

Commissariat général à l'égalité des territoires

Etat des lieux des coopérations entre métropoles et territoires environnants

Territoires de coopération : Clermont Auvergne Métropole et Parc naturel régional des Volcans d'Auvergne

Intitulé de la coopération : Convention « agglomération porte » et Plan de gestion de la Chaîne des Puys – Faille de Limagne

Janvier 2019



Table des matières

Table des matières	1
1) Introduction	2
Les territoires de coopération	2
Résumé de la coopération	4
2) Carte d'identité de la coopération	6
Fait générateur	6
Acteurs impliqués	8
Nature et objectifs de la coopération	9
Motivations des acteurs et plus-value attendue	10
Outils et moyens mobilisés	11
Gouvernance de la coopération	11
3) Enjeux et perspectives	12
Freins qui agissent sur la coopération	12
Enjeux à court et moyen terme	13
Actions déjà réalisées	13
Projets identifiés pour l'avenir	14
<i>Annexes</i>	Erreur ! Signet non défini.
Personnes rencontrées (29 janvier 2019, Aydat, Puy-de-Dôme)	Erreur ! Signet non défini.
Documents annexés	Erreur ! Signet non défini.

1) Introduction

Les territoires de coopération

Clermont Auvergne Métropole

Clermont Auvergne Métropole (CM) est une métropole de droit commun créée le 1^{er} janvier 2018 en remplacement de la Communauté urbaine éponyme créée un an auparavant par la transformation de la Communauté d'agglomération Clermont communauté née en 1999. Clermont communauté était elle-même issue du changement de strate de l'ancienne Communauté de communes de l'agglomération Clermontoise. L'instauration d'une Métropole à Clermont-Ferrand découle de la volonté du gouvernement d'intégrer les intercommunalités de Saint-Etienne, Toulon, Dijon, Tours, Metz et Clermont-Ferrand au club des 15 métropoles issues de la loi MAPTAM.

19^{ème} agglomération française, CM regroupe 21 communes et 300 000 habitants sur 30 000 hectares. Clermont-Ferrand, sa ville centre peuplée de 141 000 habitants, a perdu le statut de chef-lieu de Région avec la création de la grande Région Auvergne-Rhône-Alpes au 1^{er} janvier 2016. Clermont Métropole est présidée depuis 2014 par Olivier Bianchi (PS), maire de Clermont-Ferrand

Capitale de l'ancienne Région Auvergne, CM est située au centre du Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Grand Clermont, constituée de quatre intercommunalités. La moitié du territoire du PETR est couvert par deux parcs naturels régionaux : le PNR des Volcans d'Auvergne à l'Ouest, qui couvre une partie du territoire de Clermont Métropole, et le PNR du Livradois-Forez à l'Est. Le fait d'être bordée par deux PNR est une particularité géographique et un élément d'identité pour la Métropole. Une métaphore anatomique est utilisée pour décrire cette situation géographique particulière : la Métropole constitue le cœur et les deux parcs les poumons d'un système vivant fonctionnant en symbiose.



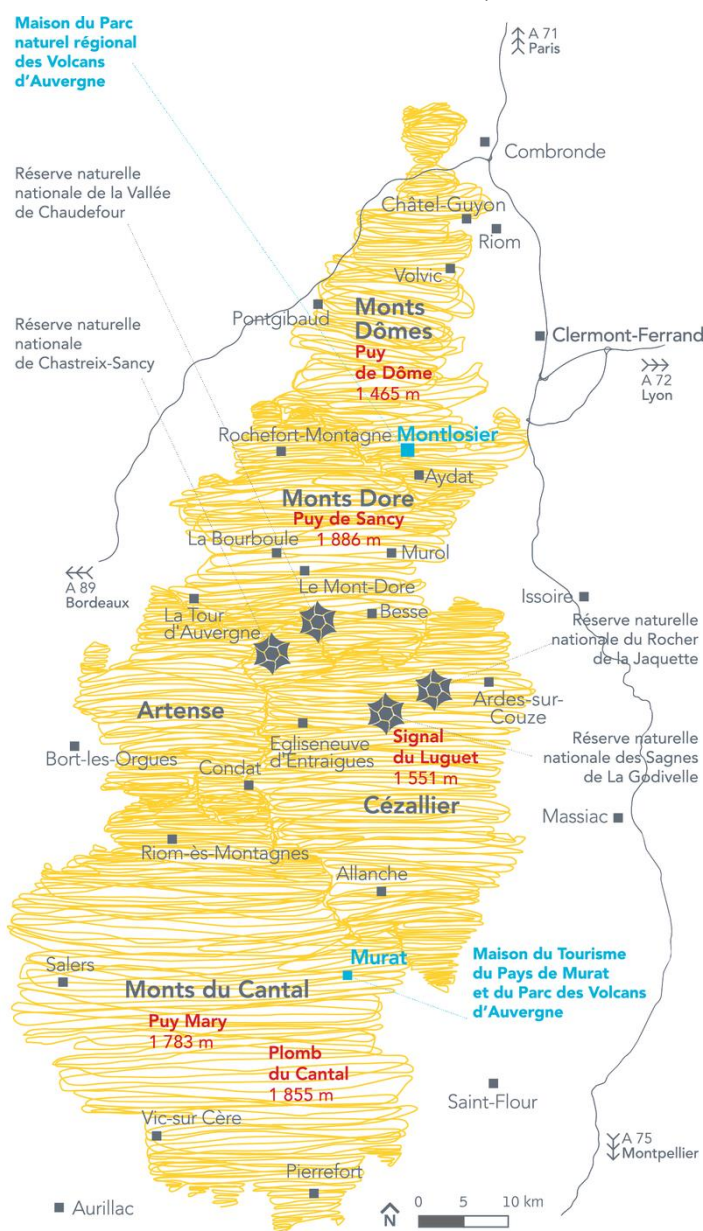
Le Pays du Grand Clermont
(Clermont Auvergne Métropole et les trois communautés de communes qui l'entourent)

Parc Naturel Régional des Volcans d'Auvergne

Le Parc naturel régional des Volcans d'Auvergne (PNRVA) a été créé en 1977 autour d'un projet de préservation de la chaîne des volcans auvergnats. Il est constitué de 147 communes comptant au total 90 000 habitants. Quatre de ces communes appartiennent également à CM : Saint-Genès-

Champanelle, Orcines, Nohanent, et Ceyrat. Avec une superficie de 400 000 hectares, il est le plus grand Parc naturel régional de France. D'un point de vue géographique, le PNRVA est constitué de 5 ensembles naturels : le Cézallier, les Monts du Cantal, les Monts Dore, les Monts Dômes et l'Artense. Le Parc est géré par un syndicat mixte auquel adhèrent ses 147 communes et leurs 12 communautés de communes et d'agglomération, les départements du Puy-de-Dôme et du Cantal, le Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes ainsi que CM. Toutes ces collectivités locales ont approuvé la charte du Parc 2013/2025.

