. C'est-à-dire que le Grand Lyon attire les travailleurs chez elle alors que la Métro a une dynamique différente. En effet, comme nous le démontre la carte n°1 Dynamique de l'emploi dans les métropoles et dans les territoires avoisinant : des situations différenciées, (disponible en annexe 7¹¹⁰) les territoires environnant de la Métro ont une dynamique d'emploi plus favorable que la métropole elle-même. Dans tous les cas ce constat nous amène à dire qu'il y a des flux entrant et sortant entre les territoires. À partir de la carte n°2 Les différentes périmètres des métropoles (disponible page 3), nous identifions clairement l'emboîtement du périmètre des deux métropoles qui englobent le Nord-Isère. Les flux vont donc concerner en grande partie le Nord-Isère entre les deux métropoles. Ceci étant dit, les deux métropoles institutionnelles se situent à l'intérieur d'un grand pôle urbain qui est lui-même inséré dans une aire urbaine beaucoup plus large. France Stratégie identifie deux facteurs fondamentaux qui justifient les dynamiques métropolitaines existantes. Le premier repose sur la capacité pour la métropole d'avoir des échanges internationaux. Le second est lié à la disposition géographique des territoires qui peuvent bénéficier entre eux de différents gains. Ces gains proviennent à la fois de la proximité avec les entreprises, de la concentration des emplois et des personnes à un même endroit, le tout intégré dans une stratégie d'innovation et d'activité à fort contenu technologique. En effet, pour que les dynamiques se créent entre les territoires il faut que les entreprises et les personnes aient envie de s'y implanter. Plus la concentration est importante plus les interconnexions et les flux paraissent élevés. Même si la majorité des emplois reste concentré au centre des métropoles, nous observons un fort taux de croissance dans les territoires périphériques en pleine expansion. À ce titre Lyon fait partie des exceptions nationales qui affiche une croissance équivalente pour l'ensemble des périmètres qui l'entourent. France Stratégie précise que Grenoble et Lyon ont une base de compétitivité dans l'emploi très importante. Grâce à cela les deux métropoles ont une grande capacité à entraîner dans une dynamique positive les territoires qui les entourent

110 Annexe 7 : Le Rapport de France Stratégie.

et qui constituent un enjeu tout aussi important. Les métropoles qui partagent leur dynamisme avec les territoires limitrophes, c'est le cas pour le Grand Lyon et la Métro, se caractérisent par des zones d'emploi qui peuvent être très éloignées des périmètres institutionnels de la métropole elle-même. Ainsi les territoires proches s'inscrivent dans une logique de co-développement sur la construction économique globale de la métropole. Dans l'exemple de Lyon, l'effet local tire véritablement par le haut différentes zones d'emploi largement représentées en Nord-Isère. Concernant la métropole grenobloise, qui comme nous le disions possède une dynamique d'emploi plus faible que celle de ses territoires avoisinant. Cela est dû à sa spécialisation dans un secteur en particulier (recherche et nano-technologies), ce qui priorise davantage de diversité d'emploi dans les territoires avoisinant qui profitent des effets positifs et de l'influence de la métropole. France Stratégie conclut sa note en indiquant que lorsqu'une métropole partage son dynamisme et ses performances avec ses territoires limitrophes, il est difficile de conclure strictement que cela résulte d'un effet d'entraînement. Car en effet il est délicat aujourd'hui compte tenu de ce phénomène assez récent, de déterminer si la métropole influe véritablement sur le tempo ou si elle reste influencée elle-même par un contexte régional et national favorable¹¹¹.

Lors du dernier recensement de 2008, l'Insee Rhône-Alpes et le réseau des agences d'urbanisme de Rhône-Alpes ont publié une lettre d'analyse spécifiquement sur les déplacements domicile-travail entre la Métro et les différents territoires qui l'entourent. Lors de cette analyse, Grenoble n'était encore pas identifiée comme métropole mais comme Communauté d'agglomération. Il est donc nécessaire d'apporter des nuances à cette analyse. Néanmoins à l'époque il était déjà identifié que sept territoires avoisinant de la métropole envoyaient plus de 30% de leurs habitants travailler dans la métropole. De ce fait, sans rentrer dans le détail de cette analyse ancienne, on ne peut qu'imaginer que le phénomène se soit accentué avec le développement de la métropole¹¹². Quelques années plus tard, l'agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise a réalisé une étude à l'échelle du SCOT Nord-Isère sur les flux démographiques domicile-travail, migration

111 ALTABER Cécile, E HIR Borice, *Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants*. Note d'analyse France Stratégie, n°64, novembre 2017, 12 pages.

112 Insee Rhône-Alpes, *Déplacements domicile-travail : des liens avec l'agglomération grenobloise très différents selon les territoires*. La Lettre Analyses n°96. Octobre 2008, 4 pages.

résidentielle, domicile-étude. Cette étude de 2010 nous apporte quelques éclairages sur la situation des flux à l'échelle Nord-Iséroise. Le Nord-Isère y est identifié comme une zone démographique à enjeu, qui en fait un des pôles majeurs de l'aire métropolitaine lyonnaise. Il avait été identifié que plus d'un actif sur trois se déplaçait du Nord-Isère pour aller travailler vers les agglomérations grenobloises et lyonnaises. Mais en parallèle, il a été repéré que plus de 70 000 des emplois du territoire étaient occupés par des personnes n'y résidant pas, et provenant des territoires alentours. Cette analyse nous révèle aussi que la majorité des flux Nord-Isérois se concentrent quand même sur le Grand Lyon. Les résidents du Nord-Isère trouvent un bassin d'emploi favorable avec des échanges favorisés notamment grâce aux transports en commun (SNCF et autoroutiers) développés sur le territoire. L'inter-dépendance est identifiée comme étant forte car la majorité des flux entrant dans le Nord-Isère provient également de l'agglomération lyonnaise¹¹³.

Au delà de ces études propres aux territoires, de nombreux auteurs ont travaillé sur les flux existants entre les territoires, notamment en terme de trajets domicile-travail. C'est le cas de Vincent Hervouet, La mobilité du quotidien dans les espaces périurbains, une grande diversité de modèles de déplacements, qui en parle ainsi :

« Contrairement aux déplacements très ponctuels liés à la satisfaction d'un besoin rare, les migrations contraintes liées au travail constituent un axe structurant incontournable autour duquel l'ensemble des déplacements de la personne, et par ricochets de son ménage, doit s'organiser. [...] La diversité des quatre types de migrations « domicile-travail » est révélatrice de l'hétérogénéité des espaces périurbains mais aussi de l'impact de la localisation des bassins d'emploi sur les dynamiques périurbaines. Sur ce point, deux systèmes de fonctionnement se concurrencent et se complètent : les pôles périurbains d'emplois parviennent à fixer sur place une partie des populations résidentes et tentent de résister à une deuxième logique à savoir la forte concentration métropolitaine des activités dans la ville-centre et dans les zones d'activités industrielles et commerciales de l'agglomération. Ainsi, les ménages sont tiraillés entre des logiques résidentielles d'enracinement local, auxquelles ils aspirent d'ailleurs souvent, et des évolutions économiques qui attisent et augmentent sans cesse les flux centripètes de travailleurs vers le pôle urbain voisin »¹¹⁴.

À partir de toutes ces études et analyses, l'idée est de constater que même avant l'apparition des métropoles il existait des inter-dépendances, des flux, et des connexions entre

113 Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, *Les flux démographiques du SCOT Nord-Isère*. Juillet 2010, 50 pages.

114 HERVOUET Vincent, *La mobilité du quotidien dans les espaces périurbains, une grande diversité de modèles de déplacements*. Norois n°205, 2007, 37-52.

le Nord-Isère et les deux métropoles. Ainsi, il convient d'analyser précisément la situation des flux aujourd'hui. C'est ce que nous permet de faire l'agence d'urbanisme de la région grenobloise qui a mené en 2017 une étude sur les différents mouvements existant pour chaque intercommunalité Nord-Iséroises avec les deux métropoles. Cette analyse nous présente ainsi différentes cartes qui étudient les flux domicile-travail et les flux financiers qui transitent entre chaque intercommunalités et les métropoles. Les documents de cette étude qui concernent les collectivités interrogées dans le cadre de l'enquête sont disponibles en annexes 8¹¹⁵ afin de mieux appréhender les propos. Néanmoins, nous allons prendre plus spécifiquement l'exemple de deux territoires. Une Communauté de Communes : Bièvre Isère et une Communauté d'Agglomération : le Pays Voironnais.

En ce qui concerne Bièvre Isère Communauté, il apparaît qu'il s'agit d'un bassin d'emploi local qui attire des travailleurs de territoires proches. Le bassin d'emploi de BIC est estimé à 14 580 postes. Parmi l'origine des actifs occupant un emploi à BIC, 8% proviennent de la métropole grenobloise. Ce qui reste peu conséquent. Les entrants les plus importants proviennent principalement du Pays Voironnais et de Bièvre Est (17%). Cependant, si l'on analyse les personnes sortant du territoire pour aller travailler, cela représente plus de la moitié des travailleurs (53%). Les plus gros flux concernent les métropoles grenobloise et lyonnaise qui attirent à elles seules respectivement 14% et 13% des actifs. Le territoire le plus attirant en matière d'emploi pour la Communauté de Communes reste néanmoins la CAPI, qui capte 20% des actifs du territoire. À ce stade nous constatons donc que les flux sortants sont beaucoup plus importants que les flux entrants. Il en est de même pour les flux économiques notamment la masse salariale produite par les actifs sortant, qui est largement dirigée à l'échelle des métropoles (de 50 à 56 millions d'euros). Comme on le voit avec les autres Communautés de Communes analysées par l'étude (c'est le cas de Saint Marcellin Vercors Isère qui possède les mêmes caractéristiques de flux). Prenons désormais l'exemple de la communauté de Communes du Pays Voironnais. Comme nous l'indiquions précédemment la métropole grenobloise à la particularité d'avoir des territoires limitrophes plus attractifs en matière d'emploi que son propre territoire. Ainsi, le pays Voironnais en est le parfait exemple. En effet, lorsque l'on regarde les flux en matière d'emploi, il y a davantage

115 Annexe 8 : Présentation des flux des territoires interrogés avec les métropoles.

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

d'actifs qui entrent sur le territoire de l'agglomération plutôt qu'il n'en sort. Grenoble Alpe Métropole génère 31% des actifs du bassin d'emploi de la Communauté d'Agglomération. Il en est de même pour les flux financiers. Les échanges avec la métropole de Lyon sont moins importants pour le Pays Voironnais mais génèrent tout de même malgré le peu d'actifs sortant, 30,5 millions d'euros de masse salariale.

Pour conclure, nous ne pouvons que constater l'existence réelle de flux entre les territoires interstitiels et leurs métropoles. L'étude des flux a l'avantage d'être factuelle et non politique, et de ce fait, ne peut que légitimer l'argument d'une nécessaire collaboration entre les métropoles. Nous nous questionnions donc à la vue de ces résultats sur la capacité des élus à souhaiter continuer de faire cavalier seul lorsque tant d'échanges sont visibles entre les territoires. Il est aussi intéressant de constater que lors de l'étude, la Communauté d'Agglomération du Pays Voironnais a été interrogée. Elle ne se cache pas d'avoir des difficultés à travailler avec la métropole grenobloise et être davantage tournée vers le Grand Lyon. Néanmoins, cela paraît paradoxal quand nous voyons la masse colossale de flux entre la Métro et cette Communauté de Communes. Cette étude de flux nous oblige également à identifier et à légitimer le fait que la réflexion à l'échelle intercommunale ne paraît pas suffisante. En effet, au vu de l'ensemble des échanges entre les territoires, qu'ils soient internes au Nord-Isère ou du Nord-Isère avec les métropoles, la réflexion en matière de bassin de vie semble plus adaptée. Lors de l'enquête, les élus ont été interrogés sur cette question. Les avis sont partagés entre les stratégies visant à maintenir la population sur place pour favoriser l'économie de son propre territoire, ou les volontés de développer des collaborations pertinentes entre territoires pour accompagner le phénomène naturel de déplacement des populations. On peut citer en exemple un DGS d'une intercommunalité :

« L'idée c'est de se dire que la recherche de l'équilibre entre l'habitat et l'emploi ce serait l'idéal. Nous, on a aujourd'hui un peu moins de 50% de la population qui travaille sur le territoire, donc il faut améliorer ce ratio. L'idée c'est de muscler un peu notre économie pour qu'il y ait de l'emploi et de faire en sorte que les gens soient moins appelés à aller sur l'extérieur pour conforter le fait qu'il y ait une qualité de vie qui va avec et puis éviter les déplacements, dans la logique du développement durable. Et puis, pourquoi tous les territoires se bâtent pour développer leur économie ? Parce que c'est quand même une source de richesse ».

Au sein de la même Communauté de Communes, un technicien interrogé sur la même question que son DGS nous livre une vision davantage mitigée, qui traduit peut-être la difficulté pour les agents de situer leur mission dans un projet politique ambivalent :

« Nous on est en plein dedans car en plein milieu géographiquement. Donc ce phénomène de métropolisation il se décline par un certain nombre de phénomènes qui nous touchent tous : l'arrivée massive de population urbaine sur notre territoire ; nouvelle démographie ; un transfert de richesse entre guillemets car les gens habitent sur le territoire mais consomment et dépensent beaucoup sur le territoire urbain. Il y a des liens forts avec les métropoles et les agglomérations voisines. C'est là que l'on a un positionnement compliqué et pas très clair dans notre projet de territoire, dans la contribution qu'on a fait au SRADET. On dit que l'on veut s'imposer au milieu des métropoles, se développer de façon autonome, on se dote de plein d'outils pour cela. Mais on dit aussi qu'il faut s'inscrire dans une relation de partenariat avec nos agglos voisines du fait de la métropolisation en cours et que de toute façon il vaut mieux ne pas lutter contre cela. Pour l'instant, on est pas mal sur l'autonomie pour se positionner par rapport à nos territoires voisins mais l'autre objectif qu'on s'est fixé c'est quand même de jouer le rôle de la métropolisation. »

3- Vers un changement des modes de scrutin

Augmentation de leur périmètre, accroissement de leurs compétences autant de justifications qui supposent un mode de scrutin différent pour les intercommunalités. La montée en puissance de ces collectivités supposent de rapprocher davantage les élus qui la compose des citoyens. Les nouvelles règles pour l'élection des conseillers communautaires ont été posés par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et la loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral. De ce fait, les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel direct par l'intermédiaire d'une liste. Cependant, cette méthode est largement critiquée à plusieurs égards. Ces listes sont pré-établies à l'avance et elles sont liées à un candidat. De plus, beaucoup regrettent le manque de vision et de projet intercommunaux. En effet, lors des élections de 2014 les conseillers communautaires ont finalement été élus sur des projets municipaux défendus par chaque candidats. Ce qui est paradoxal. À l'issue du vote, les sièges de conseiller communautaire de

la commune sont répartis entre les différentes listes selon le même mode de scrutin que celui appliqué lors de l'élection des conseillers municipaux : la liste arrivée en tête obtient la moitié des sièges à pourvoir et les autres sièges sont distribués à la proportionnelle à la plus forte moyenne entre les listes ayant recueilli au moins 5% des suffrages exprimés. Pour chacune des listes, les sièges sont attribués dans l'ordre de présentation des candidats. De plus, les règles diffèrent en fonction de la taille des communes et des statuts de l'intercommunalité (Métropole ou pas), ce qui complique largement le mode de scrutin. Cette méthode actuelle largement critiquée est dite du « fléchage ». Ainsi, de nombreuses voix s'élèvent pour tenter de rendre encore plus démocratique cette élection intercommunale qui concentre bon nombre d'enjeux et de pouvoir. Néanmoins, ce n'est pas l'avis de tout le monde. Certains y voient un risque de « politisation » massive de l'outil intercommunal quand d'autres redoutent une perte de vitesse de l'échelon communal qui perdrait en légitimité historique.

Du côté de l'opposition, souvent au centre des débats territoriaux car historiquement destiné à défendre les intérêts des élus locaux, le Sénat est au cœur des débats sur la décentralisation et dernièrement directement concerné par cette idée de changement des modes de scrutins pour les élections intercommunales. En effet, en son sein il y a deux visions du monde communautaire, qui s'installent peu à peu. Une partie des sénateurs pensent que les intercommunalités doivent se développer pour éventuellement à terme devenir le chef de file en matière de collaboration car l'échelon communal n'est plus adéquat et dans ce cas les citoyens doivent pouvoir obtenir un rôle renforcé en matière de choix électoral. Mais la majorité garde une position historique du Sénat qui privilégie avant tout et pour toute la commune. Echelon français par excellence, la commune est mise en avant par les sénateurs pour répondre au mieux aux besoins de la population. Au delà de cela, ils sont pour certains opposés à des transferts de compétences.¹¹⁶ Nous pouvons alors difficilement envisager comment une petite commune rurale va pouvoir parvenir à collaborer efficacement avec une grande métropole régionale. Ainsi, lors du débat sur la loi MAPTAM, le Sénat avait supprimé l'article 54 :

¹¹⁶ BERNARD Christophe, *Deux visions du monde communautaire*. Intercommunalités, AdCF, n°143, mars 2010, p.3.

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

« Le renouvellement général des conseils des métropoles créées par les articles L. 5217-1, L. 5218-1 et L. 5219-1 du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction résultant de la présente loi, à l'occasion du renouvellement général des conseils municipaux suivant leur mise en place, est effectué au suffrage universel direct suivant des modalités particulières fixées par la loi avant le 1er janvier 2019.

Au vu du rapport sur le déroulement de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires de 2014 déposé par le Gouvernement en application de l'article 48 de la présente loi, le Gouvernement présente au Parlement avant le 30 juin 2015 un rapport détaillant les solutions envisageables, les avantages, les inconvénients et les conséquences de l'élection d'une partie des membres du conseil des métropoles dans une ou plusieurs circonscriptions métropolitaines. »¹¹⁷

Cet article 54 de la loi MAPTAM qui fait débat au Sénat, vise à répondre à la promesse de l'État de mettre en place les modalités pour une élection des conseils métropolitains au suffrage universel direct pour les élections de 2020. Cet article de la loi concerne cette organisation à l'échelle des métropoles. Mais le Sénat n'est pas de cet avis estimant que la méthode du fléchage est déjà un scrutin au suffrage universel direct et qu'il a en plus permis d'instaurer davantage de parité dans les conseils en 2014. Certains sénateurs comme Michel Savin (sénateur de l'Isère) pense au contraire qu'il faut aller plus loin dans la démarche des élections car « c'est une exigence démocratique », indiquant que les candidats seront de fait obligés de porter un projet intercommunal. Néanmoins, les opposants ne décolèrent pas craignant que certains maires élus ne puissent pas siéger au sein du conseil communautaire et se voir ainsi imposer des décisions. La deuxième crainte concerne le risque d'avoir des territoires plus représentés que d'autres. Le 5 avril dernier, la Ministre Jacqueline Gourault a ainsi pris la parole au Sénat indiquant s'en remettre « à la sagesse du Sénat sur ces questions ».¹¹⁸

À l'échelle du Nord-Isère cette inquiétude de politisation des espaces intercommunaux si les élections se font au suffrage universel direct sans fléchage inquiète aussi. En effet, comme le souligne les personnes interrogées au sein de la Préfecture de l'Isère, aujourd'hui au

117 LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles - Article 54.

118 CATTIAUX Séverine, *Suffrage universel direct dans les métropoles : un peu, beaucoup, pas du tout ?*. 17/05/2018, [En ligne] <http://www.courrierdesmaires.fr>

sein des conseils communautaires de nombreuses couleurs politiques sont représentées car les mairies n'ont pas une étiquette uniforme. Ainsi, les élus doivent trouver obligatoirement des compromis dans l'intérêt commun de toute la population de leur territoire. À terme si l'élection se fait au suffrage universel direct il y a un risque qu'une seule couleur politique dirige l'intercommunalité et par conséquent, comme indiqué dans le paragraphe précédent, que des élus de communes ne portant pas la même étiquette se voient défavorisées ou imposer des décisions. Néanmoins, les enquêtés au sein de la Préfecture sont unanimes sur le fait qu'une réflexion est à entreprendre sur le sujet compte tenue que le véritable centre de pouvoir des territoires se situe aujourd'hui dans les intercommunalités. La future réforme éventuelle sur le mode de scrutin devra donc prendre en compte les divers aspects du territoire et notamment le rural. En effet, à l'image du Sénateur de l'Isère interrogé, il y a une inquiétude sur la représentation des petites communes qui sont souvent moins politisées que les grandes agglomérations. Au-delà du changement du mode d'élection, cela est directement lié à la problématique de la formation des élus qui se retrouvent face à des échelles de décisions importantes où il n'est plus possible de faire « la politique du clocher »¹¹⁹.

Dernièrement ont eu lieu les Universités d'été de l'ADGCF et la question du suffrage universel direct sans fléchage des conseillers communautaires s'est posée. D'après l'ADGCF les directeurs généraux des intercommunalités seraient favorables à cette mesure à 61%. Néanmoins, les directeurs généraux opposés à cette mesure, semblent s'aligner sur la position du Sénat en souhaitant plutôt un renforcement de l'échelon communal notamment au travers de l'encouragement à créer des communes nouvelles. Lors de ces Universités d'été, Pierre Rosanvallon a d'ailleurs précisé que « l'intercommunalité n'est pas Politique ; elle est service public » ce qui relance l'idée vu précédemment avec les agents de la Préfecture de l'Isère sur le risque d'une politisation de l'espace intercommunal. P. Rosanvallon a poursuivi son intervention en indiquant « [qu']il faut travailler prioritairement sur les interactions entre les institutions pour renforcer la démocratie post-électorale et sur la place des institutions non élues ». Pour ce professeur l'idée n'est donc pas de réfléchir au mode démocratique en amont de l'intercommunalité mais bel et bien d'agir plus démocratiquement en aval. À travers cela il justifie le fait que les intercommunalités manquent aujourd'hui de légitimité politique et

119 Sénateur du Nord-Isère interrogé dans le cadre de l'étude.

qu'ainsi la construction d'une démocratie de proximité serait à privilégier par rapport au mode d'élection.¹²⁰

Dans tous les cas le débat est largement ouvert, mais la mesure devra passer tout de même par une révision constitutionnelle car elle reste aujourd'hui impossible. Si nous analysons l'ensemble du débat couplé aux études de terrain, il semble que la réflexion doit avant tout s'orienter sur : comment mieux donner la possibilité aux citoyens d'agir sur leurs bassins de vie ? Comme nous l'avons indiqué dans ce mémoire, le citoyen n'agit plus seulement avec sa commune mais en relation à une échelle beaucoup plus vaste. On doit donc se poser la question : élire les conseillers communautaires au suffrage universel direct permettra-t-il aux citoyens de s'investir davantage dans les décisions de leurs territoires ? Enfin, que cette élection ait lieu ou pas sans fléchage, élus et acteurs sont unanimes sur la nécessité pour les prochaines élections municipales de proposer un projet intercommunal aux citoyens.

II- Divers scénarios envisagés¹²¹

Nous avons vu à travers les parties précédentes tous les constats qui peuvent être fait sur les diverses collaborations, interconnexions et relations entre les territoires interstitiels et les métropoles à l'horizon 2050. Comme nous avons pu également le voir, les points de vue diverges sur ce sujet, et il convient ainsi de présenter différents scénarios qui sont envisageables concernant ces territoires. En outre, il s'agit d'interroger l'avenir de ces territoires en matière de développement du fait métropolitain, mais aussi sur leur rôle à tenir sur les prochaines années. Pour cela, nous avons choisi de présenter les travaux du CESER Auvergne Rhône-Alpes qui a travaillé sur cette question. Par conséquent, il s'agit d'une projection de diverses évolutions possibles des territoires. Mais précisons bien que cela ne signifie pas que ces scénarios sont réels et vont se produire. Pour finir, le CESER impulse

120 JOANNES Jean-Marc, *La commune défendue par (une partie) des DG d'intercos*. 05/07/2018, [En ligne] <http://www.la.gazette.fr>

121 CESER Auvergne Rhône-Alpes, *Les villes moyennes à l'horizon 2050*, 5 décembre 2017, 50 pages.

dans son rapport un point de vue dans l'intérêt des villes moyennes et territoires interstitiels plutôt que des métropoles.

1- L'hypermétropolisation

Dans ce premier scénario, nous observons une continuité dans la concentration des emplois au sein des métropoles. Une hiérarchie s'est peu à peu mise en place entre les agglomérations et les métropoles, qui se traduit par un affaiblissement à plusieurs niveaux des villes moyennes au profit des métropoles. La dynamique de concentration urbaine est largement présente pour affronter une concurrence mondialisée et les stratégies locales existantes visent à combler des logiques de compétition entre les métropoles. Ce scénario induit donc que les métropoles sont poussées à la mise en place d'un processus de concentration / spécialisation de différentes activités. Les métropoles ont une stratégie foncière et immobilière visant à attirer des entreprises internationales tout en recherchant l'innovation dans une démarche écologique. Les métropoles prennent peu à peu l'habitude de collaborer entre elles, et signent diverses conventions pour cela. Il est précisé que les métropoles sont trop occupées à réfléchir leur attractivité à l'échelle mondiale, et ainsi ne se préoccupent guère des coopérations et relations avec les territoires locaux, qui pourraient pourtant consolider leur position internationale. De fortes tensions et contradictions apparaissent dans cette stratégie métropolitaine, notamment sur les aspects fonciers. Une nouvelle économie est en plein essor et une partie de la population est confrontée à la précarité. De ce fait, les territoires interstitiels sont réduits au rôle d'hébergement pour le compte de la métropole, et les territoires encore plus éloignés meurent petit à petit en fonction des mouvements démographiques et de leur perte croissante d'attractivité.

2- La régiopolarisation

Ce deuxième scénario projette que les villes moyennes autour des métropoles

s'organisent en archipels inter-dépendants. Il y aurait ainsi une réelle capacité à travailler en réseau pour collaborer avec les métropoles, dans le but de servir l'intérêt général en se regroupant sous forme de communauté d'intérêts. Les modes de production et de déplacement des populations y seraient pensés à échelle globale. Les activités tertiaires seraient concentrées dans les centres métropolitains autour de « grappes d'entreprises », mais articulées avec une production restant localisée dans les villes moyennes et territoires alentours. Tandis que les pôles de compétitivité et d'innovation seraient organisés au sein des archipels. Enfin, les modes de déplacement seraient minimisés au maximum en favorisant les espaces de coworking et le télé-travail. La construction d'un tel scénario serait effective avec la participation de la Région comme facilitateur.

3- Les territoires interstitiels

Ce troisième modèle consiste à mettre l'accent sur l'apparition de territoires interstitiels entre les métropoles. Ainsi, on peut imaginer qu'il pourrait à terme se produire en Nord-Isère. Dans ce cas, les villes moyennes sont tiraillées entre la gestion de leur centre bourg et le fort attrait des métropoles. Les villes moyennes sont réduites petit à petit au profit de grandes aires urbaines et les territoires interstitiels ont un rôle fondamental dans la réappropriation des espaces au profit des métropoles. De ce fait, les personnes les plus qualifiées quittent les villes moyennes pour venir s'installer dans ces petits bourgs qui deviennent de plus en plus attractifs compte tenu du fort enjeu économique impulsé par les métropoles voisines. En outre, les territoires interstitiels sont perçus comme des outils pour contrebalancer le pouvoir des métropoles et des grandes aires urbaines. Les élus locaux perçoivent donc d'un très bon œil ce changement de paradigme. Plus largement les enjeux territoriaux se déplacent et les cartes à l'échelle régionale et locale sont rebattues.

4- Une stratégie renouvelée d'aménagement

Le dernier scénario envisagé par le CESER, concerne une réinvention complète des

viles moyennes pour une conception très différente du mode d'aménagement du territoire actuel. Ainsi, les villes moyennes se développent, soutenues pas des grands plans nationaux et régionaux. Une impulsion forte est portée sur l'obligation des métropoles à aider leur territoires limitrophes dans leur développement. De ce fait, les métropoles et les grandes aires urbaines réticentes au départ de cette initiative craignent une perte de ressources qui serait néfaste à leur propre développement mais peu à peu y voient les avantages de cette méthode. Même si les métropoles restent des lieux de concentration des ressources avec une portée internationale, elles s'inscrivent désormais dans une logique plus équilibrée et collaborative avec les villes moyennes. Concernant le développement économique, chaque ville moyenne développe une spécialité en complémentarité de la métropole. Il est de plus indiqué que certaines villes moyennes dans un système de développement productif local crée ainsi une forte attractivité pour les entreprises et peuvent de fait prétendre à concurrencer les métropoles voisines. Dans ce scénario, les espaces ruraux parviennent à trouver une identité de choix. Ils s'appuient sur les richesses des villes moyennes qui les entourent pour développer considérablement une agriculture durable, locale et de qualité.

Nous pouvons conclure cette partie sur les éventuels scénarios possibles en matières d'évolution des territoires avec les métropoles par différents points. Tout d'abord, en notant que les deux premiers scénarios sont pleinement engagés dans le processus de métropolisation décrit précédemment dans l'étude. Le deuxième scénario se distingue néanmoins du premier au travers notamment de sa gouvernance partagé pour la création d'un équilibre entre les métropoles et ses territoires voisins. Dans tous les cas on saisi bien que les villes moyennes en dehors des zones d'influences de ces métropoles sont plus ou moins abandonnées et réduites à des fonctions résidentielles uniquement. Le troisième scénario quant à lui est identifié par le CESER comme un rupture forte avec le modèle actuel. Le concept de centralité est complètement remis en questions et le pouvoir est réparti différemment sur le territoire. Enfin, le quatrième et dernier scénario vise une perspective de rééquilibrage du territoire via des démarches volontaristes où les villes moyennes sont au cœur du dispositif.

III- L'intercommunalité : un outil temporaire voué à disparaître ?

Lors de l'enquête de terrain, nombre d'acteurs nous ont interpellés sur une réflexion qui n'était pas prévu en début d'étude. En effet, beaucoup pensent que l'intercommunalité est un outil temporaire dont l'objectif inavoué est de faire comprendre aux élus l'intérêt de travailler entre eux pour le bien commun. Mais qu'à terme cet outil serait voué à disparaître au profit de la multiplication des communes nouvelles. Ainsi, nous aurions de plus grandes communes gérant davantage de population ne nécessitant plus l'échelon intercommunal. De ce fait, nous avons rajouté cette question d'ouverture au sein des entretiens de manière à obtenir la vision du Nord-Isère sur cette perspective. Parmi les réponses identifiées à la question : selon vous l'intercommunalité est-elle un outil temporaire voué à disparaître au profit de grandes communes nouvelles ?

« Je me demande si l'intercommunalité va rester. Je pense que c'est un outil de transition qui montre l'intérêt de travailler ensemble, mutualiser, se doter d'une réflexion un peu portée politiquement. Mais je sais pas si c'est une fin en soit ; je serais pas étonné qu'un jour ça re-disparaisse au profit de grosses communes qui se redonnent les moyens techniques et politiques pour exister. Par contre je ne pense pas qu'on devienne un jour totalement interco car on est trop attaché à une identité locale, que ce soit géographique, patrimoniale. »¹²²

« Je vous ai donné mon sentiment qui est personnel. Il faut des communes plus fortes. Cela passe par quelque chose que la grande majorité ne veut pas mais pourtant ce serait pourtant ça la solution ».¹²³

« Je ne partage pas cela. C'est une stupidité, c'est le désir propre de certains maires. Mon seul désir en tant que Président de la Métropole est de collaborer pour répondre au mieux aux questions de nos concitoyens, le reste n'a pas d'intérêt. Et puis à quel horizon ? En attendant que ça vienne, vous êtes là vous attendez ? Non, la commune est et restera. Les pouvoirs des maires vont évoluer, qu'il y ait des regroupements de communes oui, mais dans les années 60 au Québec on a regroupé toutes les communes d'autorité : le bilan est contrasté. Ils sont en train de se re-fragmenter. Il faut être à la bonne taille pour être à la bonne proximité. Il ne faut pas être trop gros : 49 communes c'est bien. Il doit y avoir une capacité à gouverner. Il faut un juste milieu. Paris ne fonctionne pas car c'est monstrueux, quelle gouvernance vous avez ? »¹²⁴

122 Agent responsable d'un pôle habitat et aménagement du territoire d'une Communauté de Communes.

123 Directeur Général des Services d'une Communauté de Communes d'environ 55000 habitants.

124 Président d'une Métropole interrogé.

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

*« L'échelle intercommunale prend le dessus sur le niveau communal et cette dynamique va se poursuivre dans la durée. La France aux 36000 communes est révolue, pour la première fois on est passé sous ce seuil. Pour autant la commune n'a pas encore disparue, elle reste l'entité de référence des habitants qui tiennent encore fortement à leur commune. Mais l'intercommunalité a dessiné la carte de nouveaux territoires, bassin de vie. Ces réalités ne sont pas inconnues dans le monde rural qui fonctionne beaucoup par territoire traditionnel. La notion de « pays » est encore très présente, ces périmètres constitués par les pays forment les premiers découpages intercommunaux. Les intercos rurales ont tout intérêt à ce que l'identité du territoire soit forte et supplante celle des communes ».*¹²⁵

D'une manière générale les personnes interrogées sont d'accord sur le fait que la France aura des difficultés à sortir complètement de l'identité communale, car aujourd'hui certaines intercommunalités ont notamment du mal à avoir une identité propre, du fait pour certaines de leur position d'entre deux métropoles. Pourtant, le constat est clair, l'intercommunalité, jusqu'à présent, est un outil qui offre un certain nombre de services à la population que les communes ne peuvent plus assurer elles-mêmes. Cela n'empêche pas certaines personnes de penser que les très petites communes vivent leurs dernières heures et qu'à terme des fusions entre elles seront inévitables. Ainsi, on peut imaginer des intercommunalités avec une quinzaine de grosses communes qui reprendront un vrai rôle en matière de compétence politique, technique, ingénierie. Les avis divergent sur la question, mais le consensus réside dans le fait que quoi qu'il arrive l'échelon communal aura du mal à disparaître.

Le regroupement de commune est souvent interrogé par les chercheurs et universitaires, à l'image de Max-André Delannoy, Jérôme Rieu et Frédérique Pallez qui se questionnent sur l'objectif à terme de ces regroupements *« le but sous-jacent est-il de mettre en place un nouveau modèle d'organisation territoriale passant par une quasi-disparition des communes »*¹²⁶.

Peut-on cependant en conclure que si il devait y avoir une alternative à

125 Directeur Général des Services d'une Communauté d'Agglomération de plus de 90 000 habitants.

126 DELANNOY Max-André, RIEU Jérôme, PALLEZ Frédérique. *Intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs*. In: Politiques et management public, vol.22, n°2, 2004. « Une génération de réformes en management public : et après ? » Actes du treizième colloque international – Strasbourg, jeudi 24 et vendredi 25 novembre 2003 – Tome 1. p. 75-93.

l'intercommunalité ce serait la commune nouvelle ? Il est évident que l'objectif de cette formule créé par le législateur par la loi de réforme des collectivités territoriales a pour objectif de relancer les potentialités de réaménagement de cet échelon communal historique.¹²⁷ Quoi qu'il en soit il faut désormais une refondation de la relation commune-intercommunalité. Le regroupement communal a été un échec au milieu des années 70. D'autres pays l'ont fait assez naturellement, les pays plutôt protestants, communistes, du Nord. À partir de là, l'État a misé sur l'intercommunalité comme un élément de rationalisation, d'organisation territoriale. C'est un choix fait à partir du moment où l'on a commencé à voter des lois de décentralisation. Il fallait des personnes qui soient en capacité d'assumer cette décentralisation. Cela ne pouvait pas être les 36000 communes. L'idée était de regrouper les communes pour leur permettre d'assumer, et après de monter en puissance via leur intercommunalité. En outre, si l'intercommunalité disparaîtra un jour, à l'image de sa création, cela prendra du temps. Mais comme nous le rappelle certains élus et DGS interrogés, « *peut-être est-ce un processus avec un début et une fin pour permettre en effet cette évolution qui a été évitée depuis quasiment 1000 ans d'histoire* ». Quoi qu'il en soit on peut imaginer qu'il faudra en effet un siècle pour repartir sur une organisation qui aura du sens pour les milles prochaines années.

