

Décentralisons *autrement*

Plateforme pour une citoyenneté active dans les territoires

NB : La réalisation et la diffusion de ce document s'inscrivent dans une démarche d'éducation populaire et visent à mieux faire connaître auprès des citoyens les enjeux de la décentralisation. La diffusion de ce document est donc vivement encouragée, nous vous demandons simplement de faire référence à son auteur (Georges Gontcharoff et à La plateforme Décentralisons autrement).

NOTE N°133

Projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Première lecture par le Sénat.

Le rétablissement des pôles ruraux d'aménagement et de coopération (article additionnel, après l'article 45), 6 juin 2013.

Ce que nous avons dit dans « *le livre blanc* ».

Tout commence par la loi du 16 décembre 2010 et la suppression de la reconnaissance légale des pays par l'État.

Nous avons mené une triple réflexion :

- Pourquoi les pays avaient-ils été abandonnés par l'État et qu'allaient-ils devenir ? Ils n'étaient pas supprimés, mais qui allaient subir un grave préjudice, un véritable handicap.
- Pouvions-nous espérer d'une alternance politique la suppression pure et simple de la loi du 16 décembre 2010 ou du moins de l'article concernant les pays afin de permettre le rétablissement de la situation antérieure ?
- Sinon, quelles propositions pouvions-nous faire pour que la dynamique des projets de territoire et de la mobilisation sociale et démocratique perdure, au travers d'un nouveau dispositif ?

Sur le premier point rappelons ce que nous avons écrit dans le « *livre blanc* » de février 2012.

« Les pays, reconnus par les lois Pasqua et Voynet perdent leur reconnaissance étatique... Ils ont vécu trente ans (1965-1995) avant d'être reconnus par l'État. Ils peuvent survivre à l'effacement de celui-ci, mais ils seront fragilisés, rendus moins lisibles, ainsi que les conseils de développement qui y sont attachés. C'est pourquoi nous réclamons, avec beaucoup de vigueur le rétablissement du statut législatif des pays. Nous réaffirmons l'importance majeure des politiques territoriales qui s'appuient explicitement sur les pays. »

Dans la situation générée par la loi du 16 décembre 2010, se pose la double question de leur identité et de la prise de relais notamment par les régions (à condition qu'elles en aient la volonté politique, les moyens juridiques et financiers) ».

En effet certaines régions ont manifesté leur désir de rester un appui puissant aux politiques des pays qu'elles avaient d'ailleurs souvent contribué à initier et à affermir. Provence-Alpes-Côte d'Azur, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, Poitou-Charente ont eu des attitudes positives particulièrement déterminées. D'autres régions ont été plus prudentes ou même muettes. Aucune consigne nationale ne venait du parti socialiste pourtant à la tête de vingt régions métropolitaines. Manifestement, le parti laissait agir librement chaque président de région.

Il faut dire que les parlementaires-élus locaux et même présidents de pays, de gauche comme de droite, n'avaient pas montré un grand empressement à défendre les pays au moment de la suppression de leur reconnaissance légale. Nous nous sommes longuement interrogés, y compris pour faire notre autocritique, afin de savoir pourquoi les pays n'avaient pas une meilleure cote auprès des législateurs.

Dans le « livre blanc », nous avons écrit :

« Nous devons nous demander pourquoi les pays ont été si peu défendus, à droite comme à gauche, lors des débats parlementaires de la loi de réforme des collectivités locales.

*Il faut reprendre les reproches qui se sont exprimés à leur égard et comprendre le manque de jugement positif dont ils ont été les victimes. **Les ingénieries de pays**, pourtant vantées par les élus pour leur capacité à rabattre des financements, notamment les programmes européens LEADER et les pôles d'excellence rurale, pour leur attention à l'égard des nouvelles démarches et procédures, notamment celles liés au développement durable, pour leur savoir-faire d'animateurs de la concertation, ont pourtant été décriées comme pléthoriques, coûteuses, faisant double emploi avec d'autres ressources techniques publiques ou privées. On veut les intégrer, contradictoirement, soit aux appareils des communautés, soit aux appareils des départements.*

La volonté de mettre en cohérence les projets communaux avec le projet de territoire porté par le pays a parfois abouti à faire du pays un point de passage obligé pour la remontée des projets communaux et la retombée des financements, notamment régionaux. Les plus ardents défenseurs des communes n'ont pas admis qu'une structure « qui n'est même pas une collectivité territoriale » s'interpose ainsi et entrave le jeu relationnel direct de la commune avec ses financeurs. On n'admet pas la tutelle d'une collectivité locale sur une autre. Comment pourrait-on admettre la tutelle d'un pays sur une collectivité locale ?