Le syndicat est administré par un conseil syndical composé d'élus représentant la Région Auvergne-Rhône-Alpes, le Département du Cantal, le Département du Puy de Dôme, les EPCI et communes du Parc et les « agglomérations porte » du Parc. Le conseil syndical délègue ses compétences à un bureau syndical actuellement présidé par un Président, François Marion (Maire de Saint-Donat), un 1^{er} vice-Président en charge des relations avec le Département du Cantal et le Syndicat Mixte du Puy Mary Grand Site (Philippe Fabre, vice-Président du Département du Cantal et Maire de Mandailles-Saint-Julien), un 2^{ème} vice-Président en charge des réseaux Parcs et de la coopération internationale (Roger Gardes, Maire de Saint-Genès-Champanelle et Vice-Président de CM, ancien Président du Parc) et un 3^{ème} vice-Président en charge des relations avec la Région Auvergne Rhône-Alpes (Louis Giscard d'Estaing, Maire de Chamalières et Vice-Président de CM).



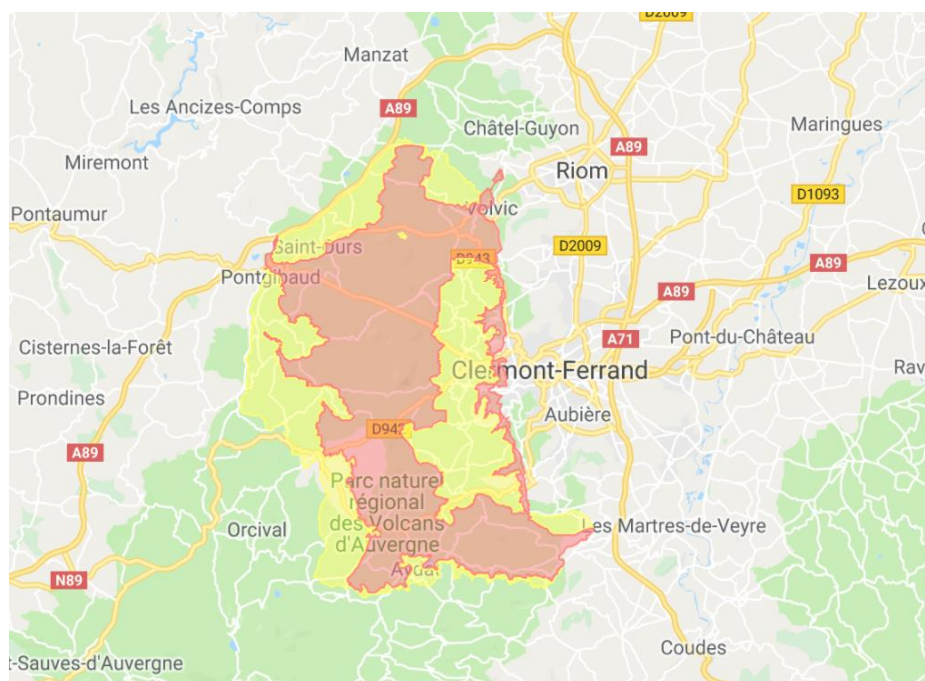
Carte du Parc naturel régional des Volcans d'Auvergne

Le Syndicat mixte du Parc est doté d'une équipe pluridisciplinaire d'une cinquantaine d'agents répartis sur deux sites : la Maison du Parc de Montlosier située à Aydat dans le Puy-de-Dôme, à une vingtaine de kilomètres de Clermont-Ferrand et une Maison du tourisme du Pays de Murat et du Parc située à Murat dans le Cantal.

Le classement de la Chaîne des Puys et de la Faille de Limagne par l'UNESCO

La Chaîne des Puys – Faille de Limagne désigne un ensemble géologique située à l'Ouest de Clermont-Ferrand formé par une bande de volcans éteints (dont le Puy-de-Dôme) s'étalant du Nord au Sud sur une quarantaine de kilomètres et bordé à l'Est par la faille de Limagne séparant le plateau des Dômes à l'Ouest, de la plaine de Limagne, à l'Est, où se situe la ville de Clermont-Ferrand. Le site a fait l'objet d'une inscription sur la liste du patrimoine mondial par l'UNESCO en juillet 2018. Cette inscription est l'aboutissement d'une démarche de candidature initiée en 2007 par le Conseil départemental du Puy-de-Dôme, dans laquelle le PNRVA a joué un rôle important.

La zone classée, d'une superficie de 242 km² recouvre imparfaitement les deux territoires : elle est constituée d'une fraction Nord-Est du PNRVA et d'une partie des communes de la Métropole. En effet, si le bien Chaîne des Puys – Faille de Limagne est principalement situé dans le PNRVA, plusieurs communes situées en dehors du Parc tout en faisant partie de CM sont incluses dans le périmètre en raison des sites géologiques d'exception qui s'y situent. Il s'agit notamment des communes de Royat (Puy de Gravenoire).et de Chamalières.