127 GRISON Jean-Baptiste. « *L'équipement des espaces ruraux face à l'émission communal : quelle réponse des découpages intercommunaux ?* », *Norois*, 230, 2014, p.41-56.

CONCLUSION

Cette étude est le résultat d'un an d'enquête de terrain couplée à diverses recherches universitaires. L'objectif n'est pas d'apporter une réponse précise sur le devenir des intercommunalités mais d'éclairer le lecteur sur le sujet. Ainsi, ce mémoire se veut être à la fois un retour sur la vision de différents acteurs et élus de l'intercommunalité, additionné à une large base documentaire universitaire et technique.

Si on constate bien une volonté de collaborer en majorité avec les métropoles, les élus se heurtent quand même à plusieurs freins. La collaboration semble avoir des effets davantage positifs que négatifs sur le développement des territoires interstitiels. On peut donc imaginer que la tendance va être à l'augmentation de ces rapports car nous sommes à un moment charnière. En effet nous sommes à la fin des réformes territoriales, et l'heure est aujourd'hui à la conception des territoires. Reste aux élus locaux à se concentrer sur la réponse aux besoins des habitants en prenant en compte les réalités des bassins de vie, davantage que sur les jeux de pouvoirs entre couleurs politiques.

Avant de mener cette étude, ma vision était très claire : les intercommunalités ne devaient pas faire cavalier seul. À la fin de ce travail de recherche, ma conclusion objective couplée à mon avis personnel, est que l'échelon communal seul n'est plus suffisant, et qu'il faut cesser la politique du clocher. Les élus doivent avoir une vision élargie du territoire. Certes beaucoup d'élus ont cette volonté, mais il persiste pour certains un manque de formation à raisonner à plus grande envergure. De plus, que l'on soit d'accord ou non, lorsque l'on est un territoire situé entre deux métropoles, on ne peut pas faire un autre choix que celui de la collaboration. Le contraire serait privé la population d'atouts en matières sociale, culturelle, économique. L'aire métropolitaine a une influence et une carrure internationale telles que si une intercommunalité veut lui résister, elle prend le risque de devenir le « village d'Astérix ». Sans aucun jugement ni conclusion rapide, au vu du fort développement de la métropole, est-ce responsable de vouloir y résister ?

Enfin, le terme de « territoire interstitiel » est en train de naître et d'évoluer dans le débat politique. Le Nord-Isère répond parfaitement à cette définition puisqu'il n'est pas à

proximité d'une métropole, mais entre deux. La chance pour ce territoire réside dans le fait que les élus peuvent choisir la métropole avec laquelle ils souhaitent collaborer, en fonction de leurs réalités territoriales et de leur identité. Notons par ailleurs, qu'il peut être intéressant d'effectuer une seconde étude davantage centrée sur l'identité de territoire : qu'est-ce que le Nord-Isère ? Comment se définit-il ?

En outre, nous avons vu qu'il y avait quelques années auparavant une fracture territoriale entre le rural et l'urbain. Mais à ce jour les deux ne sont plus antinomiques, puisqu'avec le développement des métropoles, le besoin d'espace rural se fait ressentir. Le rural a donc pleinement son rôle à jouer dans ce développement et va même être considéré comme un atout. Christophe Ferrari va jusqu'à considérer la Métro comme une « *métropole rurale* ». Derrière ce terme, il est clair qu'une métropole n'est pas rurale, mais la Métro se compose de communes rurales et montagnardes, et ces territoires limitrophes sont également ruraux, tel que le Vercors. On peut en déduire que le Président de la métropole de Grenoble a saisi les avantages à bénéficier de territoires ruraux à proximité. De plus, au-delà de l'espace disponible, les territoires ruraux sont aussi garants de l'image d'une certaine qualité de vie dans des agglomérations de plus en plus décriées en raison de la pollution.

Enfin, nous pouvons résumer que la collaboration a divers visages : politique, économique, social, mais dans tous les cas, un des premiers enjeux semble être l'accessibilité, la mobilité et la proximité. Car même si ces termes ne sont pas appréciés par l'ensemble des élus Nord-Isérois, ce territoire interstitiel est avant tout un territoire connecteur. En effet, on peut imaginer qu'à l'avenir le Grand Lyon s'étendra sur tout le Nord-Isère jusqu'aux frontières de la Métro, les deux métropoles seront donc connectées et riche en mobilités, notamment l'activité économique. À ce jour les mobilités manquent de moyens, quand bien même les flux existent.

Pour finir, si certains élus persistent à vouloir collaborer avec les métropoles, on peut imaginer qu'un changement du mode de gouvernance des intercommunalités, et notamment par la proposition d'une élection au suffrage universel direct obligera davantage les politiques à murir des projets intercommunaux, via lesquels les interconnexions et interdépendances seront forcément mise en évidence si les élus souhaitent faire bénéficier d'un service public

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

de qualité à leur population, dans un contexte de réduction budgétaire. Nos territoires sont en plein bouleversement en matière d'aménagement, et la clé d'impulsion de cette dynamique semble être entre les mains des métropoles via leur influence. Cela, l'Etat l'a bien compris, en ordonnant chaque année une injonction à collaborer via divers lois et outils car ces collaborations régionales peuvent-elles à terme être l'avenir de la décentralisation ?

Liste des sigles

ADGCF : Association des Directeurs Généraux des Communautés de France

BIC : Bièvre Isère Communauté (Communauté de Communes)

CAPI : Communauté d'Agglomération Porte de l'Isère

CCAS : Centre Communal d'Action Sociale.

CCPA : Conseil Consultatif des Personnes Âgées

CCS : Conseil Consultatif de Secteur

CCU : Comité Consultatif d'Urbanisme

CDCI : Commission Départementale de Coopération Intercommunale

CESER : Conseil Économique, Social et Environnemental Régional

CGET : Commissariat Général à l'Égalité des Territoires

CJE : Citoyens Jeunes Échirolles

CLEJ : Conseil Local pour l'Enfance et la Jeunesse

CLUQ : Le Comité de Liaison des Unions de Quartiers

CNDP : Commission Nationale du Débat Public

CODEVNI : Conseil de Développement du Nord-Isère

DATAR : Délégation Interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale

DGS : Directeur Général des Services.

ELAN : Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique (relatif à la loi)

EPCI : Établissement Public de Coopération Intercommunale

FEDER : Fond Européen de Développement Régional

GEMAPI : Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

IHEDAT : Institut des Hautes Études de Développement et d'Aménagement du Territoire

INSEE : Institut National de la Statistique et des Études Economiques

LOM : Loi d'Orientation des Mobilités

MAPTAM : Modernisation de l'Action Publique Territoriale et Affirmation des Métropoles (relatif à la loi)

METRO : Communauté d'agglomération de Grenoble Alpes Métropole

NOTRe : Nouvelle Organisation Territoriale de la République (relatif à la loi)

ONU : Organisation des Nations Unis

PER : Pôle d'Excellence Rural

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PLUi : Plan Local d'Urbanisme Intercommunal

R&D : Recherche et Développement

RCT : Réforme des Collectivités Territoriales

SCOT : Schéma de COhérence Territoriale

SDCI : Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale

SIVOM : Syndicat Intercommunal à VOcation Multiple

SIVU : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique

SRADDET: Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires

SRU : Solidarité et Renouvellement Urbain (relatif à la loi)

UNESCO : United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, soit en français l'Organisation des Nations Unis pour l'Education, la Science et la Culture

VDD : Vals Du Dauphiné (Communauté de Communes)

Lexique

Bassin de vie : « *Le découpage de la France "en bassins de vie" a été réalisé pour faciliter la compréhension de la structuration du territoire de la France métropolitaine. Le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants. Les services et équipements de la vie courante servant à définir les bassins de vie sont classés en 6 grands domaines: services aux particuliers ; commerce ; enseignement ; santé ; sports, loisirs et culture ; transports. [...] Avant 2012, la définition du bassin de vie comportait une référence à l'emploi : "Le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès à la fois aux équipements de la vie courante et à l'emploi" .» Insee.*

Démocratie participative : « *La démocratie participative désigne l'ensemble des dispositifs et des procédures qui permettent d'augmenter l'implication des citoyens dans la vie politique et d'accroître leur rôle dans les prises de décision. » Toupie.org.*

Discrimination positive : « *Le but de la discrimination positive est de favoriser certains groupes de personnes victimes de discriminations systématiques (liées à l'origine ethnique ou sociale, à des critères religieux, culturels, etc.) ; c'est une politique qui vise donc à rétablir l'égalité des chances. » Larousse.*

Gouvernance territoriale : « *La gouvernance territoriale désigne un mode de gestion politique locale. Elle s'appuie sur la mobilisation des ressources humaines, sur la capacité à réguler un territoire dans le cadre d'un système partenarial avec des acteurs multiples. Elle veille à ce que les priorités politiques, sociales et économiques soient fondées sur un large consensus social et à ce que les voix des plus démunis puissent se faire entendre. C'est un chantier de recherche qui permet de formuler des questions : Comment les collectivités locales peuvent-elles améliorer les conditions de vie de leurs administrés ? De quelle manière leur rendent-elles des comptes, quelle transparence donnent-elles à leurs activités ? De quelle manière la démocratie locale, l'implication des différents acteurs, peuvent-elles s'exercer ? » Géoconfluences.*

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

Intérêt communautaire : « *L'intérêt communautaire permet de tracer, dans un souci de lisibilité, les axes d'intervention clairs de la communauté. Il s'analyse comme la ligne de partage, au sein d'une compétence, entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau des communes ; il y détermine ainsi le périmètre fonctionnel du groupement d'une part, de ses communes membres d'autre part. C'est le moyen, pour certaines compétences énumérées par la loi, de laisser au niveau communal des compétences de proximité et de transférer à l'EPCI les missions, qui par leur coût, leur technicité, leur ampleur ou leur caractère structurant, s'inscrivent dans une logique intercommunale (mutualisation des moyens, réalisation d'économies d'échelle et élaboration d'un projet de développement sur des périmètres pertinents). L'intérêt communautaire ne concerne que certaines compétences obligatoires ou optionnelles expressément et limitativement énumérées par la loi. Pour les autres, notamment les compétences en matière de schéma de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, eau, assainissement, ordures ménagères et organisation des transports urbains, la loi impose un transfert total : toute utilisation de la notion d'intérêt communautaire pour moduler l'intensité du transfert de ces compétences serait donc illégale.* » Collectivités-locales.gouv.

Métropolisation : « *La métropolisation est un processus qui affecte la ville dans ses formes et dans ses fonctions. [Elle] désigne le mouvement de concentration de populations, d'activités, de valeur dans des ensembles urbains de grande taille. Les facteurs de la métropolisation sont divers : économies d'échelle et d'agglomération, avantages comparatifs, besoins d'accessibilités aux réseaux [...]. En s'inscrivant dans les réseaux de l'économie mondiale, la métropolisation modifie l'ancrage local, régional ou national d'une ville. La métropolisation amplifie un certain nombre d'enjeux d'aménagement liés à l'étalement urbain, aux mobilités croissantes et à l'augmentation de nuisances (pollution, engorgement). L'ensemble réinterroge aussi les modes de gouvernance urbaine.* » Géoconfluence.

Principe de subsidiarité : « *En politique, le principe de subsidiarité est le principe selon lequel une responsabilité doit être prise par le plus petit niveau d'autorité publique compétent pour résoudre le problème. C'est donc, pour l'action publique, la recherche du*

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

niveau le plus pertinent et le plus proche des citoyens. Il conduit à ne pas faire à un échelon plus élevé ce qui peut être fait avec la même efficacité à un échelon plus bas. Le niveau supérieur n'intervient que si le problème excède les capacités du niveau inférieur. En matière de décentralisation, le principe de subsidiarité conduit l'État à déléguer certains de ses pouvoirs aux collectivités territoriales lorsqu'il considère qu'elles sont mieux à même de les assumer, compte tenu de leur proximité aux citoyens. » Toupie.org.

Table des annexes

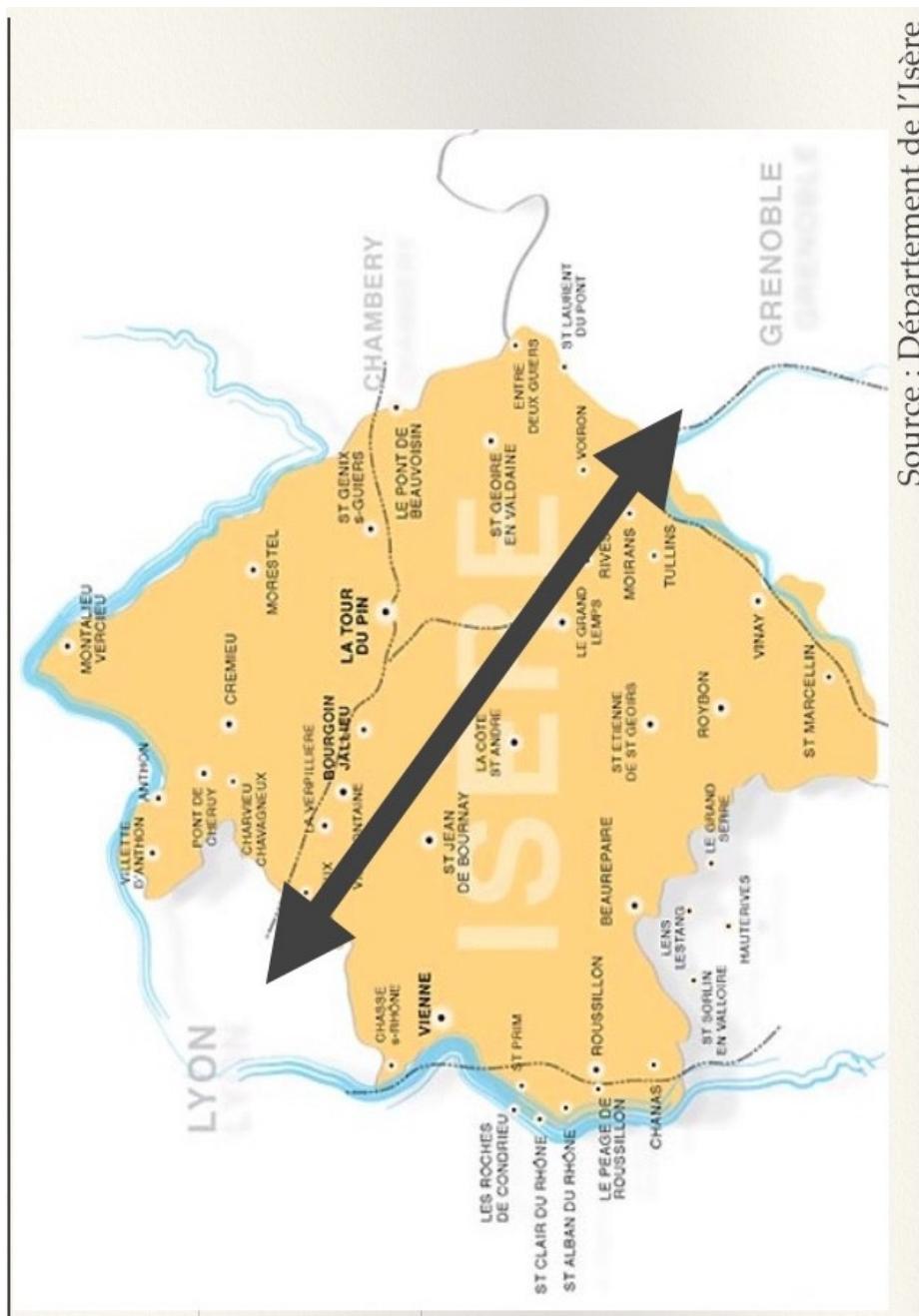
Annexe 1 – Le territoire du Nord-Isère au sens de l'étude.....	102
Annexe 2 – Grille d'entretien.....	105
Annexe 3 – Restitution partielle des entretiens.....	109
Annexe 4 – Étude de l'INSEE Auvergne Rhône-Alpes sur les villes moyennes dans un réseau métropolitain.....	125
Annexe 5 – Courrier du Premier Ministre à destination des Préfets de Région (Exemple Région Occitanie).....	130
Annexe 6 – Les différentes formes d'intercommunalités.....	134
Annexe 7 – Le rapport de France Stratégie.....	136
Annexe 8 – Présentation des flux des territoires interrogés avec les métropoles.....	149
Annexe 9 – Présentation du SRADDET.....	165
Annexe 10 – Courrier du Président de la République	170

Annexe 1 – Le territoire du Nord-Isère au sens de l'étude

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

La carte ci-dessous représente le territoire du département de l'Isère, tel qu'il est administrativement découpé. La division géographique en deux que nous constatons ne correspond pas à une identité Nord-Iséroise telle que définit par les acteurs, élus et habitants. Vienne agglomération n'est pas dans le Nord-Isère identitaire selon les sondages citoyens.

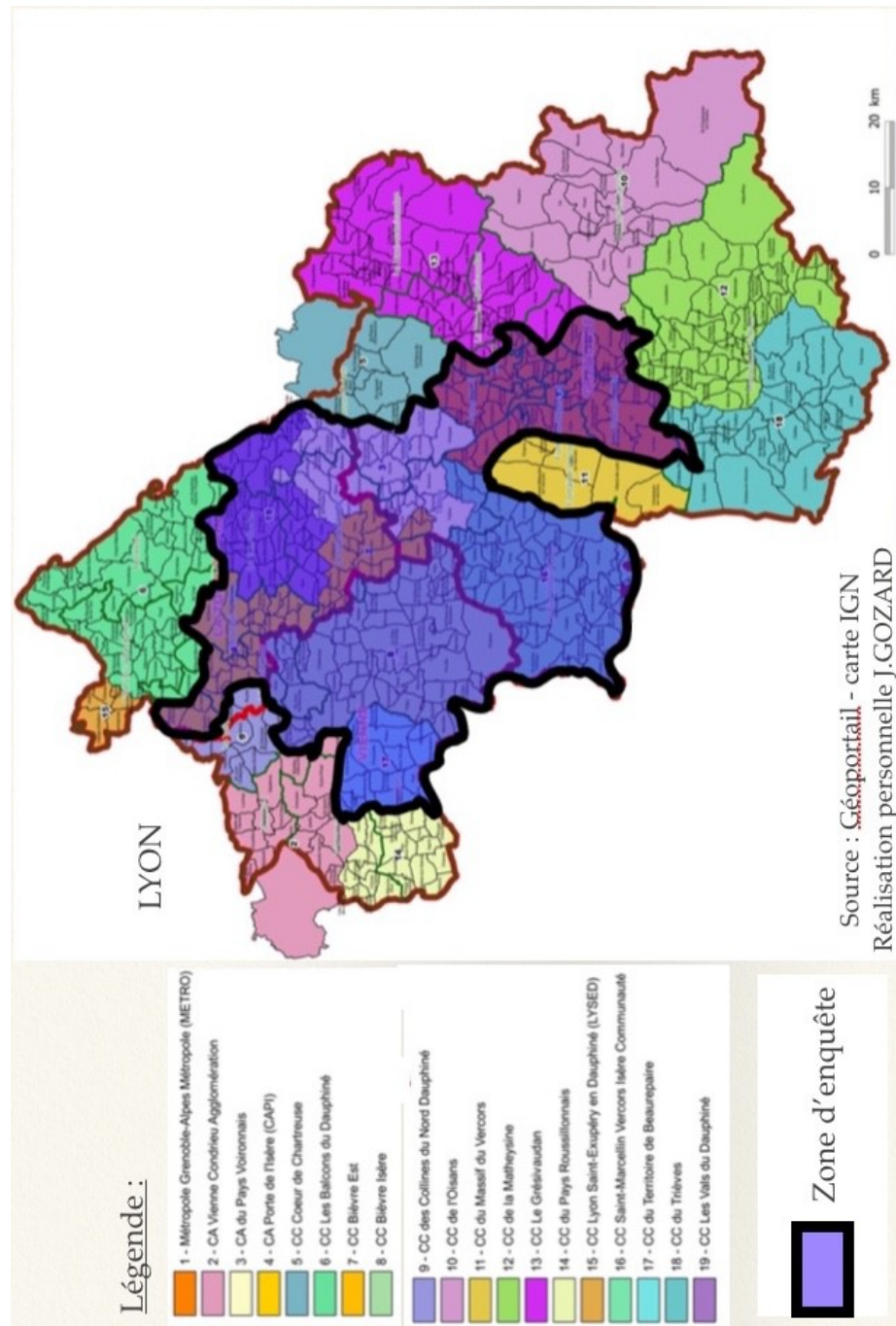
Carte administrative du Nord-Isère



Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

La carte ci-dessous représente le Nord-Isère tel qu'il est décrit dans la présente étude car il correspond au terrain d'enquête. Il serait intéressant de réaliser un travail de terrain pour définir l'aspect « interdentaire » du Nord-Isère.

Le Nord-Isère comme terrain d'enquête



Annexe 2 – Grille d'entretien

Travail de recherche – Jonathan GOZARD – Janvier à Juin 2018

Grille de questions à destination des acteurs institutionnels et opérationnels des intercommunalités

→ Lancement de l'entretien à travers une brève présentation du sujet : les intercommunalités face aux blocs métropolitains.

→ Présentation de la démarche : entretiens semi-directifs

QUESTIONS	QUESTIONS DE RELANCE
A propos de la personne interrogée	
Pouvez-vous vous présenter ?	Nom, prénom, fonction(s) précises, mandat(s) ? Depuis quand ? Expériences ?
Notions du thème	
Pouvez-vous donner une définition brève de l'intercommunalité ?	Pourquoi cette définition ? Quels messages ?
Pouvez-vous donner une définition de « blocs métropolitains » ?	Pourquoi cette définition ? Quels messages ?
Généralités	
Selon-vous quels sont les impacts de la loi Notre et Maptam	Impacts concrets ? Difficultés rencontrées, naissances et insoupçonnées ?
Quels sont les accompagnements de l'Etat pour la mise en place de ces lois ?	Dispositifs ? Financements ? Moyens ?
Quels sont les dispositifs lancés par l'Etat pour le développement des intercommunalités rurales ?	Efficacité ? Pertinence ? Manques ? Ce qu'il faut garder ? Quelle mise en œuvre ? Quels résultats ?
L'augmentation de périmètre des intercommunalités est-il un frein à leur développement ou un atout ? <i>Frein O Atout O</i>	Si frein pourquoi ? Si atout à travers quoi ?
Selon-vous quelles compétences doivent être renforcées en priorité pour le développement des intercommunalités ?	Economiques ? Sociales ? Autres ?

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

Travail de recherche – Jonathan GOZARD – Janvier à Juin 2018

Réalités territoriales rurales	
On parle de plus en plus de « nouveaux enjeux territoriaux », selon-vous quels sont-ils ?	Dans votre collectivité ?
Avez-vous identifié au sein de votre collectivité des « pôles d'excellence » <i>Oui O Non O</i>	Lesquels ?
Font-ils partie intégrante d'une stratégie d'innovation ? <i>Oui O Non O</i>	Besoin d'innover ? Pourquoi ?
Selon-vous ces intercommunalités élargies (périmètre, pôle d'excellence, etc) nécessitent-elles une montée en compétence des élu(e)s ?	Postures ? Rôle de manager / gestionnaire ? Enjeux politiques plus larges ?
Travaillez-vous en lien avec les intercommunalités voisines ? <i>Oui O Non O</i>	Actions et politiques communes ? Négociations ? Discussions ?
On arrive aujourd'hui au terme des dispositifs engagés par l'Etat en matière d'égalité des territoires, il est dit que le rural en a été le grand bénéficiaire, qu'en pensez vous ?	
Face aux métropoles	
Existe t-il une fracture territoriale entre le rurale et l'urbain ? <i>Oui O Non O</i> Par quoi s'exprime telle ?	Si oui, faut-il cultiver ou résorber cette facture ? <i>Cultiver O Résorber O</i> Economie ? Dispositifs ? Moyens ?
Selon vous le développement des intercommunalités rurales passe-t-il par une collaboration avec les métropoles ou par un renforcement de l'ancrage local ? <i>Collaboration O Ancrage O Les deux O</i>	Justifier le choix Est-ce immuable ?
Le développement des intercommunalités rurales doit-il passer par plus de proximité ou plus de mobilité ? <i>Proximité O Mobilité O</i>	En matière de service public ? Justifier le choix
Quelle place pensez-vous occuper face aux blocs métropolitains ?	Enclavée ? Concurrence ? Complémentarité ?

Travail de recherche – Jonathan GOZARD – Janvier à Juin 2018

<p>Dédiez-vous des stratégies et des politiques publiques pour faire face aux blocs métropolitains ? <i>Oui O Non O</i></p>	<p>Lesquelles ?</p>
<p>Perspectives d'avenir</p>	
<p>Que pensez-vous de cette citation « Le rural a besoin de l'urbain pour exister et vice-versa. » ?</p>	
<p>On parle de moins en moins de la commune de Lyon ou de Grenoble mais beaucoup plus de leur échelle intercommunale : Grand Lyon et Métro. Pensez-vous qu'il en sera de même pour le rural ?</p>	<p>Les communes sont-elles vouées à disparaître au profit des intercommunalités ?</p>
<p>Avez-vous d'autres éléments à ajouter ?</p>	

Annexe 3 – Restitution partielle des entretiens

INFORMATION

Suite à la demande de nombreuses personnes interrogées, l'ensemble des entretiens utilisés dans le mémoire sont rendus anonymes. De plus, dans un objectif de clarté, seul quelques entretiens (les plus significatifs pour l'étude) seront ici retranscrits.

Restitution partielle d'entretien n°1 : DGS d'une intercommunalité rurale

Pourriez me donner la définition que vous avez de « l'intercommunalité » et « bloc métropolitain » :

Sur l'intercommunalité il y a l'aspect réglementaire avec les compétences obligatoires. Il y aussi la vision que l'on a de l'interco sur un territoire : et au fond c'est se regrouper, se mettre ensemble, mutualiser ses moyens pour dire qu'à plusieurs on peut faire mieux que tout seul dans son coin. Je suis tenté de dire que c'est la notion d'équipe qui permet de pouvoir faire ensemble en mutualisant des choses que l'on ne pourrait pas faire seul dans une commune. Sur des territoires il me semble en tout cas que dans la quotidienneté l'intercommunalité est plus présente dans la vie des habitants. Le territoire est déjà plus urbain, et je serais presque prêt à soupçonner que quand on est sur la Métro on voit encore moins ce que fait au fond la Métropole dans le quotidien des gens, même si sur certains aspects les compétences sont parfois un peu les mêmes. Mais j'ai l'impression que dans la quotidienneté, on voit plus la présence de l'intercommunalité. C'est ce qui permet à mon sens de pouvoir mettre en place certaines politiques intercommunales parce que les communes seules n'ont pas forcément les moyens de le faire. Donc au fond c'est plus compliqué de monter un projet collectif dès lors qu'on a des communes qui ont plus de moyens. Sur un territoire, je veux dire une intercommunalité on va dire plus rurale, je pense en tout cas que ça permet d'offrir des services à la population que l'on ne pourrait pas mettre en place si c'était les communes seules qui essayaient de leur faire. C'est ça l'intérêt de l'intercommunalité. Après forcément il y a une vraie volonté politique de faire ou pas territoire. Mais en tout cas il y a des élus qui ont envie que les choses avancent et que l'on puisse offrir des services à la population, ça peut passer que par l'interco parce que les petites communes ont beaucoup moins de moyens. Après ne pas oublier pourquoi on fait tout ça et bien replacer au cœur du débat l'habitant et le service à la population.

Après le bloc métropolitain, c'est au fond revenir sur ce qu'est la Métropole : c'est plutôt un grand bassin de vie et d'emploi qui a des services ou des activités tertiaires que l'on ne retrouve pas sur d'autres territoires, donc qui joue un sorte de rôle moteur pour toute une région. Je pense à Lyon, dans une moindre mesure à Grenoble, où les Métropoles ont un certain nombre de services : ça peut être toute la finance tertiaire, tout ce qui est hospitalier, administratif, bancaire. Avoir un certain niveau de services et d'activité économique qui constitue une réelle dynamique à l'échelle de la région, avec une influence forcément sur son grand territoire.

Quels impacts la loi NOTRe a t'elle eu sur votre territoire :

La loi NOTRe a fait rentrer un certain nombre de choses qui sont graduées dans le temps où on sent bien qu'il y avait l'accueil des gens du voyage, toute l'économie au niveau des intercommunalités, l'eau, l'assainissement, donc on sent quand même qu'il y a quelques adaptations de dernière minute. Je suis sûr qu'on oublie des choses mais il y a des impacts majeurs qui font que cela a quand même eu des impacts majeurs aussi dans le travail que l'on a fait sur le territoire. Et c'est toute la difficulté d'expliquer ce qui est en lien avec la fusion et ce qui est en lien avec les appels de la loi. Moi je trouve que c'est qu'une vision technique mais il faut voir que la loi NOTRe a été adoptée le 7 août donc vous imaginez bien qu'il a fallu trouver un accord rapide entre le Sénat et l'Assemblée Nationale mais que les premiers textes de la loi allaient beaucoup plus loin.

Donc elle a fait bouger les curseurs, pas forcément tant que ça sur certains aspects, elle aurait pu aller plus loin. Moi je pense qu'on oublie toujours la commune dans cette affaire. On a une vision un peu technocratique : plus on est grand, plus on mutualise et plus ce sera efficace.

Justement, augmentation de périmètre ? A première vue est-ce que ce serait plutôt un frein ou un atout ?

Je pense qu'il y a plusieurs aspects derrière ça. Le premier malgré tout c'est que l'émiéttage c'est un

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

vrai sujet. Il l'était pour les intercos mais on l'a aussi maintenu pour les communes, donc les 36000 communes, soit c'est une exception française, mais à mon avis, pendant combien de temps la France aura les moyens de se payer ça ? Au sein des intercos, bien sur que pour pouvoir mettre en place des politiques du niveau qu'on a aujourd'hui dans une interco comme la notre, je pense qu'il y a un poids minimum (j'aime pas bien le terme), il y a une taille minimale, des moyens financiers minimums, qui donnent une certaine pertinence à un moment à avoir la compétence en question. Et pour le coup, moi je suis convaincu de l'intérêt d'un seuil minimum. Quelle est la bonne échelle pour proposer les politiques publiques sur le territoire ? Moi je trouve que ceux qui ont fait un travail admirable sur ce point là c'est Annecy. Annecy a fait un truc fabuleux et ça je vous conseille vivement d'aller au moins voir ce qu'ils ont fait. Jean Luc Rigaut qui est Maire d'Annecy il a fait une commune nouvelle. Ils ont aussi revu l'interco du Grand Annecy, et qu'est-ce qu'ils ont fait ? Sans rentrer dans l'interco : que des grandes communes. C'est-à-dire que toutes les intercos se sont transformées en communes nouvelles. Et ils ont réduit le nombre de communes dans l'interco. Moi je pense que ça c'est une intelligence de projet de territoire, c'est une intelligence politique. Et ça veut dire quoi ? Ça veut dire que comme on ne veut pas toucher à la commune, on est en train de faire des ensembles simplifiés au niveau intercommunal mais auxquels on ne facilite pas la tâche de fonctionnement et de gouvernance. Parce qu'il y a beaucoup trop de communes, et alors je vais oser le dire : il y a beaucoup trop de petites communes. Et je ne suis pas dans la logique de vouloir tuer la commune, bien au contraire. Donnons beaucoup plus de moyens aux communes pour que l'échelle de proximité reste bien à la commune (2000/3000 habitants), qu'elle ait les moyens financiers, des moyens d'ingénierie, des moyens de répondre à la proximité, à la population. Et de fait, on a des communes beaucoup plus fortes qui entrent à l'interco, le débat est beaucoup plus simple au niveau de l'intercommunalité et surtout on a un vrai deal entre qui porte telle politique ou telle politique entre l'interco et la commune. Et moi je pense que c'est ce qu'a réussi Annecy, et vraiment de façon intelligente.

Alors on peut pas dire que l'augmentation du périmètre des intercos est un frein au développement ou un atout. Je pense que globalement il est un atout, après faut-il faire des super-intercommunalités ? Ça c'est un autre sujet.

Je pense que sur le territoire aujourd'hui, par delà le fait qu'il y a eu un effort financier demandé et qui fait que nous les fusions ont permis d'amortir grandement l'effort financier demandé à côté, d'optimiser les dépenses, de rationaliser un certain nombre de choses, ça a permis de passer ce cap là, dans des conditions certes difficiles, mais on l'a quand même passé et c'est grâce à la fusion. On aurait été les 3 ou 4 interco initiales : les uns et les autres ont auraient du certainement supprimer certaines politiques. Il y a aussi eu un peu de chance dans tout ça : on avait un niveau d'équipement de certains territoires qui été différencié.

Et puis l'autre problème c'est que, sont passées par là les économies draconiennes qui ont été demandées, et ça c'est hors les fusions, du plan du gouvernement Valls, à supprimer les 13,5 milliards aux collectivités au travers des dotations, et nous au passage ils nous piquent 3 millions 7 depuis 4 ans. On en est là aujourd'hui, donc c'est ça la difficulté aussi.

Qu'elles sont les compétences qui doivent être renforcées en priorité ?

Je reviens à ce que j'ai dit tout à l'heure : qu'est-ce qu'on peut mieux faire ensemble ? C'est un peu comme la question de l'Europe, c'est cette question de la subsidiarité. Où est-ce que la politique de l'intercommunalité est la meilleure ? Et pour le coup cela renvoi à des compétences qui sortent de la seule limite du champ communal. La liste elle est facile, ça va être l'économie, l'eau, l'assainissement, les déplacements, l'urbanisme, l'habitat. Mais après ça veut dire aussi : quelle est la stratégie de l'équipement du territoire ? Et là dans les zones rurales une nouvelle fois ça pose la question. Parce que quand on est sur des territoires très urbains dans des communes riches, elles ont toutes leur piscine, leur gymnase, leur salle des fêtes. Sauf que ça marche pas comme ça sur un territoire rural où il n'y a pas tout. Comment on structure le territoire pour que les gens puissent profiter de services

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

publics ? On n'a pas les moyens donc c'est là que l'interco a son rôle à jouer. Donc c'est cette notion de subsidiarité à un moment qui est : comment on fait mieux quand on est à plusieurs ? C'est à travers cette notion que les élus devraient raisonner.

Si on rentre plus dans le détails de l'interco est-ce que vous diriez que l'on peut identifier dans votre territoire des pôles d'excellence, qui sont à valoriser, que n'auraient pas les autres territoires alentours ?

Le PLH. Le PLH c'est un mode de fonctionnement quand même qui a été copié par le Département. On a une logique d'anonymisation de nos demandes. Je pense qu'on est un territoire pas en retard sur cet aspect là. Alors que le territoire n'était pas forcément aidé il y a encore quelque temps sur l'habitat. Et le PLH a réellement donné une nouvelle dynamique sur cette partie du territoire et moi je suis assez confiant sur la suite à venir quand on va avoir adopté un PLH sur tout le territoire. Donc PLH, CLH ça a vraiment créé une dynamique. Après on n'est pas les seuls là dedans mais sur l'Isère c'est quand même pas mal. En tout cas moi j'aurais pas cru qu'on aille aussi vite. Le PLUi franchement c'était pas donné, on en était très loin. Après on a un réseau lecture publique qui est plutôt pris aussi en exemple. On a 11000 adhérents sur un territoire de 55000 habitants ça veut dire que 1 habitant sur 5 est adhérent à la médiathèque. Je pense qu'on peut en parler, c'est un vrai sujet sur lequel on fait preuve de réussite. Après dire qu'on est sur des pôles d'excellence... je pense qu'on fait bien notre boulot, à notre échelle.