On a aussi dit que, tôt ou tard, les pays se transformeraient en collectivités territoriales à part entière, alors qu'il y avait déjà trop de niveaux.

On a donc sacrifié les pays sur l'autel de « la simplification du mille-feuille », en faisant semblant de croire qu'ils constituaient un niveau administratif, ce qu'ils n'ont jamais été ».

Sur le deuxième point, nous avons très rapidement compris que nous n'obtiendrions pas des socialistes l'abrogation pure et simple de l'article de la loi du 16 décembre 2010 qui supprimait la reconnaissance légale des pays par l'État. **Il fallait donc trouver une solution de rechange**, afin de maintenir, voire d'accentuer, une dynamique territoriale qui s'amplifie, depuis près de cinquante ans, montre sa capacité d'adaptation aux évolutions de la société,

accumule les preuves de sa pertinence et constitue un dispositif important de démocratie participative à la base.

Sur le troisième point, nous avons alors exploré deux pistes : la première se plaçait dans l'hypothèse de l'absence d'une nouvelle législation ; la seconde imaginait comment nous pourrions faire renaître les pays, sous une forme ou sous une autre, au travers d'un acte III de la décentralisation, menée par la gauche revenue au pouvoir.

Dans le « livre blanc », nous posons la question : « *quelles sont les pistes qui permettraient de préserver l'esprit, voire le nom des pays ?* »

Au moment de la loi Sarkozy, il existe 340 pays. Avec l'Association des Communautés de France, nous avons estimé qu'ils n'étaient pas tous menacés de disparition. Les plus anciens, ancrés dans une forte identité et une longue histoire trouveraient probablement, avec leurs partenaires régionaux et parfois départementaux des moyens de survie. Mais cela se ferait au prix de certaines transformations urgentes. La loi du 16 décembre 2010 avait stipulé que les pays existants pouvaient continuer de gérer les contrats en cours jusqu'à leur échéance, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2013, aussi bien pour les contrats régionaux que pour les contrats européens. Que se passerait-il ensuite quand les pays n'auraient plus de financements, ni de grain à moudre, s'ils n'étaient pas juridiquement aptes à signer de nouveaux contrats ?

Nous explorions donc, dans le « *livre blanc* » les conditions les plus favorables pour la survie des pays.

« *Des périmètres sont déjà à la fois communauté, pays et parfois périmètres de Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT)* ». La procédure SCOT étant maintenue, elle nous a semblé être celle qui assurait la meilleure assise pérenne pour les pays, d'autant plus qu'elle correspondait le mieux à la perspective d'un projet prospectif de territoire dans l'optique du développement durable. Il fallait que les pays cherchent à faire coïncider leur périmètre avec celui d'un SCOT, à la rigueur qu'ils jouent à fond la carte des « *inter-SCOT* ». Mais, pour beaucoup de territoires, c'était déjà un peu tard.

« *De grandes communautés portent déjà le nom de « pays » : « communauté de communes du pays de...* » *Des restructurations par fusions de plusieurs petites communautés peuvent se réaliser à l'échelle des pays.* Nous utilisons là un autre volet de la loi du 16 décembre 2010 : la restructuration drastique de l'intercommunalité, sous l'autorité des préfets, politique qui a fait rage dans tous les départements tout au long de l'année 2011. Puisque la loi vous oblige à fusionner avec d'autres, autant retrouver les périmètres des pays et faire coïncider les nouvelles communautés avec eux.

Nous avons aussi réfléchi au meilleur statut apte à protéger les pays. La loi Voynet a laissé une grande liberté de choix entre le syndicat mixte, le groupement d'intérêt public et l'association. Au moment de la loi du 16 décembre 2010, une majorité des pays est couverte par un statut de syndicat mixte. Dans le contexte de l'époque, dans lequel les préfets cherchaient à supprimer le maximum de syndicats, en les intégrant aux communautés, nous avons craint que les pays, appuyés sur un syndicat mixte, ne soient les plus menacés. Nous avons eu tort, car dans la restructuration de l'intercommunalité, les syndicats mixtes semblent avoir été assez peu touchés. Certains chantaient les mérites du statut associatif qui offrait l'avantage de ne pas pouvoir être dissous par une décision étatique. Aucune loi ne peut

empêcher les communes et/ou leurs groupements de créer des associations. Mais, dans le « livre blanc », nous disions nettement que ce statut associatif nous semblait avoir de graves limites.

