

N° 588

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 juin 2017

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1) sur les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et les pôles métropolitains comme nouveaux territoires de projet,

Par MM. Jean-Marie BOCKEL et Charles GUENÉ,

Sénateurs.

(1) La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est composée de : M. Jean-Marie Bockel, *président* ; MM. Rémy Pointereau, Christian Favier, François Grosdidier, Charles Guené, Georges Labazée, Joël Labbé, Antoine Lefèvre, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, M. René Vandierendonck, *vice-présidents* ; Mme Caroline Cayeux, MM. Philippe Dallier et Marc Daunis, *secrétaires* ; MM. François Bonhomme, François Calvet, Luc Carvounas, Bernard Delcros, Michel Delebarre, Eric Doligé, Vincent Éblé, Jean-Marc Gabouty, Mmes Françoise Gatel, MM. Jean-François Husson, Dominique de Legge, Michel Le Scouarnec, Christian Manable, Jean Louis Masson, Philippe Mouiller, Philippe Nachbar, Alain Richard, Mmes Patricia Schillinger, Nelly Tocqueville, Catherine Troendlé, M. Jean-Pierre Vial.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE I : L'ÉMERGENCE DE TERRITOIRES DE PROJETS	11
I. DÉPASSER LES FRONTIÈRES ADMINISTRATIVES : UN BESOIN ET UNE NÉCESSITÉ	11
A. DES TERRITOIRES ADMINISTRATIFS INADAPTÉS AUX BESOINS DU TERRAIN ET AUX PROJETS À CONSTRUIRE	11
B. DES PROJETS QUI NÉCESSITENT UNE STRUCTURE ADMINISTRATIVE PORTEUSE : L'INFORMEL NE SUFFIT PAS.....	12
II. LES TERRITOIRES DE PROJETS	12
A. LES PÔLES MÉTROPOLITAINS (LOI N° 2010-1563 DE RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DU 16 DÉCEMBRE 2010)	12
B. DES PAYS AUX PETR (LOI N°2014-58 DE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE ET D'AFFIRMATION DES MÉTROPOLIS DU 27 JANVIER 2014).....	14
CHAPITRE II : DES RÉUSSITES CONCRÈTES AU SERVICE DES CITOYENS.....	17
I. UN NOUVEL AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE	17
A. POLITIQUES D'ATTRACTIVITÉ (TOURISME, ENVIRONNEMENT, ÉCONOMIE, NUMÉRIQUE...).....	17
B. POLITIQUES DE SOLIDARITÉ (SANTÉ, SERVICE PUBLIC, TRANSPORTS, SÉCURITÉ...)	20
C. POLITIQUES DE COMPLÉMENTARITÉ (MUTUALISATIONS, SCOT...)	22
II. UNE SOUPLESSE D'ADAPTATION AUX MUTATIONS INSTITUTIONNELLES ET ÉCONOMIQUES	24
A. RESTRUCTURATIONS TERRITORIALES ET NOUVELLES COMPÉTENCES.....	24
B. DES TERRITOIRES INSCRITS DANS L'EUROPE.....	25