On était beaucoup sur l'aspect compétence, si on repart un peu sur l'aspect périmètre justement : des petites communes de 400 / 500 habitants se retrouvent dans des grosses intercommunalités de 55 communes. Est-ce que vous pensez aujourd'hui qu'il y aurait besoin d'une augmentation vis-à-vis des élus, de compétences ?

Les élus, je crois, dans les communes, surtout dans les petites communes, sont élus municipaux. Alors effectivement ils viennent à l'interco et là y a un grand cap, et les problématiques, et les budgets : tout est très différent. Comme le Président le dit très bien : moi quand je viens de ma petite interco à la Région, je parle d'autres choses, le budget c'est 3 milliards et demi donc on est loin du compte. Comment on fait rentrer les membres du bureau dans le truc ? Après les autres élus il faut autant que faire se peut les informer. Nous, toute notre difficulté et la stratégie qu'essai d'avoir le Président la-dessus me paraît intéressante, c'est d'informer le plus grand nombre d'élus municipaux : alors c'est par la news-letter qu'on envoie aux élus ; par des réunions qu'on fait auprès des élus municipaux : 1 à 2 réunions de revue d'avancement des projets par an, c'est des documents qu'on prépare quand on fait le bilan d'activité. On essaie de pas mal communiquer auprès de l'ensemble des élus : plus de 800 élus sur le territoire pour qu'ils aient le maximum d'informations de l'activité de l'intercommunalité. Après on a quand même pas loin de 260 élus qui sont membres de commissions. Donc la stratégie ça a été d'ouvrir les commissions thématiques aux élus municipaux. Vous avez des collectivités, des intercommunalités qui ferment plutôt leurs commissions aux élus communautaires. Alors y a moins de monde, mais du coup ça reste très communautaire. Et cette ouverture c'est tout l'enjeu de permettre d'avoir le plus d'informations auprès des élus municipaux.

Est-ce que vous travaillez en lien avec des intercommunalités voisines ?

De plus en plus. On travaillait les uns et les autres avec nos voisins quand on était dans nos petits périmètres. On voit déjà qu'avec Vienne Agglo et la CAPI on commence à travailler pas mal ensemble. On a des problématiques de dossiers à traiter ensemble. Pour prendre l'exemple de l'eau et l'assainissement, avec la CAPI on a 2 / 3 trucs à régler sur les syndicats de distribution des eaux potables. On aura plein de choses à voir avec nos voisins s'est évident. Et là pour le coup c'est vrai aussi qu'un périmètre il est ce qu'il est. Donc comment à la frange de ces périmètres on travaille avec les intercos pour qu'une nouvelle fois l'habitant ait le service qu'il entend avoir en étant là où il habite.

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

Je reviens toujours à mon habitant qui est le cœur du truc. Ça me paraît important. Donc ça vaut pour les déplacements, ça vaut pour plein de choses.

Selon-vous l'idée est plutôt un renforcement de notre ancrage local, notre identité, notre ADN ou est-ce que nous devons aller vers une meilleure collaboration avec les métropoles et aller chercher leurs solutions ?

L'un n'empêche pas l'autre : sur certains aspects on peut travailler ensemble, pour régler d'ailleurs des situations particulières en marge des territoires. Après peut-être que l'on peut trouver des collaborations sur certains aspects avec les territoires, tout en gardant l'ancrage local.

Vous avez fait un lien avec le fait que l'idée c'est de développer notre économie propre pour entraîner plus d'accessibilité et du coup moins de mobilité, ou de grande mobilité ?

C'est à dire que plus on aura des emplois ici plus, plus possiblement les gens pourront trouver du travail sur le territoire. Alors c'est peut être très simpliste parce que ça marche pas tout à fait comme ça. Mais l'idée c'est de se dire que la recherche de l'équilibre entre l'habitat et l'emploi serait l'idéal. Nous on a aujourd'hui un peu moins de 50% de la population qui travaille sur le territoire donc il faut améliorer ce ratio. L'idée c'est de muscler un peu notre économie pour qu'il y ait de l'emploi et de faire en sorte que les gens soient moins appelés à aller sur l'extérieur pour conforter le fait qu'il y ait une qualité de vie qui va avec et puis éviter les déplacements, dans la logique du développement durable. Et puis pourquoi tous les territoires se bâtent pour développer leur économie ? Parce que c'est quand même une source de richesse. C'est ce qui améliore les bases, donc la ressource financière derrière.

Donc l'idée c'est d'être plus dans la proximité que dans la mobilité, ou du moins à petite échelle ?

La proximité c'est quelle est la manière dont l'intercommunalité peut apporter le meilleur service à l'habitant. Et on sait que l'on peut construire l'échange par la proximité. La mobilité c'est deux aspects : en interne et avec l'extérieur du territoire. Et la deuxième c'est « comment on rend notre territoire connectable ? ». Les interconnexions avec les grandes infrastructures que peuvent être la voie ferrée par exemple qui descend sur Grenoble ou Lyon. Une nouvelle fois, est-ce que notre échelle est encore pertinente malgré tout ? Est-ce qu'on n'est pas encore trop petit pour traiter de ces sujets ? On ne peut pas capter le versement transport puisque seules les communautés d'agglomération peuvent le faire. Il nous manque la commune de 15000 habitants pour être commune centre donc on ne peut pas engager la mise en place d'un vrai réseau de transport avec les moyens financiers. Donc il faut être innovant pour trouver des solutions à ce que la population puisse profiter d'un service qui réponde à sa demande et c'est là toute la difficulté. Et comment on traite ce dernier kilomètre, malgré les parkings relais, etc. C'est quand même pas simple. C'est un vrai sujet. On est en train d'y travailler, ça ne veut pas dire qu'il n'y a pas de solutions.

Qu'elle place vous pensez occuper face à ces blocs métropolitains ? Est-ce que vous diriez qu'on est plus en concurrence, en complémentarité, enclavé ?

On n'est pas en concurrence ça c'est sûr il n'y a pas ces logiques là. Il y avait ce processus à un moment donné de trouver des collaborations avec les territoires. En tout cas il y a toujours des logiques de complémentarités. Il y a les SCOT. On essaye aussi de travailler avec ces outils là. Le SCOT est un outil qui vise à mettre en place justement comment le territoire travaille avec la métropole et comment au fond l'aménagement du territoire s'organise avec la métropole. Bon ça a été compliqué avec le SCOT de la région Grenobloise. Là y a des équilibres à retrouver dans les prochaines années. C'est plus des complémentarités. Ce qui est important dans le SCOT, la grande

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

guerre au fond c'était une nouvelle fois de dire le cœur de chauffe c'est Grenoble, donc on privilégie d'abord Grenoble et son agglomération. Moi je disais un peu au détriment des territoires périphériques. Donc ça veut dire quand même que nous faut qu'on défende aussi notre place. Il faut que les élus défendent ce qu'ils sont sur leur territoire et qu'ils négocient un certain nombre de choses, aussi bien sur le plan de l'économie que de l'habitat qui sont encore une fois les deux enjeux majeurs. Et que les territoires périphériques ne soient pas vus simplement comme des réserves d'indiens. Alors enclavés en tout cas je pense pas que notre territoire soit enclavé. On est tous chacun dans son rôle dans des complémentarités.

Est-ce qu'il y a des stratégies ou des politiques publiques engagées pour faire face à ces blocs métropolitains ?

Face non, mais la fusion c'est bien organisée aussi en fonction de ces blocs métropolitains. Quand on dit « l'ambition c'est de créer un ensemble intercommunal significatif, structurant un territoire pivot entre les deux métropoles, visible et audible dans le dialogue régional aux côtés des trois communautés d'agglomération Iséroises ». C'est une notion de pivot. Quand on regarde la carte du département on est au centre. On est bien un territoire d'articulation avec des enjeux : « structurer politiquement, institutionnellement le territoire afin de défendre ses intérêts et son identité, définir un modèle de développement spécifique au territoire permettant de développer une certaine autonomie fonctionnelle, et imaginer un modèle original d'organisation du territoire qui tienne compte de son caractère multipolaire, optimiser la ressource ». Définir un modèle de développement spécifique c'est bien se positionner par rapport aux autres grandes intercommunalités et voir comment on met en place des politiques pour que le territoire puisse mettre en place des politiques publiques efficaces pour les habitants. Après c'est vrai que notre territoire a cette spécificité de ne pas être une communauté d'agglomération. Il y a au moins trois villes qui sont des pôles en tant que tels. Donc on est plus dans une logique d'aménagement multipolaire autour de ces trois grands pôles. Donc c'est ça le vecteur, le fil rouge de notre action politique et après derrière on décline enjeu par enjeu les actions qui sont mises en place sur le territoire.

Que pensez-vous de la citation « le rural a besoin de l'urbain pour exister et vice-versa » ?

Je suis tenté de dire oui mais enfin j'ai l'impression qu'en disant cela on a presque envie de confronter le rural à l'urbain. On vit pas ça sur notre territoire. Les gens sont contents d'habiter ici. Moi je suis très interrogatif sur l'avenir aussi car je pense qu'on est une société qui va changer. Notamment dans le milieu du numérique, quand on voit ce qu'on nous annonce c'est juste impressionnant en termes logistiques. Et pour le coup ça va être quoi ? Est-ce que l'urbain va être très différent du rural enfin je veux dire moi je me mets derrière mon ordinateur à par l'accès aux soins, au fond j'ai envie de commander quelque chose sur mon ordinateur si j'ai le très haut débit je serais aussi bien servi que si je suis au centre de la Métropole. Si je commande mon panier le matin, mes courses sont prêtes le soir. J'ai un enfant qui a besoin de ses cours avec son bahut, internet comme ailleurs. Je suis tenté de dire qu'en plus il y a une société – et je pense que du coup le numérique fait bouger les lignes – est-ce que cette différence est vraiment marquée de plus en plus ou est-ce que ça a plutôt tendance à mettre tout le monde au même niveau ? Ça par contre c'est une question, je n'ai pas la réponse. Est-ce que ça a pas changé là aussi le rapport de l'habitant à son territoire, par rapport à sa collectivité, par rapport au service public ? Est-ce qu'au contraire les gens n'auront pas tendance à quitter les villes pour faire plus de télétravail ? Regardez ce qui s'est passé avec l'arrivée du TGV.

Les communes sont-elles vouées à disparaître au profit des intercommunalités ?

Je vous ai donné mon sentiment qui est personnel. C'est de dire surtout pas. Et faisons des communes plus fortes. Mais ça passe par quelque chose que la grande majorité ne veut pas mais pourtant ce serait pourtant ça la solution.

Restitution partielle d'entretien n°2 : Président d'une intercommunalité rurale

Définition brève de l'intercommunalité :

Regroupement de communes visant dans un premier lieu à mutualiser des compétences, puis à réfléchir et appliquer un projet de territoire plus global que le simple échelon communal.

Définition brève de « blocs métropolitains » :

Regroupement de communes d'une aire urbaine de taille considérable ; forme la plus aboutie de coopération à l'échelle intercommunale.

Impacts de la loi NOTRE et MAPTAM :

De nouvelles collectivités ont vues le jour et d'autres se sont élargies. L'élargissement des Régions a supposé un gros travail d'adaptation. Pour la Région AURA, cela a été l'occasion de faire de grosses économies de fonctionnement grâce à la volonté du nouvel exécutif. La création des métropoles a aboutie de différentes manières selon le territoire concerné, mais globalement on a vu un renforcement du rôle des intercommunalités. Néanmoins, l'échelon départemental, auquel les habitants restent attachés, reste le cadre de ces évolutions.

Accompagnement de l'Etat pour la mise en place de cette loi :

Le principal problème à signaler est la rapidité de mise en place de la réforme. Les intercommunalités rurales, aux moyens souvent modestes, ont éprouvé des difficultés quant au rythme demandé pour l'intégration des nouvelles compétences. Plus de souplesse aurait été appréciable.

Dispositifs de l'Etat pour le développement des intercommunalités rurales :

FSIL, DETR ou encore Contrat de Ruralité : dispositifs importants permettant le financement de nombreux projets des intercommunalités rurales. Néanmoins, il subsiste toujours des doutes quant au maintien des enveloppes dédiées d'une année à l'autre ; aussi, l'aide de nos autres partenaires (Département, Région, mais aussi CAF etc.) est primordiale.

L'augmentation de périmètre des intercommunalités, frein ou atout ?

L'augmentation doit correspondre à des bassins de vie et à un projet de territoire cohérent : en ce cas, c'est un atout, sinon, il peut être compliqué de concilier les aspirations de plusieurs territoires aux caractéristiques bien différentes.

Quelles compétences doivent être renforcées en priorité pour le développement des intercommunalités ?

Si les compétences de service au public (famille, culture, déchets, eau et assainissement...) se doivent d'être renforcées pour garantir un niveau de service toujours irréprochable, la compétence économique est également d'une importance capitale pour le dynamisme d'une intercommunalité et son attractivité.

Quels sont les « nouveaux enjeux territoriaux » ?

A mon sens, les nouveaux enjeux territoriaux représentent les problématiques qu'ont à affronter nos nouvelles intercommunalités aux périmètres et compétences élargies. La proximité avec les habitants est ainsi primordiale, un territoire aussi grand étant difficilement palpable. L'attractivité de ce nouvel espace est également un enjeu majeur, pour attirer de nouvelles personnes et activités.

Avons-nous des « pôles d'excellence » au sein de la collectivité ? Font-ils partie intégrante d'une stratégie d'innovation ?

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

Notre collectivité ne compte pas de « pôle d'excellence » identifié. Ceux-ci restent assez rares dans la Région et répondent à des critères bien spécifiques.

Ces intercommunalités élargies nécessitent-elles une montée en compétence des élus ?

Les élus doivent être accompagnés au mieux, car la manière de mener une politique est sensiblement différente selon que l'on exerce des fonctions dans une intercommunalité de 55 000 habitants ou dans une commune de petite taille / taille moyenne.

Travaillons-nous en lien avec les intercommunalités voisines ?

Bien entendu. En matière de tourisme, de gestion des ressources en eau / bois, d'aménagement global du territoire et sur bien d'autres sujets qui dépassent le simple périmètre d'une intercommunalité, la coopération avec les intercommunalités voisines est indispensable.

Au terme des dispositifs engagés par l'Etat en matière d'égalité des territoires, ont dit que le rural a été le grand bénéficiaire : vrai ou faux ?

Faux. Si des dispositifs existent bel et bien pour accompagner le développement des territoires ruraux, on a aujourd'hui l'impression d'un développement à 2 vitesses favorisant plus l'urbain au détriment du rural. La difficulté à suivre le rythme des réformes et les ressources modestes des territoires ruraux sont forcément des facteurs pénalisants.

Existe-t-il une fracture territoriale entre le rural et l'urbain ? Par quoi s'exprime-t-elle ? Faut-il la cultiver ou la résorber ?

Il existe une fracture visible entre rural et urbain. Celle-ci se manifeste notamment par des problématiques bien spécifiques au monde rural (mobilité, déplacements, désertification médicale...) qui touchent peu, ou pas, le monde urbain. Si il convient de préserver les spécificités des territoires ruraux (notamment nos nombreux producteurs, nos paysages, notre cadre de vie), il est nécessaire de pallier aux problèmes de désertification médicale et de trouver de nouvelles solutions aux problématiques de déplacement (transports en commun, covoiturage...).

Le développement des intercommunalités passe-t-il par une collaboration avec les métropoles ou par un renforcement de l'ancrage local ? Est-ce immuable ?

Les deux options ne sont pas incompatibles, loin de là. Si les métropoles peuvent apporter aux territoires ruraux, en terme de développement d'offres de transport et de mobilités par exemple, l'ancrage local et la qualité de vie inhérente aux territoires ruraux se doivent d'être préservés. Il n'est pas souhaitable que la France devienne une simple aire urbaine homogène, chaque territoire a des atouts à faire valoir.

Le développement des intercommunalités rurales doit-il passer par plus de proximité ou plus de mobilité ?

L'un et l'autre. La proximité est indispensable afin que les habitants se sentent partie prenante du développement de leur territoire, et la mobilité reste un enjeu essentiel, qui revient quasi toujours dans les préoccupations principales des citoyens. Nous nous devons de travailler sur ces deux aspects, qui s'associent parfaitement : le désenclavement est un facteur indispensable à la proximité.

Quelle place pensez-vous occuper face aux blocs métropolitains ?

Bièvre Isère Communauté est un territoire à mi-chemin entre les métropoles de Lyon et Grenoble. Idéalement situé, il permet une proximité avec les grandes aires urbaines environnantes tout en offrant la qualité de vie de la ruralité, et une vaste offre de services et événements (culture, équipements

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

sportifs, nombreuses manifestations d'associations...).

Dédiez-vous des stratégies et des politiques publiques pour faire face aux blocs métropolitains ?

Nous travaillons surtout à l'efficacité de la mise en œuvre de nos compétences et au renforcement de notre offre de services à la population, indépendamment de telles considérations stratégiques.

Que pensez-vous de cette citation : « le rural a besoin de l'urbain pour exister et vice-versa » ?

Je suis d'accord. Rural et urbain ont chacun leurs atouts et leurs inconvénients, un territoire plutôt qu'un autre correspondra davantage à une personne plutôt qu'à une autre, etc. Le développement des aires urbaines et des territoires ruraux doit se faire de concert, et non pas en les opposant l'un à l'autre.

On parle de moins en moins des communes de Lyon et Grenoble pour parler davantage de leur échelle intercommunale (Grand Lyon et Métro) ; en sera-t-il de même pour le rural ? Les communes sont-elles vouées à disparaître au profit des intercommunalités ?

Si l'avenir mènera à une importance encore accrue des intercommunalités, le rôle de la commune ne doit pas être négligé. Celles-ci seront bien évidemment amenées à évoluer et à s'adapter (fusions pour avoir plus de poids par exemple), mais elles restent le premier échelon territorial, et le plus apprécié des habitants.

Restitution partielle d'entretien n° 3 : Chercheuse

Définition de l'intercommunalité :

Il s'agit du regroupement de plusieurs communes au sein d'une même entité. L'objectif étant de gagner en efficacité dans l'action publique en mutualisant les moyens et les ressources.

Le bloc métropolitain quant à elle est plus compliqué à définir car il recouvre des réalités différentes selon le territoire concerné. C'est un regroupement communal avec des compétences beaucoup plus renforcées. Le bloc peut aussi être une fusion de plusieurs intercommunalités comme à Aix Marseille. Mais au-delà de son caractère juridico administratif ce bloc rend compte d'une réalité plus large que le territoire administratif. À titre d'exemple Bourgoin Jallieu fait partie de l'aire métropolitaine lyonnaise donc du bloc. De ce fait il est indispensable de nuancer la définition du bloc métropolitain.

Impacts de la loi Notre et Maptam :

L'impact de ces deux lois sur les territoires est de plusieurs ordres. Elles ont participé à reconfigurer le paysage institutionnel des territoires. La loi Maptam a impacté particulièrement les territoires urbains avec la mise en place des Métropoles. En les dotant de nouvelles compétences et d'un pouvoir d'agglomération plus fort, la loi Maptam permet aux 15 nouvelles métropoles de rentrer dans la compétition mondiale portée par la globalisation. Plusieurs anciennes agglomérations sont à leur tour devenues communautés urbaines. Ce mouvement territorial a été renforcé par la loi Notre qui a défini les blocs de compétences des différentes collectivités territoriales en instituant un principe de spécialisation (le social pour le département et le développement économique pour la région). Globalement les deux lois ont renforcé la recomposition des équilibres dans les territoires. Désormais aucune commune ne peut échapper à l'intercommunalité qui devient la norme. Dans cette mutation se jouent également des rapports de forces accentués par ces réformes territoriales qui encouragent la fusion entre intercommunalités. D'une logique d'intercommunalité de complaisance (dans laquelle on s'assemble par affinité) on passe à une logique plus offensive et stratégique pour peser dans le rapport de forces territoriales. La compétition ne se fait pas uniquement entre interco rurales et blocs métropolitains mais bien souvent entre interco de taille moyenne.

Quels sont les accompagnements de l'Etat pour la mise en place de ces lois ?

L'état accompagne en amont et en aval les différentes réformes à travers ses services déconcentrés. Les Schémas de coopération intercommunale ont été mis en place par les services de l'Etat pour travailler sur les scénarios de coopération. Ces réformes sont également accompagnées de nombreuses incitations financières. Par exemple l'incitation à la création de Communes Nouvelles a été accompagnée d'une importante carotte financière qui a permis la fusion de nombreuses communes. Pour les Métropoles ce sont des possibilités d'investissement de l'Etat sur des projets structurants.

Quels sont les dispositifs lancés par l'Etat pour le développement des intercommunalités rurales ?

Je ne connais que deux dispositifs de nom : le contrat de ruralité dans le cadre du Fond de soutien à l'investissement local et le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire FNADT.

L'augmentation de périmètre des intercommunalités est-elle un frein à leur développement ou un atout ?

Un atout parce qu'il permet de prendre en compte l'ensemble du territoire vécu par les habitants. Ce territoire est souvent plus large et dépasse les limites administratives. De ce fait dessiner l'interco sur un périmètre pertinent permet une plus grande efficacité de l'action publique.

Selon-vous quelles compétences doivent être renforcées en priorité pour le développement des intercommunalités ?

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

La mise en valeur de l'environnement et l'aménagement devraient être prioritaire car ces compétences touchent à la fois aux atouts des territoires ruraux mais aussi à leur fragilité. D'une part protégé les zones naturelles en réduisant le grignotage du foncier agricole, permettre des implantations de logement tout en préservant les équilibres naturels des territoires.

On parle de plus en plus de « nouveaux enjeux territoriaux », selon-vous quels sont-ils ?

Les nouveaux enjeux territoriaux sont en termes d'équilibre entre le développement des territoires nécessaires à leur survie et la préservation de leur environnement naturel et patrimonial. Les enjeux se situent aussi au niveau de leurs rapports avec les territoires voisins qui peuvent être à la fois concurrents, des menaces ou un vivier de développement social et économique. Le défi de nombreux territoires c'est de survivre à la compétition territoriale avec le risque de perdre des populations, ses entreprises, etc.

Avez-vous identifié au sein de votre collectivité des « pôles d'excellence »

Oui

Le pôle de la logistique

Le pôle de la construction durable avec les grands ateliers

Font-ils partie intégrante d'une stratégie d'innovation ?

Le pôle de la construction durable a une ambition d'innovation avec le futur campus de la construction, véritable levier d'actions et d'innovation dans le domaine de la construction des bâtiments alliant performance énergétique et éco construction.

Dans le domaine de la logistique c'est aussi une ambition de développer des méthodes innovantes de gestion des flux.

Selon-vous ces intercommunalités élargies (périmètre, pôle d'excellence,etc) nécessitent-elles une montée en compétence des élu(e)s ?

En tout état de cause les élus ont besoin de se former en continue sur les nouveaux enjeux. L'acteur public est face une complexité grandissante dans la gestion et dans l'organisation territoriale. Appréhender cette complexité implique (pour l'élue) d'avoir une vision plus large de l'action publique de ses enjeux et l'ensemble des acteurs concernés.

On arrive aujourd'hui au terme des dispositifs engagés par l'Etat en matière d'égalité des territoires, il est dit que le rural en a été le grand bénéficiaire, qu'en pensez-vous ?

Peut-être que le rural a été le grand bénéficiaire mais l'organisation territoriale d'avant, avec la fragmentation des organes de décision ne favorise pas une bonne capitalisation de ces dispositifs.

Existe-t-il une fracture territoriale entre le rurale et l'urbain ?

Par quoi s'exprime t'elle ?

Certainement qu'il y a une fracture territoriale mais les causes peuvent être en partie imputées à cette fameuse fragmentation qui a fait beaucoup de mal aux territoires ruraux.

La désertification du monde rural est l'une des effets le plus visibles. La fermeture de services publics et de commerces sont des conséquences cette désertification.

Selon vous le développement des intercommunalités rurales passe-t-il par une collaboration avec les métropoles ou par un renforcement de l'ancrage local ?

Les deux

Les territoires ruraux ont besoin de se forger une identité forte en mettant en exergue leur meilleur atout. Dans le même temps la relation avec les métropoles doit être partenariale car l'urbain et le rural ont besoin l'un de l'autre. La coopération avec les métropoles environnantes est essentielle pour construire des partenariats pouvant être très bénéfique aux uns et aux autres.

Le développement des intercommunalités rurales doit-il passer par plus de proximité ou plus de mobilité ?

Mobilite O

La mobilité crée aussi de la proximité donc c'est un cercle vertueux permettant aux habitants de circuler au sein et en dehors de leur territoire. L'accessibilité aux zones d'emploi, de loisir et de vie est essentiel pour le dynamisme d'un territoire.

Quelle place pensez-vous occuper face aux blocs métropolitains ?

Une place de partenaire entretenant des liens très étroits.

Dédiez-vous des stratégies et des politiques publiques pour faire face aux blocs métropolitains ?

Oui et Non (si j'étais élue)

Les intercommunalités ne doivent pas se positionner contre mais en développant des stratégies innovantes propres au territoire, elles peuvent jouer leur partition. Une action publique solide ne se fait pas « contre » mais « pour » (un développement de son territoire, le bien-être des habitants, etc). La compétition n'est pas la bonne stratégie, être pro actif et coopératif tout en gardant son identité et son indépendance peut produire des effets positifs.

Que pensez-vous de cette citation « Le rural a besoin de l'urbain pour exister et vice-versa. » ?

Entièrement en phase avec cette assertion pour les raisons évoquées plus haut.

On parle de moins en moins de la commune de Lyon ou de Grenoble mais beaucoup plus de leur échelle intercommunale : Grand Lyon et Métro.

Pensez-vous qu'il en sera de même pour le rural ?

L'échelle intercommunale prend le dessus sur le niveau communal et cette dynamique va se poursuivre dans la durée. La France aux 36000 communes est révolue, pour la première fois on est passé sous ce seuil. Pour autant la commune n'a pas encore disparue, elle reste l'entité de référence des habitants qui tiennent encore fortement à leur commune. Mais l'intercommunalité a dessiné la carte de nouveaux territoires, bassin de vie. Ces réalités ne sont pas inconnues dans le monde rural qui fonctionne beaucoup par territoire traditionnel. La notion de « pays » est encore très présente, ces périmètres constitués par les pays forment les premiers découpages intercommunaux. Les interco rurales ont tout intérêt à ce que l'identité du territoire soit forte et supplante celle des communes.

Restitution partielle d'entretien n° 4 : Président d'une métropole

Est-ce que les communes rurales se sentent mal dans la métropole ?

Absolument pas elles se sentent bien. Au point que beaucoup de communes qui sont en périphérie ont très envie d'être dans la métropole.

La métropole a fait gagner du pouvoir aux maires, si tenté qu'ils le voient. Leur pouvoir ne consiste pas à garder les compétences qu'ils avaient jusqu'à présent, qui sont passées à la métropole. Mais lorsque vous êtes maire d'une commune de 80 000 habitants et que vous êtes au même niveau que le maire de 165 000 habitants dans une conférence des Maires. Quand vous êtes invité à discuter le PLUi à une échelle métropolitaine, pas simplement à l'échelle de votre commune, lorsque vous pensez une répartition locale de l'habitat, etc, les intercos c'est le renforcement du pouvoir des maires. C'est plus un pouvoir stratégique. Ils conservent un pouvoir opérationnel dans les pouvoirs locaux.

On est une métropole un peu spécifique car on est très montagnard. Forcément la deuxième échelle derrière, c'est l'interaction de la métropole avec ses territoires voisins. Après trois ans passés dans une sorte de mécano institutionnel nous sommes aujourd'hui passé à une nouvelle étape : la coopération. Avec respect des périmètres et des institutions, il ne peut pas y avoir de coopération apaisée s'il y a des velléités d'extension territoriale. Donc contrat de réciprocité avec le Trièves en préparation, pacte Etat-Métropole avec l'Oisan, développement de l'autorité organisatrice des mobilités ou plutôt syndicat de type SRU avec le Grésivaudan : toutes les formes aux échelles adaptées. Il ne peut pas y avoir un projet unique de coopération, il y en a plusieurs. Donc il faut établir des coopérations sur les thématiques désirées par les élus (lorsqu'il y a du désir c'est toujours plus facile d'avancer), cela passe par les choix partagés sur les politiques que l'on veut.

Aucun exemple de coopération ne se ressemble, c'est une question d'exigence, de portage de vision partagée, territoriale, d'envie, d'engouement. La coopération la meilleure c'est sur le contenu des projets plutôt que la structure opérationnelle qui enferme tout ça. Or parfois on aime bien faire l'inverse en France. On a parfois l'impression de faire du projet en faisant de l'institution, ce qui n'est pas toujours vrai. Le noyau c'est la métropole, qui permet d'avoir une force, mais il n'a pas de sens seul, sans ce qui est fort autour, soit les territoires voisins.

La troisième échelle : la métropole doit reprendre les compétences départementales, et le Département doit disparaître. Je me souviens d'un souvenir délicieux lors d'un déjeuner à l'Élysée avec les 14 Présidents des Métropoles, en présence de Marilyse Lebranchu et de François Hollande, le Président de la République déclarait : « il faut faire disparaître les Départements ». Est-ce que c'est ce qui a été obtenu? Et bien non le lendemain nous apprenions au Parlement que ce n'était pas cela. Dans l'interaction des deux métropoles, Grenoble / Lyon, je considère qu'on est pas en opposition mais en complémentarité et que cela se traduit par un premier projet que nous allons annoncer dans un mois, que nous avons porté ensemble. Je considère qu'on est l'attelage de métropole le plus puissant de France. Lyon a une puissance financière absolue et de développement très forte. Nous on a une puissance universitaire et scientifique mais économique également très forte, un paysage somptueux, une qualité de vie dingue. C'est pour cela que je souhaite la disparition du Département, je souhaite que l'on reprenne tout, parce que quand vous faites du développement économique, que vous créez de la richesse c'est normal que vous ayez les solidarités.

Qu'est-ce que l'interland ? Le vrai sujet c'est : en dehors du périmètre des métropoles ou des espaces de coopération, y a-t-il encore des espaces vides ? Finalement le Département est là aussi pour permettre des politiques de solidarité territoriale. C'est pour cela que j'ai toujours pensé qu'il faut une

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

espèce d'Assemblée des intercommunalités, j'y crois beaucoup, pour porter un certain nombre de sujets qui font les équipes territoriales.

Quand on met en opposition métropoles et intercommunalités du Nord-Isère on voit plus facilement l'intérêt qu'aurait une intercommunalité plutôt rurale de se diriger vers une métropole pour avoir peut être plus de service, d'accessibilité, de mobilité. Mais c'est plus difficile de voir les enjeux qu'aurait la métropole à aller chercher le pays voironnais par exemple :

Pourquoi ? Ce n'est pas moins évident. Le sujet de la coopération ne consiste pas simplement à donner à des intercommunalités moins structurées. Nous avons beaucoup à apprendre et à obtenir. Par exemple en terme d'agriculture, où est-ce que l'on produit aujourd'hui ? La métropole ne pourrait pas être en autosuffisance alimentaire. Donc forcément il faut s'appuyer sur la production ailleurs. En même temps, les agriculteurs ont besoin des consommateurs de la métropole. Prenons la filière bois : les méthaniseurs sont en zone rurale, parce que nous avons besoin d'énergie, de biométhane qu'on ne peut pas forcément produire sur notre territoire. À la base il y a un principe politique simple : un projet de territoire ne peut pas reposer seulement sur l'intérêt du gain. Il doit être basé sur un développement harmonieux collectif. Je pense que c'est la première des choses. Il faut se sortir du fait que ce ne soit pas le cas partout. On est tous gagnants lorsqu'on est en paix. On est tous perdants lorsque l'on est en compétition. La compétition ne se fait pas entre territoires voisins, elle se fait entre les grandes Métropoles entre elles, entre les Métropoles européennes. Pour un investisseur chinois, savoir si c'est Voiron, Grenoble ou Lyon ça n'a pas d'intérêt.

Si on regarde les contributions au SRADDET dedans il y a des termes forts « exister », « renforcer face à » : on à l'impression de deux gros monstres :

Le fait qu'ils aient besoin de renforcer leur potentiel économique est normal, mais il y a des pensées et des arrières-pensées. On développe pas le potentiel économique en existant seul mais en coopérant. Chacun voit midi à sa porte mais je pense qu'il y a beaucoup de postures. Il faut avoir un principe pragmatique en politique : les postures ne sont que des éléments retardateurs d'une réalité. On ne se construit pas en voulant être à la place de l'autre. Il vaut mieux parler de ses forces et essayer de résoudre ses faiblesses.

Si on oublie l'idée interco et que l'on prend du recul sur l'aspect rural / urbain : est-ce que vous pensez que la fracture existe toujours ?

Elle a évolué depuis la re-configuration de la carte intercommunale. Elle pouvait être vraie avant avec des intercos très petites, mais la métropole est très rurale. Ce qui peut aider c'est que l'État soutien les coopérations intercommunales, il devrait mettre beaucoup plus de moyens sur cela avec tous les types de contrats. L'opposition rural – urbain est factice. J'ai du mal à supporter qu'on me dise « ta métropole elle est urbaine » : non elle ne l'est pas. J'ai 49 maires dans la conférence des maires dont une majorité sont des ruraux. Moi je suis un maire péri-urbain, alors oui j'ai une commune urbaine et la dernière du périmètre mais il faut arrêter ses clivages.

Est-ce que ce n'est pas aussi un intérêt de ces territoires ruraux de cultiver cette fracture pour solliciter l'argent public ?

Oui après imaginer que l'argent publique en direction de ces territoires va aller en augmentant c'est ne pas avoir une vision d'avenir. Les territoires avec qui je travaille je ne les sens pas malheureux. L'histoire a montré que les coopérations étaient déjà là : le commerce, les échanges. Qu'est-ce qui a changé ? Il n'y a rien d'autre que ça. On améliore les temps de parcours, on fluidifie tout ça pour rendre la vie plus simple. Moi je ne cultiverais pas une opposition rural-urbain. La métropole grenobloise est la seule métropole à avoir adhéré à l'association nationale des élus de montagne,

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

l'ANEM, c'est aussi un signe que l'on montre. Oui on est une métropole mais on n'a pas envie de bouffer la métropolisation, une espèce d'ogre qui dévore. Et en même temps à la frontière des maires viennent me voir en disant « j'aimerais bien arriver la prochaine fois car je regarde ce que vous avez comme potentiel de services à mettre à disposition de ma population ». Ils ont une même exigence. Ils doivent donc être plus dans une approche très stratégique de coopération pour gagner des choses.

Est-ce que l'enjeu à ce jour est de développer la proximité ou la mobilité ?

Tout. C'est là où il y a un couple interco / métropole qui a du sens. La métropole n'est pas là comme une strate supplémentaire au dessus du reste. Ce sont des mécanismes de roues qui fonctionnent ensemble. Si ça s'articule bien c'est encore plus puissant.

Certains DGS et Présidents d'interco pensent que l'intercommunalité n'est qu'un outil temporaire qui serait destiné aux maires à faire comprendre l'intérêt à collaborer entre eux, mais que l'objectif caché serait avant tout des fusions de communes et que l'on aurait à terme des grosses collectivités et l'interco disparaîtrait.

Je ne partage pas cela. C'est d'une stupidité, c'est leur désir propre. Mon seul désir en tant que Président de la Métropole est de collaborer pour répondre au mieux aux questions de nos concitoyens, le reste n'a pas d'intérêt. Et puis à quel horizon ? En attendant que cela vienne, vous êtes là vous attendez ? Non, la commune est, et restera. Les pouvoirs des maires vont évoluer, qu'il y ait des regroupements de communes oui, mais dans les années 60 au Québec on a regroupé toutes les communes d'autorité : le bilan est contrasté. Ils sont en train de se refragmenter. Il faut être à la bonne taille pour être à la bonne proximité. Il ne faut pas être trop gros. Il doit y avoir une capacité à gouverner. Il faut un juste milieu.