« Le passage au statut associatif n'est probablement pas une bonne solution, dans la mesure où le statut associatif ne convient pas au portage de certaines procédures, comme les SCOT, et n'offre pas une sûreté juridique suffisante pour gérer certains financements publics importants ». Dominique Voynet le faisait d'ailleurs déjà remarquer au moment de la loi qui porte son nom.

Enfin, nous appuyant sur notre affirmation constante que le projet est plus important que le structure, nous posons quelques questions majeures.

*« Des projets de territoire pourront-ils continuer de s'élaborer et à se gérer ? Quelle sera la forme, les circuits de reconnaissance et de financement de ces projets de territoire, à l'issue de la recomposition territoriale ? Cette restructuration apportera-t-elle des progrès avec des découpages territoriaux plus pertinents, une meilleure prise en compte de l'inter-territorialité, une meilleure distribution des compétences, une simplification de la chaîne de décision, un renouveau de la politique contractuelle ? Ou, au contraire, entrons-nous dans une phase de régression, avec des territoires trop vastes et trop hétérogènes pour porter des projets de développement, un déséquilibre accru rural/urbain, une rétraction sur les seules compétences d'attribution, un effondrement des politiques contractuelles État/région et de leur volet territorial ? Et nous dénonçons **« une réforme plus centrée sur les périmètres que sur les projets »**.*

Le coeur un peu lourd, nous allions jusqu'à écrire : *« ce n'est pas tellement aux structures, ou même au nom de « pays » que nous sommes attachés, mais à l'esprit de la démarche ascendante de projets de territoire, à l'esprit d'un espace démocratique entre les acteurs élus et non-élus, à la préservation des capacités créatrices des citoyens et des associations, au maintien de la démarche contractuelle pluriannuelle avec les financeurs... ».*

Nous devons nous demander si nous retrouvons bien ce noyau essentiel pour lequel nous nous battons depuis presque cinquante ans, dans les « pôles » qui nous sont proposés aujourd'hui ?

Notre analyse de l'inter-territorialité.

Au-delà de tous les aspects conjoncturels que nous venons de rappeler, notre expérience nous conduisait à sous-titrer une partie du « livre blanc » : **« Reconnaître les deux échelles de l'intercommunalité »**. Que disions-nous ?

« L'étude attentive du maillage intercommunal tel qu'il existe actuellement nous montre nettement que nous sommes en présence de deux niveaux, de deux échelles.

D'une part des « petites » communautés (10 à 20 communes) qui correspondent à un ou deux cantons, souvent dirigées par un conseiller général, ou par deux conseillers généraux ayant réussi à s'entendre. Ils correspondent à ce que l'on appelle par ailleurs « les bassins de vie de proximité ». Ils gèrent essentiellement des projets et des services de proximité à la population, dépassant le cadre communal. La prégnance du canton dans le découpage des intercommunalités est bien connue.

« L'intercommunalité de premier degré » est alors essentiellement un outil collectif de maîtrise d'ouvrage. Son rôle est central dans le développement des services à la population et la création de nouvelles formes de services publics.

*D'autre part, des espaces plus vastes (30 à 50 communes environ, quelquefois plus) regroupant plusieurs communautés de communes et se rapprochant généralement du découpage des pays. Ils correspondent à ce l'on appelle par ailleurs « les bassins d'emploi ». On retrouve ici une analyse qui suivait l'adoption de la loi Voynet et qui **considérait les pays comme une fédération de communautés**, « une coopérative de communautés », disait-elle, mutualisant des moyens notamment en ingénierie. À cette dimension plus grande, on retrouvait souvent les facteurs géographiques, historiques, identitaires des 400 micro-régions décrites par l'école de géographie française dans la première moitié du XX^{ème} siècle : le Pays de Bray, l'Auxois, le Vannetais... Ces structures plus vastes, mieux équipées en matière grise et en concertation entre les acteurs, se sont montrées capables de générer de riches projets de territoire et de capter des financements contractualisés extérieurs, comme les Pôles d'excellence rurale ou les programmes LEADER, ce qui ne pouvait se faire facilement à l'échelle des petites communautés. Elles sont aussi le lieu d'une innovation importante, principalement dans le domaine du développement durable et de l'économie sociale et solidaire. C'est à cette échelle, et non à celle des communautés de base, que l'on trouve généralement la définition et la gestion des procédures liées au développement durable : plans éoliens, plan climat-énergie, trame verte et bleue, Agenda 21... C'est enfin à cette échelle plus grande que l'on a souvent tracé le périmètre des SCOT.*

L'intercommunalité de second degré » que nous appelons aussi de plus en plus souvent « l'inter-territorialité » est alors essentiellement un outil de réflexion prospective et de stratégie collective. Plus que les territoires de premier degré, l'intercommunalité de second degré dépasse encore plus les frontières administratives. Notamment, elles impliquent que les préfets acceptent d'appliquer la loi et de reconnaître des périmètres interdépartementaux, voire inter-régionaux. Elles permettent aussi le transfrontalier.