Carte de la Chaîne des Puys – faille de Limagne
En rouge le bien classé au patrimoine mondial, en jaune la zone tampon

Résumé de la coopération

La coopération étudiée repose sur deux dispositifs contractuels qui organisent un transfert financier au profit du PNRVA et confie à ce dernier des missions opérationnelles dont l'objet principal est la protection et la valorisation des espaces naturels. Le principal outil de la coopération est une convention triennale dénommée « agglomération porte » passée entre CM et le PNRVA signée en 2016 pour la période 2017/2020, qui consiste en un soutien financier de 60 000 euros aux actions déployées par le PNRVA. L'autre outil s'inscrit dans la candidature de la Chaîne des Puys – Faille de Limagne à l'inscription sur la liste des biens classés au patrimoine mondial par l'UNESCO, inscription intervenue en juillet 2018. Il s'agit de la convention d'objectifs « Plan de gestion de la Chaîne des Puys – Faille de Limagne » passée entre le PNRVA, CM, l'Etat, le Département du Puy-de-Dôme et le Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes pour la période 2015/2020, dans laquelle le Département joue le rôle d'animateur et de principal financeur, CM apporte un soutien financier et le PNRVA constitue l'opérateur de terrain en charge de la mise en œuvre des actions concrètes prévues par le plan.

A travers cette coopération, Clermont Auvergne Métropole cherche à promouvoir deux grands enjeux de son territoire et des espaces naturels situés dans son voisinage immédiat : le développement durable et la préservation de la biodiversité, avec l'enjeu de faire cohabiter sur le même lieu différents usages de l'espace et des ressources naturelles, et la promotion de l'attractivité du territoire, en particulier du point de vue touristique, en lien avec la préservation et la mise en valeurs des sites naturels emblématiques.

En 2019, avec un recul de près de 10 ans, l'étude de cas révèle que les deux coopérations ont participé à soutenir le Parc dans sa mission de préservation des espaces naturels, à travers plusieurs réalisations concrètes :

- Le financement de plusieurs postes de gardes nature dans le Parc, habilités à sanctionner certaines infractions de circulation et au Code de l'environnement ;
- Des actions pédagogiques et de sensibilisation des usagers métropolitains du Parc à la préservation des espaces naturels ;
- La mise en place et le financement d'un plan de gestion qui a participé à l'inscription de la Chaîne des Puys – Faille de Limagne sur la liste du Patrimoine mondial par l'UNESCO ;
- La promotion du tourisme en proposant des offres touristiques intégrant les deux territoires et misant sur leurs avantages respectifs (site naturel exceptionnel d'une part, services urbains, transports et offre d'hébergement d'autre part).

Cette double coopération a connu un phénomène d'intensification croissante au cours des décennies 2000 et 2010. Elle participe d'une sensibilité accrue depuis les élections municipales de 2014 aux questions interterritoriales, en parallèle de la transformation de l'intercommunalité de Clermont-Ferrand en Métropole et de la prise de nouvelles compétences, dont le tourisme. Le nouveau Maire de Clermont-Ferrand et Président de la Métropole se montre plus sensible aux enjeux des territoires ruraux environnants, comme l'illustrent plusieurs autres démarches de partenariat avec des collectivités locales environnantes. CM a en effet engagé des coopérations techniques avec des communes pour le ramassage des ordures ménagères, des projets d'aménagement touristique et de préservation du patrimoine avec des intercommunalités voisines (réflexion sur la valorisation du Plateau de Gergovie et aménagement d'une voie verte le long de la rivière Allier) et souhaite approfondir ses coopérations avec le Parc naturel régional Livradois Forez, avec lequel elle travaille déjà pour l'établissement d'un projet alimentaire territorial.

2) Carte d'identité de la coopération

Fait générateur

Aux origines, Saint-Genès-Champanelle, point de rencontre entre le Parc et CM

L'origine de la coopération au début des années 2000 est liée à deux facteurs étroitement liés : le périmètre des deux collectivités concernées et l'action politique du Président du syndicat mixte du Parc de l'époque. Le Parc naturel des Volcans d'Auvergne comprend dans son périmètre la commune de Saint-Genès-Champanelle, dont le Maire est, depuis 1989, Roger Gardes, qui a également exercé la fonction de président du Parc pendant deux mandats régionaux, de 2004 à 2016. Saint-Genès-Champanelle a rejoint ce qui était alors la Communauté d'agglomération Clermont communauté en 2004. La commune a pour particularité d'être à la fois située dans le Parc et de faire partie de la Métropole, tout en étant à la limite des deux périmètres. Cette localisation particulière a inspiré à son Maire l'idée d'une coopération entre ces deux univers qui à l'époque s'ignoraient.

Roger Gardes siégeait également au bureau national de la Fédération nationale des Parcs, où il avait pour compétence l'aménagement du territoire. Dans l'exercice de cette fonction, il a pu observer les collaborations existantes entre les villes et agglomérations « portes » de PNR et ces derniers, comme par exemple à Annecy et à Chambéry, ce qui l'a inspiré pour instaurer une convention « agglomération porte » à Clermont-Ferrand. La question s'est posée du choix de la collectivité qui devait porter cette convention aux côtés du PNR, entre la Ville de Clermont Ferrand ou la Communauté d'agglomération. C'est finalement un portage intercommunal qui a été choisi, même si ce choix n'allait pas de soi à l'époque puisque les sujets de la coopération n'entraient pas directement dans les compétences de la Communauté d'agglomération.

Une convention cadre de partenariat depuis 2011

Une première convention cadre a été signée en 2011 entre la Communauté d'agglomération Clermont Communauté et le PNRVA. Le nom de la convention, « agglomération porte », s'explique par la situation géographique de Clermont-Ferrand, porte d'entrée du Parc et par le statut de la Communauté d'agglomération au moment de la première signature.

Cette convention prévoyait deux thématiques :

- **L'environnement** : Le développement durable du territoire à travers la préservation de ses espaces naturels par la cohabitation des différents usagers et la maîtrise de la fréquentation sur le territoire de la Chaîne des Puys ;
- **L'attractivité du territoire** : Par le renfort de la lisibilité urbaine du territoire en lien avec la préservation en la mise en valeur des sites naturels emblématiques.

Cinq axes de travail avaient été définis :

1. La gestion des pratiques motorisées dans les espaces naturels ;
2. La maîtrise et l'accompagnement des flux de loisirs et routiers ;
3. Le développement et la promotion des circuits courts, filières agro-alimentaire et pierre volcanique ;
4. Les échanges culturels et la pédagogie auprès des habitants et des scolaires ;
5. L'appui technique et en expertise du Parc sur des projets communautaires relatifs aux espaces naturels.