CHAPITRE III : ANTICIPER LES DIFFICULTÉS ET PRÉPARER L'AVENIR.....	27
I. LES DÉFIS À RELEVER	27
A. LE PIÈGE DU MILLE-FEUILLES TERRITORIAL	27
B. LA CONSTRUCTION DU PROJET (COHÉRENCE, ADAPTATION...)	28
C. LA QUESTION DE LA GOUVERNANCE.....	28
D. LES MUTUALISATIONS « GAGNANT-GAGNANT » À RÉALISER	33
E. RÉUSSIR LA CONTRACTUALISATION	34
II. DES TERRITOIRES À REPENSER ?.....	35
A. L'IMPACT DES RÉORGANISATIONS TERRITORIALES : DES RAPPROCHEMENTS À OPÉRER (RÉGIONS, DÉPARTEMENTS ET INTERCOMMUNALITÉS...)	35
B. L'IMPACT DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES – LE CAS DE L'URBANISME	38
C. LA QUESTION DES « ZONES INTERSTITIELLES »	38
D. LA PÉRIURBANITÉ : UNE ZONE OUBLIÉE ?	39
CHAPITRE IV : LES CLÉS DE LA RÉUSSITE POUR DEMAIN	41
I. UN TEXTE SIMPLIFIÉ, INTÉGRATEUR ET COORDONNATEUR COMMUN ?	41
A. PETR/PÔLES MÉTROPOLITAINS : COMMENT SIMPLIFIER LES STRUCTURES TOUT EN GARDANT LEURS SPÉCIFICITÉS ?.....	41
B. PENSER LA PÉRIURBANITÉ ET LA « RURBANITÉ ».....	42
C. CONSACRER LA SOUPLESSE DE LA STRUCTURE	43
II. UNE CONTRACTUALISATION OUVERTE ET CONCERTÉE.....	44
A. CONTRATS DE RURALITÉ : LES CONDITIONS DE LA RÉUSSITE.....	44
B. LES PROGRAMMES EUROPÉENS ET LES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION (CPER) : LA NOUVELLE DONNE RÉGIONALE.....	45
C. LES CONTRATS DE RÉCIPROCITÉ : UN EFFORT DE RECONNAISSANCE MUTUELLE DES SPÉCIFICITÉS ET DES COMPLÉMENTARITÉS DES PÔLES RURAUX ET URBAINS.....	47
D. LES CONTRATS DE VILLE À RÉNOVER EN VUE DE MIEUX INTÉGRER LES PÔLES MÉTROPOLITAINS ET LA PÉRIURBANITÉ ?	48

CONCLUSION.....	51
ANNEXES	53
ANNEXE 1 : COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE	55
ANNEXE 2 : CARTOGRAPHIE DES PAYS ET PÔLES TERRITORIAUX.....	73
ANNEXE 3 : CARTOGRAPHIE DES PROJETS DE PÔLES MÉTROPOLITAINS.....	75

AVANT-PROPOS

La délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation a organisé, le 1^{er} décembre 2016, une table ronde autour des nouveaux territoires de projets que sont les pôles métropolitains et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR). L'objectif était de mettre en valeur la souplesse de ces structures, dont l'action en faveur de nos concitoyens est aussi directe que concrète : transport, santé, urbanisme, développement économique, patrimoine culturel... Ces structures ont pour objectif de s'adapter aux besoins des habitants alors que les dernières réformes ont plutôt eu tendance à demander à nos concitoyens de s'adapter aux nouvelles structures territoriales ! Le cas des nouvelles régions en est un bon exemple, ainsi que le démontrent les derniers travaux de la délégation¹.

La souplesse et la capacité d'adaptation de ces territoires sont à l'origine même de leur réussite. Notre délégation avait déjà pu constater les vertus des réformes émanant du terrain et se fondant sur le volontariat et non sur la coercition administrative ou financière². Cette table ronde a permis de constater à nouveau que la simplification administrative que nous appelons de nos vœux passe nécessairement par une confiance nouvelle accordée aux acteurs de terrain. Les structures souples doivent pouvoir être privilégiées et accompagnées : elles sont gages d'efficacité mais également d'économie par les mutualisations qu'elles sont susceptibles d'organiser sur la base du volontariat.

L'intégralité des débats du 1^{er} décembre 2016 est retranscrite dans le présent rapport. Ces débats sont précédés et mis en valeur par une présentation des atouts et enjeux des PETR et pôles métropolitains. Vos rapporteurs ont souhaité, par ce texte introductif, éclairer les échanges en organisant et en explicitant les concepts, les structures ou les problématiques évoqués par les intervenants.

Ainsi, par les qualités de souplesse administrative et d'adaptabilité territoriale qu'elle met en lumière, cette table ronde pourra utilement servir les débats de la prochaine législature.

¹ Voir à ce sujet le rapport n° 181 (2016-2017) « Où va l'État territorial ? Le point de vue des collectivités » de M. Éric Doligé et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales.

² Voir à ce sujet le rapport n° 563 (2015-2016) « Les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse. Raisons et conditions d'une réussite » de Mme Françoise Gatel et M. Christian Manable, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales.

INTRODUCTION

À l'instar des communes nouvelles, les territoires de projets ont été construits et portés par les élus de terrain en fonction des problématiques et des spécificités du terrain. La souplesse et l'adaptabilité de leur structure font leur force. Dans ce propos introduisant le compte rendu de nos débats du 1^{er} décembre 2016 consacré aux pôles métropolitains et aux PETR, sont mis en perspective l'historique, les enjeux actuels et le devenir de ces territoires en pleine expansion.