*Il convient donc de **traiter à la fois les territoires de base et l'inter-territorialité**, c'est-à-dire la coopération des territoires de base librement associés, pour des actions qui ne peuvent être correctement traitées au premier niveau, selon la logique de la subsidiarité ascendante ».*

Dans de nombreuses rencontres avec des acteurs du nouveau pouvoir, nous avons fortement défendu ces idées. Quelle était notre argumentation, développée dans la **NOTE N°120?**

1°) La loi Sarkozy a entraîné un sentiment d'immense abandon dans le mode rural, abandon qui s'est notamment traduit par le renversement de la traditionnelle majorité sénatoriale de droite, à l'automne 2011. **La majorité de gauche arrivant au pouvoir devait envoyer un signal fort au monde rural**, pour lui montrer qu'il n'était pas laissé pour compte dans l'acte III de la décentralisation.

2°) Notre longue observation du terrain nous a fait constater qu'il existait en fait deux niveaux d'intercommunalité, comme nous l'avons développé plus haut. La gestion des politiques publiques de proximité se situe au premier niveau qui est celui d'un EPCI. La prospective, la conception et la gestion de projets de territoire, l'ingénierie territoriale, la capacité de rabattre les financements contractuels européens ou nationaux se situent au deuxième niveau, qui est celui d'un syndicat mixte ou d'un GIP, ou d'une association. C'est aussi à cette échelle que l'on gère souvent, de la manière la plus satisfaisante les Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT). **Avec le retrait relatif aux pays, il faut inventer à ce niveau une nouvelle structure porteuse.**

3°) **C'est la démarche qui compte et qu'il faut pérenniser, beaucoup plus que l'appellation.** Quel que soit notre attachement au terme de « pays », consubstantiel à notre histoire, nous sommes prêts à ce qu'il renaisse sous une autre forme et sous un autre nom.

4°) La réforme Sarkozy est très déséquilibrée en ce qui concerne l'aménagement du territoire. On a parlé à son sujet du « *tout urbain* » ou même du « *tout métropole* », de refus de reconnaître que l'espace rural était encore un espace de vie et de développement. Nous avons alors **plaidé la symétrie**. Puisque l'espace urbain est très privilégié par la loi, **il faut que des dispositions symétriques démontrent que le monde rural est aussi doté de nouveaux instruments permettant son développement**. Aux pôles métropolitains doivent répondre des pôles ruraux, afin que l'aménagement du territoire ne se réalise pas de manière totalement déséquilibrée.

5°) Comme la loi Voynet, les nouvelles dispositions doivent laisser totalement l'initiative aux acteurs locaux, collectivités territoriales et EPCI. Rien ne doit être imposé d'en haut. Il faut accepter la diversification des formes d'organisation et donner du temps au temps. Le préfet n'est là que pour constater et légaliser l'accord intervenu entre les partenaires locaux. La loi (cadre) doit se faire aussi légère que possible afin de laisser le maximum de liberté aux partenaires locaux

6°) Les pays sont des lieux d'expérimentation permanente de nouvelles formes d'engagement citoyen, de créativité collective, de structures, de procédures et de processus de **la démocratie participative**. **La période requiert plus que jamais cette mobilisation du plus grand nombre de citoyens dans une démarche ascendante de développement local qui peut largement contribuer au redressement de la France**. Nous attachons une importance particulière aux **conseils de développement** dont nous avons tiré plusieurs bilans positifs, même si nous avons constaté que des améliorations législatives ou réglementaires pourraient être apportées à ce dispositif. Mais il est essentiel qu'une structure de ce type soit conservée au travers des instruments qui pourraient remplacer les pays.

7°) Notre expérience porte aussi sur les métiers du développement et sur leurs évolutions. De là découle l'importance que toute loi en faveur du monde rural doit porter à la question de **l'ingénierie territoriale**.

Sans nous attribuer directement le mérite de ce choix, nous avons été très heureusement surpris de voir apparaître, dans l'avant-projet de loi de l'acte III de la décentralisation, les « **pôles d'aménagement et de développement rural** » qui nous semblaient assez bien correspondre à « *l'intercommunalité de second degré* » et offrir une possibilité **de renaissance des pays sous une autre forme**.

Sixième avant-projet de loi de l'acte III de la décentralisation : les pôles d'aménagement et de développement ruraux : exposé des motifs (11 février 2013).