La convention prévoyait que ces thématiques et axes de travail sont déclinés en action concrètes chaque année dans un avenant à la convention. Une enveloppe financière annuelle maximale de 60 000 euros est versée par CM au PNRVA pour réaliser ces actions. Une nouvelle convention cadre a été élaborée pour la période 2013-2015, les axes de travail établis en 2011 ont été conservés à l'identique. Le choix de recourir à une convention triennale aux objectifs larges s'explique par le fait que cet outil apparaissait plus simple pour amorcer la coopération, d'autant que les actions sont précisées chaque année par un avenant à la convention.

L'approbation de la Charte du Parc par l'agglomération clermontoise et son adhésion

En 2012, le Parc s'est doté d'une nouvelle charte pour la période 2013-2025. Cette nouvelle charte a fait l'objet d'une approbation par Clermont communauté. La Communauté d'agglomération a ensuite décidé d'approuver les nouveaux statuts du syndicat mixte et d'adhérer au Parc, dont elle n'était pas membre auparavant.

Pour les élus de CM, la décision d'adhérer au PNRVA, alors même que la majorité de son territoire se situe en dehors du Parc, était justifiée par le souhait d'être associée aux décisions prises par le bureau syndical. Cette adhésion a eu pour effet une implication accrue des élus métropolitains dans le fonctionnement du Parc. Roger Gardes, vice-président de Clermont Métropole et ancien président du syndicat mixte du Parc, continue de siéger au bureau syndical en qualité de 2^{ème} vice-président en charge des réseaux Parcs et de la coopération internationale. De plus, l'adhésion de CM au syndicat entraîne un soutien financier à travers la cotisation annuelle de 2000 euros versée par la Métropole en tant qu'adhérente.

Le Plan de gestion de la Chaîne des Puys – faille de Limagne

Le Département du Puy-de-Dôme porte depuis plusieurs années la candidature de la Chaîne des Puys et de la Faille de Limagne au patrimoine mondial de l'UNESCO. En raison de son importante fréquentation, plusieurs sites de la Chaîne des Puys étaient menacés de dégradations sérieuses, en particulier le Puy de Dôme. La Chaîne des Puys a été classée au titre du patrimoine national en l'an 2000, la constitution du dossier de candidature pour l'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO portée par le Département avec la contribution du Laboratoire Magmas et Volcans de l'Université de Clermont-Ferrand a débuté en 2007. Dans un premier temps, le Comité du patrimoine mondial de l'UNESCO a reconnu la valeur exceptionnelle du site mais a souligné la nécessité de renforcer le dossier de candidature sur le volet « Plan de gestion du Bien » afin que cette candidature soit représentée. La convention-cadre instaure un plan quinquennal d'actions portant sur le plan de gestion du Bien, mis en œuvre par le Conseil départemental du Puy-de-Dôme (CD) à travers une cellule spécifique de suivi « terrain ».

Le plan d'action porte sur des opérations d'investissements (réhabilitations de sites) et des crédits de fonctionnement (observatoire de la biodiversité...). Il est financé par le CD, CM, le CR et le PNRVA. La réalisation des actions concrètes est principalement assurée par l'Etat, à travers le règlement sur la protection du patrimoine et les documents d'urbanisme, et le PNRVA pour les actions de préservation de l'environnement sur le terrain, à travers son équipe de gardes nature. Ce plan de gestion découle de la candidature du Parc, mais participe aussi d'une volonté de protéger ce patrimoine avant même son inscription par l'UNESCO. L'inscription de la Chaîne des Puys – Faille de Limagne à la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO est intervenue en juillet 2018.

La convention agglomération-porte et le plan de gestion portés par le Département sont au départ deux démarches distinctes qui se déploient en parallèle mais qui se rejoignent tout d'abord en raison de l'imbrication des deux périmètres géographiques et ensuite parce que des actions portées pour l'une ou l'autre des deux démarches peuvent se recouper. Ainsi, plusieurs actions citées par le plan de gestion réalisées par le Parc sont prévues dans le cadre de la convention agglomération porte et sont valorisées par le biais des avenants.

Pour le Département, CM est un partenaire incontournable dans le cadre de ce projet pour plusieurs raisons : plusieurs sites majeurs, comme le Puy de Dôme et le Puy du Pariou, sont situés sur des communes de CM, dont le périmètre couvre 80 % de la faille de Limagne. De plus, au titre de ses compétences, CM a la maîtrise des instruments d'urbanisme. Enfin, la SPL Clermont Auvergne Tourisme, opérateur de la Métropole pour mettre en place sa politique touristique, est un puissant levier de promotion du Parc : la SPL a développé des offres touristiques spécifiques en lien avec la Chaîne des Puys et la faille de Limagne, comme par exemple des itinéraires de randonnées dont les points de départ et d'arrivée se situent à des arrêts de transports en commun de l'agglomération clermontoise.

La transformation de Clermont communauté en Clermont Auvergne Métropole

L'ancienne communauté d'agglomération s'est transformée en 2017 en communauté urbaine puis en 2018 en Métropole et a pris le nom de « Clermont Auvergne Métropole ». Cette transformation institutionnelle correspondait à l'arrivée à échéance de la convention triennale 2014/2016. Par une délibération du 14 octobre 2016, le conseil communautaire de la Communauté d'agglomération a réaffirmé son souhait de poursuivre la coopération avec le PNRVA et a autorisé son président à signer une nouvelle convention cadre triennale pour la période 2017/2019.

Cette nouvelle convention investit de nouveaux champs liés aux compétences nouvelles de la Communauté urbaine puis de la Métropole, dont la plus emblématique est celle du tourisme, liée à un élément conjoncturel : la finalisation de la candidature de la Chaîne des Puys – Faille de Limagne à l'inscription au titre du patrimoine mondial par l'UNESCO. A noter que la compétence tourisme fait partie du portefeuille de la vice-présidence de Roger Gardes à CM.