Les territoires de projets répondent à un besoin et à une nécessité que le Parlement - et en premier lieu le Sénat - a accompagné par des dispositions législatives (I) à la fois souples et modulables, permettant des actions concrètes et efficaces au plus proche de nos concitoyens (II).

Si les récentes réformes territoriales ont une influence non négligeable sur ces territoires qui doivent faire face à de nouveaux défis et à de nouvelles restructurations (III), leur rôle et leur souplesse doivent pouvoir être préservés et confortés en prenant en compte les complémentarités entre zones rurales, urbaines et périurbaines, en coordination avec l'État et les autres collectivités territoriales (IV).

CHAPITRE I : L'ÉMERGENCE DE TERRITOIRES DE PROJETS

I. DÉPASSER LES FRONTIÈRES ADMINISTRATIVES : UN BESOIN ET UNE NÉCESSITÉ

Pour l'ensemble des participants à la table ronde du 1^{er} décembre, l'intérêt des territoires de projets pour le bien-être de nos concitoyens et la modernisation de nos collectivités ne faisait aucun doute. Pourtant, la création des pôles métropolitains et des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux sont le fruit d'un long processus qui a fait – et continue de faire – débat. Il n'est donc pas superflu de rappeler brièvement les raisons et les conditions de l'émergence de ces territoires dans notre paysage institutionnel français.

A. DES TERRITOIRES ADMINISTRATIFS INADAPTÉS AUX BESOINS DU TERRAIN ET AUX PROJETS À CONSTRUIRE

Les frontières administratives sont largement artificielles et ne correspondent pas toujours aux différents besoins exprimés par la population. Par ailleurs, certains territoires évoluent et les communes ou les départements hérités de découpages administratifs plus que centenaires reflètent peu les réalités locales et économiques actuelles. Certains bassins d'emplois industriels et miniers au XIX^e siècle correspondent désormais à des territoires en restructuration spécialisés dans les nouvelles technologies, le tertiaire ou le tourisme : les coopérations à mettre en place ne sont plus les mêmes, d'autant que les différents besoins en équipements ont largement évolué ces dernières années en fonction des changements démographiques¹.

Le besoin de construire des projets d'envergure sur une thématique bien identifiée, en coopération avec plusieurs collectivités, est apparu dès le milieu du XX^e siècle et a notamment conduit à la possibilité pour les collectivités de se réunir en syndicat mixte², ainsi qu'à la création des parcs naturels régionaux en 1967. La nécessité de territoires déconnectés des frontières administratives et basés **sur des projets plutôt que sur des institutions** est désormais une évidence pour la majorité des acteurs locaux.

¹ Le secteur de Figeac-Decazeville a évolué du secteur minier au secteur de l'industrie aéronautique et du tourisme : en 2017, les besoins de la population ainsi que les modes de coopérations administratives et économiques n'ont plus rien de commun avec ceux que connaissait ce territoire un siècle auparavant. Et pourtant... les frontières communales et départementales n'ont pratiquement pas changé.

² Les syndicats mixtes ont été créés par un décret-loi en date du 30 octobre 1935. Le décret n° 55-606 du 20 mai 1955 relatif aux syndicats de communes a autorisé la coopération entre collectivités territoriales de niveaux différents, a élargi le champ de leur intervention et a ainsi établi la première distinction entre syndicats mixtes fermés et syndicats mixtes ouverts.

B. DES PROJETS QUI NÉCESSITENT UNE STRUCTURE ADMINISTRATIVE PORTEUSE : L'INFORMEL NE SUFFIT PAS

Des partenariats peuvent se construire entre collectivités sans pour autant créer une structure administrative *ad hoc* : de simples rencontres ou réunions informelles suffisent parfois à trouver des solutions à des problèmes communs.

Toutefois, en raison des coûts induits, certains projets ne peuvent pas être portés par une seule collectivité mais nécessitent un effort commun sur un territoire plus vaste. Il est alors souvent nécessaire de formaliser les partenariats sous forme de conventions ou de contrats.