Annexe 4 – Étude de
l'INSEE Auvergne Rhône-
Alpes sur les villes
moyennes dans un réseau
métropolitain

Insee Analyses

Auvergne-Rhône-Alpes



N° 39

Mai 2017

Des villes moyennes marquées par leur diversité fonctionnelle et leur insertion dans un réseau métropolitain

Les villes moyennes et leurs aires d'influence abritent près du quart de la population régionale. Leur poids économique tend à se réduire depuis les années 2000, sous l'effet d'une métropolisation qui favorise les grandes villes. Les plus grandes des villes moyennes ont une trajectoire plutôt favorable de l'emploi et une relative autonomie vis à vis des métropoles grâce à la diversité de leur tissu économique et leurs fonctions supérieures. Les villes moyennes de tradition industrielle, dont certaines sont très spécialisées, sont en revanche fragilisées par une situation économique défavorable. Pour certaines d'entre elles, la contiguïté à une grande aire urbaine leur donne une attractivité résidentielle qui compense les pertes de la sphère productive. D'autres sont plus isolées et leur population est parfois éloignée d'équipements spécifiques des plus grandes agglomérations. Les autres villes moyennes se caractérisent par une dominante de la sphère résidentielle, avec une grande variété de profils : insérées dans un réseau ou plus isolées, avec une fonction plutôt administrative, résidentielle ou bien touristique.

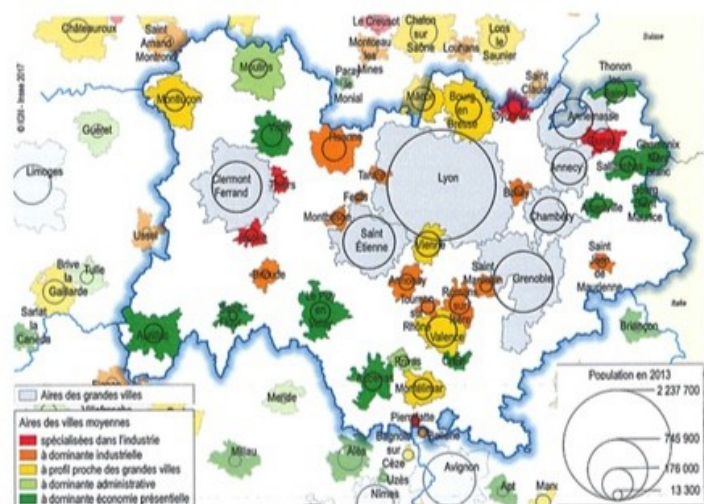
France-Line Mary-Portas, Philippe Bertrand

Auvergne-Rhône-Alpes est structurée par la montagne et un maillage urbain très hiérarchisé. Dans la partie centrale de la région, celle des plaines du sillon Rhône-Saône, le bi-pôle Lyon - Saint-Étienne constitue le point de convergence de différents axes de communication majeurs pour l'Europe occidentale. À l'est, les montagnes tertiaires des Alpes du nord et du Jura encadrent de profondes vallées où les aires urbaines de Grenoble, Chambéry, Annecy et Annemasse font système. Dans la plaine de la Limagne, Clermont-Ferrand est l'unique grande ville de la partie auvergnate. Elle se situe au cœur du Massif central, ouvert vers le nord, mais qui forme une barrière naturelle limitant les échanges au sud.

Ces sept aires des grandes villes concentrent 60 % de la population et des emplois de la région. Chacune d'entre elles comprend un pôle urbain avec une population supérieure à 150 000 habitants. Elles constituent les principaux pôles autour desquels se dessinent des systèmes d'échanges préférentiels.

1 Des profils de villes moyennes très différenciés

Population des aires urbaines et typologie fonctionnelle des villes moyennes



Champ : moyennes aires et grandes aires urbaines. Les aires des villes moyennes ont un pôle urbain de moins de 150 000 habitants, contrairement aux aires des grandes villes.
Source : Insee, Recensement de la population 2013



Un quart de la population et des emplois dans 35 villes moyennes

La structuration de la région ne se résume pas à l'armature formée par les grandes villes. Un ensemble de 35 villes moyennes (*définitions*) contribue à prolonger les réseaux de connexions entre les métropoles. Elles font office de pôles secondaires d'emplois en périphérie des grandes aires, ou constituent des pôles d'emplois ou de services à la population indépendants dans des espaces plus isolés des massifs montagneux. Constituées des moyens pôles et des grands pôles dont la population est inférieure à 150 000 habitants, ces villes moyennes abritent avec leurs aires d'influence près du quart de la population et de l'emploi régional.

Un poids économique qui tend à se réduire depuis le début des années 2000

Le poids économique de ces villes tend à se réduire dans la période récente alors qu'il est resté relativement stable dans le dernier quart du vingtième siècle. Dans la région comme ailleurs, on assiste depuis la fin des années 1990 à un mouvement de différenciation croissante des territoires, avec une forte concentration des emplois dans les métropoles et plus grandes aires urbaines, et un décrochage des villes moyennes, amplifié par la crise. Entre 1999 et 2013, l'emploi a progressé de 1,2 % par an dans les aires des grandes villes d'Auvergne-Rhône-Alpes, contre une croissance annuelle de seulement 0,7 % dans les aires des villes moyennes. Ces dernières n'ont même bénéficié d'aucun gain d'emploi depuis la crise de 2008.

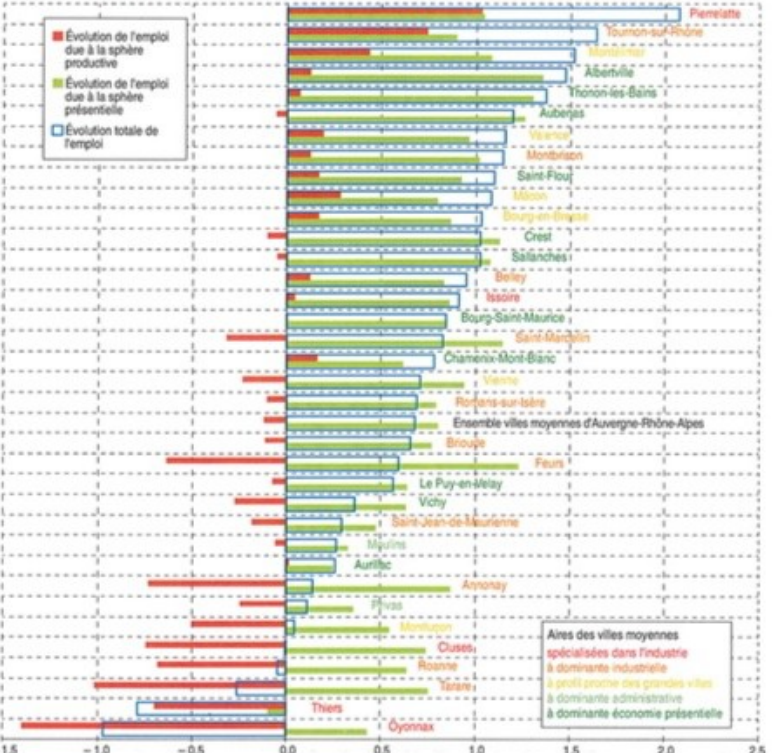
Cette évolution ainsi que les enjeux de développement qui en découlent ne concernent cependant pas les villes moyennes de manière uniforme. De taille variable, celles-ci forment en effet un ensemble très hétérogène du point de vue de leur fonction économique (*figure 1*). Auvergne-Rhône-Alpes est de ce point de vue la région dont le profil des villes moyennes est le plus diversifié. La spécialisation économique, le développement du secteur industriel et l'attrait touristique contribuent aux trajectoires très différenciées de ces villes. La proximité d'autres villes ou l'isolement jouent également un rôle.

Des « grandes » villes moyennes dotées de fonctions supérieures

Six villes moyennes se distinguent des autres par le poids plus important des emplois relevant des fonctions dites « métropolitaines » ou supérieures et la diversité des fonctions occupées par les actifs travaillant sur le territoire. Elles disposent

2 La croissance dans la sphère résidentielle ne compense pas toujours le déclin de la sphère productive

Évolution annuelle moyenne de l'emploi entre 1999 et 2013 dans les aires des villes moyennes (en %)



Note de lecture : dans l'ensemble des villes moyennes de la région, l'emploi total a augmenté de 0,7 % par an en moyenne entre 1999 et 2013. Les pertes dans la sphère productive ont contribué à une baisse de l'emploi de 0,1 % par an en moyenne, tandis que les gains dans la sphère résidentielle représentent une augmentation de l'emploi de 0,8 % par an en moyenne. Source : Insee, Recensements de la population

également d'administrations publiques et d'équipements de la gamme supérieure des services à la population, notamment en matière de santé.

En cela, elles ressemblent le plus aux très grandes aires urbaines. Il s'agit d'ailleurs exclusivement de villes dont l'aire dépasse 75 000 habitants (Valence, Bourg-en-Bresse, Vienne, Mâcon¹, Montluçon et Montélimar). À part Montluçon, ces villes sont situées sur l'axe Saône-Rhône.

Aucune de ces villes n'a échappé au phénomène de désindustrialisation à l'œuvre depuis quarante ans. Néanmoins, leurs spécificités fonctionnelles leur ont le plus souvent permis de conserver un niveau de croissance de l'emploi proche de 1 % par an en moyenne entre 1999 et 2013 (*figure 2*). Montélimar, Valence, Bourg-en-Bresse et Mâcon font notamment partie de la dizaine de villes moyennes de la région qui ont continué dans la période

à gagner des emplois non seulement dans la sphère résidentielle, mais également dans la sphère productive, et qui n'en ont pas perdu après la crise de 2008. Montluçon, et dans une moindre mesure Vienne, sont en revanche dans une position nettement plus défavorable. Autrefois caractérisées par la forte présence d'industries traditionnelles, ces villes ont perdu respectivement la moitié et les deux tiers de leurs emplois dans ce secteur depuis 1975. Dans la période plus récente, elles ont continué à subir des pertes d'emplois dans la sphère productive. Si pour Vienne ces pertes ont été largement compensées par les gains réalisés dans la sphère résidentielle, cela a tout juste suffi pour Montluçon.

Leur grande taille, la diversité de leur tissu économique et leur bon niveau d'équipement permettent à ce premier ensemble de villes moyennes de conserver une relative autonomie vis-à-vis des grandes villes auxquelles elles sont connectées. Valence fonctionne d'ailleurs comme une grande ville, en constituant un pôle d'emploi

¹l'aire urbaine de Mâcon est retenue dans l'étude, car en grande partie localisée en Auvergne-Rhône-Alpes

attractif et le cœur d'une zone indépendante d'échanges privilégiés pour les déplacements quotidiens domicile-travail, reliant Drôme et Ardèche (figure 3). Même si les aires de Mâcon, Bourg-en-Bresse, Montluçon et Montélimar appartiennent à des zones d'échanges privilégiés organisés autour de métropoles (respectivement Lyon, Clermont-Ferrand et Avignon), elles emploient sur leur propre territoire plus des trois quarts des actifs occupés qui y résident. Vienne constitue l'exception, 30 % des actifs occupés qui résident dans l'aire ont un emploi dans l'aire contiguë de Lyon, qui pourrait l'absorber à terme.

Un profil industriel pouvant être signe de fragilité

Seize villes moyennes de tradition industrielle se distinguent par une plus forte proportion d'emplois relevant des fonctions de fabrication, transport-logistique ou entretien-réparation, et un déficit d'emploi des administrations publiques. Ces villes sont généralement de taille nettement moins importante que les précédentes. Il s'agit d'un type de ville moyenne fortement représenté dans les régions françaises situées au nord de la Loire.

Cinq d'entre elles conjuguent à la fois concentration et spécialisation sectorielle des emplois dans le secteur industriel.

C'est le cas de Cluses (décolletage), d'Oyonnax (plasturgie), d'Issoire (composants électroniques et électriques dans l'aéronautique et l'automobile), de Thiers (métallurgie) et de Pierrelatte (nucléaire). Près de 40 % des actifs qui résident dans l'aire de ces villes exercent une fonction liée à l'industrie, contre 29 % de ceux qui habitent dans les onze autres aires à dominante industrielle.

Sur la période récente, la prédominance des activités industrielles a souvent constitué un facteur de fragilité. Ce sont d'ailleurs essentiellement des villes de ce groupe qui ont subi les pertes d'emplois les plus pénalisantes dans la sphère productive entre 1999 et 2013, au premier rang desquelles Oyonnax, Tarare, Annonay, Cluses, Roanne, Thiers et Feurs. À l'inverse, la spécialisation de l'activité dans des secteurs industriels plus dynamiques constitue un atout pour des villes comme Tournon-sur-Rhône (chimie) et surtout Pierrelatte. Leurs aires sont celles où l'emploi a le plus progressé sur la période. Bon nombre des villes à dominante ou à spécialité industrielle sont contiguës aux grandes aires ou métropoles régionales et directement soumises à leur influence. Elles sont souvent en passe d'être absorbées par elles au vu de l'intensité des échanges domicile-travail qui s'effectuent dans les deux sens. Tarare est ainsi directement reliée à l'aire lyonnaise, Feurs et Montbrison

à l'aire stéphanoise, Cluses à l'aire de Genève-Annemasse, Saint-Marcellin à celle de Grenoble, Thiers et Issoire à celle de Clermont-Ferrand, tandis que Romans-sur-Isère et Tournon-sur-Rhône sont connectées entre elles et à l'aire de Valence. Ces villes moyennes industrielles constituent à la fois des pôles secondaires d'emploi et des nouveaux espaces périurbains des plus grandes agglomérations. Ceci leur fait courir le risque de devenir en partie des « cités dortoirs », mais leur donne également l'opportunité de créer de nouveaux emplois dans la sphère présente.

Quelques autres de ces villes appartiennent aux zones d'échanges préférentiels de grandes aires sans être directement soumises à l'influence d'une seule. C'est le cas d'Annonay, Belley, Saint-Jean-de-Maurienne et Brioude. Les trois dernières, relativement isolées, sont éloignées d'équipements dont elles-mêmes sont dépourvues. En effet, entre 16 % et 22 % de la population résidant dans leur aire d'influence se situe en moyenne à plus de 30 minutes des équipements de la gamme supérieure.

Enfin, deux villes à dominante ou à spécialité industrielle, Roanne et Oyonnax, constituent une exception, car elles forment une zone d'échanges à elles seules, avec peu de connexions avec les autres aires urbaines. Cette forte autonomie peut constituer une fragilité en période de récession économique, fragilité doublée pour Oyonnax par un relatif isolement pour l'accès aux grands équipements.

Les villes à vocation présenteielle se différencient en fonction de leur attractivité résidentielle et touristique

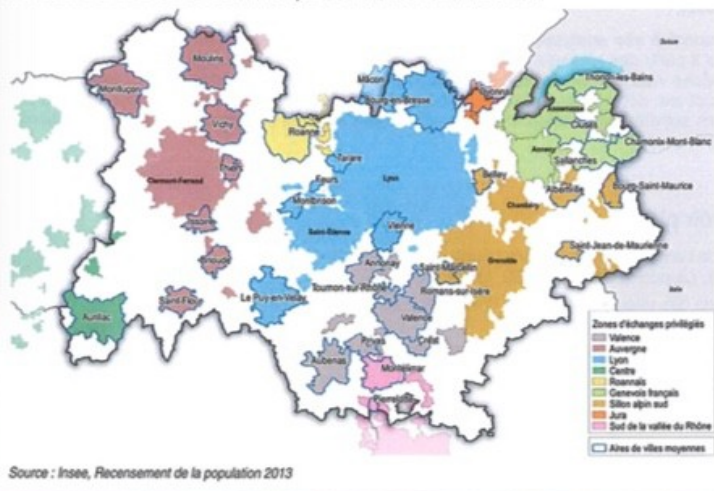
Le dernier ensemble de treize villes moyennes est caractérisé par une prédominance des emplois de services à la population, par exemple dans la santé, le social ou la construction. En Auvergne-Rhône-Alpes, ces villes sont souvent implantées dans des zones des massifs alpin et central plus ou moins isolées.

Deux d'entre elles, Moulins et Privas, se distinguent des autres villes moyennes par le poids deux fois plus important des emplois des administrations publiques (15 % de leur emploi total). En effet, elles sont respectivement préfectures des départements de l'Allier et de l'Ardèche dont elles ne sont ni les plus grandes villes, ni les capitales économiques.

Les onze autres villes ont une vocation principalement présenteielle, avec une concentration des emplois dans les services et commerces de proximité, la culture et les loisirs. Dans ces villes, l'évolution de l'emploi dépend peu du développement ou du recul des activités de la sphère productive. Elle est davantage liée à leur attractivité

En Auvergne-Rhône-Alpes, 288 000 personnes changent chaque jour d'aire urbaine pour se rendre de leur domicile à leur lieu de travail. Ces flux contribuent à mettre en réseau certaines aires urbaines et structurent la région en sept grandes zones d'échanges privilégiés, qui traduisent la forte densité du maillage entre les aires qui les composent. 96 % des échanges domicile-travail entre aires urbaines ont lieu à l'intérieur de ces zones. La plus importante, autour du bi-pôle formé de Lyon et Saint-Etienne, concentre la moitié de la population régionale. Se dégagent également des zones dans le Genevois français, le Sillon alpin sud, le Massif central et autour de Valence. Deux territoires industriels du Roannais et du Jura sont relativement autonomes. L'aire urbaine d'Aurillac, ainsi que quelques aires d'Ardèche et de la Drôme comme Montélimar, sont sous influence extrarégionale.

3 Neuf zones d'échanges privilégiés structurantes
Réseaux d'aires urbaines constitués par les navettes domicile-travail



résidentielle ou touristique, ainsi qu'à leur place dans les réseaux d'échanges.

Au sein des Alpes, les villes moyennes à dominante présentielle sont connectées entre elles au sein des vallées de Chamonix et de la Tarentaise. Ainsi, le pôle d'emploi touristique qu'est Chamonix-Mont-Blanc attire de nombreux navetteurs en provenance du reste de la vallée, alors que les équipements et services de la gamme supérieure sont plutôt localisés à Sallanches. La dominante touristique se combine à la proximité de l'industrie spécialisée à l'entrée de la vallée dans l'aire de Cluses. En Tarentaise, les deux villes moyennes, Bourg-Saint-Maurice et Albertville, situées aux deux extrémités de la vallée, ont des fonctionnements bien différenciés. Bourg-Saint-Maurice fait office de pôle d'emploi touristique, qui attire de nombreux navetteurs des environs. De par la position de la ville, sa population est éloignée des équipements de la gamme supérieure. A l'entrée de la vallée, Albertville, dont beaucoup d'habitants vont travailler dans les villes environnantes, combine bon accès aux équipements et progression de l'emploi présentiel.

Les villes moyennes situées au sud ouest de la région ont un accès parfois difficile aux

villes environnantes. À faible attractivité démographique, elles n'ont gagné que peu d'emplois dans la période. Le Puy-en-Velay est confrontée au vieillissement démographique. Néanmoins, sa population est repartie à la hausse au cours des années 2000, ainsi que l'emploi dans la sphère présentielle. L'isolement accentue le rôle structurant d'Aurillac, ville au cœur urbain dans un environnement agricole. Saint-Flour est une ville de montagne éloignée de tout centre urbain. C'est un pôle d'emploi entouré de petits bassins de vie où l'emploi présentiel progresse fortement. Enfin, Moulins est un pôle administratif au nord de l'Allier, attractif pour les villes environnantes (Vichy), mais où l'emploi productif a baissé et le présentiel n'a guère évolué, sous l'effet des réformes administratives et de la baisse de population.

Aubenas et Privas forment un autre réseau à l'extrême sud de la région, de faible intensité. Pôle d'emploi administratif où l'emploi évolue peu, Privas attire de nombreux actifs des villes environnantes, principalement d'Aubenas, Valence et Montélimar. Au cœur de l'Ardèche méridionale, Aubenas est une ville où l'arrivée de nombreux retraités a amorcé le développement d'activités

répondant aux besoins de ces nouvelles populations. L'industrie traditionnelle s'y est estompée au fil du temps pour laisser place notamment aux activités touristiques. Toutes trois situées à proximité de grandes villes, Thonon-les-Bains au bord du lac Léman, Vichy au nord de Clermont-Ferrand et Crest au sud de Valence ont cependant des trajectoires bien distinctes. Thonon-les-Bains est une ville à la vocation touristique et résidentielle, un tiers de ces habitants ayant un emploi travaillent à l'extérieur, en Suisse ou dans le Genevois français. Vichy, ville thermale, la plus peuplée de l'Allier, a une taille et un fonctionnement relativement autonome qui la rapprochent des « grandes » villes moyennes. Quant à Crest, c'est une ville moyenne plus petite qui s'est développée sous l'effet du desserrement de Valence. ■

Le mot du partenaire

Dans le cadre des travaux de sa section prospective, le CESER Auvergne-Rhône-Alpes a engagé une réflexion sur les villes moyennes. En effet, l'avenir des villes moyennes est prégnant pour notre région, tant par leur proximité avec les espaces ruraux que par leur place dans le mouvement de métropolisation. Une seconde publication, s'appuyant sur des projections démographiques, est prévue à l'automne.

Définitions et méthode

Dans cette étude, est considérée comme **ville moyenne** un pôle de moyenne ou grande aire urbaine, comprenant donc plus de 5 000 emplois, dont la population est inférieure à 150 000 habitants et qui n'est pas préfecture d'une ancienne région. Sur les 311 villes de France métropolitaine répondant à cette définition, 35 se situent en Auvergne-Rhône-Alpes, en incluant Mâcon dont la couronne périurbaine déborde sur la région, bien que son pôle se situe en Bourgogne-Franche-Comté.

Une **typologie fonctionnelle des villes moyennes en cinq classes** a été construite sur la base d'une classification ascendante hiérarchique des aires de l'ensemble des villes moyennes de France métropolitaine. Les aires sont d'autant plus proches que leur profil selon la grille fonctionnelle des emplois se ressemble. Cette grille permet d'analyser les fonctions remplies par les actifs travaillant sur un territoire donné selon la profession qu'ils occupent, indépendamment de leur secteur d'activité, de leur niveau de qualification ou de leur statut. Les professions sont réparties en quinze fonctions, certaines d'entre elles interviennent dans les différentes étapes de la production (agriculture et pêche, fabrication, entretien-réparation, transport-logistique, conception-recherche, prestations intellectuelles, commerce interentreprises, gestion), d'autres sont plutôt tournées vers les services à la population (administration publique, culture-loisirs, enseignement-formation, santé-social, services de proximité, distribution, BTP). Cinq fonctions sont plus spécifiquement localisées dans les grandes aires urbaines, ce sont les fonctions dites « métropolitaines » (conception-recherche, prestations intellectuelles, commerce interentreprises, gestion et culture-loisirs).

L'évolution de l'emploi entre 1999 et 2013 est quant à elle analysée selon les contributions respectives des emplois de la **sphère présentielle** et de la **sphère productive**, définies à partir des secteurs d'activité. Les activités présentielles sont celles mises en œuvre localement pour la production de biens et de services visant la satisfaction des besoins de personnes présentes dans la zone, qu'elles soient résidentes ou touristes. Les activités productives, déterminées par différence, rassemblent les activités qui produisent des biens majoritairement consommés hors de la zone et les activités de services tournées principalement vers les entreprises de cette sphère.

Insee Auvergne-Rhône-Alpes
165, rue Garibaldi - BP 3184
69401 Lyon cedex 03

Directeur de la publication :
Jean-Philippe Grouthier
Rédactrices en chef :
Sandra Bouvet et Laure Héлары

Mise en page :
Agence Elvir, Besançon
Crédits photos : Fotolia

ISSN : 2495-9588 (imprimé)
ISSN : 2493-0911 (en ligne)
© Insee 2017

Pour en savoir plus

- « Dynamique de l'emploi et des métiers : quelle fracture territoriale ? », France Stratégie, *La note d'analyse* n° 53, février 2017
- « Un fort maillage des villes moyennes en Bretagne », *Insee Analyses Bretagne* n° 45, juillet 2016
- « Panorama des villes moyennes », L'Insee et la statistique publique, *Documents de travail* n° H2011/01, août 2011



Annexe 5 – Courrier du Premier Ministre à destination des Préfets de Région (Exemple Région Occitanie)



Le Premier Ministre

Paris, le 05 AOUT 2016

N° 0 3 2 8 3

à

*Monsieur le Préfet de la région Occitanie,
Préfet de la Haute-Garonne*

Objet : Pacte Etat-Métropoles. Mise en œuvre du Pacte métropolitain d'innovation de Toulouse Métropole et des mesures retenues dans le pacte.

Le 6 juillet 2016, à Lyon, j'ai signé, en présence de Jean-Michel BAYLET, ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales et d'Estelle GRELLIER, secrétaire d'Etat en charge des Collectivités territoriales, le *Pacte Etat- métropoles : l'innovation urbaine au cœur du développement territorial* avec les représentants des métropoles françaises regroupées au sein de l'association France urbaine.

Ce pacte, joint à la présente lettre, poursuit trois objectifs : mieux utiliser les nouveaux moyens issus des réformes institutionnelles de ces deux dernières années pour répondre aux besoins de la population et aux défis de l'équilibre du territoire ; favoriser le rôle moteur des métropoles et la coopération entre elles via la création d'un C15 ; conclure avec chacune un pacte métropolitain d'innovation qui permettra d'intensifier les stratégies de développement innovantes élaborées par les métropoles.

Je souhaite que chaque pacte métropolitain d'innovation soit l'illustration du nouveau dialogue que nous engageons entre l'Etat et les territoires.

J'ai demandé à tous les membres du gouvernement concernés de s'investir fortement pour la conclusion de ces pactes, mais aussi de veiller à la diffusion des innovations ainsi soutenues au-delà des seules métropoles concernées.

L'ensemble de la démarche sera coordonnée par le ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales. Vous veillerez à son association à chacune de ces étapes.

Vous devrez pour votre part faciliter la préparation et la négociation de ces pactes métropolitains d'innovation, sous l'autorité des ministres et secrétaires d'Etat directement concernés. Je souhaite que vous puissiez apporter votre concours à la mise en œuvre des autres dispositions du pacte Etat-métropoles.

1. Conclusion du Pacte métropolitain d'innovation de Toulouse Métropole

Les pactes métropolitains d'innovation ont pour finalité de fonder un nouveau partenariat entre l'État et chaque métropole en vue d'inventer la ville de demain.

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

Ces pactes identifient les domaines stratégiques d'innovation que l'État et les métropoles souhaitent investir ensemble ; définissent les expérimentations à conduire ; engagent des partenariats de projets mobilisant des financements des partenaires publics et construisent les moyens pour garantir la diffusion des bonnes pratiques entre toutes les métropoles de France.

Pour l'élaboration de ces pactes, des financements adaptés aux spécificités des projets ont été arbitrés (notamment une enveloppe de 150 millions d'euros au sein du fonds de soutien à l'investissement public local) qui viendront en complément des financements de la caisse des dépôts (CDC), du PIA 3 (territoires d'innovation) et des crédits de droit commun.

Par ailleurs, le gouvernement s'est engagé à favoriser les adaptations juridiques nécessaires pour permettre aux métropoles de développer des projets innovants, tant dans le contenu que dans leur gouvernance (délégations de compétence, déclassement de voirie, dispositifs spécifiques comme l'appel à projet Démonstrateurs industriels pour la ville durable lancé début 2017).

La métropole de Toulouse a choisi pour thématique « Une Métropole compacte et connectée ». Ce projet s'articule auprès de Toulouse Aerospace Express, un projet majeur de mobilité durable (le plus important de province) permettant de contrer l'augmentation du flux de voitures et réduire les nuisances environnementales

Ce projet a vocation à servir de socle à un nouveau modèle de développement de la ville de demain, d'une ville « plus compacte » et « connectée », et ainsi de conforter le rôle et la compétitivité de la capitale mondiale de l'aéronautique et de l'espace et maintenir l'attractivité exceptionnelle de la métropole toulousaine.

Il vous appartient, en étroite articulation avec Jean-Michel BAYLET, ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, Alain VIDALIES, le secrétaire d'Etat chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche, et Axelle LEMAIRE, secrétaire d'Etat chargée du Numérique, de négocier le projet de Pacte métropolitain d'innovation avec le président de Toulouse Métropole.

Vous veillerez à associer l'ensemble des partenaires publics et privés concernés à la définition de ce partenariat.

Il vous est également recommandé de solliciter l'expertise et l'appui du commissariat général à l'égalité des territoires qui a contribué à la démarche depuis son origine et accompagne naturellement le ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales dans sa mission de coordination.

Le pacte métropolitain d'innovation devra être finalisé avant le 31 novembre 2016 pour permettre une signature de celui-ci début 2017.

Le pacte devra notamment définir :

- les enjeux et objectifs de la démarche d'innovation ;
- la nature et le calendrier des actions à mettre en œuvre ;
- les moyens mobilisés pour y parvenir ; en particulier la contribution du groupe Caisse des Dépôts ;
- les adaptations juridiques nécessaires pour sa mise en œuvre ;
- les partenaires mobilisés ;

- les modalités de diffusion de l'innovation dans les autres métropoles et sur les territoires attenants à la métropole.

2. Incitation à la coopération territoriale avec les territoires limitrophes

Le pacte crée des contrats de coopération métropolitaine qui sont la déclinaison de l'expérimentation des contrats de réciprocité issus du comité interministériel aux ruralités du 12 mars 2015. Ils ont pour objectif de répondre au défi de l'aménagement des grands territoires périurbains.

Le contrat de coopération métropolitaine est signé entre la métropole et les établissements publics de coopération intercommunale adjacents ou les pôles d'équilibre territorial et rural. S'il regroupe des établissements publics contigus, le pôle métropolitain est l'espace à privilégier pour engager la réflexion. Le président de la métropole en est le pilote. La gestion du projet pourra être déléguée à une tierce structure (société publique locale, syndicat mixte de transports, syndicat technique, sociétés coopératives d'intérêt collectif) et impliquer des structures de coopération existantes, à l'instar des agences d'urbanisme.

La métropole de Toulouse a déjà initié un contrat de coopération métropolitaine avec le pôle d'équilibre territorial et rural des Portes de Gascogne.

Votre rôle sera de venir en appui de cette démarche, en proposant aux collectivités les ressources des services de l'Etat (INSEE, DREAL notamment) et la mobilisation de ses établissements publics. En cas de défaut de prise d'initiative, vous serez fondés à réunir la métropole et les EPCI attenants pour lancer la démarche de coopération.

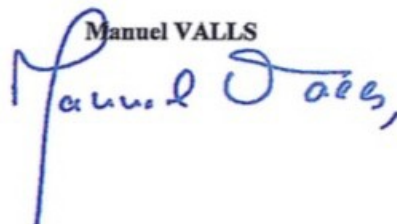
Trois formes de coopérations peuvent être retenues :

- le partage d'ingénierie entre la métropole et les établissements publics environnants au bénéfice d'un aménagement du territoire de qualité (mise à disposition de personnel de la métropole doté d'une qualification spécifique, mise à disposition d'outils de pilotage et de mesure de la performance de l'action publique, etc.) ;
- le déploiement de services aux populations au-delà des limites de la métropole concourant à réduire les effets négatifs de la croissance à l'échelle de l'aire urbaine (politiques de l'énergie, politiques des mobilités, logement social et étudiant, accès réciproque aux espaces de loisirs et aux établissements culturels et artistiques, etc.) ;
- le soutien à l'activité économique proximité, en recherchant la complémentarité offre/demande des services ou des biens entre les territoires périurbains et les territoires métropolitains (production d'énergie renouvelable en proximité, circuits courts, télétravail, etc.).

Plusieurs contrats par métropole pourront être signés en fonction des projets.

*

Je vous remercie de votre entière mobilisation dans la mise en œuvre de ce pacte.

Manuel VALLS

3

Annexe 6 – Les différentes formes d'intercommunalités


Depuis l'adoption de la réforme territoriale de 2010 et de la loi du 27 janvier 2014 de

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201


modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, sont des EPCI (art. L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales – CGCT) :

- les syndicats de communes (créés par la loi du 22 mars 1890) ;
 - les Communautés de Communes (créées par la loi du 6 février 1992) ;
De 15 000 à 50 000 habitants
 - les Communautés d'Agglomération (créées par la loi du 12 juillet 1999) ;
De 50 000 à 250 000 habitants
 - les Communautés Urbaines (créées par la loi du 31 décembre 1966) ;
De 250 000 à 400 000 habitants
- les syndicats d'agglomération nouvelle (créés par la loi du 13 juillet 1983) ;
 - les Métropoles (créées par la loi du 16 décembre 2010 et modifiées par la loi du 27 janvier 2014).
Plus de 400 000 habitants

Annexe 7 – Le rapport de France Stratégie



MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES
CGET



FRANCE STRATÉGIE
ÉVALUER. ANTICIPER. DÉBATTRE. PROPOSER.

Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants

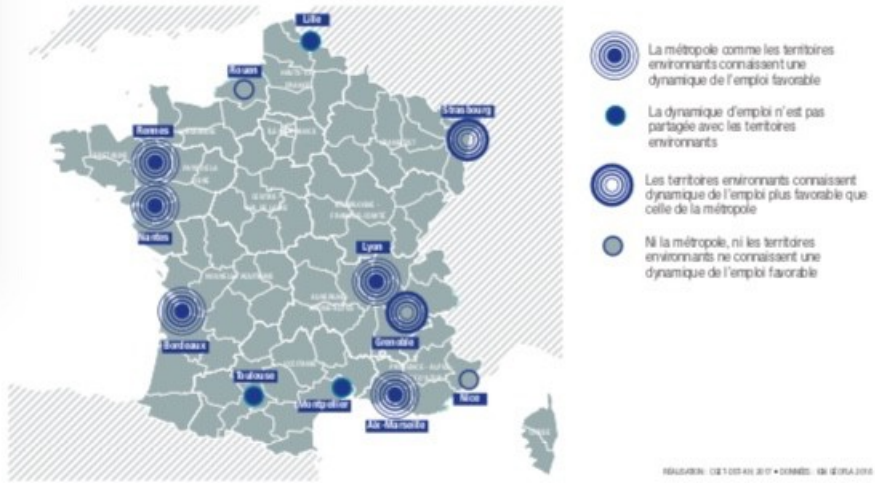
La réforme territoriale de 2014 puis 2015 a élargi les compétences des métropoles pour leur donner les moyens de soutenir leur croissance économique, alors qu'elle a plus clairement confié la responsabilité de l'équilibre territorial aux régions et celle de la solidarité et de la cohésion sociale aux départements. Le Pacte État-métropoles signé en juillet 2016 a toutefois affirmé la nécessité de renforcer les coopérations entre les métropoles et les territoires qui les entourent. Dans ce contexte, cette note dresse un état des lieux du dynamisme et du rayonnement régional de douze métropoles en matière d'emploi : Aix-Marseille, Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Montpellier, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse.

L'analyse des dynamiques fait ressortir d'importantes disparités entre ces grandes villes, une croissance systématiquement plus forte aux franges de leurs aires urbaines et, au centre, un rôle déterminant des secteurs dits de la « base compétitive » – industrie manufacturière, services aux entreprises, commerce de gros et transport de marchandises – qui explique une grande partie du surcroît de performance des métropoles.

En ce qui concerne les effets d'entraînement, l'étude identifie plusieurs groupes de métropoles. Certaines partagent leur dynamique d'emploi avec les territoires régionaux avoisinants : c'est le cas de Lyon, Nantes, Marseille et, dans une moindre mesure, de Bordeaux et Rennes. Viennent ensuite les métropoles qui se développent en relatif isolat : Lille, Toulouse, Montpellier. Grenoble et Strasbourg présentent quant à elles une dynamique d'emploi inversée, plus forte dans les territoires avoisinants qu'au centre. Enfin, les territoires de Nice et Rouen apparaissent à la peine sur le plan de l'emploi (carte 1).