Acteurs impliqués

Structure	Description	Rôle
1. Clermont Auvergne Métropole (CM)	<p>19^{ème} agglomération française, Clermont Métropole est le principal pôle urbain des départements de l'ancienne Région Auvergne et des départements du Puy-de-Dôme et du Cantal.</p> <p>CM dispose d'un interlocuteur technique et d'un élu référent, le vice-Président Roger Gardes</p>	<p>CM est signataire de la convention. Elle verse au syndicat mixte du Parc une subvention maximale de 60 000 euros annuels pour la déclinaison opérationnelle des objectifs et axes de travail définis par la convention.</p> <p>CM participe également au financement du plan de gestion à hauteur de 10 000 euros.</p> <p>La convention prévoit que CM fournit un élu référent un interlocuteur technique.</p>
2. Parc naturel régional des volcans d'Auvergne (PNR-VA)	<p>Créé en 1977, le Parc est administré par un syndicat mixte réunissant 147 communes dans le Département du Puy de Dôme et du Cantal.</p> <p>Le Parc touche 60 000 euros chaque année de la part de la Métropole au titre de la convention Agglo-Porte et une subvention de 299 000 euros au titre du plan de gestion.</p>	<p>Aux termes de la convention, le Parc mobilise ses moyens en ingénierie pour mettre en œuvre les actions prévues dans la convention et travaille en collaboration avec les services de CM.</p> <p>Le parc finance le plan de gestion à hauteur de 91 000 euros et il est le principal opérateur de mise en œuvre de ce plan.</p>
3. Département du Puy-de-Dôme (CD)	Le Département porte la candidature de la Chaîne des Puys au patrimoine mondial de l'UNESCO depuis 2007.	Le CD pilote et finance (138 000 euros) le plan de gestion.
4. Conseil Régional Auvergne-Rhône-Alpes (CR)	Issu de la fusion des régions Auvergne et Rhône-Alpes, le CR AURA est né le 1 ^{er} janvier 2016.	Le CR participe au financement du plan de gestion (45 000 euros).
5. Pôle d'équilibre territorial et Rural du Grand Clermont (PETR)	Constitué de quatre intercommunalité dont Clermont Métropole, le PETR du Grand Clermont est le seul à être bordé par et à contenir deux parties de deux parcs naturels régionaux différents.	Le PETR, porteur du schéma de cohérence territoriale, est la structure intercommunale qui favorise les coopérations inter-territoriales.
6. Fondation d'entreprises Chaîne des Puys faille de Limagne	Cette fondation d'entreprises a été créée en 2012 par sept entreprises : Aubert & Duval, Echallier, EDF Auvergne, Limagrain, Michelin, Rock-wool et Volvic, dans le cadre de la candidature au patrimoine mondial de l'UNESCO.	Le Fondation d'entreprises coopère avec le Département et avec le PNR pour financer différents projets comme par exemple des petites opérations de rénovation du patrimoine bâti dans le Parc (ex : rénovation d'un puits, construction d'une cabane de bergers).

Nature et objectifs de la coopération

Contenu de la convention cadre

La convention cadre « agglomération porte » pour la période 2017/2020 actuellement en vigueur a été signée en 2016 à la suite de son approbation par le Conseil communautaire de Clermont communauté le 14 octobre 2016. Aux termes de la convention, « *ce partenariat vise à affirmer et faire reconnaître les liens et échanges réciproques entre les habitants de la communauté d'agglomération clermontoise et les habitants du territoire de la Chaine des Puys* » (voir annexe 1). Cette coopération s'inscrit donc dans un principe de réciprocité entre les habitants du centre urbain dense (Clermont Métropole) et ceux de la périphérie rurale et montagnaise (les communes du Parc).

La convention a conservé les deux grandes thématiques existantes depuis le début de la coopération entre Clermont communauté et le PNRVA en 2011 soit la préservation de l'environnement d'une part et l'attractivité du territoire d'autre part. Ces thématiques ont été déclinées en huit nouveaux axes de travail, dont une partie est liée aux nouvelles compétences que la Communauté d'agglomération s'appropriait à assumer en raison de son passage en Communauté urbaine :

- **En matière de préservation des espaces naturels :**
 - Le suivi et l'accompagnement des manifestations sportives et culturelles organisées dans le Parc par l'imposition d'une charte aux organisateurs et aux participants ;
 - La gestion des dépôts sauvages par une collaboration avec les services du Parc et du Département pour identifier les lieux de dépôts et trouver les mesures correctives adaptées, en lien avec les communes concernées ;
 - La veille sur le terrain effectuée par les gardes nature : sanction de la circulation motorisée, des dépôts sauvages, des atteintes à la faune et à la flore et autres infractions environnementales et sensibilisation des communes à leurs possibilités d'actions en la matière.
- **En matière d'attractivité du territoire :**
 - L'éducation au développement durable dans le cadre des actions pédagogiques « échanges ville-campagne » permettant à des classes de l'agglomération clermontoise et des communes du Parc de partager la connaissance de leur environnement local sur la biodiversité, l'alimentation locale et les mobilités.
 - La valorisation des patrimoines du territoire du Parc des Volcans dans les locaux de l'office de tourisme communautaire de la Place de la Victoire à Clermont-Ferrand
 - Des événements en lien avec la relation Homme-Nature dans le cadre des célébrations des 50 ans des parcs naturels régionaux, des 40 ans du PNRVA en 2017, de la thématique « Effervescence » mise en place par la Ville de Clermont-Ferrand et de la candidature de la Ville pour être capitale européenne de la culture.
 - L'appui à la transition énergétique par la mobilité durable par la réalisation d'études-actions sur les mobilités en zone de montagne (programme TEAMM sur l'expérimentation de solutions alternatives à l'usage individuel de la voiture) et l'encouragement du covoiturage et de l'autostop organisé.
 - La préfiguration d'un partenariat dans le cadre du dispositif « territoire à énergie positive - TEPOS » piloté par l'ADEME, en lien avec l'action de la Région Auvergne-Rhône-Alpes en matière de transition énergétique.

Thématiques et champ de politiques publiques concernés

Cette coopération couvre deux thématiques principales : le tourisme, pour laquelle CM est compétente, et la protection de l'environnement, qui constitue la raison d'être du PNRVA et la motivation de sa création en 1977. Les thématiques de la mobilité et des transports et de l'éducation sont couvertes dans une moindre mesure à travers les actions mises en œuvre, mais ne constituent pas des axes de coopération à part entière.

