

Compte-rendu

Rencontre-débat

«Faire projet de territoire demain»

La Penne

Mardi 19 novembre 2013

1

Les projets de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique, la nouvelle programmation des fonds structurels européens et la contractualisation Etat-Régions pour la période 2014-2020, dessinent les nouveaux contours de nos territoires et du développement territorial.

Que nous réserve le processus actuel de décentralisation ? Quelles sont les grands enjeux de l'intercommunalité aujourd'hui ? Quels nouveaux contours ces évolutions dessinent-elles pour le développement local et les territoires de projet ?

Afin de débattre de ces enjeux et des transformations à l'œuvre dans nos territoires, « Territoires citoyens », l'ARDL¹ Paca, l'Unadel² et Mairie-conseils ont organisé plusieurs réunions publiques dans les territoires de Provence-Alpes-Côte d'Azur du 16 novembre au 20 décembre 2013. Ces séminaires itinérants, intitulés « Faire projet de territoire demain ? », se sont adressés à un public large : habitants, associations, élus, membres d'instances participatives.

C'est dans ce contexte que l'association « Territoires citoyens », le Conseil de développement du Pays Vallées d'Azur Mercantour et celui du Parc naturel des Préalpes d'Azur ont pris l'initiative d'une soirée de rencontre-débat dont le programme était le suivant :

17h45 Accueil

18h00 – 19h30 Conférence débat

« Quels regards porter sur la nouvelle étape de décentralisation ? Quelles conséquences pour les territoires ? » par **Georges Gontcharoff**, administrateur de l'Unadel et expert en développement local.

19h30 Buffet campagnard de produits locaux

20h00 – 21h30 Table ronde et débats

« Les Transformations en cours et les nouveaux enjeux de l'intercommunalité aujourd'hui », animés par **Laurent Bielicki** (ARDL) et **Georges Gontcharoff** (UNADEL) :

- Quels devenirs pour les projets de territoires dans les zones rurales de montagne ?
- Quels rôles et place pour les PNR dans l'articulation urbain-rural ?
- Quelle place pour les conseils de développement et la participation citoyenne ?

¹ Association Régionale pour le Développement Local

² Union nationale des acteurs et des structures du développement local

Durant la première partie de cette soirée, Georges Gontcharoff, administrateur de l'UNADEL et invité d'honneur, a présenté aux citoyens et élus présents les différentes réformes en cours concernant la décentralisation, les évolutions des modes de scrutins municipaux et cantonaux ainsi que les projets de lois encadrant le cumul des mandats.



2

Conférence débat : « Quels regards porter sur la nouvelle étape de décentralisation ? Quelles conséquences pour les territoires ? »

Par Georges GONTCHAROFF, administrateur de l'Unadel et expert en développement local

Georges Gontcharoff présente les réformes en cours, à l'état actuel des débats parlementaires, qui sont donc en constante évolution.

L'acte III de la décentralisation est constitué de 6 lois différentes, à un stade plus ou moins avancé des débats parlementaires, sur lesquelles nous reviendrons dans le détail par la suite :

- ✓ la première a été votée et porte principalement sur les élections et le redécoupage des cantons
- ✓ les deux suivantes sont en fin de parcours parlementaire et portent sur le non cumul des mandats
- ✓ deux sont à venir : métropoles, Pôles et pouvoir régional
- ✓ la dernière, portant sur les démarches participatives, semble s'évanouir

1^{ère} loi : loi du 17 mai 2013

Au sein de cette loi portant sur les processus d'élections, des modifications importantes peuvent être notées pour le monde rural :

- ✓ le scrutin traditionnel est conservé pour les communes de moins de 1000 habitants et aucun changement n'est donc observé. Par contre, le scrutin de liste, jusqu'ici réservé aux communes de plus de 3 500 habitants, s'applique désormais à partir de 1 000 habitants. Pour ces dernières, les conseillers municipaux seront donc élus au scrutin proportionnel, de liste, à deux tours, avec prime majoritaire accordée à la liste arrivée en tête. Ces listes, déclarées en préfecture et composées d'autant de femmes que d'hommes, doivent être déposées complètes dans l'urne, sans modifications de l'ordre de présentation.

Ce volet a pour ambition d'introduire la parité dans les conseils municipaux concernés ainsi que d'introduire le débat politique dans les petites communes.