Ce diagnostic d'ensemble reste très factuel. Des études complémentaires seront nécessaires pour mieux identifier ce qui détermine la dynamique des métropoles et leur capacité d'entraînement.

Carte 1 – Dynamique de l'emploi dans les métropoles et dans les territoires avoisinants : des situations différenciées



Source : CGET/France Stratégie

LA NOTE D'ANALYSE

NOV. 2017
N°64

Cécile Altaber
CGET

Boris Le Hir
France Stratégie

La Note d'analyse est publiée sous la responsabilité éditoriale du commissaire général de France Stratégie. Les opinions exprimées engagent leurs auteurs et n'ont pas vocation à refléter la position du gouvernement.

www.strategie.gouv.fr

INTRODUCTION

La réforme territoriale – engagée par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 puis par la loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) promulguée le 7 août 2015 – a accru les compétences des métropoles, notamment pour qu'elles aient les moyens d'activer leur croissance, alors qu'elle a plus clairement confié la responsabilité en matière d'équilibre des territoires aux régions¹ et celle de la solidarité et de la cohésion sociale aux départements.

Cette réforme s'inscrit dans un contexte où le dynamisme économique semble se concentrer dans les grandes villes et où les contrastes entre ce dynamisme des métropoles et l'atonie du reste du territoire sont souvent pointés du doigt.

De fait, en France, les aires urbaines de plus de 500 000 habitants regroupent 43 % de la population, concentrent 46 % des emplois² et plus de la moitié de la masse salariale³. La métropole parisienne pèse pour la moitié et les métropoles de province pour l'autre moitié. Entre 2000 et 2010, selon l'OCDE, la croissance du pays a été générée aux trois quarts sur ces grandes aires urbaines⁴. Depuis 2006, c'est la seule catégorie de territoires où l'emploi total a progressé⁵. Dans ces conditions, on comprend que le Pacte État-métropoles du 6 juillet 2016 ait réaffirmé la responsabilité des métropoles en matière de développement des territoires qui les entourent.

En s'appuyant sur un travail original réalisé par une équipe du laboratoire de recherche Economix⁶, cette note vise à dresser un tableau de la situation pour douze métropoles de province. Elle examine tant leur dynamique interne que leur capacité à entraîner avec elles les territoires avoisinants.

QUELLES MÉTROPOLIS ET QUEL PÉRIMÈTRE ?

Au 1^{er} janvier 2017, quinze intercommunalités françaises avaient obtenu le statut administratif de « métropole » suite à la loi MAPTAM de 2014. Elles seront sept de plus au 1^{er} janvier 2018 (voir encadré 1 ci-dessous). Ces métropoles au sens institutionnel doivent être distinguées des métropoles auxquelles la plupart des études socioéconomiques font référence.

Encadré 1 – Les métropoles définies par la loi MAPTAM

Une métropole au sens institutionnel est un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Au 1^{er} janvier 2017, la France comptait quinze métropoles : Aix-Marseille-Provence, Bordeaux, Brest, Grenoble-Alpes, Lille, Lyon, Montpellier-Méditerranée, Nancy, Nantes, Nice-Côte d'Azur, Paris, Rennes, Rouen-Normandie, Strasbourg, Toulouse. Créé par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, le statut de métropole a été renforcé par les dispositions de la loi MAPTAM de 2014 puis élargi par la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain. Cette loi a fixé la création de sept nouvelles métropoles d'ici au 1^{er} janvier 2018 : il s'agit de Saint-Étienne, Orléans, Clermont-Ferrand, Tours, Dijon, Metz et Toulon⁷.

Peuvent désormais accéder au statut de métropole :

- les EPCI qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants ;
- les EPCI centres d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants comprenant dans leur périmètre le chef-lieu de la région ;
- les EPCI de plus de 250 000 habitants ou comprenant dans leur périmètre, au 31 décembre 2015, le chef-lieu de région, centres d'une zone d'emploi de plus de 500 000 habitants.

On peut distinguer trois catégories de métropoles :

- les métropoles issues d'une transformation directe de « communautés urbaines », plus haut niveau d'intégration intercommunale avant la loi MAPTAM⁸ ;
- les métropoles issues d'une transformation directe de « communautés d'agglomération »⁹ ;
- les métropoles bénéficiant d'un statut spécifique ou de dispositions particulières¹⁰.

1. La région doit dans ce cadre présenter un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Celui-ci fixe les objectifs en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, de choix d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports.

2. Lainé F. (2017), « Dynamique de l'emploi et des métiers : quelle fracture territoriale ? », La Note d'analyse, n° 53, France Stratégie, février.

3. Dherbécourt C. et Le Hir B. (2016), « Dynamiques et inégalités territoriales » dans France Stratégie (2016), 2017/2027, Enjeux pour une décennie, Paris, La Documentation française.

4. OCDE (2013), *Regions at a Glance*.

5. Lainé F. (2017), *op. cit.*

6. Cette note d'analyse s'appuie sur l'étude « Analyse du lien entre les métropoles et les territoires avoisinants » réalisée par Nadine Levratto, Denis Carré, Marc Brunetto et Luc Tessier du laboratoire Economix de l'université Paris X Nanterre. Lancée en 2015, cette étude a été financée par l'Institut CDC pour la recherche (Caisse des dépôts) le Commissariat général à l'égalité des territoires et France Stratégie.

7. Les communautés urbaines de Dijon, Orléans et Tours ont déjà acquis le statut, par décret, respectivement les 22 mars, 25 avril et 28 avril 2017.

8. Bordeaux, Brest, Grand Lyon, Grand Nancy, Lille, Marseille-Provence, Nantes, Nice-Côte d'Azur, Strasbourg, Toulouse, et récemment Orléans, Dijon et Tours.

9. Grenoble-Alpes, Montpellier-Méditerranée, Rennes, Rouen-Normandie.

10. Les métropoles d'Aix-Marseille-Provence, du Grand Lyon et du Grand Paris.

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

En premier lieu, ces études se fondent sur des critères démographiques (nombre d'habitants) ou d'activité économique (nombre d'emplois) tandis que le statut administratif repose sur des critères élargis (voir encadré 1). En France métropolitaine, dix-sept villes forment le centre d'aires urbaines de plus de 500 000 habitants. Parmi elles, deux, Avignon et Douai-Lens, n'ont pas le statut administratif de métropole, alors que Brest, dont l'aire urbaine est de taille plus modeste, a acquis ce statut. Cette note se focalise sur douze métropoles socioéconomiques, qui représentent les douze plus grandes aires urbaines de province¹¹ et qui ont acquis le statut institutionnel au 1^{er} janvier 2016, lors de la première vague d'attribution¹² : ce sont Aix-Marseille, Bordeaux, Grenoble, Lille, Lyon, Montpellier, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse.

En second lieu, les périmètres des métropoles institutionnelles diffèrent de ceux retenus par les études socioéconomiques. Les premiers résultent en partie de l'exercice de certaines fonctions mais aussi d'accords entre collectivités ; les seconds sont déterminés sur la base de critères quantifiés – concentration du bâti, des habitants ou des emplois, etc. (voir encadré 2). La création des métropoles institutionnelles n'est pas revenue sur le périmètre de l'intercommunalité antérieure (communauté urbaine ou d'agglomération), bien que les caractéristiques des communes incluses dans leur périmètre diffèrent assez largement d'une métropole administrative à une autre.

Encadré 2 – Définitions des périmètres géographiques selon l'Insee

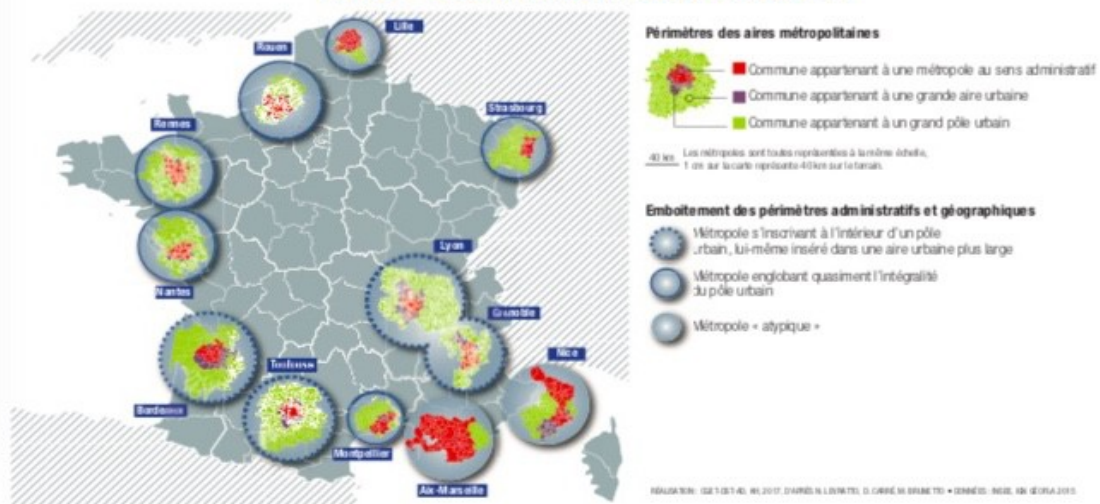
Une unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes qui présente un bâti continu – sans coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions – et qui compte au moins 2 000 habitants.

Un grand pôle urbain est une unité urbaine offrant au moins 10 000 emplois qui n'est pas située dans la couronne d'un autre pôle urbain. Un pôle urbain est constitué d'une ville centre et de sa banlieue. Entre 5 000 à 10 000 emplois, on parle d'un pôle urbain moyen et, entre 500 et 5 000 emplois, d'un petit pôle urbain.

Une grande aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué d'un grand pôle urbain et de communes dites « attirées » par celui-ci, qui forment la couronne périurbaine. Cette dernière regroupe des communes rurales ou des communes appartenant à des unités urbaines, déterminées de proche en proche, et dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

Les zones d'emploi sont des espaces géographiques à l'intérieur desquels la plupart des actifs réside et travaille, et où les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main-d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts. À la différence des aires urbaines, les zones d'emploi couvrent l'intégralité du territoire national. On en compte 322 en France (DOM inclus).

Carte 2 – Les différents périmètres des métropoles



Source : CGET/France Stratégie

11. La métropole de Paris qui possède des caractéristiques particulières du fait de sa taille n'est pas étudiée ici.
12. L'étude originale réalisée par Nadine Levratto, Denis Carré, Marc Brunetto et Luc Tessier du laboratoire Economix de l'université Paris X Nanterre, sur laquelle cette note d'analyse s'appuie, s'intéresse aux treize métropoles de province reconnues institutionnellement au 1^{er} janvier 2016 et inclut Brest en plus de celles considérées ici.

La carte 2 représente les différents périmètres : en rouge, le périmètre institutionnel des métropoles selon la définition donnée par la loi du 27 janvier 2014, en violet le périmètre du pôle urbain défini principalement par la continuité du bâti et enfin, en vert clair, le périmètre de l'aire urbaine, qui ajoute au pôle urbain la couronne périurbaine de la métropole. Cette carte fait apparaître différents profils. Dans certains cas, les métropoles institutionnelles s'inscrivent à l'intérieur du pôle urbain, lui-même inséré, par définition, dans une aire urbaine plus large : c'est le cas de Bordeaux, Toulouse, Lyon et, dans une moindre mesure, de Grenoble. Ailleurs, la métropole institutionnelle englobe quasiment le pôle urbain : c'est le cas de Rennes, Nantes, Montpellier, Strasbourg, Rouen et, dans une moindre mesure, de Lille, qui s'étend aussi en partie sur la couronne de l'aire urbaine. De façon plus atypique, la métropole administrative d'Aix-Marseille-Provence englobe totalement le pôle urbain et quasiment toute l'aire urbaine, et déborde même de l'aire urbaine sur la partie ouest. La métropole de Nice, quant à elle, est complètement dissociée de la géométrie du pôle urbain et de l'aire urbaine. Elle inclut des territoires montagneux jusqu'à la frontière italienne qui n'appartiennent ni au pôle urbain ni à l'aire urbaine. Là encore, dans un souci de cohérence, c'est le niveau des périmètres dits économiques ou fonctionnels qui a été privilégié pour l'analyse de la dynamique des douze métropoles de province considérées.

OÙ S'OBSERVE LA DYNAMIQUE MÉTROPOLITAINE ?

Les configurations très différentes de ces métropoles invitent à se demander dans quel périmètre joue la « dynamique métropolitaine » (voir encadré 3). Toutes les métropoles en bénéficient-elles ? Et les communes constituant la métropole institutionnelle sont-elles bien incluses dans le périmètre où s'exerce cette dynamique ?

Une dynamique évidente mais de fortes disparités

Au global, la dynamique métropolitaine est évidente : en moyenne, dans les zones d'emploi englobant les douze métropoles étudiées, la croissance moyenne de l'emploi entre 1999 et 2014 a été de 1,4 % par an contre 0,8 % sur l'ensemble du territoire¹³.

Encadré 3 – Les déterminants de la dynamique métropolitaine

La littérature économique explique la dynamique métropolitaine par deux facteurs principaux.

Le premier est le positionnement sectoriel des métropoles et leur capacité à participer aux échanges internationaux. Cette capacité est plus forte lorsque la métropole dispose en son sein d'une proportion plus importante dans l'emploi total de métiers à fort potentiel de croissance. Par exemple, les ingénieurs de l'informatique et les professionnels de l'information et de la communication, les personnels d'études et de recherche sont majoritairement localisés dans les grandes villes. À l'inverse, les agriculteurs, les métiers d'ouvriers et certains métiers d'employés qui perdent des emplois sont davantage situés dans les zones moins denses¹⁴. Cet « effet de composition » mesure l'adaptation de la main-d'œuvre disponible au développement de secteurs en phase avec la croissance mondiale.

Le second facteur est lié aux effets positifs de la concentration géographique des personnes et des activités. Ces « gains d'agglomération » sont générés par différents canaux¹⁵ :

- le gain le plus évident provient de la proximité, pour les entreprises, de nombreux clients potentiels. C'est l'**effet de débouché** ;
- la concentration des personnes et des emplois à un même endroit augmente également, pour les travailleurs, les opportunités de trouver un emploi adapté, et pour les employeurs, les opportunités de trouver un employé performant. C'est l'**effet d'appariement** ;
- de la même manière, la concentration d'un nombre important d'entreprises dans un même endroit accroît les opportunités, pour un donneur d'ordre, de trouver le meilleur sous-traitant possible. C'est l'**effet d'optimisation de la chaîne de sous-traitance** ;
- enfin, la concentration des innovateurs et des activités à fort contenu technologique encourage la circulation des connaissances et des idées et favorise ainsi la diffusion des innovations et des technologies. C'est l'**effet externalités de connaissance**.

Ces différents effets expliquent que les personnes et les entreprises trouvent un intérêt à s'implanter dans les grandes villes. À l'inverse, des effets négatifs peuvent être associés à la concentration : congestion, prix élevé de l'immobilier, pollutions, etc. Se posent alors les questions du périmètre d'influence de ces effets positifs et négatifs et de la gouvernance adaptée pour gérer les phénomènes à l'œuvre.

13 France métropolitaine.

14 Lainé F. (2017), op. cit.

15 Charruaud P. et Épaillard A. (2017), « D'où viennent les écarts de salaire entre les territoires ? », La Note d'analyse, n° 55, France Stratégie, mai.

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

Toutefois, prises une par une, ces grandes villes connaissent chacune des fortunes diverses (voir graphique 1). Les zones d'emploi de Bordeaux, Montpellier, Nantes, Rennes et Toulouse ont vu leur poids dans l'emploi national¹⁶ augmenter fortement entre 1999 et 2014. Celles de Grenoble, Lille, Lyon et Marseille ont enregistré une croissance de l'emploi à peine plus forte que celle de l'ensemble du territoire. Enfin, celles de Nice, Rouen et Strasbourg sont en deçà de la moyenne nationale.

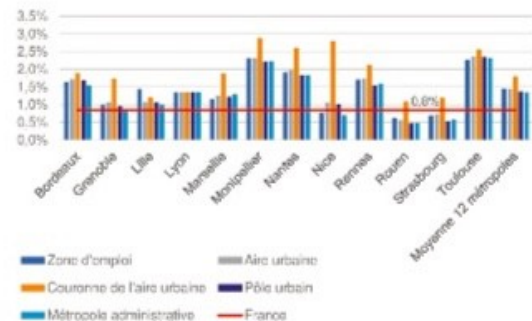
Des métropoles aux caractéristiques diverses

Les graphiques 2 et 3 mettent en regard le nombre et la densité des emplois dans les différents périmètres de ces douze métropoles. Naturellement, le nombre d'emplois est d'autant plus élevé que le périmètre est large (graphique 2) et la concentration de l'emploi est nettement plus forte au centre, dans les pôles urbains (graphique 3), mais le nombre et la densité de l'emploi dans les métropoles institutionnelles varient d'une métropole à l'autre. Ces variations sont le reflet direct de l'étendue du périmètre de chaque métropole. D'un côté, dans la métropole d'Aix-Marseille, le nombre et la densité d'emplois se rapprochent de ceux de l'aire urbaine, que la métropole englobe en grande partie. À l'autre bout du spectre, la métropole lyonnaise a une densité d'emplois plus forte que le pôle urbain tout simplement parce qu'elle est incluse dans ce dernier. En moyenne, la densité d'emplois dans les métropoles (4,4 emplois/hectare) est assez proche de celle des pôles urbains (5,6 emplois/hectare). Elle est près de dix fois supérieure à la densité moyenne de l'emploi sur le territoire français (0,47 emploi/hectare).

Une croissance de l'emploi plus élevée en périphérie...

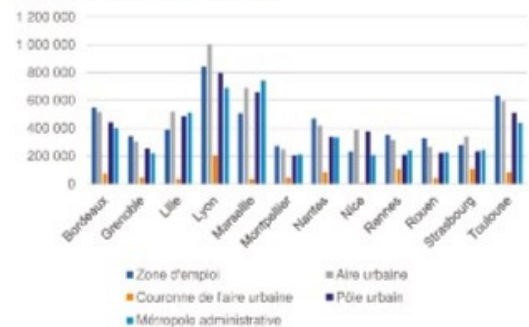
Si, en niveau, l'emploi est concentré au centre, en revanche il apparaît plus dynamique aux franges. Dans toutes les métropoles étudiées, le taux de croissance de l'emploi entre 1999 et 2014 a été plus élevé dans les couronnes urbaines que dans les pôles (graphique 1). Seule Lyon affiche une croissance équivalente pour l'ensemble des périmètres. En moyenne sur ces douze métropoles, le taux de croissance annuelle moyen de l'emploi a été de 1,8 % dans les couronnes contre 1,4 % dans les pôles. Ce dynamisme observé dans la plupart des aires urbaines, quelle que soit leur taille, est lié à la croissance de la population

Graphique 1 – Taux de croissance annuel moyen de l'emploi selon le périmètre entre 1999 et 2014



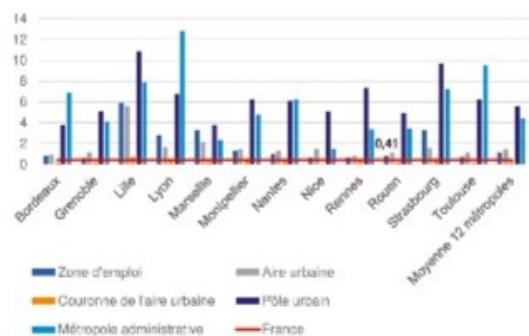
Source : calculs des auteurs à partir de données Insee, recensement de la population, emploi au lieu de travail

Graphique 2 – Nombre d'emplois (au lieu de travail) selon le périmètre en 2014



Source : calculs des auteurs à partir de données Insee, recensement de la population, emploi au lieu de travail

Graphique 3 – Densité de l'emploi selon le périmètre en 2014 (en emplois/hectare)



Source : calculs des auteurs à partir de données Insee, recensement de la population, emploi au lieu de travail

16 Idem.

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

LA NOTE D'ANALYSE
NOVEMBRE 2017 - N°64

dans le périurbain et à la recherche d'espaces à proximité des pôles urbains pour l'industrie et la logistique. La plus faible densité d'emplois dans les couronnes y rend les marges de progression plus importantes.

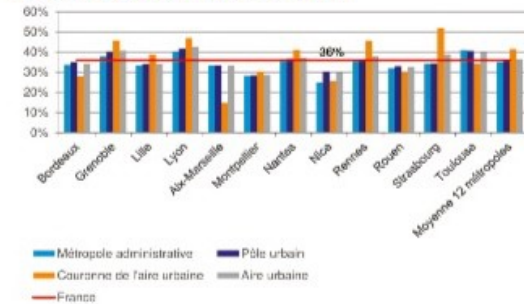
...mais des secteurs moteurs dans les pôles urbains

Les différents secteurs économiques ne bénéficient pas uniformément de la dynamique métropolitaine. L'industrie manufacturière, les services aux entreprises, le commerce de gros et le transport de marchandises, regroupés sous l'intitulé « secteurs de la base compétitive », semblent jouer un rôle particulier de ce point de vue. Cette *base compétitive*, qui rassemble environ 36 % de l'emploi salarié, n'est pas surreprésentée dans les différents périmètres des métropoles par rapport au reste du territoire (graphique 4), mais elle contribue en grande partie au dynamisme des métropoles. En moyenne des douze métropoles étudiées, le taux de croissance annuelle de l'emploi salarié dans la *base compétitive* est en effet largement supérieur à la moyenne nationale, quel que soit le périmètre des métropoles considéré : entre 2004 et 2010, cet emploi salarié a crû de 0,8 % à 0,9 % par an dans les pôles urbains, les aires urbaines et les périmètres des métropoles institutionnelles, alors qu'il était en légère baisse (- 0,05 %) en moyenne nationale (graphique 5).

Si l'emploi dans la base compétitive avait crû au même rythme en France métropolitaine que dans les aires urbaines des douze métropoles considérées ici (+ 0,92 % par an au lieu de - 0,05 %), la croissance annuelle moyenne de l'emploi salarié total entre 2004 et 2010 aurait été de 1,05 % au lieu de 0,64 %. Ainsi, la croissance annuelle moyenne de l'emploi salarié total dans les aires urbaines ayant été de 1,34 % sur cette même période (graphique 6), l'écart de croissance dans l'emploi de la base compétitive explique plus de la moitié¹⁷ de l'écart de croissance de l'emploi salarié total entre les métropoles et l'ensemble du territoire sur la période 2004-2010 alors que ces secteurs représentent un tiers seulement de l'emploi.

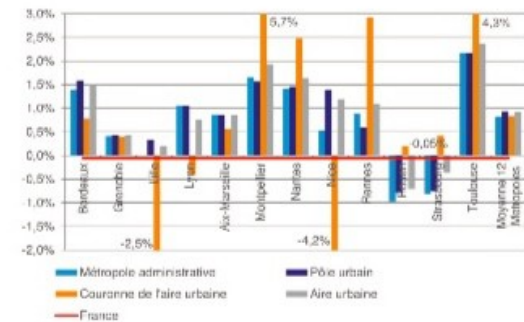
Lorsqu'on entre dans le détail des douze métropoles, les situations sont néanmoins très diverses. Le poids de la *base compétitive* dans l'emploi est tantôt plus faible que dans le reste du territoire national – à Bordeaux, Lille, Aix-Marseille, Montpellier, Nice et Rouen – et tantôt plus important – à Grenoble, Lyon et Toulouse – (graphique 4), mais il ne semble pas corrélé au dynamisme des métropoles (graphique 5). En revanche, deux métropoles, Rouen et Strasbourg, affichent un taux de croissance de l'emploi

Graphique 4 – Part de la base compétitive dans l'emploi total salarié en 2010



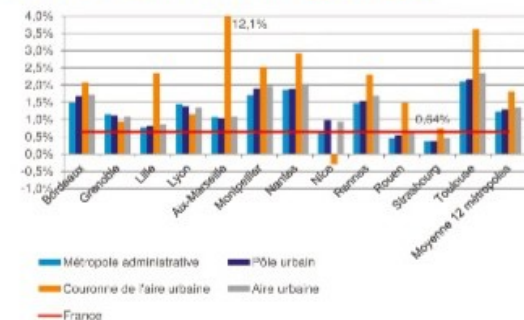
Source : calculs des auteurs d'après Levratto, Carré, Brunetto et Tessier (2017) sur données Insee-CLAP

Graphique 5 – Taux de croissance annuel moyen de l'emploi salarié dans la base compétitive entre 2004 et 2010



Source : calculs des auteurs d'après Levratto, Carré, Brunetto et Tessier (2017) sur données Insee-CLAP

Graphique 6 – Taux de croissance annuel moyen de l'emploi salarié total entre 2004 et 2010



Source : calculs des auteurs d'après Levratto, Carré, Brunetto et Tessier (2017) sur données Insee-CLAP

17 Ces secteurs contribuent à hauteur de 0,41 point à cet écart de 0,70 % : $\frac{(1,34-0,64) \times (1,34-1,05)}{1,34-0,64} \times 100 = \frac{0,41}{0,70} \times 100 = 58\%$ (ce résultat est calculé à partir des taux de croissance non arrondis)

dans cette base compétitive négatif et inférieur à la moyenne nationale sur la période 2004-2010 (graphique 5). Or ces métropoles sont également celles où le taux de croissance de l'emploi salarié total est inférieur à la moyenne nationale (graphique 6). Plus que par leur poids, c'est donc par leur dynamique que ces secteurs semblent contribuer aux écarts de performance entre les métropoles.

Au sein des aires urbaines, la part de la *base compétitive* dans l'emploi est plus élevée dans les couronnes – 41 % en moyenne – (graphique 4) mais, en niveau, l'emploi reste largement concentré dans les pôles¹⁸. Le phénomène de croissance aux franges n'est pas généralisé sur ces secteurs (graphique 5) comme il peut l'être sur l'emploi salarié total (graphique 6). On observe cette dynamique dans seulement six métropoles : Montpellier, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse.

QUELS EFFETS D'ENTRAÎNEMENT ?

Globalement, des effets d'entraînement peu visibles

La bonne performance des métropoles est un atout pour l'économie française. Leur capacité à entraîner dans une dynamique positive les territoires qui les entourent constitue un enjeu tout aussi important. Plusieurs études étrangères ont montré que les grandes villes peuvent exercer une influence positive sur la croissance de l'emploi dans les territoires situés à proximité¹⁹. En France, cet effet positif a également été mis en évidence²⁰, mais il se serait atténué dans les années 2000, la croissance de l'emploi dans les zones périphériques ayant décroché par rapport à celle des aires urbaines métropolitaines²¹.

Lorsqu'on analyse les dynamiques régionales en distinguant les zones d'emploi des métropoles, celles qui les entourent et les autres zones d'emploi de la région²², on n'observe pas d'effets d'entraînement particulièrement sensibles (graphique 7). L'emploi salarié dans les zones d'emploi des douze métropoles considérées a crû de 0,65 % par an entre 2009 et 2014, alors qu'il a stagné

dans les autres zones d'emploi régionales, y compris les zones d'emploi contiguës. L'emploi salarié dans les zones d'emploi situées à la périphérie des douze métropoles étudiées n'a pas augmenté davantage que dans le reste du territoire en moyenne.

Pour aller plus loin, on peut scinder la différence d'évolution entre l'emploi local et l'emploi national en une composante structurelle et une composante résiduelle²³.

L'effet structurel représente l'écart entre la croissance de l'emploi local et la croissance de l'emploi national qui est expliqué par la composition sectorielle : poids important des secteurs dynamiques ou au contraire poids prépondérant des secteurs accusant des pertes d'emploi.

L'effet résiduel ou local est un effet additionnel, il représente l'écart à la croissance nationale de l'emploi qui n'est pas explicable par une différence de composition sectorielle. Il traduit le fait que, pour un secteur donné, la dynamique locale peut différer de l'évolution moyenne nationale. Il faut toutefois être prudent dans son interprétation car cet effet résiduel, souvent appelé « effet local », peut masquer d'autres effets structurels non pris en compte (la structure du tissu productif qui dépend de l'importance des grands groupes ou des PME, par exemple).

Le graphique 7 montre que la surperformance métropolitaine est largement due à un fort effet résiduel local (+0,47 %), la composition sectorielle des zones d'emploi des douze métropoles étudiées ne leur donnant qu'un avantage de 0,05 point par rapport au territoire national.

En revanche, au niveau des zones d'emploi contiguës à celles des métropoles comme dans les autres zones d'emploi de leur région, la dynamique négative provient à la fois de compositions sectorielles défavorables (-0,12 point pour les zones contiguës et -0,08 point pour les autres zones régionales) et d'effets locaux négatifs (-0,02 point pour les zones contiguës et -0,06 point pour l'ensemble des autres zones).

18 L'étude de Levratto, Carré, Brunetto et Tessier montre à travers des indicateurs de concentration spatiale (indice de Moran, indice de Getis-Ord et statistique LISA) que l'emploi est effectivement concentré au sein des pôles urbains et que cette concentration est relativement stable sur la période 2004-2010.

19 Shearmur R. et Polèse M. (2007), « Do local factors explain local employment growth? Evidence from Canada, 1971-2001 », *Regional Studies*, vol. 41.4, p. 453-471 ; Apparicio P., Dussault G., Polèse M., Shearmur R. (2007), « Infrastructures de transport et développement économique local », Montréal, Centre Urbanisation, culture, société de l'INRS.

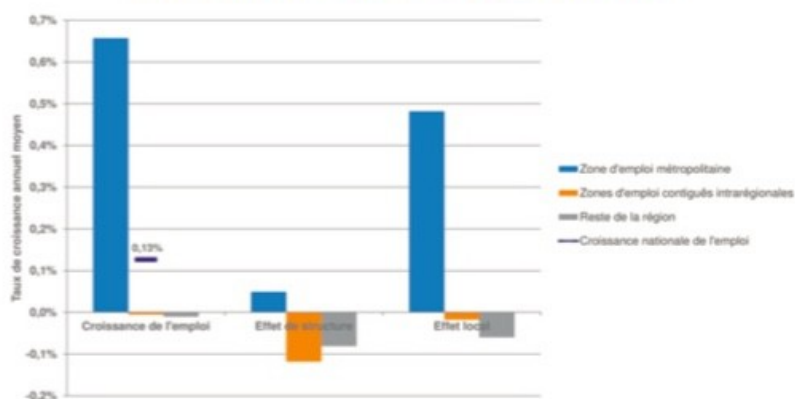
20 Shearmur R. et Polèse M. (2007), *idem*.

21 Lainé F. (2017) *op. cit*

22 L'approche par zone d'emploi (voir encadré 1) permet à la fois d'appréhender les périmètres métropolitains et de couvrir l'ensemble du territoire. Cette approche est à distinguer d'une approche par cercles concentriques puisque les tailles des zones d'emploi étant très différentes, les distances entre ces zones sont très variables.

23 Croissance de l'emploi dans la zone d'emploi - croissance nationale = effet de structure + effet résiduel.

Graphique 7 – La dynamique moyenne d'une zone d'emploi d'une métropole et des autres zones d'emploi de sa région d'appartenance (moyenne sur les douze villes sur la période 2009-2014)



Note : décomposition du taux de croissance annuel moyen de l'emploi salarié sur la période 2009-2014 à partir d'une méthode de décomposition shift-share sur la base d'une économie désagrégée en 38 secteurs :

Croissance de l'emploi = moyenne nationale de la croissance de l'emploi + effet de structure + effet local.

Les zones d'emploi (ZE) périphériques regroupent les zones d'emploi de la région d'appartenance à la métropole hors zone d'emploi de la métropole et hors zones d'emploi contiguës. Les zones d'emploi sont pondérées par leur poids dans l'emploi de leur catégorie ; et les zones d'emploi à cheval sont sous-pondérées en fonction de leur partie dans la région considérée. L'emploi considéré porte sur l'emploi salarié uniquement.

Source : calculs des auteurs d'après Levratto et al. sur données Acoiss-Insee

Dans le détail, des effets d'entraînement possibles mais disparates

Au-delà de ces tendances générales, les situations varient fortement d'une métropole à l'autre. Non seulement les douze métropoles étudiées ne sont pas toutes mues par une dynamique propre comparable mais elles s'inscrivent de plus dans des contextes régionaux très divers.

La comparaison des dynamiques d'emploi dans la zone d'emploi des douze métropoles étudiées et dans les zones contiguës de leur région respective fait ressortir de multiples situations (graphiques 8). On peut distinguer quatre groupes de villes.

Plusieurs métropoles partagent leur dynamisme avec les territoires régionaux avoisinants. Elles se caractérisent par une forte dynamique de leur zone d'emploi mais aussi des zones d'emploi contiguës et parfois des zones d'emploi plus éloignées de leur région d'appartenance. La métropole et les territoires proches semblent s'inscrire dans une logique de co-développement. Sont dans ce cas

de figure les métropoles de **Lyon, Nantes et Aix-Marseille** (graphique 8a). Dans les voisinages de Lyon (hors zone de Saint-Étienne dont la dynamique d'emploi est faible) et de Nantes, c'est avant tout l'effet local qui tire la croissance des différentes zones d'emploi des régions Auvergne-Rhône-Alpes et Pays-de-la-Loire (graphique 8c), les effets de structure jouant négativement (graphique 8b). Dans le cas d'Aix-Marseille, les zones d'emploi contiguës bénéficient des deux effets. Les regroupements de forts effets locaux autour de ces métropoles sont représentés par les zones vertes sur la carte 3. Dans une moindre mesure **Bordeaux** est aussi dans cette situation. Les zones d'emploi de la région Nouvelle-Aquitaine contiguës à Bordeaux bénéficient en effet d'un très léger avantage issu notamment d'un effet local positif qui compense une spécialisation sectorielle défavorable (graphiques 8). Néanmoins, la dynamique de ces territoires avoisinants n'est guère plus importante que la moyenne française et la carte 3 ne montre pas de corrélation significative entre l'effet local de la zone de Bordeaux et l'effet local relatif des zones d'emploi

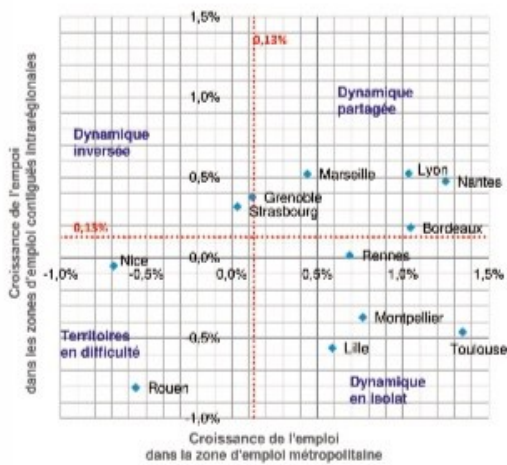
Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

qui la touchent, hormis au nord de la métropole. **Rennes**, enfin, est dans une situation particulière du fait de son positionnement en bordure de la région Bretagne. S'il apparaît que les zones d'emploi bretonnes qui la touchent ne bénéficient pas de son dynamisme (graphique 8a), la

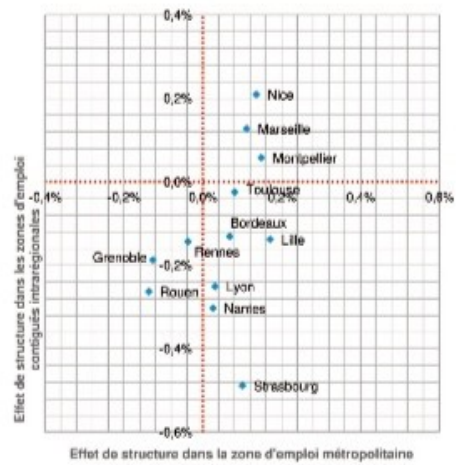
carte 3 montre que les regroupements d'effets locaux positifs autour de Rennes sont davantage localisés à l'est de la métropole dans la région Pays de la Loire, notamment vers la zone d'emploi de Laval et en direction de la métropole nantaise.