Motivations des acteurs et plus-value attendue

Pour CM, responsabilité environnementale et promotion du tourisme en Auvergne

Le soutien accordé au PNRVA à travers la convention permet à CM de matérialiser ses engagements en matière de préservation de la richesse de la biodiversité et de la qualité des espaces de son territoire. Bassin urbain entouré de zones rurales de montagnes, CM a identifié deux types d'interactions avec sa périphérie, en particulier la Chaîne des Puys : d'une part la fréquentation touristique, la Métropole captant des flux de touristes et les redistribuant sur le territoire du Parc, d'autre part les besoins de sa population en espaces de loisirs, une partie des habitants métropolitains fréquentant les espaces naturels de la Chaîne des Puys pour des activités sportives et de plein air. Ces deux types d'activités engendrent des externalités positives (passage de touristes, consommation, débouchés pour les producteurs locaux, rentrées fiscales) mais aussi négatives pour le Parc, en particulier en raison des dégradations causées aux milieux naturels et des risques de conflits d'usages de ces milieux. Dans les années 1990 et 2000, les acteurs locaux ont fait le constat d'une dégradation rapide des sites touristiques phares de la région, en particulier du Puy de Dôme.

Par ailleurs, la coopération portant (entre autres thématiques) sur le champ du tourisme, la prise de la compétence tourisme par CM depuis qu'elle a acquis le statut de communauté urbaine en 2017 apparaissait comme une motivation supplémentaire pour poursuivre le partenariat avec le PNR. Les élus de CM souhaitaient en effet renforcer le positionnement de la Métropole en tant que destination touristique dans la grande région issue de la fusion de l'Auvergne et de Rhône-Alpes. La création de Clermont Auvergne Tourisme, société publique locale (SPL) issue de la fusion des six offices de tourisme et syndicats d'initiative de l'agglomération clermontoise, s'inscrit dans la volonté de donner naissance à une nouvelle politique touristique en misant sur la réputation de l'Auvergne, mieux connue que la Ville de Clermont-Ferrand. Puisqu'elle met en avant les aménités environnementales offertes par la région clermontoise, dont les volcans constituent un symbole, le succès de la politique touristique de CM intéresse aussi bien la Métropole que sa périphérie rurale, en particulier les deux PNR qui la bordent.

Le projet de création d'un Centre d'activités sportives et de loisirs verts par CM illustre l'interdépendance de la Métropole et du PNRVA en matière de politique touristique et de loisirs. Cet équipement déclaré d'intérêt communautaire par les élus de la Métropole situé à Saint-Genès-Champanelle, commune à la fois dans la Métropole et dans le PNRVA, a vocation à devenir le point de départ et d'arrivées d'activités sportives de plein air : randonnée, VTT, marche nordique, course à pied, balades équestres... Un lieu d'accueil et d'information sur les activités touristiques y sera également implanté. Enfin, cet équipement financé par la Métropole dans une commune également située dans le Parc afin de favoriser des activités qui bénéficieront largement à ce dernier est perçu comme un trait d'union entre les deux territoires.

Pour le PNRVA, une coopération avec l'agglomération porte et des moyens financiers

La motivation du Parc pour coopérer avec CM tient d'abord à sa mission de protection de l'environnement. A l'origine du partenariat, dans un contexte d'une dynamique de relations entre les PNR et les villes et agglomérations qualifiées de « portes de Parc », cette coopération offrait la possibilité de favoriser la promotion du PNRVA auprès des populations urbaines résidant dans l'agglomération clermontoise et de faire connaître ses espaces naturels et ses usages. Les actions pédagogiques de sensibilisation au développement durable avec les écoles de la Métropole s'inscrivent dans cette logique.

D'autre part, le PNRVA a souhaité développer une coopération avec l'intercommunalité de Clermont-Ferrand afin d'obtenir de nouveaux moyens pour financer ses actions. Les financements obtenus ont par exemple permis de pérenniser une équipe de gardes nature opérant dans le Parc. En l'absence d'un tel partenariat, plusieurs de ces actions n'auraient pas pu être mises en œuvre, comme les échanges pédagogiques ville-campagne dans les écoles ou encore les études sur la circulation motorisée.

Enfin, cette coopération est à situer dans le contexte de partenariat entre collectivités locales et leurs groupements autour de la promotion de la Chaîne des Puys, marquée d'abord par le classement de la Chaîne des Puys en 2000, l'attribution du label « Grand Site de France » au Puy de Dôme en 2008 et le lancement en 2007 de la candidature de la Chaîne des Puys – faille des Limagne à l'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO, portée par le Département du Puy-de-Dôme et intervenue en 2018.

Outils et moyens mobilisés

Cadre juridique

La coopération repose sur deux convention cadre et des avenants annuels :

- La convention « agglomération porte » signée en octobre 2016 entre CM et le PNRVA. La convention actuellement applicable date de 2016 et porte sur une période triennale 2017 / 2018 / 2019. Les modalités de mise en œuvre des axes de travail (traduction en actions concrètes) sont définies par un avenant annuel à la convention-cadre. Cette modalité de partenariat a été choisie en raison de sa souplesse : la convention cadre, relativement courte (5 pages) énonce les principaux enjeux et axes de travail, les avenants précisent chaque année les modalités concrètes des actions à mettre en œuvre. De plus, le PNRVA ayant fréquemment recours à des conventions avec ses différents partenaires, signer une convention avec Clermont Communauté apparaissait conforme aux pratiques en vigueur.
- La convention d'objectifs « plan de gestion de la Chaîne des Puys – Faille de Limagne » signée le 1^{er} décembre 2015 entre l'Etat, la Région AURA, le Département du Puy-de-Dôme, CM et le PNRVA. Cette convention signée pour la période 2015-2020 fixe les principes de fonctionnement de la gouvernance de la coopération et les modalités de mise en œuvre d'un plan quinquennal d'actions, précisé chaque année par la voie d'un avenant.

Moyens humains

Les deux coopérations étudiées s'appuient sur du personnel mobilisé dans les trois structures pour tout ou partie de leur temps de travail :

- Pour le PNRVA, deux personnes : le directeur (pour une fraction de son temps de travail) et la Responsable de la cellule Chaîne des Puys - faille de Limagne qui est également chargée de mission « Gestion de sites naturels habités, aménagements, conciliation des usages » ;
- Pour CM, une personne : la directrice dynamique communautaire et politiques contractuelles pour une partie de son temps de travail ;
- Pour le Département, 12 personnes : la responsable du plan de gestion et l'équipe patrimoine mondial.