Mais ces outils sont souvent sous-dimensionnés pour construire des projets communs sur le long terme entre plusieurs collectivités. Un projet de développement sur l'ensemble d'un bassin d'emploi ne peut décemment pas être porté par une seule collectivité. Un projet de valorisation touristique ou environnementale a plus d'impact s'il est construit et valorisé à une échelle plus large que celle de la commune ou d'une seule communauté de communes. C'est ce constat - couplé avec la montée en puissance des compétences des collectivités à l'occasion des lois de décentralisation - qui a créé **le besoin d'une formalisation des territoires de projets.**

II. LES TERRITOIRES DE PROJETS

Si les parcs régionaux furent en 1967 les premiers essais de territoires de projets dépassant le strict cadre des frontières administratives, la nécessité de travailler sur des territoires élargis est devenue une évidence au cours des années suivantes, avec le développement tant des plans d'aménagement ruraux (1970) que des contrats de pays ou des fonds structurels européens et des programmes leaders. Les pays sont consacrés en 1995 avec la loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995, renforcée par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

A. LES PÔLES MÉTROPOLITAINS (LOI N° 2010-1563 DE RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DU 16 DÉCEMBRE 2010)

L'objectif de la création du pôle métropolitain était de pouvoir favoriser les coopérations et synergies urbaines, y compris dans les zones non concernées par la création des métropoles : « *Au-delà du statut de la métropole, qui ne concernera qu'un nombre limité de grandes agglomérations, il est*

nécessaire de favoriser, à une échelle plus large, une coopération renforcée entre territoires urbains, sur la base du volontariat. »¹

Le Sénat avait déjà à cette époque souligné l'importance qu'il attachait à la **souplesse de ce dispositif basé sur le volontariat** : *« Votre commission approuve le dispositif proposé par le Gouvernement, dans la mesure où il constitue une souplesse supplémentaire à la disposition des collectivités les plus dynamiques pour conduire leurs projets. Elles disposeront désormais d'une structure "labellisée" »².*

Article L. 5731-1 du Code général des collectivités territoriales

Le pôle métropolitain est un établissement public constitué par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi que, le cas échéant, la métropole de Lyon, en vue d'actions d'intérêt métropolitain, afin de promouvoir un modèle d'aménagement durable et de solidarité territoriale.

Les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale ainsi que, le cas échéant, les conseils régionaux, les conseils généraux et le conseil de la métropole de Lyon membres du pôle métropolitain se prononcent, par délibérations concordantes, sur l'intérêt métropolitain des compétences qu'ils transfèrent ou des actions qu'ils délèguent au pôle métropolitain.

« Les pôles métropolitains présentent tout d'abord l'avantage de constituer des structures souples et agiles, répondant aux besoins des élus de chaque projet [...]. La singularité des pôles se retrouve également dans les configurations territoriales retenues. Des pôles "de proximité" côtoient des pôles en réseaux [...]. Une communauté d'intérêts suffit parfois à justifier le rapprochement de deux territoires, sans qu'il y ait pour autant de continuité entre eux, tout simplement parce que les pratiques des habitants – et, notamment, leurs mobilités – invitent à cela. »³

Les pôles métropolitains ont comme première originalité celle de pouvoir regrouper différentes communautés non contiguës. Cette discontinuité territoriale, loin d'être un handicap, se révèle dans certains cas une force pour fédérer l'action de plusieurs zones urbaines à l'échelle d'un territoire. L'un des premiers pôles urbains à être créé, celui du « Sillon lorrain » polarise à lui-seul 60% de la population lorraine⁴.

¹ Extrait de la présentation du chapitre II consacré aux pôles métropolitains – Projet de loi de réforme des collectivités territoriales n° 60 enregistré à la présidence du Sénat le 21 octobre 2009.

² Extrait du rapport n° 169 sur le projet de loi de réforme des collectivités locales de M. Jean-Patrick Courtois, fait au nom de la commission des Lois, déposé le 16 décembre 2009.

³ Extrait du discours de clôture de la 6^e journée nationale des pôles métropolitains le 28 juin 2016 par Mme Estelle Grelier, secrétaire d'État chargée des collectivités territoriales.