Graphique 8 – La dynamique des zones d'emploi régionales autour de douze métropoles de province entre 2009 et 2014

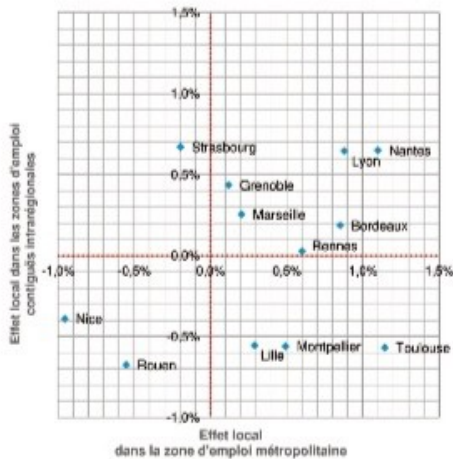
8a – Croissance de l'emploi salarié



8b – Effets de structure



8c – Effets locaux



Lecture : le **graphique 8a** montre que la croissance annuelle de l'emploi salarié dans la zone d'emploi de Toulouse a été de 1,35 % entre 2009 et 2014, donc nettement supérieure à la moyenne française symbolisée par les axes rouges (0,13 %). En revanche, celle des zones d'emploi de la région Nouvelle Aquitaine contiguës à Toulouse a été négative à -0,46 %.

Le **graphique 8b** montre que la zone d'emploi de Toulouse bénéficie d'un effet de structure légèrement positif (0,08 point) et que cet effet est légèrement négatif (-0,02 point) dans les zones d'emploi qui lui sont contiguës.

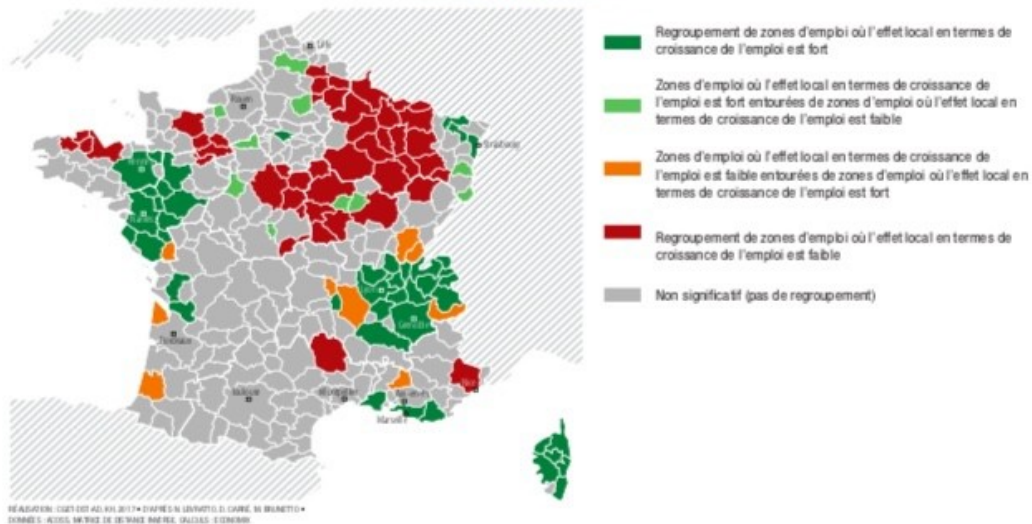
Le **graphique 8c** montre que l'effet local a contribué à un surplus de croissance dans la zone d'emploi de Toulouse de 1,14 point, tandis qu'il a contribué négativement (-0,57 point) dans les zones contiguës. Croissance de l'emploi = moyenne nationale de la croissance de l'emploi + effet de structure + effet local.

$$ZE \text{ de Toulouse} : 1,35 = 0,13 + 0,08 + 1,14$$

Les points dans le cadran nord-est regroupent les métropoles à dynamique partagée, dans le cadran sud-est les métropoles qui se développent en isolat, dans le cadran nord-ouest les territoires à la dynamique inversée et dans le cadran sud-ouest les territoires en difficulté.

Source : calculs des auteurs d'après Levratto et al. sur données Acoss, 2009 et 2014. Même méthodologie que pour le graphique 7

Carte 3 – Corrélation spatiale de l'effet local sur l'emploi entre zones d'emploi, entre 2009 et 2014



Lecture : la carte rend compte des regroupements de zones d'emploi selon l'effet local sur la dynamique de l'emploi entre 2009 et 2014 à l'aide de l'indicateur LISA. Les zones en vert foncé représentent des regroupements de zones d'emploi à fort effet local et, à l'inverse, les zones en rouge représentent des regroupements de zones d'emploi à faible effet local. Dans les zones intermédiaires, les zones d'emploi en gris ne montrent aucun regroupement significatif, les zones en vert clair et orange correspondent aux localisations où les zones d'emploi voisines présentent une valeur opposée.

Source : CGET/France Stratégie, d'après Levratto et al. sur données Acros-Insee

Certaines métropoles se développent en relatif isolat. Leur dynamisme en matière d'emploi ne s'observe pas dans les territoires régionaux environnants. Sont dans ce cas de figure les métropoles de **Lille**, **Toulouse** et **Montpellier**. Les zones d'emploi de la région Hauts-de-France qui sont contiguës à la zone d'emploi lilloise pâtissent à la fois d'un positionnement sur des secteurs peu dynamiques et d'effets locaux négatifs. Dans la région Occitanie, ce sont principalement les effets locaux qui tirent les zones d'emploi à la périphérie de Toulouse et de Montpellier vers le bas. Cette dissociation entre la performance des métropoles et des territoires régionaux avoisinants s'observe aussi sur la carte 3 où aucun regroupement d'effets locaux n'est mis en évidence.

D'autres métropoles présentent au contraire une dynamique d'emploi plus faible que celle des territoires régionaux avoisinants. Ainsi, à **Grenoble** et **Strasbourg**, la croissance de l'emploi est plus forte dans les territoires avoisinants que dans la zone d'emploi de la métropole. La zone d'emploi de Grenoble affiche une croissance de l'emploi dans la moyenne nationale. Elle pâtit d'un désavantage

dû à sa spécialisation sectorielle, qui est juste compensé par un effet local légèrement positif. Le dynamisme des territoires avoisinants provient quant à lui des zones d'emploi situées dans le voisinage de Lyon et d'autres pôles d'emploi comme Annecy et Chambéry. À Strasbourg, ce sont principalement les effets locaux qui jouent négativement dans la zone d'emploi de la métropole, tandis qu'ils jouent très favorablement dans les zones d'emploi contiguës malgré un positionnement sectoriel défavorable.

Enfin, on repère deux territoires en difficulté sur le plan de l'emploi : dans les métropoles de **Rouen** et **Nice**, la zone d'emploi de la métropole comme les territoires avoisinants voient leur emploi décroître. La faiblesse du dynamisme de Nice et de son voisinage n'est pas expliquée par la spécialisation sectorielle mais par des effets locaux fortement négatifs. Le reste de la région PACA est quant à lui porté par la dynamique des zones d'emploi situées autour d'Aix-Marseille. En revanche, dans le cas de Rouen, c'est toute la région Normandie qui pâtit du cumul d'un effet structurel négatif et d'un effet résiduel négatif, auquel la métropole n'échappe pas.

CONCLUSION

La récente réforme territoriale a donné aux métropoles des compétences accrues et des capacités de dialogue importantes avec les autres échelons administratifs, dans le but notamment d'améliorer l'efficacité de l'action publique. Cette efficacité peut être évaluée tant du point de vue de la dynamique socioéconomique propre à la métropole que du point de vue de sa capacité à entraîner positivement les territoires voisins.

Les résultats de l'analyse mettent en avant la diversité des dynamiques des métropoles et la diversité de leurs liens avec les dynamiques des territoires voisins dans leur région respective. Considérées selon leur zone d'emploi, parmi les douze métropoles de province étudiées, cinq ont vu leur poids dans l'emploi national augmenter significativement, quatre de façon limitée et trois ont vu leur poids diminuer sur les quatre dernières décennies (Nice, Rouen et Strasbourg). Certaines affichent une dynamique partagée avec les territoires qui les entourent (Lyon, Nantes et Marseille), tandis que d'autres se développent sans que les territoires voisins suivent le mouvement (Lille, Toulouse et Montpellier).

Lorsque les performances des métropoles sont partagées par leur voisinage, il est tentant de penser que cela résulte d'un effet d'entraînement. L'analyse réalisée ici ne suffit cependant pas à conclure en ce sens. Il est impossible de déterminer si c'est la métropole qui imprime le tempo ou, à l'inverse, si elle est influencée par un contexte régional favorable ou défavorable, ou encore si c'est la combinaison entre les dynamiques régionale et métropolitaine qui l'emporte.

Au final, la double question de la capacité des métropoles à se développer et à faire rayonner leur dynamisme sur les territoires voisins reste entière. Des études complémentaires doivent être engagées pour mieux identifier les déterminants de la dynamique métropolitaine et de la capacité d'entraînement des métropoles.

C'est sur la base de telles études qu'il conviendrait de définir les investissements et les politiques permettant d'atteindre les objectifs d'une croissance territoriale inclusive, et de traduire en termes concrets « l'alliance des territoires », c'est-à-dire le contenu du dialogue entre métropoles et régions que la nouvelle organisation territoriale promeut.

Mots clés : métropoles, diffusion de la croissance, territoires, emploi, réforme territoriale, dynamique métropolitaine.

DERNIÈRES PUBLICATIONS À CONSULTER

www.strategie.gouv.fr (rubrique publications)

RETROUVEZ
LES DERNIÈRES ACTUALITÉS
DE FRANCE STRATÉGIE SUR :



www.strategie.gouv.fr



[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)



[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)

Directeur de la publication :
Michel Yahiel,
commissaire général
Directeur de la rédaction :
Fabrice Lenglar,
commissaire général adjoint
Secrétaires de rédaction :
Olivier de Broca,
Sylvie Chasseloup
Impression :
France Stratégie
Dépôt légal :
novembre 2017 - N° ISSN 2556-6059
Contact presse :
Jean-Michel Roulé,
directeur du service
Édition-Communication-Événements
01 42 75 61 37
jean-michel.roule@strategie.gouv.fr



France Stratégie, laboratoire d'idées public, a pour mission d'éclairer les choix collectifs. Son action repose sur quatre métiers : évaluer les politiques publiques ; anticiper les mutations à venir dans les domaines économiques, sociétaux ou techniques ; débattre avec les experts et les acteurs français et internationaux ; proposer des recommandations aux pouvoirs publics nationaux, territoriaux et européens. Pour enrichir ses analyses et affiner ses propositions France Stratégie s'attache à dialoguer avec les partenaires sociaux et la société civile. France Stratégie mise sur la transversalité en animant un réseau de sept organismes aux compétences spécialisées.

Annexe 8 – Présentation des flux des territoires interrogés avec les métropoles

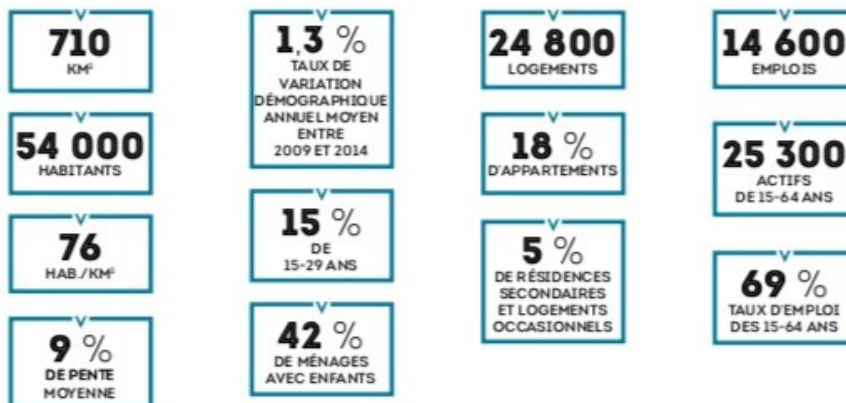


BIÈVRE ISÈRE en mouvements

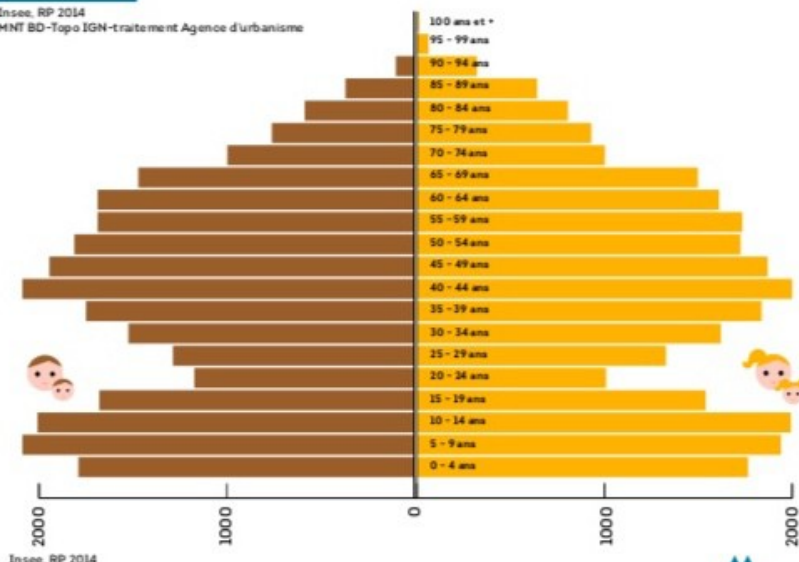
NOVEMBRE 2017

Raisonner territoire, c'est aussi penser systèmes, flux, réseaux. Un territoire en mouvement(s) est un territoire vivant, dynamique, en permanence porté par des défis nouveaux, en lien avec les territoires qui l'entourent et des réalités toujours renouvelées. Suite à l'édition de 2014, l'Agence d'urbanisme vous propose une lecture actualisée des grands fonctionnements de votre territoire, à retrouver sur [GRAND A LE MAG](http://grand-a.le-mag)
grand-a.aurg.org

55 COMMUNES



Insee, RP 2014
MNT BD-Topo IGN-traitement Agence d'urbanisme

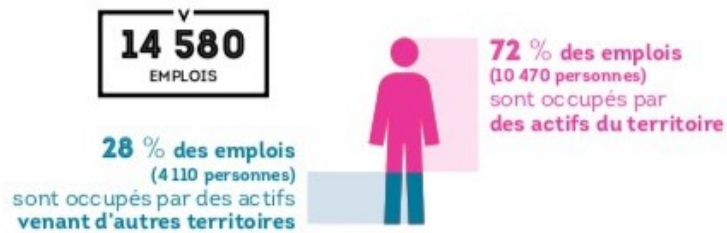


Insee, RP 2014

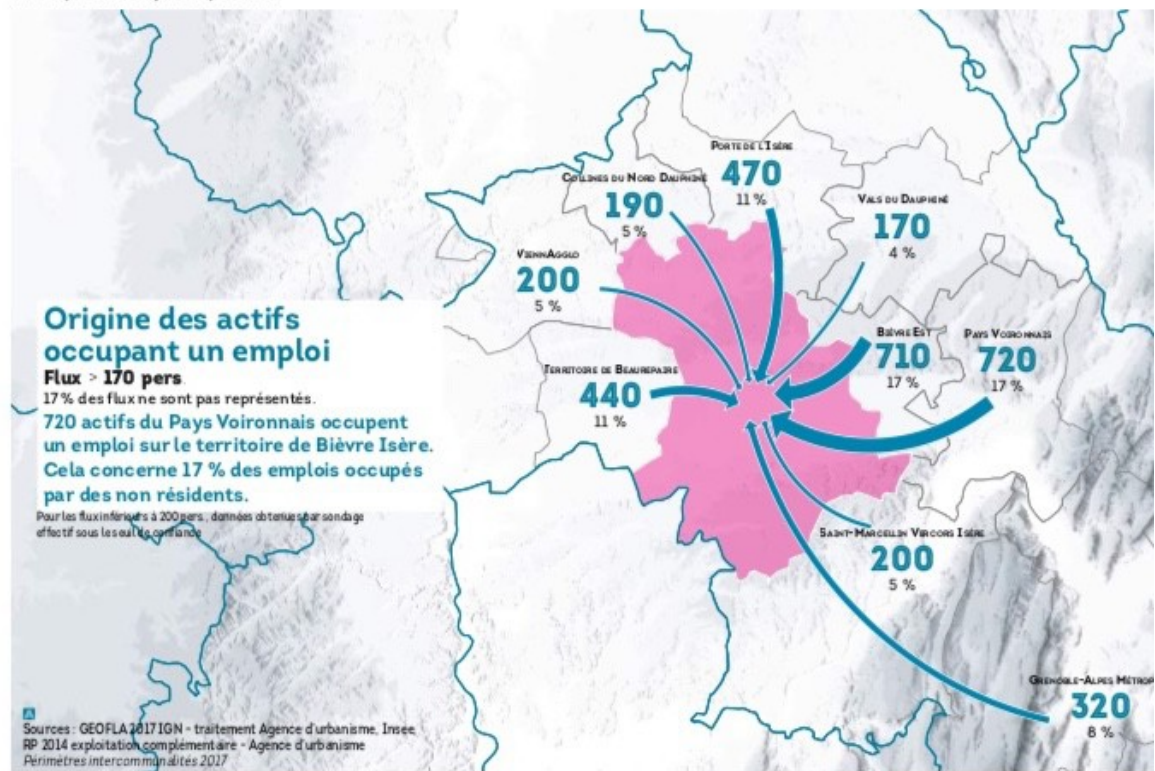
Bièvre Isère

FLUX DOMICILE / TRAVAIL EN 2014

UN BASSIN D'EMPLOI LOCAL QUI RAYONNE SUR LES TERRITOIRES PROCHES



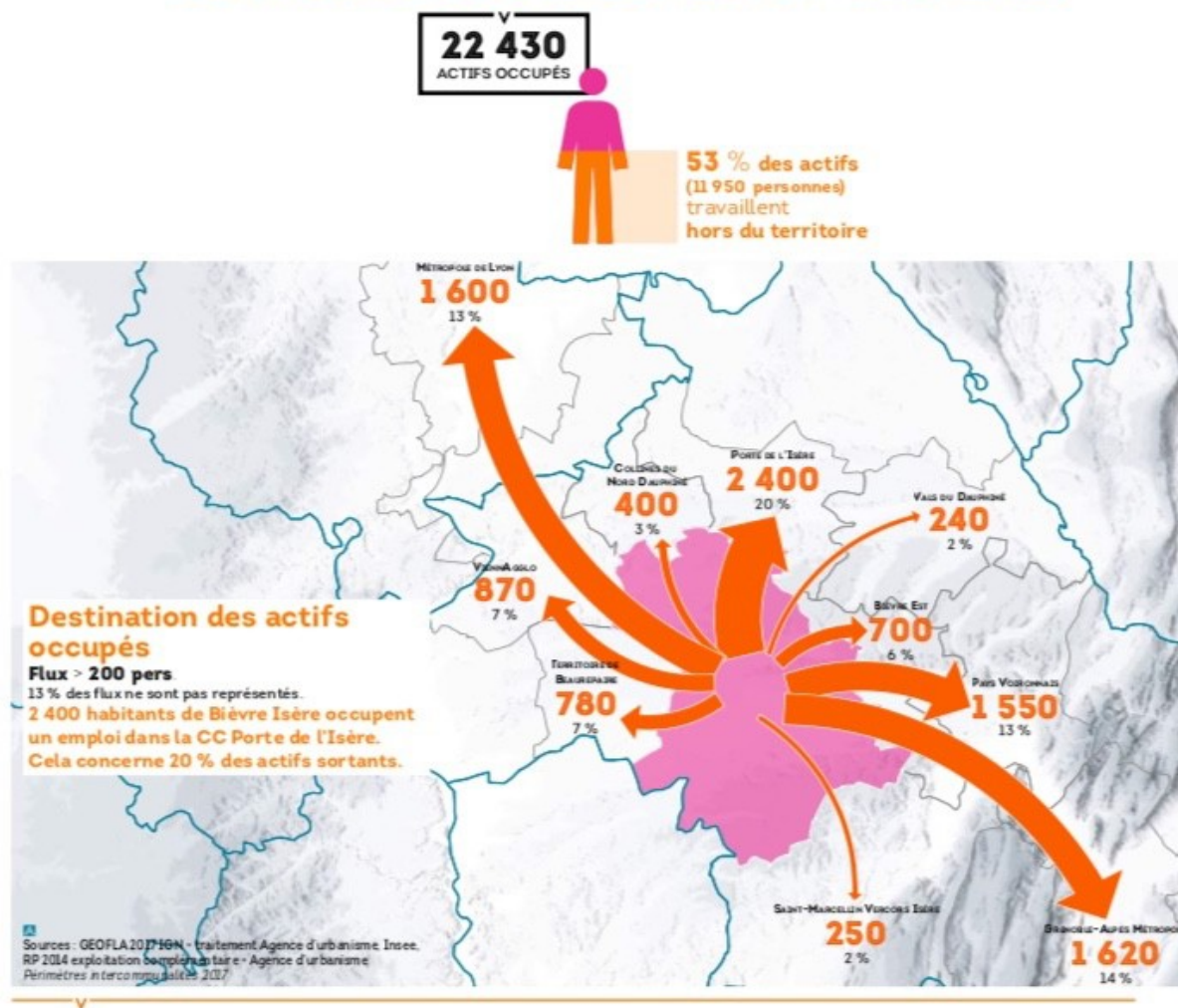
Actifs occupés = 15 ans ou + ayant un emploi rémunéré



D'où viennent les entrants ?

4 110 emplois, soit 28 % des emplois de Bièvre Isère, sont occupés par des actifs résidant ailleurs. Ils viennent principalement du Pays Voironnais (17 %) et, à même hauteur, de Bièvre Est. La métropole grenobloise arrive en 5^e position derrière Porte de l'Isère et Territoire de Beaurepaire.

UNE LARGE ATTRACTION DES TERRITOIRES ENVIRONNANTS, ET PRINCIPALEMENT LES DEUX GRANDES AIRES MÉTROPOLITAINES



Où vont les sortants ?

11 950 actifs de Bièvre Isère travaillent à l'extérieur du territoire, soit plus de la moitié des actifs occupés. Ils vont majoritairement vers Porte de l'Isère (20 %), puis se répartissent équitablement entre les métropoles lyonnaise, grenobloise et le Pays Voironnais.

EN BREF

Le Pays Voironnais et Bièvre Est sont les principaux fournisseurs d'actifs extérieurs de Bièvre Isère, territoire attractif en termes d'emploi pour la moitié de ses propres actifs.

L'attractivité des territoires environnants est très forte pour les actifs de Bièvre Isère, en particulier le territoire de Porte de l'Isère (habitants de la région Saint-Jeannaise), mais aussi le Pays Voironnais. Les deux grandes métropoles, grenobloise et lyonnaise, attirent à parts égales les actifs du territoire.

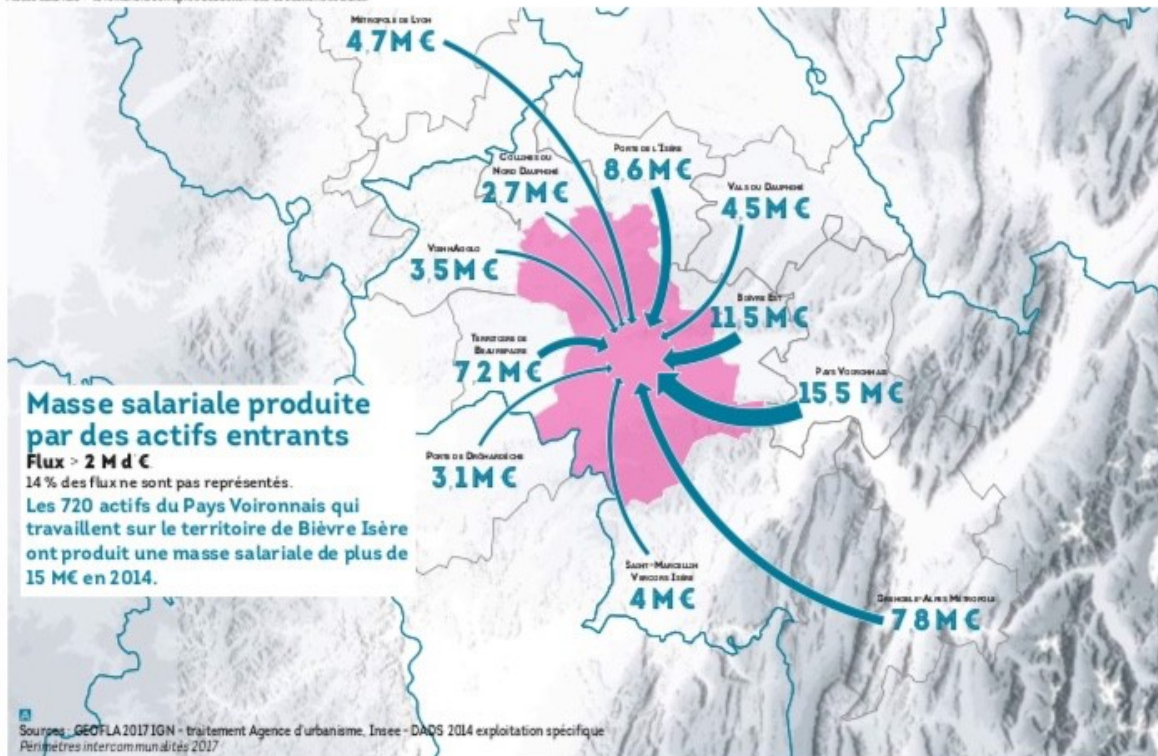
Bièvre Isère

TRANSFERTS DE MASSES SALARIALES EN 2014

MIEUX APPRÉHENDER LE FONCTIONNEMENT DES TERRITOIRES PAR LES FLUX DE REVENUS

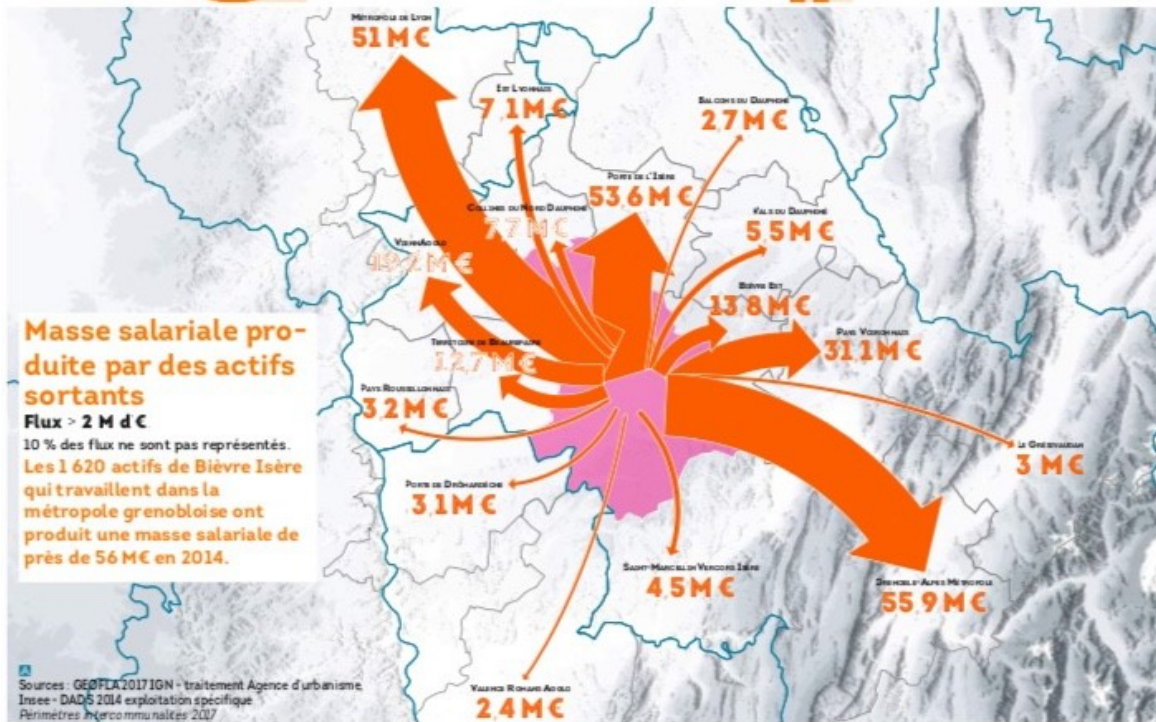


L'estimation des flux de revenus est désormais réalisée par l'Insee, sur la base des Déclarations annuelles des données sociales (DADS) 2014 des entreprises. Le transfert de masses salariales est calculé à partir des salaires nets de l'ensemble des salariés, à l'exception des activités extraterritoriales. Masse salariale = la rémunération après déduction des cotisations sociales.



En 2014, les emplois de Bièvre Isère génèrent 216 M€, dont près de 131 M€ réalisés par les actifs résidents. Les actifs habitant sur place cumulent une masse salariale de 439 M€. 70 % de celle-ci est réalisée par les 53 % travaillant à l'extérieur du territoire et très majoritairement dans le territoire de Porte de l'Isère, puis des deux métropoles, grenobloise et lyonnaise. Les 28 % d'actifs travaillant dans Bièvre Isère sans y habiter cumulent quant à eux 84 M€, soit un peu plus du tiers de la masse salariale produite sur le territoire.

CONCEVOIR DES POLITIQUES RÉPONDANT À CES LOGIQUES ÉCONOMIQUES



Un rôle redistributif important des grands territoires pourvoyeurs d'emploi, en faveur de Bièvre Isère

Plus des 2/3 des emplois du territoire sont occupés par des actifs résidents. La masse salariale produite par les actifs non-résidents (Voironnais, Bièvre Est, Porte de l'Isère) est limitée. En revanche, les 53 % d'actifs qui travaillent à l'extérieur du territoire cumulent une masse salariale plus importante du fait de la diversité de l'offre.

EN BREF



L'analyse des transferts de masse salariale est riche d'enseignements sur les systèmes territoriaux, avec deux enjeux à la clé : mieux capter la dépense locale des actifs résidents, qu'ils travaillent sur place ou ailleurs (en général ceux qui travaillent ailleurs gagnent plus), et mieux capter les dépenses d'une clientèle d'actifs occupant un emploi sur le territoire mais résidant dans un autre. L'analyse des flux salariaux entre les territoires est particulièrement révélatrice de la logique systémique du fonctionnement des territoires. Elle illustre leur interdépendance, du fait des choix résidentiels et d'implantation des acteurs économiques selon de multiples logiques (accessibilité, prix du foncier...). Cette analyse encourage à proposer des politiques à ces échelles.

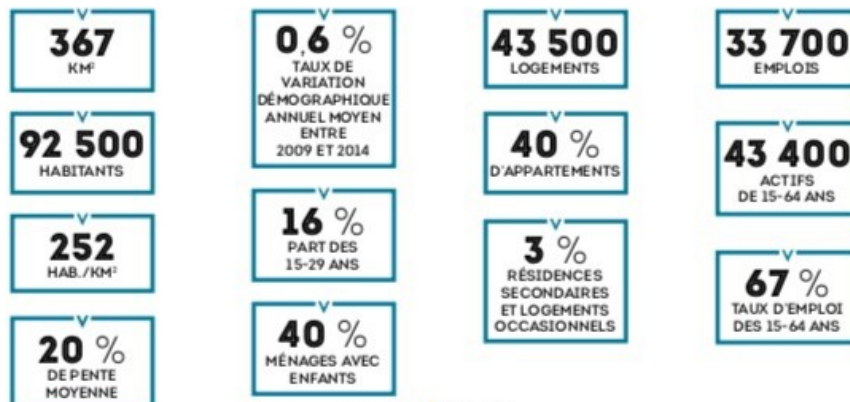


LE PAYS VOIRONNAIS en mouvements

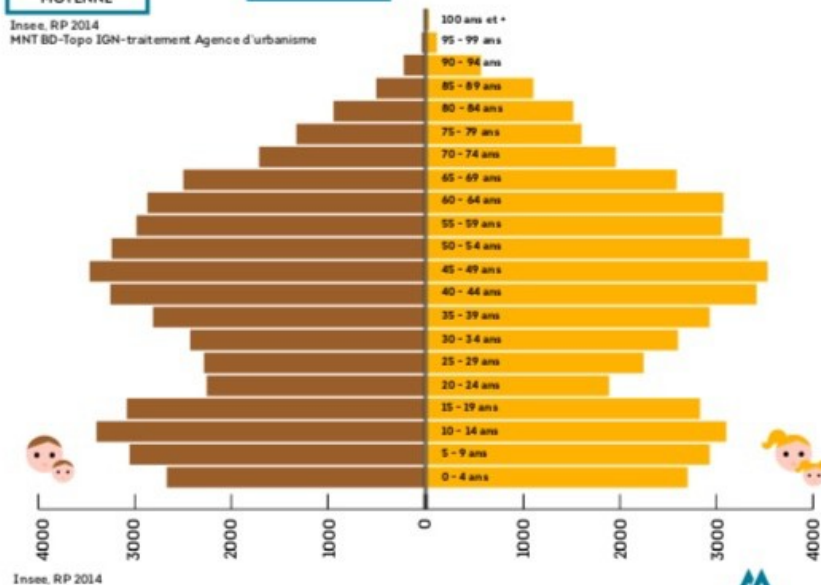
NOVEMBRE 2017

Raisonner territoire, c'est aussi penser systèmes, flux, réseaux. Un territoire en mouvement(s) est un territoire vivant, dynamique, en permanence porté par des défis nouveaux, en lien avec les territoires qui l'entourent et des réalités toujours renouvelées. Suite à l'édition de 2014, l'Agence d'urbanisme vous propose une lecture actualisée des grands fonctionnements de votre territoire, à retrouver sur grand-a.aurg.org

31 COMMUNES



Insee, RP 2014
MNT BD-Topo IGN-traitement Agence d'urbanisme

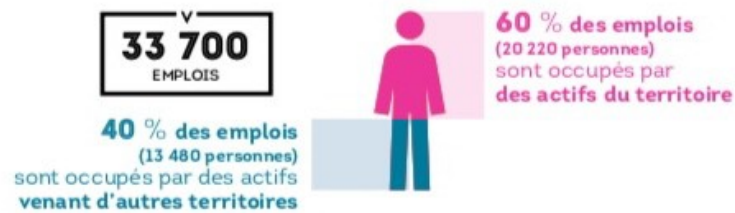


Insee, RP 2014

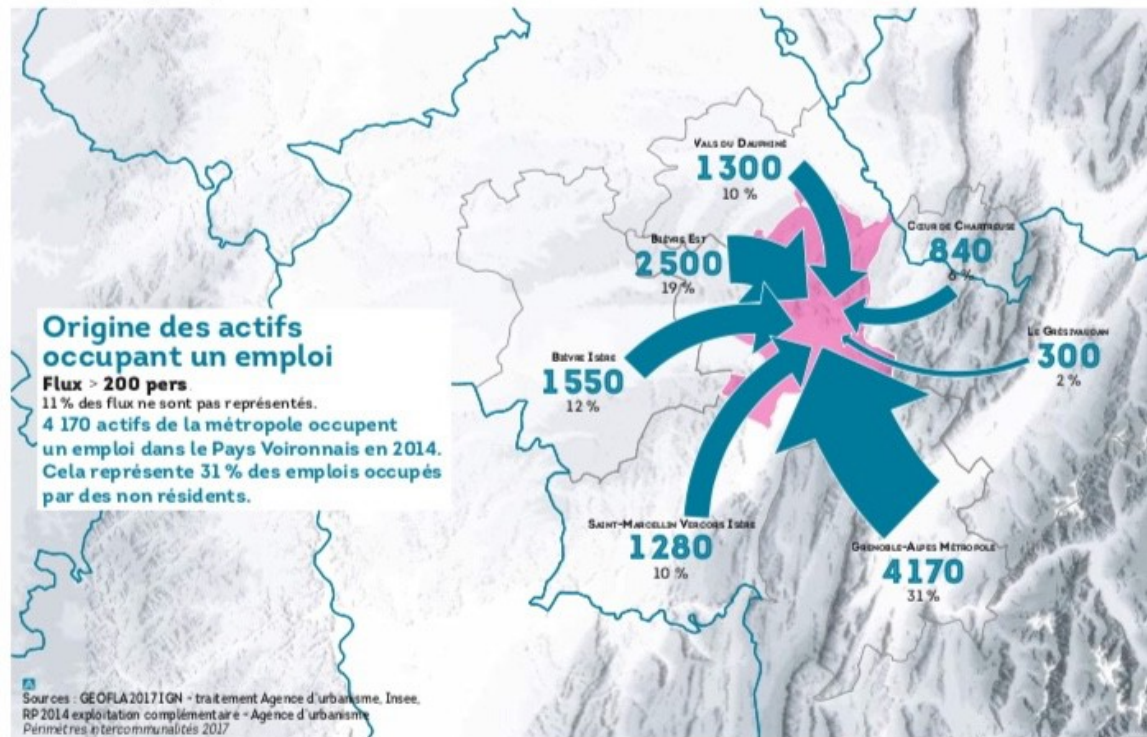
Le Pays Voironnais

FLUX DOMICILE / TRAVAIL EN 2014

UN BASSIN D'EMPLOI ATTRACTIF RAYONNANT SUR TOUTE L'AIRE MÉTROPOLITAINE



Actifs occupés = 15 ans ou + ayant un emploi rémunéré



D'où viennent les entrants ?