Nous n'avons donc pas caché notre satisfaction de voir redonner une nouvelle reconnaissance légale aux pays au travers de la sixième version de l'avant-projet de loi constituant l'acte III de la décentralisation ; et ceci d'autant plus que nous retrouvons dans l'exposé des motifs beaucoup d'idées qui nous sont chères. Voici ce texte :

« L'article 38 a pour objectif de favoriser et de fédérer les coopérations entre territoires ruraux, au-delà de la présence d'EPCI sur leur territoire. Ce dispositif vise à permettre la coordination et la réalisation de projets communs en proposant aux collectivités et aux EPCI intéressés une structure ad hoc. Il s'inspire du dispositif sur les pôles métropolitains destiné aux EPCI

urbains. Il vise donc à la fois à **reconnaître l'innovation locale des territoires ruraux**, à **favoriser sur ces espaces une véritable solidarité** et à donner, par souci d'égalité entre les territoires, les mêmes outils institutionnels que ceux reconnus par la loi du 16 décembre 2010 aux territoires urbains.

Le pôle d'aménagement et de développement rural, constitué sous forme d'établissement public, réunit, sur une base volontaire, l'ensemble des acteurs institutionnels concernés, c'est-à-dire les communes, le département, la région, les EPCI à fiscalité propre. S'agissant des communes et des EPCI à fiscalité propre, l'exigence d'un territoire d'un seul tenant et sans enclave est posée.

Les domaines d'intervention de ce nouvel outil de coopération sont expressément listés et visent les secteurs clés du dynamisme et de l'expansion des territoires ruraux sans oublier les services rendus aux usagers. Ils sont formulés de manière suffisamment large pour permettre l'expression de l'intelligence territoriale : développement économique, écologique et culturel, aménagement de l'espace, protection de l'environnement, préservation des paysages et du patrimoine naturel, innovation au service du développement durable des territoires ruraux.

La mise en place d'un pôle résulte de la volonté locale, mais il appartient au préfet du département siège du pôle d'aménagement et de développement rural d'autoriser sa création sur la base de l'accord passé entre les collectivités locales et les EPCI.

Les pôles d'aménagement et de développement ruraux obéissent au régime juridique des syndicats mixtes ouverts, sous réserve toutefois qu'ils n'associent que des collectivités territoriales et des EPCI à fiscalité propre, à l'exclusion de chambres consulaires ou d'autres établissements publics.

Les pôles d'aménagement et de développement ruraux pourront, au regard de leurs compétences, se substituer aux pays créés par la loi du 4 février 1995 existant à la date de promulgation de la présente loi et aux parcs naturels régionaux, le domaine d'intervention du pôle d'aménagement et de développement rural lui permettant d'assumer les missions confiées à ces deux structures, ce qui facilitera la nécessaire mutualisation des compétences au sein d'une structure unique. Une telle évolution ne pourra intervenir que sur l'initiative des organes délibérants des pays ou parcs naturels régionaux concernés ».

Sixième avant projet de loi sur l'acte III de la décentralisation : avant projet de l'article 38, sur les pôles d'aménagement et de développement ruraux.

« Le pôle d'aménagement et de développement rural est un établissement public constitué par des EPCI à fiscalité propre en vue d'actions d'intérêt commun en matière de développement économique, social, culturel, touristique, de protection de l'environnement, d'aménagement de l'espace notamment par la coordination des schémas de cohérence territoriale dont le périmètre est identique à celui des EPCI qui composent le pôle, d'innovation au service du développement durable des territoires ruraux, de préservation des paysages et du patrimoine naturel et culturel afin de promouvoir un modèle de développement durable du pôle d'aménagement et de développement rural et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire, ainsi que l'aménagement du territoire infra-départemental et infrarégional. La région et les départements peuvent adhérer au pôle d'aménagement et de développement rural.

Les organes délibérant de chaque membre du pôle d'aménagement et de développement rural se prononcent, par délibérations concordantes, sur l'intérêt commun des compétences transférées au pôle d'aménagement et de développement rural.

Le pôle d'aménagement et de développement rural regroupe des EPCI à fiscalité propre constituant un ensemble d'un seul tenant et sans enclave ainsi que, à leur demande, le ou les

départements et la région sur le territoire desquels est situé le pôle d'aménagement et de développement rural. Un EPCI à fiscalité propre ne peut être membre de plus d'un pôle d'aménagement et de développement rural. Un EPCI à fiscalité propre, membre d'un pôle d'aménagement et de développement rural ainsi qu'un pôle d'aménagement et de développement rural ne peuvent adhérer à un syndicat mixte gérant un parc naturel régional ou porteur d'un pays au sens de la loi du 4 février 1995.