⁴ « Créé en 2011, le pôle métropolitain du "Sillon lorrain" (1,4 million d'habitants) polarise 60% de la population lorraine. », Dir. Laurent Carroue, « La France des 13 régions », Armand Colin éd.

Comme l'a indiqué son président, M. André Rossinot, sa mise en place a nécessité dans un premier temps un travail de mobilisation de l'ensemble des partenaires : « *Pour faire travailler Metz et Nancy dans une même structure, il a fallu transgresser des décennies d'histoire et de tension.* »¹.

Les pôles métropolitains créés par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités locales avaient comme objectif **de créer les modalités d'un partenariat souple entre intercommunalités**. Cette souplesse, vécue par les acteurs non seulement **comme la raison mais également comme une condition de la réussite des pôles métropolitains**, a été consacrée par la modification apportée par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles². En effet, comme l'a également rappelé notre collègue André Rossinot au cours de la table ronde, la loi MAPTAM a permis **l'adhésion des départements et des régions aux pôles métropolitains** en leur donnant la possibilité de fonctionner en tant que syndicat ouvert s'ils le souhaitent. Il s'agit ici d'une différence notable par rapport aux PETR, qui restent des syndicats fermés³.

B. DES PAYS AUX PETR (LOI N°2014-58 DE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE ET D'AFFIRMATION DES MÉTROPOLES DU 27 JANVIER 2014)

La création des pôles d'équilibre territorial et rural a donné un nouveau souffle aux pays en leur ouvrant une possibilité d'évolution similaire à celle offerte aux pôles métropolitains. Le Sénat avait en effet clairement souhaité construire le futur PETR comme un pendant rural aux pôles métropolitains : « *Alors que les territoires urbains peuvent s'organiser en pôles métropolitains, il est apparu nécessaire à votre commission de donner un signal fort en direction des territoires ruraux. L'objectif de l'amendement qu'elle a adopté à cet effet est de proposer aux territoires ruraux un outil de développement et d'aménagement qui leur permette de poursuivre les démarches engagées, notamment par les pays, et les dynamiques territoriales existantes* »⁴.

¹ Extrait de l'intervention de M. André Rossinot au cours de la table ronde du 1^{er} décembre 2016.

² Dite « loi MAPTAM ».

³ Créés à l'origine par le décret-loi du 30 octobre 1935, les syndicats mixtes sont des structures de coopération intercommunale qui permettent à des collectivités de nature différente de s'associer entre elles ou avec des établissements publics. Les syndicats mixtes fermés ne peuvent associer que des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale. À l'inverse, les syndicats mixtes ouverts peuvent intégrer d'autres personnes morales de droit public. La liberté de choix du pôle métropolitain est désormais consacrée par l'article L. 5731-3 du Code général des collectivités territoriales : « Le pôle métropolitain est soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes prévus à l'article L. 5711-1, ou à l'article L. 5721-2 lorsqu'une région, un département ou la métropole de Lyon en est membre... ».

⁴ Extrait de l'avis n° 601 enregistré à la Présidence du Sénat le 22 mai 2013 et présenté par M. Jean-Jacques Filleul, au nom de la commission du Développement durable, des Infrastructures, de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire, présidée par M. Raymond Vall, sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

Le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR)

Extrait de l'article L 5741-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT)

Le pôle d'équilibre territorial et rural est un établissement public constitué par accord entre plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave. Un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre ne peut appartenir à plus d'un pôle d'équilibre territorial et rural.

La création du pôle d'équilibre territorial et rural est décidée par délibérations concordantes des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Elle est approuvée par arrêté du représentant de l'État dans le département où le projet de statut du pôle fixe son siège.

Lors des débats concernant la loi NOTRe, notre collègue René Vandierendonck avait rappelé à juste titre le rôle du Sénat dans l'accompagnement et la modernisation des PETR : « *La loi MAPTAM ne concernait pas uniquement les métropoles. Les PETR sont une création collective du Sénat, visant à donner aux collectivités la taille critique pour disposer d'une ingénierie et obtenir des crédits européens, ou encore s'associer, sous la forme d'un syndicat ouvert, à des partenaires, comme les départements et les régions.* »¹