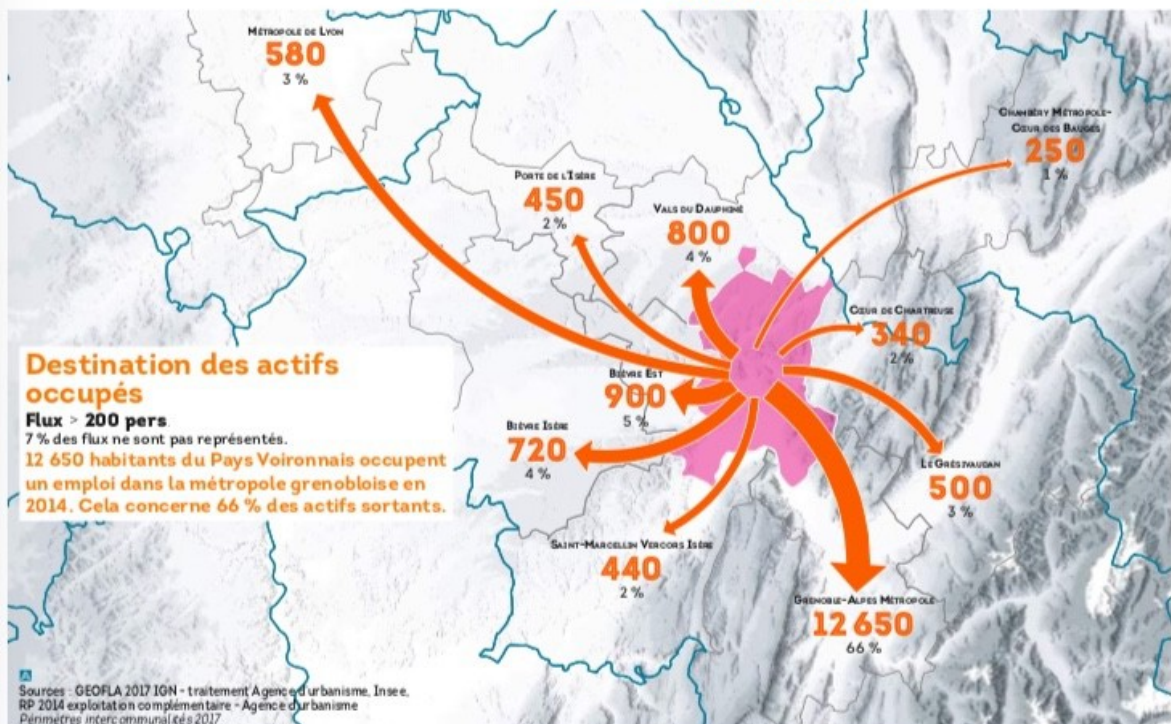
13 480 emplois, soit 40 % des emplois du Pays Voironnais, sont occupés par des actifs résidant ailleurs. Ils viennent principalement de la métropole grenobloise (31 %), de Bièvre Est (19 %) et de Bièvre Isère (12 %). Les Vals du Dauphiné et Saint-Marcellin Vercors Isère contribuent à hauteur de 10 % chacun.

UN ACTIF SUR DEUX TRAVAILLE HORS DU PAYS VOIRONNAIS, ET PRÈS D'UN SUR TROIS DANS LA MÉTROPOLE GRENOBLOISE

39 400
ACTIFS OCCUPÉS



48 % des actifs
(19 100 personnes)
travaillent
hors du territoire



Où vont les sortants ?

19 100 actifs du Pays Voironnais travaillent à l'extérieur du territoire, soit près de la moitié des actifs occupés. Ils vont très majoritairement dans la métropole grenobloise, à hauteur de 12 650 personnes. Seuls 4 % se rendent dans les pôles urbains plus éloignés, Lyon Métropole et Chambéry Métropole.

EN BREF

Les flux d'actifs entre le Pays Voironnais et les territoires proches sont intenses, et à double sens, même si les sortants prédominent.

Le Pays Voironnais est un pôle d'emploi important qui rayonne sur l'ensemble des territoires limitrophes, en particulier Grenoble-Alpes Métropole, aussitôt suivie de la plaine de la Bièvre (4 050 actifs), mais aussi de Saint-Marcellin Vercors Isère et des Vals du Dauphiné.

Sa situation résidentielle privilégiée, permet à ses actifs d'accéder à plusieurs bassins d'emploi de relative proximité.

Le Pays Voironnais

TRANSFERTS DE MASSES SALARIALES EN 2014

MIEUX APPRÉHENDER LE FONCTIONNEMENT DES TERRITOIRES PAR LES FLUX DE REVENUS

665 millions d'€
DE MASSE SALARIALE

POUR

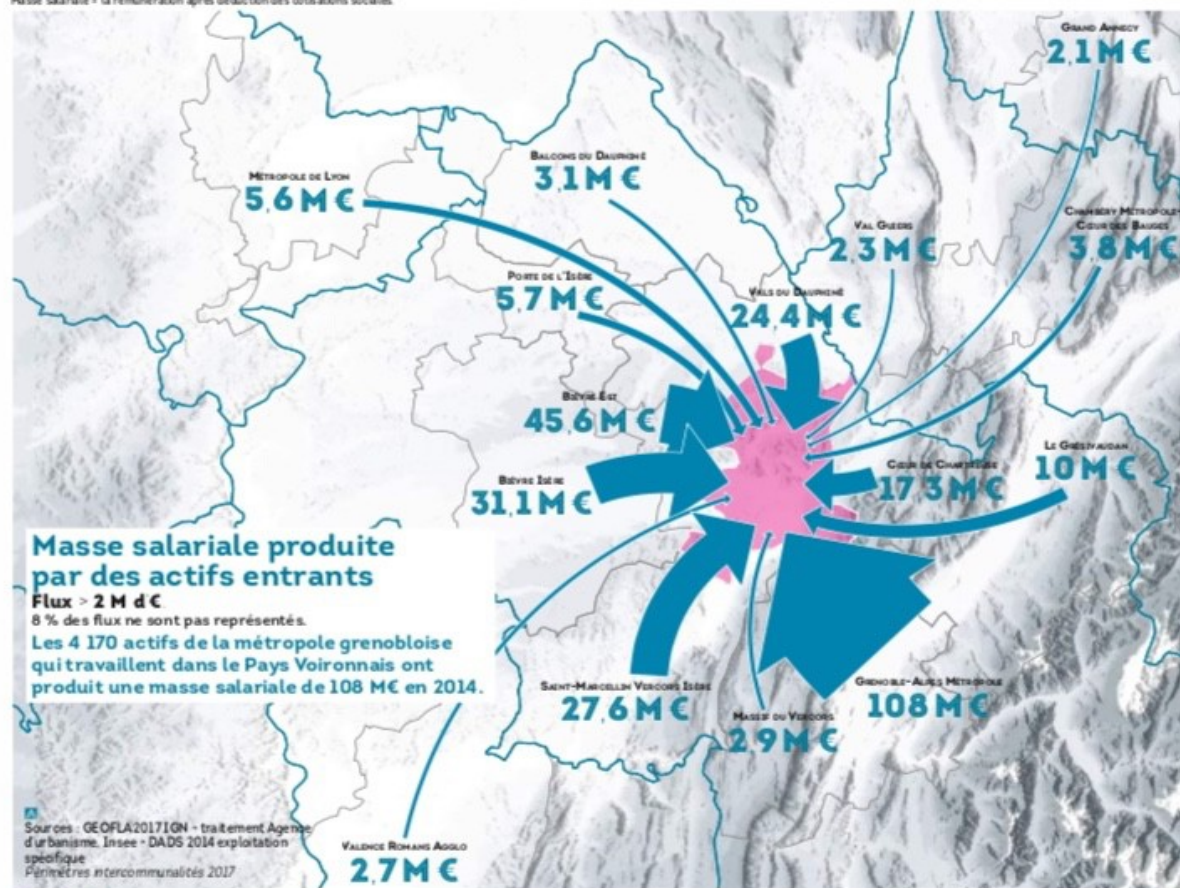
33 700
EMPLOIS



52 % de cette masse salariale
(346 millions d'euros)
sont réalisés par les
60 % d'actifs résidents

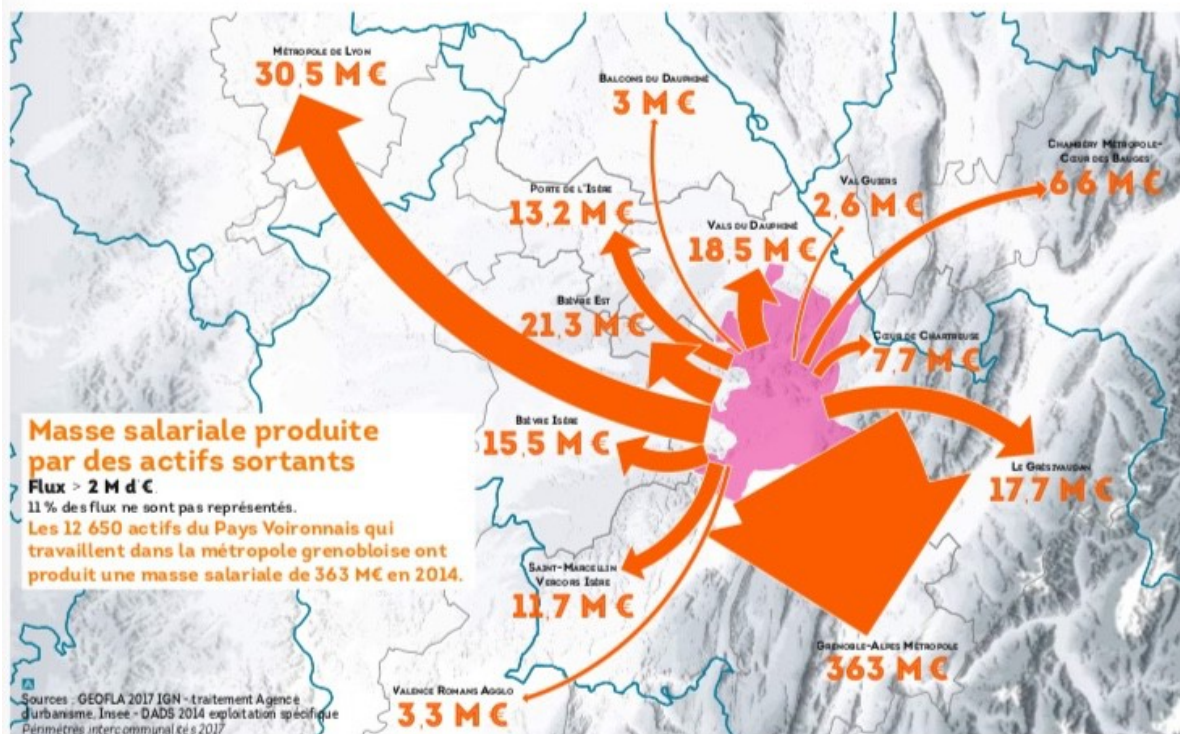
48 % de cette masse salariale
(319 millions d'euros)
sont réalisés par les
40 % d'actifs non résidents

L'estimation des flux de revenus est désormais réalisée par l'Insee, sur la base des Déclarations annuelles des données sociales (DADS) 2014 des entreprises.
Le transfert de masses salariales est calculé à partir des salaires réels de l'ensemble des salariés, à l'exception des activités extraterritoriales.
Masse salariale = la rémunération après déduction des cotisations sociales.



En 2014, les emplois du Pays Voironnais génèrent 665 M€, dont 346 M€ réalisés par les actifs résidents. Les actifs habitant en Pays Voironnais cumulent une masse salariale de 921 M€. 62 % de celle-ci est réalisée par les 48 % travaillant à l'extérieur du territoire et très majoritairement dans la métropole grenobloise. Les 40 % d'actifs travaillant dans le Pays Voironnais sans y habiter cumulent quant à eux 319 M€, soit près de la moitié de la masse salariale produite sur le territoire.

CONCEVOIR DES POLITIQUES RÉPONDANT À CES LOGIQUES ÉCONOMIQUES



Un territoire qui profite des revenus réalisés chez ses voisins

C'est avec la métropole grenobloise et de façon moindre, lyonnaise, que les échanges salariaux sont les plus intenses générant des flux de revenus importants largement en faveur du Pays Voironnais.



EN BREF

L'analyse des transferts de masse salariale est riche d'enseignements sur les systèmes territoriaux, avec deux enjeux à la clé : mieux capter la dépense locale des actifs résidents, qu'ils travaillent sur place ou ailleurs (en général ceux qui travaillent ailleurs gagnent plus), et mieux capter les dépenses d'une clientèle d'actifs occupant un emploi sur le territoire mais résidant dans un autre.

L'analyse des flux salariaux entre les territoires est particulièrement révélatrice de la logique systémique du fonctionnement des territoires. Elle illustre l'interdépendance des territoires du fait des choix résidentiels et d'implantation des acteurs économiques selon de multiples logiques (accessibilité, foncier...). Cette analyse encourage à proposer des politiques à ces échelles.

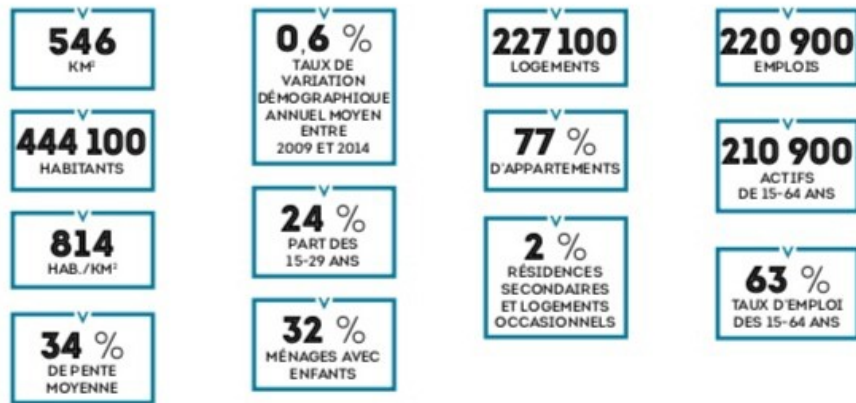


GRENOBLE ALPES-MÉTROPOLE *en mouvements*

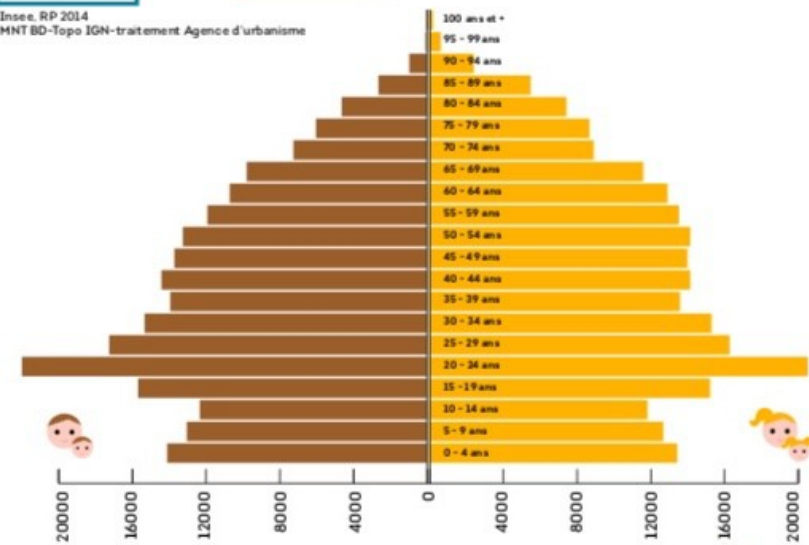
NOVEMBRE 2017

Raisonnement territoire, c'est aussi penser systèmes, flux, réseaux. Un territoire en mouvement(s) est un territoire vivant, dynamique, en permanence porté par des défis nouveaux, en lien avec les territoires qui l'entourent et des réalités toujours renouvelées. Suite à l'édition de 2014, l'Agence d'urbanisme vous propose une lecture actualisée des grands fonctionnements de votre territoire, à retrouver sur [GRAND A LE MAG](http://grand-a.aurg.org)
grand-a.aurg.org

49 COMMUNES



Insee, RP 2014
MNT BD-Topo IGN-traitement Agence d'urbanisme



Insee, RP 2014

Grenoble-Alpes Métropole

FLUX DOMICILE / TRAVAIL EN 2014

UN MOTEUR MÉTROPOLITAIN QUI RAYONNE SUR UN LARGE TERRITOIRE

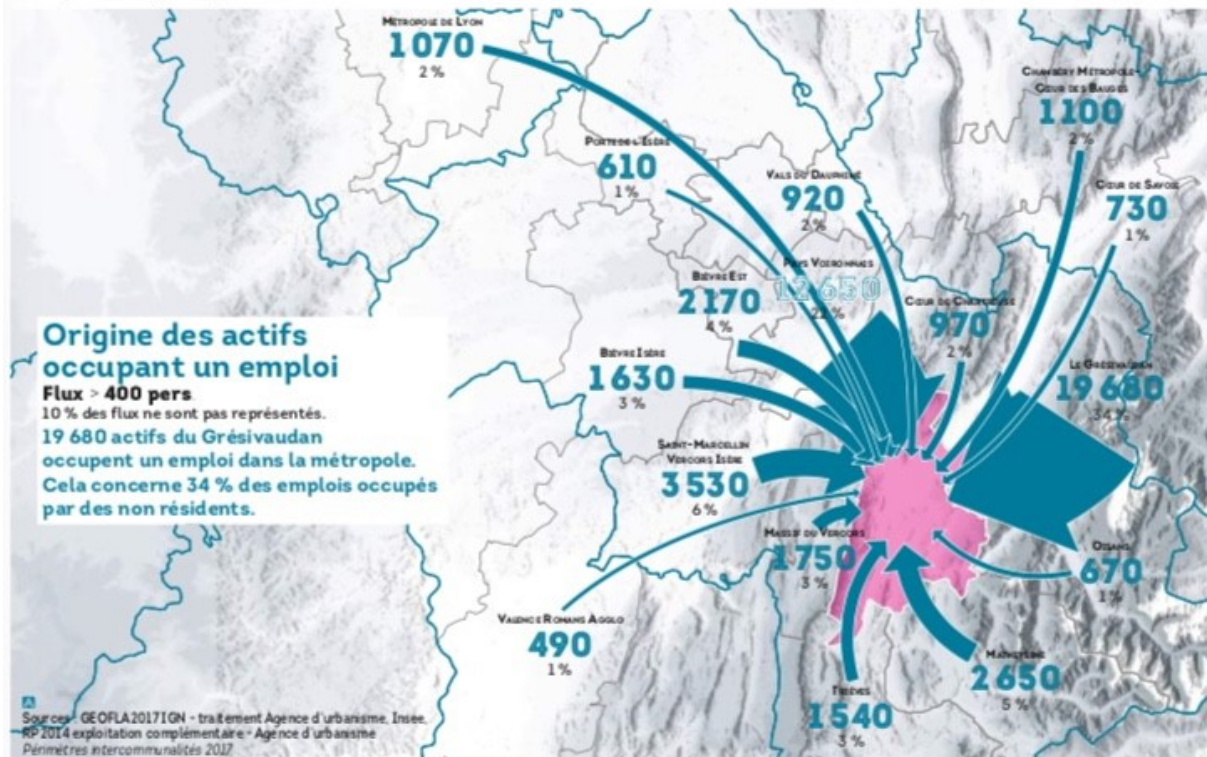
220900
EMPLOIS



74 % des emplois
(162 600 personnes)
sont occupés par
des actifs du territoire

26 % des emplois
(58 300 personnes)
sont occupés par des actifs
venant d'autres territoires

Actifs occupés 15 ans ou + ayant un emploi rémunéré



D'où viennent les entrants ?

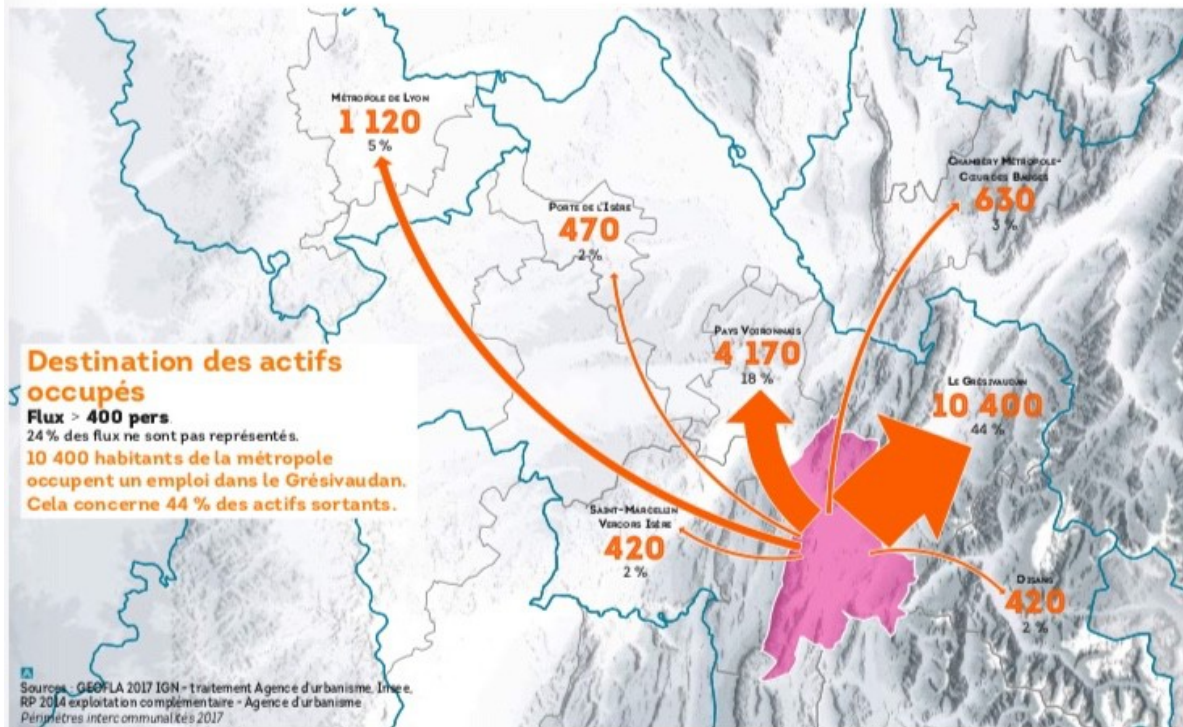
58 300 emplois, soit plus du quart des emplois métropolitains (26 %), sont occupés par des actifs ne résidant pas dans la métropole. Ils viennent principalement du Grésivaudan (34 %) et du Pays Voironnais (22 %). À plus de 80 %, les actifs extérieurs travaillant dans la métropole viennent des territoires de la grande région de Grenoble. En dehors de celle-ci, avec plus de 2 600 actifs, la Matheysine est le 4^e territoire d'origine. Quant aux arrivées depuis les départements voisins, elles ne sont pas négligeables : Savoie (2 400 actifs), Rhône (1 400), Drôme, (700)...

UN BASSIN D'EMPLOI TRÈS ARTICULÉ AVEC LE GRÉSIVAUDAN ET LE VOIRONNAIS

186120
ACTIFS OCCUPÉS



13 % des actifs
(24 195 personnes)
travaillent hors du territoire



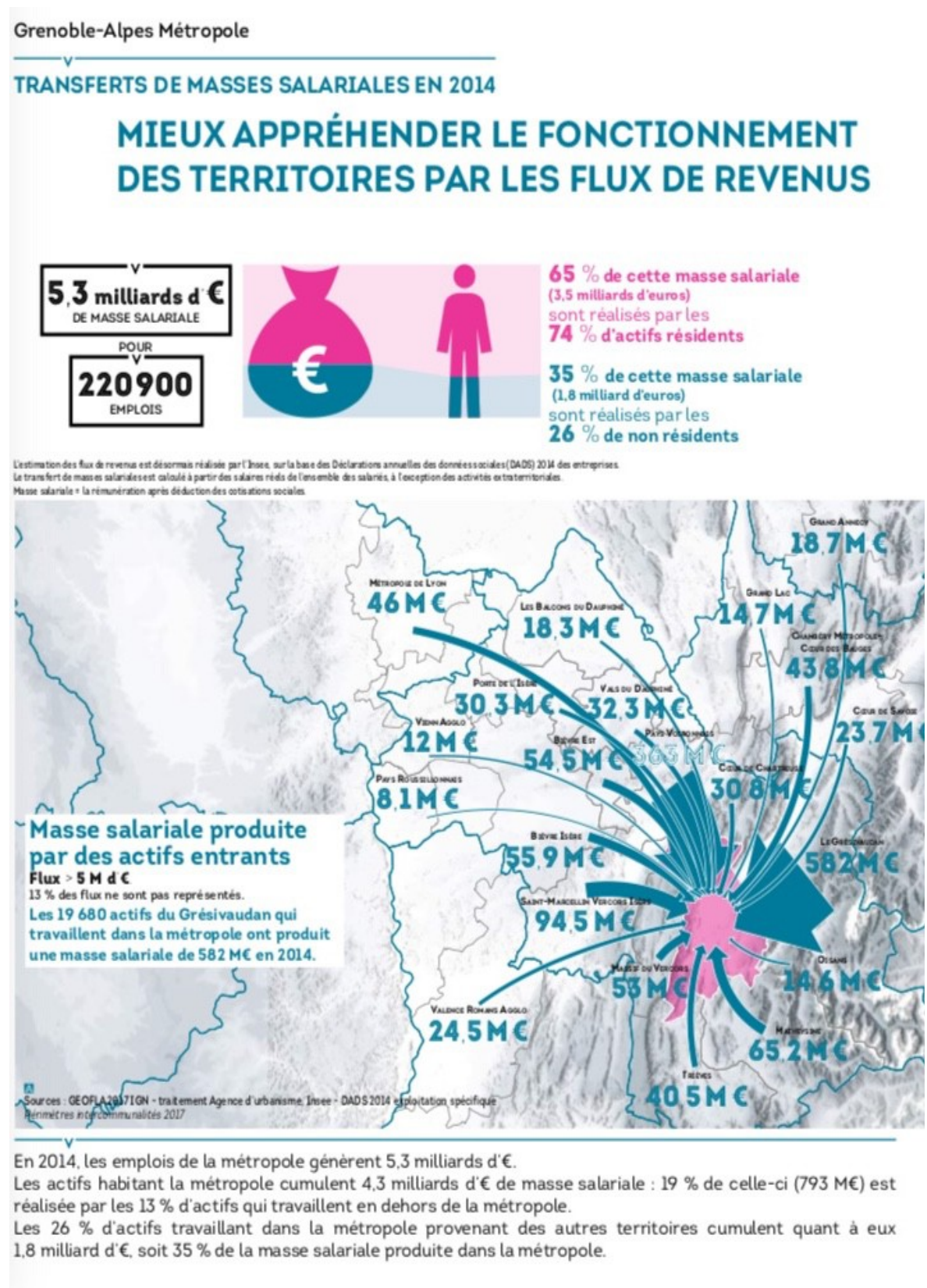
Où vont les sortants ?

24 195 actifs métropolitains (13 %) travaillent à l'extérieur de la métropole, soit 1 actif sur 8. Ils vont principalement vers le Grésivaudan (10 400) et le Voironnais (4 170). 12 % se rendent dans des pôles urbains plus éloignés : métropole de Lyon (1 120), Chambéry Métropole (630) et Paris (540).

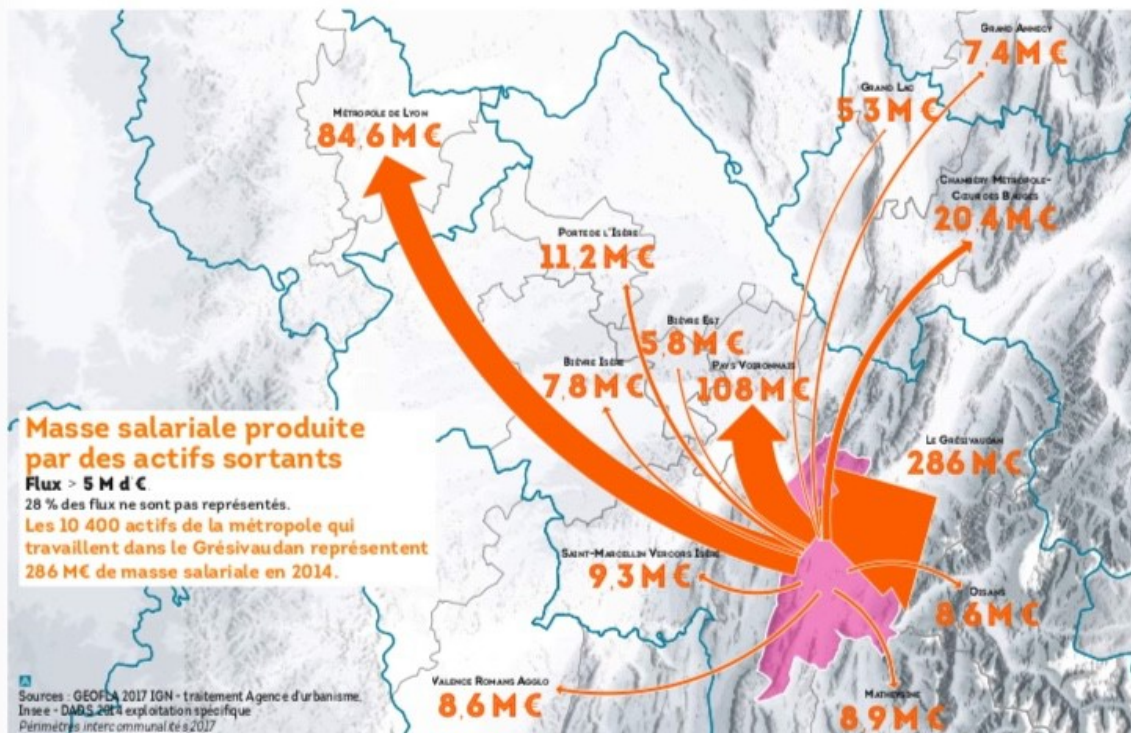
À noter que le solde des échanges est excédentaire avec les territoires voisins ainsi que les agglomérations de Chambéry et de Valence, alors qu'il est déficitaire avec Paris et Lyon.

EN BREF

Dans la métropole grenobloise, on compte près de 221 000 emplois pour 186 000 actifs occupés, ce qui traduit la concentration de l'emploi dans la métropole. La densité et la multiplicité des flux domicile-travail (pendulaires) quotidiens constituent un enjeu majeur de gestion et d'organisation des déplacements dans l'aire métropolitaine.



CONCEVOIR DES POLITIQUES RÉPONDANT À CES LOGIQUES ÉCONOMIQUES



Une nette redistribution au profit des territoires voisins

C'est logiquement avec le Grésivaudan et le Pays Voironnais que les échanges salariaux sont les plus importants, avec un solde en leur faveur de respectivement, 296 M€ et 255 M€.

L'ensemble des territoires de l'aire métropolitaine a un solde positif, ce qui confirme le rôle économique redistributif de la métropole.

EN BREF



L'analyse des transferts de masse salariale est riche d'enseignements sur les systèmes territoriaux, avec deux enjeux à la clé : mieux capter la dépense locale des actifs résidents, qu'ils travaillent sur place ou ailleurs (en général ceux qui travaillent ailleurs gagnent plus), et mieux capter les dépenses d'une clientèle d'actifs occupant un emploi sur le territoire mais résidant dans un autre.

L'analyse des flux salariaux entre les territoires est particulièrement révélatrice de la logique systémique du fonctionnement des territoires. Elle illustre leur interdépendance, du fait des choix résidentiels et d'implantation des acteurs économiques selon de multiples logiques (accessibilité, prix du foncier...). Cette analyse encourage à proposer des politiques à ces échelles.

Annexe 9 – Présentation du SRADDET



Le SRADDET

Nouveau schéma régional, nouveaux enjeux pour les **intercommunalités**

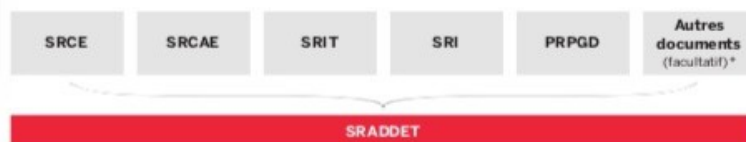
Né dans un contexte de reconfiguration de l'action publique, le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) permet aux Régions de fixer des grandes orientations à l'échelle de leur territoire. Créé par la loi NOTRe (2015), ce nouveau schéma devient l'outil principal de la région en matière d'aménagement du territoire et de développement durable.

UN SCHÉMA INTÉGRATEUR ET TRANSVERSAL

Le rôle intégrateur du SRADDET prend racine dans la fusion de schémas régionaux thématiques existants ou en projet. En effet, il tend vers une simplification des politiques menées en matière d'aménagement du territoire, au travers de la planification régionale.

La valeur ajoutée du SRADDET réside dans son caractère transversal. En intégrant des schémas sectoriels thématiques, ce nouveau « super » schéma tend vers une planification régionale plus cohérente, qui monte en puissance d'un point de vue stratégique. C'est aussi un exercice délicat qui suscite de réelles interrogations quant à l'intégration effective des thématiques visées et à la gestion de la période transitoire, alors que l'élaboration des premiers SRADDET est soumise à un calendrier contraint. Ces enjeux et interrogations sont particulièrement sensibles dans les régions issues de fusion.

L'intégration des éléments essentiels des schémas régionaux sectoriels au sein du SRADDET



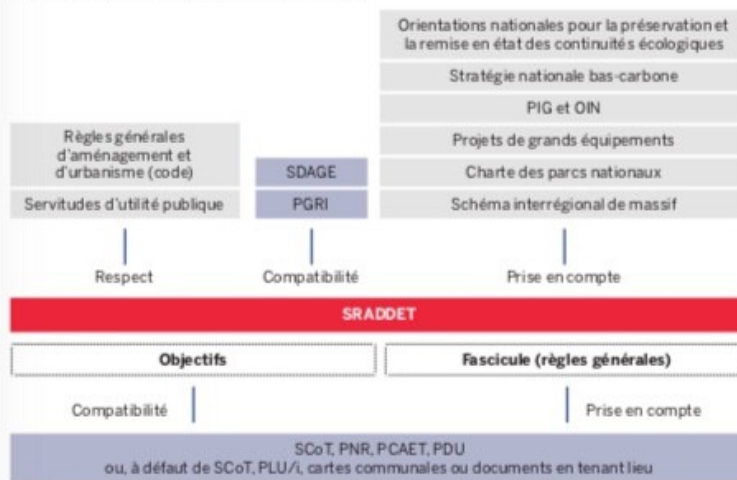
SRCE : Schéma Régional de Cohérence Ecologique – **SRCAE** : Schéma Régional Climat Air Energie – **SRIT** : Schéma Régional des Infrastructures et des Transports – **SRI** : Schéma Régional d'Intermodalité – **PRPGD** : Plan Régional de Prévention et de Gestion des Déchets – ***Autres documents** : autres documents de planification, de programmation ou d'orientation dans tout domaine contribuant à l'aménagement du territoire lorsque la région détient une compétence exclusive en la matière (ex : Stratégie de Cohérence Régionale d'Aménagement Numérique)

Les SRADDET devront être approuvés dans les trois années qui suivent le renouvellement des conseillers régionaux, excepté pour ceux de la première génération, qui devront être approuvés avant le 28 juillet 2019.