Le représentant de l'État dans le département siège du pôle d'aménagement et de développement rural notifie le projet de création à l'assemblée délibérante de chaque département, de chaque région, de chaque commune et EPCI intéressé. À compter de cette notification, les assemblées délibérantes disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération dans ce délai, celle-ci est réputée favorable.

Cette création est décidée par arrêté de ou des représentants de l'État dans le département siège du pôle d'aménagement et de développement rural.

Le pôle d'aménagement et de développement rural est soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes, prévues (dans le code général des collectivités territoriales)...

Les syndicats mixtes portant des pays issus de la loi du 4 février 1995 existants à la date de promulgation de la présente loi, ainsi que les syndicats mixtes d'aménagement et de gestion des parcs naturels régionaux (prévus par un article du code de l'environnement) peuvent se transformer en pôle d'aménagement et de développement rural sous réserve de l'adaptation de leurs statuts. À cette fin, le comité syndical de ces syndicats doit délibérer avant le 31 décembre 2015 afin de se prononcer sur cette transformation ».

La disparition des « pôles » dans la version huit de l'avant projet de loi sur l'acte III de la décentralisation.

À la lecture de la huitième version de l'avant-projet de loi, nous avons été très désagréablement surpris par la disparition de l'article 38 portant la création des pôles d'aménagement et de développement rural.

Nous avons alors publié la **NOTE N°120**, déjà longuement citée plus haut, dans laquelle nous disions :

« Il serait particulièrement intéressant de savoir comment et pourquoi une disposition qui nous donnait une grande satisfaction a disparu du texte entre la version 6 et la version 8.

Quelques investigations nous ont permis de comprendre que cet article était la victime d'une double opposition.

D'une part la très active Association des Départements de France, dans sa majorité, a toujours été hostile aux pays, comme constituant une menace de démantèlement de son pouvoir et comme des lieux de relations directes avec la région, passant par-dessus son autorité. La suite de l'histoire montre aussi qu'elle désire rapatrier les ingénieries de pays dans le giron des départements. Certes, il y a heureusement des exceptions et nous connaissons des présidents de conseil général qui sont favorables aux pays.

D'autre part, il était extrêmement maladroit de mêler les Parcs Naturels Régionaux à cette histoire et de lier leur avenir à celui des Pays. Les Parcs ont tiré leur épingle du jeu de la réforme Sarkozy et campent sur un statu quo qui les avantage Moins on parle d'eux dans la

réforme, mieux cela vaut. Ce qui ne les empêche pas de mener discrètement en interne des évolutions intéressantes. La Fédération des Parcs est donc aussi intervenue contre cet article.

C'est alors que l'avant-projet, amputé de son article sur les « pôles » est arrivé en première lecture devant le Sénat.

L'amendement déposé par Jean-Jacques Filleul au nom de la commission du développement durable du Sénat.

Texte de l'amendement.

Le pôle rural d'aménagement et de développement est constitué par l'accord entre les EPCI à fiscalité propre au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, culturel et social de leur territoire afin de promouvoir un modèle de développement durable et d'en améliorer la compétitivité, l'attractivité et la cohésion ainsi que l'aménagement des territoires infra-départemental et infra-régional.

Regroupant au moins deux EPCI à fiscalité propre, le pôle rural d'aménagement et de coopération forme un ensemble d'un seul tenant et sans enclave de plus de 30 000 habitants.

Le pôle rural d'aménagement et de coopération a pour mission l'élaboration d'un projet de territoire pour le compte et en partenariat avec les EPCI le composant et pour lequel il précise les modalités de la concertation avec les habitants, notamment au travers d'un conseil de développement.

Le projet de territoire se décline au travers d'actions en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et de transition écologique, qui sont conduites dans le cadre d'un accord entre eux.

Le pôle peut conduire un schéma de cohérence territoriale ou coordonner les schémas de cohérence territoriale existants sur son territoire. Il peut également conduire toute action de coordination et de mutualisation des moyens entre et pour le compte des EPCI qui le composent.

Le pôle rural d'aménagement et de coopération constitue le cadre de contractualisation infra-régionale et infra-départementale des politiques de développement local, d'aménagement durable du territoire et de solidarité des territoires.

Afin de tenir compte de la diversité des territoires au sein de chacune des régions, les pôles ruraux d'aménagement et de coopération sont représentés à la conférence territoriale de l'action publique, selon les règles fixées par chacune d'elles ».

Défense de l'amendement.

Jean-Jacques Filleul.