- ✓ les délégués aux intercommunalités seront désignés, au sein de ces listes, par fléchage direct, l'objectif étant d'améliorer la proximité des conseillers communautaires avec les citoyens.
- ✓ le redécoupage des cantons et l'élection des conseillers départementaux (ex conseillers généraux) siégeant au Conseil départemental (ex Conseil Général). Cette modification des cantons se fait

selon différents critères :

- **le regroupement d'au moins 2 cantons** : par exemple, les Alpes-Maritimes comptent aujourd'hui 52 cantons → l'application de cette loi entraîne une diminution du nombre de cantons à plus ou moins 26 (27 selon le schéma actuel).
- **une meilleure répartition démographique dans ces nouveaux cantons** (consigne du Conseil d'Etat pour être en accord avec la constitution française) : leur population devra être comprise dans une fourchette de -20%/+20% du rapport entre la démographie du département et le nombre de cantons. Par exemple, considérant une population d'1 000 000 d'habitants dans les Alpes-Maritimes et le futur nombre de cantons (27), le rapport de ces deux valeurs donne une population moyenne par canton de 37 037 habitants. Un canton devra donc regrouper entre 29 630 et 44 444 habitants.

3

Cette loi repousse également l'élection des Conseillers départementaux en 2015.

Deux lois sur le cumul des mandats

La première constitue une loi ordinaire, pour les Conseillers européens, la seconde est une loi organique, qui concerne les députés et les sénateurs.

L'objet de ces lois est d'interdire le cumul entre un mandat de parlementaire et un mandat exécutif local.

Le projet a déjà fait l'objet de nombreux débats animés. Il a été vu en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale et est désormais rediscuté au Sénat depuis fin novembre 2013.

Cette loi devrait rentrer en vigueur pour 2017 et ne tient pas compte du cumul horizontal des mandats (collectivités, syndicats mixtes, etc.), ni du cumul des mandats dans le temps (nombre de mandats consécutifs).

Acte III de la décentralisation

Après le 1^{er} acte (19 lois Defferre/Mauroy/Mitterrand en 1982) et le 2nd acte (Raffarin en 2003), le 3^{ème} acte de la décentralisation a débuté en 2010 avec la loi du 10 décembre. Avec le changement de gouvernement, l'écriture de cet acte III se poursuit (Ayrault/Lebranchu) et a été divisée en trois lois :

- ✓ **la première concerne les métropoles** : trois seront obligatoires (Paris, Marseille et Lyon), une métropole est déjà existante à Nice, et sept à huit supplémentaires seront susceptible de le devenir (aires urbaines de plus de 400 000 habitants). Il n'est pour l'instant pas défini si la création de ces métropoles constituera un acte volontaire ou si elles seront créées par la loi.

Cette loi tente également d'améliorer les relations entre les différents niveaux de collectivités, notamment pour éviter les « doublons » et les problèmes économiques y afférents. Pour cela, une conférence territoriale serait tenue chaque année pour mettre en cohérence les différentes politiques publiques d'une même Région. La constitution posant les principes de la libre administration des collectivités et de l'impossible tutelle d'une collectivité sur une autre, il semble difficile de trouver une solution sans modification constitutionnelle.

Enfin, **de nouvelles structures sont créées : les pôles**, appelés dans un premier temps à remplacer les Pays existants dont la pérennité avait été mise à mal par la loi du 10 décembre 2010. Les Pays, portés par une communauté de communes ou structurés en Syndicats mixtes, associations ou Groupements d'intérêts économiques, pourraient donc se transformer en Pôles Ruraux d'équilibre et de solidarité territoriale (PREST). Les Parcs naturels régionaux, d'abord concernés par ce changement, ne seront pas impactés par ce volet.

L'UNADEL se positionne contre le terme de PREST car il a été créé pour compenser le développement des métropoles et le terme « rural » n'est pas adapté, les Pays étant pour la plupart

bâties sur des zones urbaines/rurales. Plus d'ouverture et de souplesse sont également souhaitées ainsi qu'une meilleure liaison avec la notion de « projet de territoire ».³

Les débats parlementaires portent également sur la place de l'ingénierie territoriale des Pays : doit-elle être reportée sur les Conseils départementaux ou doit-elle rester au sein des futurs Pôles ? Pour l'instant, la loi la place davantage dans les conseils départementaux.

- ✓ la seconde loi **concerne le pouvoir régional**.
- ✓ Une partie de la troisième loi **concerne la démocratie locale**. Cette loi devait porter globalement sur le « Bloc local » (communes et intercommunalités) mais puisqu'il est de plus en plus probable qu'elle soit reportée « aux calendes grecques », l'UNADEL agit auprès du gouvernement pour que les éléments portant sur la démocratie locale soient repris dans la seconde loi. La plate-forme « décentralisons autrement », animée notamment par l'Unadel, se penche en ce moment sur la rédaction de cette partie et de son titre qui, pour l'instant, concernent en majeure partie la nécessaire transparence fiscale et financière. Un paragraphe sur les Conseils de développement est présent et tout le monde semble être en accord avec ce texte, bien que l'UNADEL souhaite insérer la mission de pédagogie de la citoyenneté au sein de ces structures.