Moyens financiers

Les moyens financiers dédiés au partenariat s'établissent pour l'année 2018 :

- Au titre de la convention agglomération porte : 60 000 euros versés par CM ;
- Au titre du plan de gestion Chaîne des Puys – Faille de Limagne : 237 200 euros versés par les différents partenaires pour le financement de la cellule de suivi terrain (hors programme d'action), dont, pour CM, 10 000 euros en plus des 15 000 euros prévus par la convention agglomération porte. Le plan de gestion prévoit également des crédits de 1,012 millions d'euros d'investissement et 46 800 euros pour le fonctionnement.

Gouvernance de la coopération

S'agissant de la convention agglomération porte, la coopération est animée par un comité de suivi, censé se réunir *« au moins une fois par an et en cas de besoin pour faire le point sur l'état d'avancement des actions concrètes figurant au sein de l'avenant renouvelé annuellement, en lien avec la convention cadre »*. Dans les faits, il semblerait que la gouvernance politique de la coopération passe par les instances de gouvernance normales du syndicat mixte du Parc, dans lesquelles CM est représenté, à travers la vice-présidence de Roger Gardes et le comité syndical dans lequel siège un conseiller communautaire. La gouvernance technique de la coopération repose sur des relations de travail directes entre les directeurs et chargés de mission concernés dans les trois structures, lesquelles sont décrites comme étant fluides et de bonne qualité.

Pour le plan de gestion, trois instances de gouvernance sont prévues : la commission locale qui réunit les collectivités concernés et les acteurs privés (sites touristiques, chambres consulaires, propriétaires privés), le comité exécutif décisionnel (constitué des signataires de la convention du plan de gestion et des représentants des EPCI et des maires) et le comité technique (constituée de l'Etat, du Parc, de CM, du Département et des EPCI).

3) Enjeux et perspectives

Freins qui agissent sur la coopération

Les transformations institutionnelles de l'intercommunalité de Clermont-Ferrand

Comme exposé *infra* l'intercommunalité de Clermont-Ferrand n'est pas restée étrangère aux importantes évolutions institutionnelles vécues par les collectivités du bloc communal au cours des deux dernières décennies. En moins de vingt ans, l'ancienne communauté d'agglomération Clermont Communauté a connu une extension de périmètre, deux transformations institutionnelles et plusieurs vagues de transferts des compétences des communes et du Département. Ces évolutions successives pourraient constituer un frein au développement de projets d'envergure en raison de l'énergie qu'elles mobilisent tant chez les élus locaux que dans l'administration intercommunale. En particulier, le passage en Métropole de CM a entraîné une période de neutralisation des projets au cours de laquelle le partenariat avec le PNR aurait peu avancé.

Un contexte à l'origine peu favorable à la coopération

Dans les premiers temps de la convention « agglomération porte », Clermont communauté disposait de peu d'intérêts à agir dans le cadre de cette coopération, l'environnement et le tourisme ne faisant pas partie de ses compétences. Si aucun conflit entre CM et le PNRVA n'est à déplorer par les acteurs locaux, cette coopération aurait souffert d'un manque d'ambition à ces débuts, les élus n'identifiant pas tous les raisons justifiant des dépenses en dehors du territoire communautaire et dans des compétences qui ne relevaient pas du niveau intercommunal selon la loi. Cette situation a été corrigée par la prise de la compétence « tourisme » par l'intercommunalité après son passage en communauté urbaine en 2017.

De plus, le contexte des dernières années n'était pas nécessairement propice à l'avènement d'alliances interterritoriales. La nouvelle Métropole a dû faire face à un mouvement de défiance à l'égard de la métropolisation, tant de la part des communes du Grand Clermont situées en dehors du périmètre de CM que de la part du Département. Les élus départementaux ont ailleurs tenu à ce que le Département conserve sa compétence voirie pour les communes de la Métropole situées sur le périmètre du bien classé à l'UNESCO, alors que le reste de la voirie a été transféré à CM.

Des enjeux liés à la diversité des communes du Parc

Le PNRVA dispose d'un périmètre étendu et comprend des communes situées dans deux départements différents, le Cantal et le Puy-de-Dôme. Les élus locaux de ces deux départements n'ont pas les mêmes préoccupations : le Cantal est plus rural, ne comprend pas de pôle urbain comparable à celui de Clermont-Ferrand, ne connaît pas les enjeux métropolitain du Puy-de-Dôme et le Conseil départemental dispose de moyens financiers limités. Ainsi, la coopération avec CM ne concerne qu'une fraction des communes composant le Parc.

L'absence de l'Etat

Enfin, les acteurs locaux déplorent l'absence de l'Etat, qui n'apporte aucun soutien en ingénierie ou par voie de subvention à la démarche de convention agglomération porte. Le rôle dans la coopération semble se réduire à la signature à la convention d'objectifs « Plan de gestion de la Chaîne des Puys – Faille de Limagne » par la préfère du Département du Puy-de-Dôme.

Enjeux à court et moyen terme

Quatre enjeux peuvent être identifiés à ce jour :

1. Tirer le bilan de près de dix ans de coopération avec le PNR à l'occasion du renouvellement de la convention agglomération porte triennale pour la période 2020 / 2021/ 2022 et du renouvellement de la convention d'objectifs du Plan de gestion pour la période 2020 / 2025. Un chantier gouvernance pourrait être ouvert afin de renforcer le portage politique du partenariat par la Métropole.
2. Prendre conscience de la dimension stratégique du partenariat entre CM, pôle d'attraction d'habitants et d'activités économique, porteur de développement de la région et les deux PNR voisins, porteurs de valeurs (le développement durable, la préservation de l'environnement), d'aménités gages de qualité de vie pour les habitants et d'arguments touristiques pour faire venir des visiteurs.
7. Développer des actions opérationnelles nouvelles autour de diverses thématiques :
 - L'agriculture, l'alimentation et les circuits courts dans le cadre du plan alimentaire territorial ;
 - Les mobilités pendulaires entre les deux territoires ;
 - Les actions de soutien à la filière forêt bois locale ;
 - Le tourisme, en misant sur les complémentarités de l'offre urbaine (Clermont-Ferrand) et rurale (PNRVA).
8. Préciser le rôle de la Métropole dans le Plan de gestion afin de tirer parti de l'inscription de la Chaîne des Puys au patrimoine mondial de l'UNESCO. Du point de vue de CM, les bases du partenariat ont été posées avec la signature de la convention d'objectifs sur le plan de gestion, il convient maintenant de l'approfondir.