Ces territoires de projets, souvent méconnus du grand public, offrent pourtant de nombreux services à l'ensemble des collectivités et de la population avec un maillage territorial de qualité, notamment dans les zones rurales : « *Les territoires de projets couvrent 80% de la superficie nationale et plus de 50% de la population, et sont un espace de coordination et mutualisation dans l'espace rural.* »²

Proche des habitants tout en ayant la dimension nécessaire pour porter des projets d'envergure, le PETR a l'avantage d'offrir aux zones rurales une structure administrative à la fois souple et pertinente : « *Le PETR offre la meilleure possibilité d'associer des projets, des élus et les habitants.* »³

¹ Intervention de M. René Vandierendonck, co-rapporteur lors de l'examen en commission le 10 décembre 2014 du rapport n° 174 sur le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République.

² Extrait de l'intervention de M. Michael Restier, directeur de l'Association nationale des PETR et des pays (ANPP) lors de la table ronde du 1^{er} décembre 2016.

³ Extrait de l'intervention de Mme Isabelle Auricoste, présidente du PETR du pays du Ruffécois lors de la table ronde du 1^{er} décembre 2016.

CHAPITRE II : DES RÉUSSITES CONCRÈTES AU SERVICE DES CITOYENS

I. UN NOUVEL AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

La force des territoires de projets est de pouvoir couvrir un nombre particulièrement vaste de domaines et de sujets tout en ayant une liberté de choix sur les priorités qu'ils souhaitent se fixer. Ces priorités restent fonction des enjeux locaux et non des choix nationaux ou régionaux.

La lecture des rapports d'activité présentés par les PETR en conférence des maires donnent la mesure de la variété d'actions et de projets de ces territoires. Ces actions se construisent en fonction des réalités et des besoins locaux. Ainsi, le PETR du Briançonnais, des Écrins, du Guillestrois et du Queyras a pour ambition de couvrir plusieurs domaines¹, parfois assez traditionnels pour un PETR², parfois plus spécifiques³, mais chaque projet se décline en fonction **des particularités de ce territoire de montagne. Cette adaptation permet de favoriser un aménagement du territoire au plus proche des besoins de la population** locale et explique l'extrême variété des politiques qu'accompagnent les territoires de projets que sont les PETR et les pôles métropolitains.

A. POLITIQUES D'ATTRACTIVITÉ (TOURISME, ENVIRONNEMENT, ÉCONOMIE, NUMÉRIQUE...)

À l'occasion de la 6^e journée nationale des pôles métropolitains, Mme Estelle Grelier rappelait l'extrême diversité d'action des pôles métropolitains : *« Les pôles métropolitains se caractérisent par leur singularité. Aucun pôle métropolitain ne ressemble au pôle voisin [...], certains mettant l'accent sur la mobilité, d'autres sur l'aménagement ou le numérique. La définition de l'intérêt métropolitain est pleinement entre les mains des élus locaux, créant des coopérations sur mesure. »*⁴

Cette souplesse permet une réactivité et une adaptation propre à l'ensemble des territoires de projets, qu'ils soient urbains ou ruraux.

¹ Cf. rapport présenté le 29 juin 2016 à la première conférence des maires du PETR du Briançonnais, des Écrins, du Guillestrois et du Queyras.

² La santé et la qualité de vie ; l'agriculture, le foncier et le développement des circuits-courts ; le développement culturel, patrimonial, sportif et scientifique ; la transition énergétique et le développement durable ; le développement économique ; les services et la vie locale.

³ Le développement du numérique ; la réhabilitation de l'immobilier de loisirs ; la filière bois ; les stations et la diversification de l'offre.

⁴ Extrait du discours de clôture de la 6^e journée nationale des pôles métropolitains de Mme Estelle Grelier, secrétaire d'État chargée des collectivités territoriales le 28 juin 2016.

Les politiques renforçant l'attractivité du territoire constituent un bon exemple des actions mises en œuvre en priorité par les PETR et pôles métropolitains. C'est notamment le cas du PETR du pays du Ruffécois, comme nous l'a rappelé sa présidente, Mme Isabelle Auricoste : « *Nous avons créé un office de tourisme de pôle depuis deux ans* »¹.

Le tourisme en pays du Ruffécois - L'action du PETR et de l'office de tourisme en matière d'attractivité et de développement du territoire

L'office de tourisme est un établissement public à caractère industriel et commercial, administré par un comité de direction composé de représentants des élus du syndicat de pays et de membres socioprofessionnels.