4

Ce train de lois intervient dans un contexte où les dotations de l'Etat diminuent, induisant les collectivités à se restructurer et à réaliser des économies.

En parallèle de l'acte III de la décentralisation, la nouvelle mouture de la politique agricole commune (PAC) est en cours de rédaction, ce qui entraîne des bouleversements dans la répartition des fonds européens. En effet, 90 % du FEADER⁴ est susceptible d'être attribué très majoritairement à l'agriculture au détriment du développement local dans son ensemble, soit une part des fonds plus importante encore que dans les moutures passées.

Après cette riche présentation, des échanges avec la salle sont lancés, concernant essentiellement la place de l'ingénierie des territoires vis-à-vis des métropoles, et notamment celle de Nice Côte d'Azur dont le territoire couvre de nombreuses zones rurales et qui met en place sa propre ingénierie. L'articulation entre ses compétences et celles des Conseils départementaux est donc à bien définir pour ne pas que de nouveaux doublons apparaissent.

Est également soulevé le fait que, depuis une vingtaine d'années, les territoires se sont spécialisés, avec une ingénierie de plus en plus spécialisée dans des secteurs restreints, induisant un recul des ingénieries généralistes et donc de l'animation territoriale.

Puisque rien n'est précisé dans la loi, le financement des nouveaux 'Pôles' sera sûrement attribué de la même façon que pour les Pays, par l'intermédiaire de contrats pluriannuels et des financements spécifiques.

Afin de conclure cette présentation et de reprendre des forces avant de lancer les débats, l'assemblée est invitée à partager un buffet de produits locaux, offerts par les Conseils de développement organisateurs. Les participants ont donc pu apprécier notamment de la tomme de vache du GAEC Serre-Lions (Saint-Antonin), de la pâte d'olive et des olives d'Eric Calégari (Roquesteron), de la poitrine roulée (Boucherie de Roquesteron), de la pissaladière (boulangerie de Roquesteron), une salade de pomme de terres AB (Pierre

³ Depuis le séminaire le 19 novembre 2013, de nouvelles modifications ont été apportées au texte de loi qui sera examiné par l'Assemblée Nationale mi-décembre : entre autre, le terme de « Pôle Territorial d'Equilibre » remplacerait celui de PREST et une part plus importante du texte est consacrée aux « projets de territoire » des pôles.

⁴ Fond européen Agricole pour le développement rural

Fabre, La Sagne), des pains d'épices des Ruchers de Sallagriffon (Florence Bonnard), accompagnés de pains bio (Fournil du Collet, La Penne), et arrosés d'un vin rouge de Correns (AB) et de jus de Pomme (AB).



5

Table ronde et débats : « Les transformations en cours et les nouveaux enjeux de l'intercommunalité aujourd'hui »

animés par Laurent Bielicki (ARDL) et Georges Gontcharoff (UNADEL)

La deuxième partie de la soirée, sous la forme d'une table ronde, a porté sur les transformations et les nouveaux enjeux du monde rural, animée par Laurent Bielicki, directeur de l'ARDL.

Quelle place pour le rural dans ces réformes ?

Des échanges concernant la place du « Rural » dans ces propositions de lois ont lieu, et notamment sur la place des territoires ruraux dans l'animation et la prise de décision. A la naissance de l'aménagement du territoire, dans l'après-guerre, l'équilibre urbain/rural s'est basé sur une polarisation : une petite ville qui polarise une zone rurale autour. Quand le mouvement des Pays s'est mis en place, cette définition des zones était tout à fait adéquate.

Or, depuis une dizaine d'année, cette pensée d'aménagement a été transformée par une pensée d'urbanisation : « plus c'est gros, mieux c'est ! ». Ainsi, la métropolisation ne se limite plus à Paris, les Communautés de communes deviennent Communautés d'agglomération, etc. permettant aux territoires d'être reconnus et puissants au niveau mondial.

Ce processus est accompagné par la disparition du mode de vie rural : on vit en zones rurales, mais souvent avec un mode de vie urbain.

Une expérience intéressante de prospective, menée par le Conseil de développement du Pays A3V⁵ a permis d'observer cette mutation des modes de vies ruraux. Trois scénarios ont émergés de cette réflexion : le rural comme jardin des villes ; le rural comme espace de retrait pour des personnes précaires ; le rural comme territoire pour les riches.

Ainsi, les espaces ruraux sont à même de définir une stratégie de développement par rapport à ces scénarios d'évolution.

Il faut toutefois distinguer au moins deux types d'espaces ruraux : ceux à proximité des villes, qui bénéficient de leur « ruissellement », d'une économie résidentielle forte et donc d'une augmentation de population, et ceux qui voient leur population diminuer.