« Nous entendons prendre en compte les enjeux spécifiques du mode rural ; celui-ci ne doit pas être à la traîne du monde urbain. C'est le sens de la création, sur le modèle des pôles métropolitains, des pôles ruraux d'aménagement et de coopération. Ce seront des outils utiles, à condition des les articuler avec les pays. Il s'agit de permettre à plusieurs EPCI à fiscalité propre d'élaborer des projets et de les conduire ensemble.

Soyons clairs : il ne s'agit pas de créer un nouvel échelon, le but est de créer les conditions d'un approfondissement des dynamiques territoriales. Ces pôles ruraux suivront les règles des syndicats mixtes et leur formation devra être librement consentie »

Dépôt d'un sous amendement, proposé par trois sénateurs, deux RDSE et un socialiste.

« La pôle rural d'aménagement et de coopération est soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes prévues au code général des collectivités territoriales, sous réserve des dispositions du présent article.

Par dérogation les territoires de coopération déjà organisés en syndicat mixte et répondant aux critères des deux premiers alinéas du présent article peuvent, par simple décision de leur organe délibérant, se constituer en pôle rural d'aménagement et de coopération ».

Défense du sous-amendement :

Pierre-Yves Collombat.

« Les syndicats mixtes existants qui le souhaitent doivent pouvoir se transformer en pôle rural d'aménagement et de coopération. C'est un élément de simplification ».

Avis de la commission :

René Vandierendock.

« L'avis de la commission est favorable à l'amendement et au sous-amendement ».

Explications de vote :

Edmond Hervé.

« Je voterai avec enthousiasme l'amendement sous-amendé. Je ne crois pas à la hiérarchie des territoires. Je sais que cette notion est très prégnante dans certains milieux politiques, culturels, économiques. Je crois au contraire à la complémentarité et à la coopération, et je suis toujours heureux de rappeler la fonction première, nourricière, des territoires ruraux.

Il doit y avoir coopération entre les pôles urbains et les pôles ruraux. En matière d'aménagement urbain, des relations avec les SAFER sont indispensables. En outre vous ne pouvez pas supprimer les pays qui relèvent de la libre association. Quand on élabore un SCOT, un PLH, il faut tenir compte de la complémentarité des territoires et se demander s'il faut concentrer les logements sur 1 000 mètres carrés. Ce n'est pas bon pour la mixité sociale ! »

Jean-Claude Lenoir.

« Je voterai cet amendement avec moins d'enthousiasme. Je crois beaucoup au pays, c'est un territoire bien identifié, qui permet une coopération renforcée. Il a toute son utilité pour élaborer un SCOT et contractualiser avec l'État, la région ou le département.

La création des pôles ruraux d'aménagement et de coopération est une bonne idée qui va simplifier les choses, et le nom va substituer à celui de syndicat mixte qui a une connotation un peu technocratique. Il présente, en outre, l'avantage de renforcer les « petits » que ce texte oublie trop souvent à côté des « gros » : métropoles et pôles métropolitains.

Le sous-amendement permet aux syndicats mixtes existants de se transformer en pôles ruraux. C'est une très bonne chose car ce qui a été construit ne sera pas remis en cause ».

Hélène Lipietz.

« Je salue la renaissance des pays. Les pôles ruraux seront un outil essentiel pour l'aménagement de nos territoires ».

Jean-Jacques Hiest.

« On semble vouloir nous apprendre à faire ce que nous faisons déjà. Nous essayons de simplifier les structures et de laisser des libertés. Je n'ai pas attendu les pôles ruraux pour rapprocher les territoires au sein d'un syndicat mixte, dans mon département. Les intercommunalités ne doivent pas être trop petites si l'on veut qu'elles jouent un rôle de développement. Sans quoi, elles se limitent à la gestion des écoles !

Pourquoi pas des pôles ruraux si le processus de regroupement des intercommunalités est encouragé. Mais on complique encore les choses. Au fond, on ne fait qu'inscrire dans la loi ce que font librement les collectivités ».

Christian Favier.

« Nous ne sommes pas non plus enthousiasmés par la multiplication des structures, mais les pôles ruraux peuvent être des éléments d'équilibre. D'où notre vote positif ».

Jacques Mézard.

« Je suis totalement opposé à ce nouvel instrument. Il y en a déjà beaucoup. On nous dit qu'il facilitera la fusion des intercommunalités. Soyons sérieux ! Le problème, dans les territoires ruraux, c'est la multiplication des petites intercommunalités de 3 000 ou 4 000 habitants. On n'est pas près d'avancer ! Quand il y a une volonté politique, les regroupements ont lieu. Nous venons d'élaborer un SCOT d'arrondissement, avec six intercommunalités.