UN SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT PRESCRIPTIF

Si un certain nombre de régions étaient déjà dotées de schémas régionaux d'aménagement, leur portée a évolué, dans la mesure où les SRADDET, à la différence de leurs prédécesseurs, sont juridiquement opposables. Plus précisément, les documents d'urbanisme locaux, les plans climat-énergie territoriaux, les plans de déplacements urbains et les chartes de parcs naturels régionaux « prennent en compte » les **objectifs** et sont « compatibles » avec les **règles générales** du SRADDET. Une fois le SRADDET approuvé, les documents auxquels il est opposable devront être mis en compatibilité lors de leur prochaine révision.

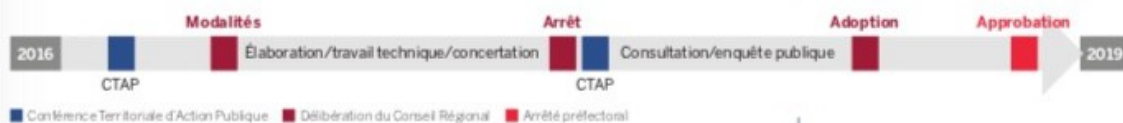
Néanmoins, les règles générales ne peuvent avoir pour conséquence directe, pour les autres collectivités territoriales et les intercommunalités, la création ou l'aggravation d'une charge d'investissement ou d'une charge de fonctionnement récurrente (sauf convention spécifique avec une ou plusieurs communauté(s) ou collectivité(s) à statut particulier prévue à l'art. L4251-8 CGCT).



LES ÉTAPES OBLIGATOIRES

Les grandes étapes du SRADDET s'articulent autour de deux conférences territoriales d'action publique (CTAP) et de trois délibérations obligatoires du conseil régional à l'issue desquelles le schéma sera approuvé par arrêté préfectoral.

La période ouverte aux contributions des communautés et métropoles se limite à la phase de concertation et d'ateliers de travail, soit dans la plupart des cas l'année 2017.



UN SCHÉMA CONCERTÉ

Afin de jouer pleinement ce rôle de mise en cohérence des stratégies d'aménagement, le SRADDET doit faire état d'une bonne articulation des documents de planification régionaux et infrarégionaux, ce qui, par conséquent, implique une réelle mobilisation des acteurs locaux lors de la définition, l'élaboration et la mise en œuvre du schéma. Les personnes publiques associées (PPA) sont :

- le préfet de région,
- les conseils départementaux (uniquement sur les aspects voirie et infrastructure numérique).

LA COMPOSITION DU SRADDET

Le SRADDET est composé de trois pièces, définies par la loi.

- **Un rapport** réunit un état des lieux synthétique du territoire régional, les enjeux et l'exposé de la stratégie régionale, les objectifs en matière d'aménagement et de politiques sectorielles, et un ou plusieurs documents graphiques illustratifs.
- **Le fascicule** rassemble les règles générales à valeur prescriptive organisées en chapitres thématiques, ainsi que des documents graphiques et des propositions de mesures d'accompagnement non prescriptifs et facultatifs. Ce fascicule doit s'accompagner des modalités et indicateurs de suivi et d'évaluation de l'application des règles générales et de leurs incidences.

- **Les annexes** incluent le rapport sur les incidences environnementales établi dans le cadre de l'évaluation environnementale du schéma ; l'état des lieux de la prévention et de la gestion des déchets dans la région ; le diagnostic du territoire régional, la présentation des continuités écologiques retenues pour constituer la trame verte et bleue régionale, le plan d'action stratégique et l'atlas cartographique qui relèvent du SRCE ; et de façon facultative, tous documents, analyses, évaluations et autres éléments utilisés pour élaborer le schéma que la région estime nécessaire de présenter à titre indicatif ainsi que ceux qui portent sur la mise en œuvre de celui-ci, notamment la contribution attendue du contrat de plan État-région.

- les métropoles,
 - les établissements publics en charge d'un SCoT,
 - les collectivités à statut particulier (comme la métropole de Lyon),
 - les intercommunalités compétentes en matière de PLU,
 - les autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité qui ont élaboré un PDU,
 - un comité composé de représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements compétents en matière de collecte et de traitement des déchets, d'organismes publics et d'organisations professionnelles concernés, d'éco-organismes et d'associations agréées de protection de l'environnement
- le comité régional en charge de la biodiversité
 - le cas échéant, les comités de massifs.
- L'efficacité du SRADDET tiendra également dans la capacité des régions à trouver le bon positionnement avec les autres territoires, dans une logique de subsidiarité. Autrement dit, elles doivent définir des orientations à portée réglementaire sans empiéter sur les compétences des autres collectivités.

LES CONTENUS THÉMATIQUES

Aménagement et égalité des territoires

En premier lieu, le SRADDET fixe les objectifs et règles générales en matière « d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace ». C'est en quelque sorte le socle « aménagement régional » du schéma à partir duquel seront développés les volets thématiques complémentaires. Il est en effet essentiel que le SRADDET ne se limite pas une juxtaposition de schémas sectoriels, mais propose bien une vision globale pour l'aménagement du territoire régional.

Il est à noter que les règles générales du SRADDET « peuvent varier entre les différentes grandes parties du territoire régional » – ceci afin de tenir compte, par exemple, de la spécificité littorale ou montagnarde, ou du caractère urbain ou rural d'un territoire.

À RETENIR La co-construction du SRADDET entre la région et les collectivités ouvre la possibilité de formaliser des orientations à l'échelle de grandes parties du territoire (grands bassins de vie, InterSCoT, pôles métropolitains, pôles d'équilibre territoriaux). Le SRADDET a également un impact potentiel à des échelles plus locales, par exemple en matière d'implantation d'équipements.

Enfin, les **dispositifs de contractualisation** propres à chaque collectivité devraient s'inscrire en synergie avec les objectifs et règles du SRADDET, pour plus d'efficacité territoriale.

Intermodalité et transports

Le SRADDET doit intégrer dans ce volet les infrastructures régionales nouvelles, la cohérence des services de transport public et mobilité, la cohérence infrarégionale des plans de déplacements urbains (PDU) limitrophes, l'optimisation des services aux usagers, les modalités de coordination de l'action des collectivités et de leurs groupements, l'identification des aménagements et itinéraires d'intérêt régional.

À RETENIR Dans le volet mobilité, les PDU sont directement interpellés puisque le SRADDET a pour mission de fixer les mesures de nature à favoriser la cohérence des services de transport public et de mobilité entre PDU limitrophes, et entre transports urbains et interurbains. En parallèle, le SRADDET disposera d'un volet aménagements et infrastructures. Il va identifier les voies et les axes routiers qui, par leurs caractéristiques, constituent des itinéraires d'intérêt régional. Le département devra prendre en compte ces orientations dans le cadre de ses interventions.

Par ailleurs le document identifie « des aménagements nécessaires à la mise en œuvre des connexions entre les différents réseaux de transport et modes de déplacements, en particulier les modes non polluants ». Ces aménagements pourraient utilement être orientés vers un meilleur usage des transports en commun ou du co-voiturage. Ils pourraient ainsi directement répondre à des orientations proposées dans un SCoT composé d'intercommunalités dont toutes ne seraient pas dotées d'un PDU.

Enfin, au regard de sa compétence en matière d'offre ferroviaire et des enjeux que repré-

UNE PLACE PARTICULIÈRE POUR LES MÉTROPOLES ET LES INTERCOMMUNALITÉS PORTEUSES DE SCoT ET PLU

Les intercommunalités sont sollicitées à divers titres en tant que personnes publiques associées. Cette association est renforcée s'agissant des métropoles et structures porteuses de SCoT ou PLU :

- qui sont invitées à formuler des propositions relatives aux règles générales du projet de schéma,
 - qui seront également consultées une fois le projet de SRADDET arrêté lorsqu'elles sont en charge d'un SCoT ou d'un PLU.
- Les métropoles contribuent donc directement à l'élaboration du SRADDET qui impactera les documents locaux.**

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

sentent ce mode de transport pour la desserte inter-urbaine de certains territoires, la participation des communautés et métropoles à l'élaboration de ce volet apportera la garantie d'une convergence des autorités organisatrices de transport et de mobilité (AOT/AOM) en matière d'intermodalité.

Climat-Air-Energie

Le SRADDET abordera les questions relatives au développement des énergies renouvelables et de récupération, thématiques jusqu'ici relevant du SRCAE.

A RETENIR Les objectifs et règles définis par le SRADDET s'adressent directement aux PCAET. Dans ce cadre, le SRADDET interpelle les politiques locales en matière d'habitat ou d'urbanisme. Le thème des énergies renouvelables fait écho aux politiques développées par les collectivités en matière énergétique notamment en matière de performances énergétiques et environnementales.

Une attention spécifique pourra être portée aux régions issues de fusion quant à la stabilité des règles issues des schémas antérieurs. L'hétérogénéité des approches d'un SRCAE à l'autre pourrait entraîner une évolution significative à l'issue des fusions régionales et de leur retranscription dans le nouveau SRADDET.

Protection et restauration de la biodiversité

Ce sont les éléments essentiels du **SRCE** qui sont intégrés sous cette thématique. Les règles générales porteront sur le rétablissement, le maintien et l'amélioration de fonctionnalité des milieux nécessaires aux continuités écologiques, ainsi qu'aux actions et mesures conventionnelles et d'accompagnement. Il est à noter que l'atlas cartographique figurera en annexe (et n'aura donc plus la portée normative qu'il a actuellement dans le SRCE).

A RETENIR L'articulation de ce volet avec les documents d'urbanisme apparaît comme un enjeu fort pour les métropoles et intercommunalités porteuses de SCoT ou de PLUi, notamment dans la définition de la trame verte et bleue et des continuités écologiques. Comme pour les SRCAE, et compte-tenu de l'investissement qu'a représenté l'élaboration des SRCE pour l'État et les anciennes régions, il conviendra de porter une attention spécifique à la retranscription des schémas antérieurs, particulièrement dans les régions issues de fusion.

Prévention et gestion des déchets

La loi NOTRe a créé les plans régionaux de déchets dont l'élaboration peut être lancée sans attendre celle des SRADDET (et qui seront intégrés à ces derniers). À cette occasion, un **changement d'échelle** est opéré (elle n'est plus départementale) et l'**approche de la prévention et de la gestion des déchets est rationalisée** (elle remplace trois plans distincts selon le type de déchets). La région acquiert à cette occasion un nouveau domaine de compétence.

A RETENIR L'objectif de réduction des déchets s'accompagne de mesures visant à définir une limite aux capacités annuelles d'élimination par stockage et par incinération des déchets non dangereux non inertes et à favoriser leur valorisation énergétique. Le plan prévoit par ailleurs une ou plusieurs installations de stockage de déchets non dangereux et une ou plusieurs installations de stockage de déchets inertes, en veillant à leur répartition géographique et en indiquant les secteurs géographiques les plus adaptés. Cette nouvelle donne doit conduire les EPCI à porter une attention particulière au schéma régional notamment pour organiser et dimensionner leurs structures mais aussi la nature de traitements des déchets afin de répondre aux obligations en matière de valorisation énergétique.

En conclusion, l'élaboration des SRADDET représente un enjeu fort en termes de cohérence de la planification territoriale à toutes les échelles. Les agences d'urbanisme ont vocation à y contribuer en tant que plateformes d'ingénierie partagées par les régions, les départements, les structures porteuses de SCoT et les communautés.

En 2017, l'AdCF et la FNAU s'associent pour porter en régions des réunions d'échanges sur les enjeux du SRADDET pour les intercommunalités.

DIRECTEURS DE LA PUBLICATION :
Brigitte Bariol (FNAU)
et Nicolas Portier (AdCF)

CONCEPTION ET RÉDACTION :
Romain Briot (AdCF),
Yann Cabrol (auaT),
Alexandra Cocquière (IAU-IdF),
Florence Gall (FNAU),
Jessy Oukoloff (AURH)

GRAPHISME : Héloïse Tissot
IMPRESSION : Imprimerie LFT,
avril 2017

Document téléchargeable sur
www.fnau.org et www.adcf.org



22, RUE JOUBERT
75009 PARIS - FRANCE
WWW.FNAU.ORG
WWW.ADCF.ORG

Annexe 10 – Courrier du Président de la République

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

*Le Chef de Cabinet
du Président de la République*

Monsieur Jonathan GOZARD

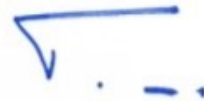
Paris, le 23 février 2018

Cher Jonathan,

Le Président de la République a bien reçu la correspondance par laquelle vous exprimez le souhait de pouvoir l'interroger dans le cadre de votre mémoire.

Si son agenda ne lui permet pas de répondre favorablement à votre attente, Monsieur Emmanuel MACRON tient à vous adresser ses encouragements pour la poursuite de vos études.

Bien cordialement.



François-Xavier LAUCH

*Référence à rappeler
PDR/SCP/BEAR/PR/B021261*

Table des illustrations

Les différentes zones au sein du Nord Isère.....	20
Existe-t-il une fracture territoriale entre le rural et l'urbain ?.....	37
Quelle collaboration avec les métropoles ?.....	46
Démarche de projet dans les territoires.....	65
Les territoire français selon la Commission Parlementaire.....	66
Schéma de rééquilibrage des territoires.....	67
Sortir de la démarche d'appel à projet.....	69
Mobilité ou proximité dans les territoires ?.....	73

Bibliographie et webographie

Bibliographie :

AdCF, *L'aménagement numérique des territoires*. Intercommunalités N°143, Mars 2010, p.14

ADCF. L'intercommunalité rurale dans le champ de la réforme. *Intercommunalités*. Paris : mars 2010, n°143

ADCF. Observatoire de l'intercommunalité. Portrait des intercommunalités rurales : périmètres, compétences et actions. *Les notes territoriales de l'AdCF*. Paris : 2009

ALTABER Cécile, E HIR Borice, *Dynamique de l'emploi dans les métropoles et les territoires avoisinants*. Note d'analyse France Stratégie, n°64, novembre 2017, 12 pages.

ANSELMETTI Sandrine, *Très haut débit, 100% des communes raccordées d'ici à 2040*. Interview de Damien Michallet. *Isère Mag* n°15, Mars-Avril 2018.

Arrêté n°38-2016-12-26-014 portant mise en conformité des statuts de la communauté de communes Bièvre Isère, selon l'article 68 de la loi NOTRe. Préfet de l'Isère : 2016

Baro' Métropole. *Grenoble-Alpes Métropole & 13 métropoles à la loupe*. Grenoble Alpes Metropole : 2017

BERGER Martine, FRUST Jean-Pierre, PLET Françoise, ROBIC Marie-Claire. Rurbanisation et analyse des espaces ruraux péri-urbains. In: *Espace géographique*, tome 9, n°4, 1980. pp. 303-313.

BERGER Martine et JAILLET Marie-Christine, « Introduction, vivre les espaces péri-urbains ». *Norois*, 205, 2007, pages 7-9.

BERNARD Christophe, *Deux visions du monde communautaire*. Intercommunalités, AdCF,

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

n°143, mars 2010, p.3.

BLANCARD Stephane, DETANG-DESSENDRE Cecile, RENAHY Nicolas, Campagnes contemporaines. Enjeux économiques et sociaux des espaces ruraux français. Editions Quæ, «Update Sciences & Technologies», 2016, 168 pages. ISBN : 9782759225156. DOI : 10.3917/quæ.blanc.2016.01.

Bièvre Est en mouvements. L'agence d'urbanisme de la région grenobloise : 2017 *Bièvre Isère en mouvements*. L'agence d'urbanisme de la région grenobloise : 2017.

CHAMBOREDON Jean-Claude. Les usages urbains de l'espace rural : du moyen de production au lieu de récréation. In: *Revue française de sociologie*, 1980, 21-1. pp. 97-119.

Bièvre Isère Communauté, Élaboration du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), contribution de Bièvre Isère Communauté. Février 2018, 13 pages.

BONNETON Claire pour Grenoble Alpes Métropole, « les besoins d'espace, de perception agréable, sont plus forts qu'autrefois. », *journal de Grenoble Alpes Métropole*, n°5, mars 2018, page 6.

CATTIAUX Séverine, *suffrage universel direct dans les métropoles : un peu, beaucoup, pas du tout ?*. 17/05/2018, [en ligne] <http://www.courrierdesmaires.fr>

CESER Auvergne Rhône-Alpes, *Les villes moyennes à l'horizon 2050*, 5 décembre 2017, 50 pages.

CHALÉARD Jean-Louis, BERGER Martine, NINOT Olivier, « *Métropolisation et recompositions des espaces à dominante rurale à la périphérie des métropoles des Suds (Périsud)* », *Revue Tiers Monde*, 2016/2 (HS), p. 199-221. DOI : 10.3917/rm.hs02.0199.

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

URL : <https://www-cairn-info.iepnomade-2.grenet.fr/revue-tiers-monde-2016-2-page-199.htm>

CLAVERANNE Jean-Pierre, les villes moyennes à l'horizon 2050. CESER Auvergne Rhône-Alpes, avis n°2017-25. 5 décembre 2017, p.10.

Cœur de Chartreuse en mouvements. L'agence d'urbanisme de la région grenobloise : 2017

Communauté de communes de Bièvre Est. Edito. *Vivre en Bièvre Est*, 2018, n°50, page 3.

Contribution au SRADDET Rhône-Alpes. Faire exister le Nord-Isère à l'échelle régionale. Le ScoT Nord-Isère comme partie prenante du territoire de l'aire métropolitaine lyonnaise au sens de l'interscot. Acteurs du SCOT Nord-Isère : 2017

CRAGUE Gilles, *La métropole est-elle un espace économique ?*, In LE BRAS, David. SEIGNEURET Natacha. TALANDIER Magalie. *Métropoles en chantiers*. Domont : Berget Levrault, 2016, p 179.

DALLIER Philippe, "L'intercommunalité à fiscalité propre peut-elle rationaliser l'organisation territoriale ?", FRANCE. Sénat. Observatoire de la décentralisation, Les Rapports du Sénat Février 2006, 50 pages.

DELANNOY Max-Andre, RIEU Jérôme, PALLEZ Frédérique. Intercommunalité : une réforme qui cherche ses objectifs. In: *Politiques et management public*, vol. 22, n° 2, 2004. « Une génération de réformes en management public : et après ? » Actes du treizième colloque international - Strasbourg, jeudi 24 et vendredi 25 novembre 2003 - Tome 1. pp. 75-93.

Élaboration du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET). Bièvre Isère Communauté : 2018

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

Éléments pour un débat sur les orientations du projet d'aménagement et de développement durables. PLUi du secteur de Bièvre Isère. Agence d'urbanisme de la région grenobloise : 2016

ESTEBE Philippe. *L'égalité des territoires : une passion française.* La ville en débat. Millau : PUF, 2016.

FOURNY Marie Christine, CAILLY Laurent, DODIER Rodolphe, « la proximité, une ressource territoriale de la mobilité périurbaine ». *ASRDLF, 49ème colloque international, Industries, villes et régions dans une économie mondialisée, Jul 2012, Belfort, France, 16 pages.*

Grand A la lettre. Territoire(s). L'agence d'urbanisme de la région grenobloise : 2017

Grenoble Alpes Metropole. La Metropole dans le peloton de tête. *Grenoble Alpes Métropole*, 2018, n°4, page 2.

Grenoble Alpes Metropole. Les besoins d'espace, de perception agréable, sont plus forts qu'autrefois. *Grenoble Alpes Métropole*, 2018, n°5, page 6.

Grenoble Alpes Metropole. Cœurs de villes, cœurs de Metropole. *Grenoble Alpes Métropole*, 2018.

GRISON Jean-Baptiste, « *l'équipement des espaces ruraux face à l'émiettement communal : quelle réponse des découpages intercommunaux ?* », *Norois*, 230, 2014, page 41-46.

GUÉRANGER David. Structuration des pouvoirs locaux et réforme de l'intercommunalité : L'exemple de la loi ATR. *Politiques et Management public*, Institut de management public, 2000, 18 (3), pp.121-134

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

Invest in Grenoble-Isère, France. Chiffres clés Grenoble – Isère, France. Agence d'études et de promotion de l'Isère : 2017

HÉLIAS Aurélien, *La coopération petites villes – métropoles fait l'unanimité, pas ses modalités...* Le courrier des maires et des élus locaux, 22/09/2017, [En ligne] : courrierdesmaires.fr

HERVOUET Vincent, *La mobilité du quotidien dans les espaces périurbains, une grande diversité de modèles de déplacements.* Norois n°205, 2007, 37-52.

JEBEILI Cecile. La reforme de l'intercommunalité. *GREP-POUR*, 2011, pp.49-63

JOANNES Jean-Marc, *La commune défendue par (une partie) des DG d'intercos.* 05/07/2018, [En ligne] <http://www.la.gazette.fr>

LE BRAS, David. SEIGNEURET Natacha. TALANDIER Magalie. *Métropoles en chantier.* Domont : Berget Levrault, 2016.

KADA Nicolas, *L'Etat et le territoire : quelles missions pour quelle vision ?.* Revue Française d'administration publique, n°156, 2015, p.908

LE BRAS David « *Nous avons besoin de métropoles responsables* » *Sociogénèse de l'article 31 de la loi MAPTAM.* In: *Métropoles en chantiers, 2016.* Berger-Levrault – p.29.

Le Grésivaudan en mouvements. L'agence d'urbanisme de la région grenobloise : 2017

Le massif du Vercors en mouvements. L'agence d'urbanisme de la région grenobloise : 2017

Le Pays Voironnais en mouvements. L'agence d'urbanisme de la région grenobloise : 2017

Le pôle métropolitain, pourquoi une nouvelle échelle administrative? Conseil de

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

développement Nord-Isère : 2016

Le SRADDET nouveau schéma régional, nouveaux enjeux pour les intercommunalités. Federation nationale des agences d'urbanisme ; Assemblée des Communautés de France : 2017

Les villes moyennes à l'horizon 2050. CESER Auvergne-Rhône-Alpes : 2017

LOUARGANT Sophie, ROUX Emmanuel, *Futurs périurbains : de la controverse à la prospective.* Territoires 2040 : revue d'études et de prospective, Documentation française; DATAR, 2011, p.33-49.

MATHIEU Nicole. La notion de rural et les rapports ville-campagne en France Les années quatre-vingt-dix. In: *Économie rurale*. N°247, 1998. pp. 11-20.

MAZABRARD Delphine. Transfert de compétence, transfert de responsabilité voire plus?. *Compétence incendie et secours et intercommunalité*, Jun 2012, Aix en Provence, France. pp.55, 2013

MENARD, François « *L'usage des quartiers. Action publique et géographie dans la politique de la ville (1982-1999)* de Philippe Estèbe », *Sociétés et jeunesses en difficulté* [En ligne], n°1 | Printemps 2006, mis en ligne le 03 juillet 2006, consulté le 12 novembre 2017. URL : <http://sejed.revues.org/125>

NOVARINA Gilles et SEIGNEURET Natacha, *L'alliance d'une stratégie d'ensemble aux détails de projets d'espaces publics : l'exemple de la métropole lyonnaise*, In: *Métropoles en chantiers*, 2016. Berger-Levrault, p.197.

PETCOU Constantin, PETRESCU Doina, « *Au rez de chaussée de la ville* », *Multitudes*, 2005, pages 75-87.

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

Portrait des EPCI Isérois. Emploi – Chômage : Grenoble. Agence d'études et de promotion de l'Isère ; Département de l'Isère, 2017.

Programme local de l'habitat. Tout savoir sur le PLH de la Metropole. Grenoble-Alpes Metropole : 2018

Projet de territoire. Bièvre Isère Communauté : 2017 ROZET Pierre-Jean, « Communes, intercommunalités quels devenirs ? », avis et rapport du Conseil Economique et Social, 2005.

QUERRIEN Anne. DONZELOT Jacques et ESTÈBE Philippe, *L'Etat animateur, Essai sur la politique de la ville, Collection Ville et société. In: Les Annales de la recherche urbaine, N°62-63, 1994. Universités et territoires. pp. 277-278.*

Région AuRA, Ambition Territoires 2030 pour une stratégie cohérente et unifiée. Rubrique Nos territoires, 18/04/2017. [En ligne] : www.auvergnerhonealpes.fr

Région AuRA, SRADDET – synthèse. Cycles de rencontres territoriales avril / juillet 2017. Document de communication du département Isère, 13 juin 2017.

RODRIGUEZ Amandine (INSEE) – *Périurbanisation, rurbanisation, artificialisation : état des lieux, conséquences, alternatives (en ligne) – 2013*

Saint Marcellin Vercors Isère en mouvements. L'agence d'urbanisme de la région grenobloise : 2017

Schéma régional enseignement supérieur recherche innovation. Region Auvergne Rhône-Alpes : 2017

SRADDET de la Région Auvergne-Rhône-Alpes. Délégation régionale Auvergne-Rhône-Alpes de l'ADGCF : 2017

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

SRADDET – *Synthèse*. Region Auvergne-Rhône-Alpes : 2017 *Très haut débit : 100% des communes raccordées d'ici à 2024*. Damien Michallet, vice-président délégué du département Isère chargé de l'aménagement numérique : 2018

TEINTURIER Timothée, Conseil de Développement Nord-Isère, « *Le pôle métropolitain : pourquoi une nouvelle échelle administrative ?* », 2016, 5 pages.

VAN HERREWEHE Laurent, *Contribution au sraddet de la région Auvergne Rhône Alpes de l'ADGCF*. Délégation régionale AuRA de l'ADGCF. Décembre 2017, 7 pages.

VALTAT Roger, *Édito : identité et équilibre*. Vivre en Bièvre Est n°50, Mars 2018, p.3

VANIER Martin *Rural / urbain : qu'est-ce qu'on sait pas ?*. In Samuel Arlaud, Yves Jean, Dominique Royoux. *Rural-Urbain: nouveaux liens, nouvelles frontières.*, PUR, 2005, p.25-32

VANIER Martin (dir.), – *Territoires, territorialité, territorialisation, Controverses et perspectives*, Rennes, PUR, coll. « Espace et territoires », 2009. Page 194.

Webographie :

CÉSARINI Jean-François et VUILLETET Guillaume, députés, *Mission d'information commune sur la préparation d'une nouvelle étape de la décentralisation en faveur du développement des territoires* - N° 1015, mai 2018, [en ligne] <http://www2.assemblee-nationale.fr/>

Collectivites.locales.gouv.fr. Histoire de la coopération intercommunale. [En ligne]. 29 septembre 2016. [consulte le 17/02/18]. Disponible à l'adresse : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/histoire-cooperation-intercommunale>

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

Conseil économique et social. Communes, intercommunalités, quels devenirs ? [en ligne]. 26 octobre 2005. [consulte le 17/02/18]. Disponible à l'adresse : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000553.pdf>

Douillet Anne-Cecile, « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2003/4 (Vol. 53), p. 583-606. DOI : 10.3917/rfsp.534.0583. URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2003-4-page-583.htm>

INSEE, *Définition de l'intercommunalité*, [En ligne] [consulte le 12/07/2018]. Disponible à l'adresse: <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/>, 13-10-2016.

La documentation française. Un bilan de l'intercommunalité. *Dossiers*. [En ligne]. 25 avril 2005. [consulte le 17/02/2018]. Disponible à l'adresse : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000093-le-developpement-de-l-intercommunalite/un-bilan-de-l-intercommunalite>

Legifrance. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (1). [En ligne]. 1er janvier 2018. [consulte le 05/02/18]. Disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte>

Legifrance. Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (1). [En ligne]. 7 août 2015. [consulte le 05/02/2018]. Disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte>

NEUDER Yannick : « *le courage de ne pas saupoudrer l'argent public* », l'Essor, [En ligne], publié le 15 janvier 2018. [consulte le 25/07/18]. Disponible à l'adresse : <https://www.lessor38.fr/yannick-neuder-le-courage-de-ne-pas-saupoudrer-20963.html>

Région Auvergne Rhône-Alpes. Ambition Territoires 2030, pour une stratégie cohérente et

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

unifiée. *Actualité* [en ligne]. 18 avril 2017. [consulte le 07/02/2018]. Disponible à l'adresse : <https://www.auvergnerhonealpes.fr/2-actualite>

Revue française d'administration publique. 2015/4 (N ° 1 5 6) . 2 8 2 pages. ISSN : 0152-7401. [En ligne]. 20 juin 1965. [consulte le 17/02/18]. Disponible à l'adresse : <https://www-cairn-info.iepnomade-1.grenet.fr/revue-francaise-d-administration-publique-2015-4.htm>

Revue française d'administration publique. 2017/2 (N ° 1 6 2) . 2 2 4 pages. ISSN : 0152-7401 . [En ligne]. 20 juin 1965. [consulte le 17/02/18]. Disponible à l'adresse : <https://www-cairn-info.iepnomade-1.grenet.fr/revue-francaise-d-administration-publique-2017-2.htm>

Sénat. Le nouvel espace rural français. *Travaux parlementaires*. [en ligne]. 21 décembre 2010. [consulte le 17/02/18]. Disponible à l'adresse : <https://www.senat.fr/rap/r07-468/r07-46855.html>

Sénat. L'intercommunalité à fiscalité propre. *Rapports publics*. [En ligne]. 21 décembre 2010. [consulte le 17/02/2018]. Disponible à l'adresse : <http://www.senat.fr/rap/r05-193/r05-193.html>

THOMSIN Laurence . Un concept pour le décrire : l'espace rural rurbanise. *Ruralia* [En ligne]. 19 janvier 2005. [consulte le 19 avril 2018]. Disponible à l'adresse: <http://journals.openedition.org/ruralia/250>

Vie publique au cœur du débat public. Loi du 7 aout 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. *Actualité*. [En ligne]. 10 aout 2015. [consulte le 05/05/2018]. Disponible à l'adresse: <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-portant-nouvelle-organisation-territoriale-republique.html>

Vie publique au cœur du debat public. Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. *Actualité*. [En ligne]. 28 janvier 2014.

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

[consulte le 05/05/2018]. Disponible à l'adresse: <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-modernisation-action-publique-territoriale-affirmation-metropoles.html>

Table des matières

SOMMAIRE.....	1
INTRODUCTION	3
PREMIÈRE PARTIE	
Les intercommunalités rurales et péri-urbaines en questionnement : vers le rurbain ?.....	14
I-Définitions et conceptualisation.....	14
1-Intercommunalités : une définition floue.....	14
2-Décrypter le rural, le péri-urbain et le « rurbain ».....	17
II-Des intercommunalités en perpétuel mouvement.....	22
1-Au travers de l'augmentation de leurs compétences.....	22
2-Au travers de l'augmentation de leurs périmètres	25
3-Un développement par pôles d'excellence.....	28
III-La fracture territoriale : mythe ou réalité ?	31
1-L'égalité des territoires.....	31
a)Constats et émergence de la notion d'égalité des territoires.....	31
b)Une passion française critique de l'égalité de territoire.....	33
c)Vers un nouveau précipice de l'égalité des territoires	35
2-La vision des acteurs et des élus.....	36
DEUXIEME PARTIE	
Vers un nouveau mode de gouvernance territoriale entre intercommunalités rurales ou péri-urbaines et métropoles.....	40
I-Des élus et des acteurs faces aux relations stratégiques et politiques à adopter.....	40
1-Un positionnement difficile à cerner.....	40
a)Le « faire avec ».....	40
b)Le « faire sans ».....	41
c)Le « difficile de faire sans ».....	42
d)Une relation à sens unique.....	43
2-Vers une augmentation de la collaboration.....	45
II-Injonctions de l'État à collaborer.....	52
1-Une dynamique législative.....	52
2-Injonction à différentes échelles	57
3-Le rapport Cesarini et Vuilletet : vers une décentralisation en faveur du développement des territoires interstitiels.....	64
TROISIÈME PARTIE Avenir et perspectives des nos territoires.....	71
I-Une collaboration nécessaire à l'échelle des bassins de vie.....	71
1-Mobilité ou proximité ?	71

Les territoires interstitiels entre les métropoles - Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise - J.Gozard - 201

2-Analyse des mouvements humains et des flux financiers.....	76
3-Vers un changement des modes de scrutin.....	82
II-Divers scénarios envisagés.....	86
1-L'hypermétropolisation.....	87
2-La régiopolarisation	87
.....	88
3-Les territoires interstitiels.....	88
4-Une stratégie renouvelée d'aménagement.....	88
III-L'intercommunalité : un outil temporaire voué à disparaître ?	90
CONCLUSION.....	93
Liste des sigles	96
Lexique	98
Table des annexes.....	101
Annexe 1 – Le territoire du Nord-Isère au sens de l'étude.....	102
Annexe 2 – Grille d'entretien.....	105
Annexe 3 – Restitution partielle des entretiens.....	109
Annexe 4 – Étude de l'INSEE Auvergne Rhône-Alpes sur les villes moyennes dans un réseau métropolitain.....	125
Annexe 5 – Courrier du Premier Ministre à destination des Préfets de Région (Exemple Région Occitanie).....	130
Annexe 6 – Les différentes formes d'intercommunalités.....	134
Annexe 7 – Le rapport de France Stratégie.....	136
Annexe 8 – Présentation des flux des territoires interrogés avec les métropoles	149
Annexe 9 – Présentation du SRADDET.....	165
Annexe 10 – Courrier du Président de la République	170
Table des illustrations.....	172
Bibliographie et webographie.....	173
Table des matières.....	184

Jonathan GOZARD	Master Politiques publiques et changement social spécialité Villes, Territoires et Solidarités	Promotion 2017-2018
Quel positionnement stratégique des territoires interstitiels entre les métropoles ? <i>Approche comparée du Nord-Isère entre les métropoles Lyonnaise et Grenobloise</i>		
Résumé : Ce mémoire est présenté et soutenu par Jonathan Gozard dans le cadre de la formation Master Politiques publiques et changement social spécialité Villes, Territoires et Solidarités à l'Institut d'Études Politiques de Grenoble. Il présente un ensemble de recherches et d'analyses portant sur la situation des intercommunalités rurales et périurbaines entre les métropoles. Il fait état d'un compte rendu d'une analyse de terrain auprès des présidents d'intercommunalités et des directeurs généraux des services puis d'autres acteurs à différentes échelles. De plus, il répond à des problématiques en les contextualisant dans la mesure du possible dans les débats actuels en matière d'aménagement et d'organisation des territoires de la République. Il présente au travers d'exemple concrets comment les intercommunalités peuvent envisager de collaborer avec les métropoles, en développant des inter-connexions.		
Mots Clés : Rural, urbain, rurbain, péri-urbain, territoires, fracture territoriale, intercommunalités, métropoles, coopération, métropolisation, territoires interstitiels, territoires limitrophes, collaboration, politique territoriale, collectivités territoriales, enjeux territoriaux, proximité, mobilité, flux économiques et sociaux, gouvernance territoriale, égalité des territoires, légitimité politique, injonction législative, inter-connexion, inter-dépendance.		
Nombre de pages : 185 pages Totalité du document : 192 pages		Volume des annexes : 69 pages
UNIVERSITÉ GRENOBLE ALPES Institut d'Études Politiques		