⁵ Le Pays Asses Verdon Vaïre Var (A3V) est voisin du Pays Vallées d'Azur Mercantour et regroupe 40 communes des cantons d'Entrevaux, d'Annot, de Saint-André-les Alpes, de Barrême, de Colmars et de Castellane.

Le Forum sur la Ruralité de Demain, organisé par le Conseil de développement du Pays Vallées d'Azur Mercantour en septembre dernier, avait déjà été l'occasion d'aborder l'ensemble de ces questions sur nos territoires. De nombreux points positifs sur « la vie en milieu rural » en étaient ressortis, ainsi que des idées d'actions à mettre en œuvre pour souder et valoriser les ressources locales.

Articulation Urbain/Rural ; Métropoles/Territoires de projets

Les articulations des Métropoles et des Communautés d'agglomération avec les territoires de projets ruraux (Futurs Pôles et PNR) se définiront au sein des conférences territoriales instaurées par la future loi. L'exemple du positionnement du Parc naturel régional des Préalpes d'Azur vis-à-vis des collectivités déjà existantes est donné : le territoire possède un projet de développement propre, mais, en plus de sa propre ingénierie, s'appuie également sur les ingénieries des communautés d'agglomération et métropoles pour le mettre en œuvre. Cela nécessite des concessions mais apparaît comme essentiel pour une bonne articulation et une complémentarité des structures.

Pour l'instant, les Parc naturels régionaux ne faisant plus partie de ce projet de loi, l'articulation entre les Pôles et les PNR n'est pas définie législativement : il appartient à chaque territoire de veiller à une complémentarité exemplaire entre ces structures, une complémentarité que les représentants présents du Pays et du PNR jugent essentielle

Quels projets de territoire pour les zones rurales ?



La plupart des territoires de projets, et notamment des Pays, ont connu des périodes de faible activité et il est intéressant de savoir par quels projets de territoire ils ont su redémarrer. Les principaux axes choisis pour une relance du développement de ces territoires sont : l'écologie, l'économie sociale et solidaire et le social.

La place de l'économie agricole dans ces territoires ruraux est abordée,

notamment dans le cas où ces territoires ne deviendraient plus que des terrains de jeux pour l'urbain. Il est rappelé que les agriculteurs ont du mal à trouver des terrains pour s'installer malgré des campagnes qui se vident et un nombre grandissant de terrains en friches. Plusieurs initiatives, lancées pour éviter ce paradoxe, sont citées. C'est le cas des Landes, où une association s'est créée pour mobiliser du foncier en friche et pour y installer des agriculteurs. C'est le cas également à Collongues, où du foncier a été mobilisé par la Communauté de communes des Monts d'Azur afin d'y installer des agriculteurs. Le Conseil de développement du PNR des Préalpes d'Azur a lancé également une étude sur les stratégies des propriétaires fonciers, permettant notamment de faire émerger des leviers d'actions pour la mobilisation du foncier.

Le Réseau Rural PACA a lancé une démarche sur la valorisation des ressources locales : tous les territoires ont des potentiels qui deviennent ressources quand les acteurs en prennent conscience. Cette prise de conscience peut notamment émerger des Conseils de développement, organes où tous les acteurs du territoire peuvent se réunir, échanger, coopérer, pour mieux agir ensemble.

La place des Conseils de développement et des démarches participatives

Dans le projet de loi en cours, comme dans la loi Voynet de 1999, le mode de structuration et de

composition des Conseils de développement n'est pas figé, de façon à laisser une grande marge de manœuvre aux territoires pour s'organiser comme ils le souhaitent. Cependant, il apparaît primordial de fixer un minimum de règles de façon à ce que le terme « démocratie participative » ait réellement un sens : exemplarité dans l'animation des débats, ouverture des instances, etc.

Ces efforts sont à faire dans toutes les instances, collectivités et associations et c'est notamment au Parc naturel régional et au Pays de faire en sorte que tous les acteurs concernés travaillent dans le même sens, avec un maximum d'ambitions communes.

7

Pour conclure, ces projets de lois ne permettent pas vraiment une clarification du paysage institutionnel français, ni de rapprocher les citoyens des institutions. Les Conseils de développement doivent donc développer leur rôle d'éducation populaire.

Après avoir rappelé que le choix de la commune de La Penne pour ce séminaire itinérant, appartenant aux deux territoires de projet que sont le Parc Naturel Régional et le Pays, n'était pas le fruit du hasard, les participants ont aussi abordé les pistes de travail que ces structures pouvaient mener en partenariat pour le développement de leurs territoires respectifs, et notamment sur la ruralité.