Actions déjà réalisées

Le programme d'action est mis à jour chaque année à travers un avenant à la convention cadre, qui prévoit plusieurs actions concrètes.

Actions prévues par l'avenant à la convention 2017 :

L'avenant 2017 prévoyait quatre actions pour un montant global de 60 000 euros :

- 1. Action 1 – Gestion de la fréquentation in situ et conciliation d'usages : 15 000 euros**
Contribution à la cellule départementale de suivi de terrain des actions du plan de gestion, mise en place dans le cadre de la candidature de la Chaîne des Puys – Faille de Limagne au patrimoine mondial de l'Unesco réexaminée en 2018. Ces actions couvrent notamment une participation au financement des postes de garde-nature du Parc (5 postes).
- 2. Action 2 – Echanges pédagogiques ville-campagne : 20 000 euros**
Echanges entre les enfants de 18 classes de primaires et collèges situées en milieu urbain (Clermont Métropole) et dans le Parc (Chaîne des Puys et massif du Sancy) dans le cadre d'une opération d'éducation au développement durable.
- 3. Action 3 – Transition énergétique / mobilité : 15 000 euros**
Développement de trois volets : 1) réalisation d'une étude pré-opérationnelle pour identifier et expérimenter les solutions alternatives à l'autosolisme sur l'axe RD 2089 entre Rochefort-Montagne et Clermont-Ferrand dans le cadre de l'appel à projets TEAMM ; 2) organisation d'une journée technique mobilités « au travail j'y vais autrement » en lien avec le challenge mobilité proposé par le Conseil régional, dans le cadre d'un partenariat avec le SMTIC ; 3) participation aux actions en faveur de la transition énergétique portées par CM (charte citoyenne des mobilités, projet de territoire à énergie positive, préparation des rencontres du réseau international des villes Michelin...)
- 4. Action 4 – Partenariat culturel : 10 000 euros**
Soutien à la programmation culturelle déployée à l'occasion des 40 ans de la création du Parc sur la thématique « Voyages dans les Volcans d'Auvergne » (exposition de dessins, « bistrots d'automne », participation aux « rendez-vous du carnet de voyage », projection d'un film sur le Parc ...)

Actions prévues par l'avenant à la convention 2018 :

L'avenant 2018 prévoyait quatre actions pour un montant global de 54 000 euros :

1. Action 1 – Gestion de la fréquentation in situ et conciliation d'usages : 15 000 euros

Poursuite de l'action 1 de l'avenant 2017

5. Action 2 – Echanges pédagogiques ville-campagne : 14 500 euros

Poursuite de l'action 2 de l'avenant 2017

6. Action 3 – Mobilité / ingénierie : 12 000 euros

Poursuite des actions d'animation territoriale et de communication dans l'objectif de la mise en service d'une ligne de covoiturage dynamique sur la RD 2089 entre Rochefort-Montagne et Clermont-Ferrand au second semestre 2018 dans le cadre de l'appel à projets TEAMM (étude action sur les mobilités en zone de montagne), dont financement d'une journée d'animation « au travail d'y vais autrement » en partenariat avec le SMTC

7. Action 4 – Observatoire de la biodiversité : 12 500 euros

Financement d'une étude sur la mise en place d'un observatoire de la biodiversité dans le cadre de la candidature de la Chaîne des Puys-Faille de Limagne au patrimoine mondial de l'UNESCO (action prévue par le plan de gestion).

Projets identifiés pour l'avenir

Deux projets sont identifiés pour l'avenir en lien avec les ambitions de la nouvelle Métropole :

Développer la dimension touristique de la convention agglomération-porte

La convention agglomération-porte pourrait voir son volet tourisme développé dans le cadre de la nouvelle politique métropolitaine du tourisme. L'opération phare de cet axe dans l'avenir est la création du Centre d'activités sportives et de loisirs verts à Saint-Genès-Champanelle, qui devrait faire l'objet d'une action dans l'avenant 2019 de la convention. Les acteurs rencontrés soulignent que les élus commencent à s'emparer de la coopération avec le PNRVA sous l'angle du tourisme et que la convention agglomération-porte aurait conduit à l'acculturation des élus communautaires, désormais davantage sensibles aux enjeux inter-territoriaux.

Approfondir la stratégie de coopération métropolitaine

CM fait preuve de volontarisme à l'endroit des territoires qui l'entourent mais n'a pas encore finalisé la structuration de sa stratégie de coopération. Alors que les coopérations actuelles résultent plutôt de sollicitations de l'agglomération clermontoise par les territoires environnants en fonction de leurs besoins, celles-ci pourraient dorénavant s'inscrire dans une stratégie énoncée par la Métropole sur la base de ses propres priorités. Les acteurs locaux rencontrés signalent d'ailleurs que les coopérations à l'échelle du PETR du Grand Clermont sont rendues sinon nécessaires, du moins souhaitables, en raison du caractère restreint du périmètre métropolitain (21 communes) et des liens forts qui unissent les communes et leurs groupements dans le PETR, porteur du schéma de cohérence territoriale.

Plusieurs projets portés par les collectivités voisines intéressent le développement de la Métropole. Ainsi, CM participe à un projet d'aménagement et de valorisation de la vallée de la rivière Allier avec plusieurs EPCI voisins, le PETR et le Pôle métropolitain. Autre exemple, une nouvelle coopération pourrait voir le jour avec l'autre Parc naturel avoisinant la Métropole, le PNR Livradois-Forez situé à l'Est de Clermont-Ferrand avec lequel CM échange actuellement au sujet du Plan alimentaire territorial. Après une première tentative de partenariat échouée par le passé, de nouveaux contacts ont été pris pour donner naissance à une nouvelle coopération. En raison du contexte pré-électoral, cette structuration risque de prendre du temps et d'être différée à une période postérieure aux élections municipales de 2020.