La République, ce n'est pas la multiplication des structures ! Restons raisonnables ! Comment voulez-vous que les élus et les citoyens s'y retrouvent ? »

Pierre-Yves Collombat.

« Une fois n'est pas coutume : je ne suis pas d'accord avec le président Mézard. C'est vrai qu'il existe de telles structures et pas seulement en Bretagne. J'en connais une très ancienne dans le haut Var, constitué en syndicat mixte auquel la région a été associée. Elle a réussi à amener l'eau partout, à promouvoir le développement. Elle doit pouvoir dire son mot à la conférence territoriale. Ce n'est pas scandaleux.

Nous avons distribué beaucoup de breloques pour le monde urbain. Pour une fois décernons-en une au monde rural ».

Le sous-amendement est adopté.

L'amendement est adopté et devient un article additionnel.

Une première application des pôles ruraux d'aménagement et de coopération : le pôle d'aménagement et de coopération du Pays Basque.

Curieusement, c'est par un amendement devant le Sénat que le premier pôle rural d'aménagement et de coopération voit le jour : **le pôle d'aménagement de coopération du Pays Basque.**

Amendement, proposé par Frédérique Espagnac.

« À compter du 1^{er} janvier 2015, un pôle d'aménagement et de coopération du Pays Basque est issu de la transformation de la structure associative porteuse du pays « Pays basque ». Il regroupe 10 EPCI dont l'amendement donne la liste, deux communautés d'agglomération et huit communautés de communes.

Le pôle d'aménagement et de coopération a pour mission de coordonner certaines actions définies d'intérêt commun en matière de développement économique et agricole, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur, de la culture et de la langue basque, d'aménagement de l'espace par la coordination des schémas de cohérence territoriale, ainsi qu'en matière de coopération transfrontalière, afin de promouvoir un modèle de développement durable du pôle d'aménagement et de coopération du Pays basque et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité du territoire.

La région et le département peuvent adhérer au pôle d'aménagement et de coopération du Pays basque.

Les organes délibérants de chaque membre du pôle de coopération se prononcent, par délibérations concordantes, sur l'intérêt commun des actions confiées au pôle d'aménagement et de coopération du Pays basque.

Le conseil des élus, issues de la structure associative de pays « Pays basque » et le conseil de développement sont consultés sur les orientations du pôle d'aménagement et de coopération du Pays basque. Le représentant de l'État dans le département est membre du conseil de développement et est invité au conseil des élus.

Le pôle d'aménagement et de coopération du Pays basque est soumis aux règles applicables aux pôles d'aménagement et de coopération prévues par la présente loi.

Le pôle d'aménagement et de coopération du Pays basque est associé de plein droit à l'élaboration de la convention d'application spécifique à son territoire dans le contrat de projet conclu entre l'État et la région...

Un arrêté du préfet fixe le siège du pôle d'aménagement et de coopération du Pays basque ».

Défense de l'amendement :

Frédérique Espagnac.

*« Il faut créer un pôle d'aménagement et de coopération Pays basque. **Le pays a fait ses preuves.** Il faut aller plus loin afin de répondre aux enjeux locaux en termes de logement, de développement local, économique, touristique et agricole, de promotion de la culture et de la langue basque, de coopération transfrontalière, de modernisation des outils d'action publique, en regroupant au sein d'une structure commune les dix EPCI à fiscalité propre : la reconnaissance du territoire basque, son développement et ses problématiques spécifiques ».*

Avis de la commission :

René Vandierendonck.

« Avis favorable ».

Avis du gouvernement :

Marylise Lebranchu.

« Le gouvernement s'en remet à la sagesse du Sénat ».

L'amendement est adopté.

Liste des sénateurs cités :

Jean-Jacques Filleul, sénateur socialiste d'Indre-et-Loire.

Pierre-Yves Collombat, sénateur RDSE du Var.

René Vandierendonck, sénateur socialiste du Nord, rapporteur du projet pour la commission des lois.

Edmond Hervé, sénateur socialiste d'Ille-et-Vilaine.

Jean-Claude Lenoir, sénateur UMP de l'Orne.

Hélène Lipietz, sénatrice EELV de Seine-et-Marne.

Jean-Jacques Hyst, sénateur UMP de Seine-et-Marne

Christian Favier, sénateur communiste du Val-de-Marne.

Jacques Mézard, sénateur RDSE du Cantal.

Frédérique Espagnac, sénatrice socialiste des Pyrénées-Atlantiques.

Georges GONTCHAROFF, 24 juin 2013.