Une convention cadre pluriannuelle 2015-2018 et des conventions d'objectifs annuelles lient le PETR du pays du Ruffécois et l'office de tourisme, dont les missions sont l'accueil et l'information des visiteurs, la promotion du territoire et la coordination des acteurs touristiques. Appliquée depuis le 1^{er} avril 2016 et gérée par le PETR avec l'aide de l'office de tourisme, la taxe de séjour est entièrement reversée à l'office de tourisme.

Source : Office de tourisme et PETR du pays du Ruffécois²

Les PETR qui valorisent tourisme et environnement souhaitent pouvoir, par ce biais, dynamiser l'ensemble des secteurs économiques de leur territoire.

La souplesse de la structure du pôle permet également des actions plus spécifiques en faveur du développement du territoire, comme l'indique M. Alain Roussel, président du PETR du pays d'Épinal : « *Nous avons obtenu la création de plusieurs pôles d'excellence rurale sur le bois – surtout le hêtre-, l'un sur le bois énergie, l'autre sur le bois de construction [...]. Les actions existent tant au niveau économique que touristique avec la maison du vélo sur le port d'Épinal, avec l'animation de la véloroute traversant l'ensemble du département.* »³ Le PETR du pays d'Épinal a par ailleurs obtenu le label « Pays d'art et d'histoire », qui lui permet de valoriser son action touristique.

¹ Extrait de l'intervention de Mme Isabelle Auricoste, présidente du PETR du pays du Ruffécois.

² Citations du rapport d'activité du PETR du pays du Ruffécois, présenté à la conférence des maires le 13 mars 2017 à Aunac sur Charente.

³ Extrait de l'intervention de M. Alain Roussel, président du PETR du pays d'Épinal au cours de la table ronde du 1^{er} décembre 2016.

Les pôles d'excellence rurale (PER)

Lancée en 2006, la politique des pôles d'excellence rurale (PER) constitue une des réponses du Gouvernement à la relance de l'activité économique française dans les territoires ruraux. Menée sous forme d'appels à projet nationaux permettant l'obtention du label PER, cette politique vise, grâce à une aide financière conjointe de l'État et de l'Union européenne, à soutenir des projets de développement économique situés, soit en zone de revitalisation rurale (ZRR), soit en-dehors des aires urbaines de plus de 30 000 habitants.

Déposés par des structures intercommunales réunissant des partenariats entre maîtres d'ouvrage publics et privés, les projets ont vocation à conforter le développement économique des territoires ruraux tout en permettant d'améliorer la vie quotidienne des populations. À l'issue des différentes vagues d'appels à projets lancés entre 2007 et 2011, deux générations de PER ont vu le jour et ont permis la labellisation de 642 PER. Ces projets concernent l'amélioration des services à la population (34%), le développement des filières agricoles et forestières (40%) et la valorisation des atouts des territoires ruraux et de leur patrimoine paysager (26%).

Source : CGET

Si certains pays devenus PÉTR ont été à l'origine directe de la création de pôles d'excellence rurale, d'autres ont soutenu la démarche en offrant aux projets de labellisation un appui technique direct ou indirect.

Le PER « Structuration de la filière bois-feuillus des Vosges », un PER cité par le Réseau rural national¹

Sélectionné au titre de la seconde vague de l'appel à projets et officialisé le 25 novembre 2012, le PER « Structuration de la filière bois feuillus des Vosges » porté par le Syndicat mixte du pays d'Épinal va réaliser plusieurs projets ambitieux qui ont pour enjeu de redynamiser la filière hêtre, en développant l'économie, l'emploi et l'innovation. En effet, le pays d'Épinal est au cœur de l'activité économique locale et connaît les difficultés de la filière bois feuillus.

Source : Réseau rural national

Enfin, les pôles se sont aussi investis dans les nouvelles technologies et le développement du numérique. Le pôle métropolitain du Sillon Lorrain a ainsi obtenu la labellisation « *French Tech* », tandis que celui de Strasbourg-Mulhouse-Colmar a été labellisé « écosystème remarquable -

¹ Le réseau rural national (RRN) est co-piloté par le ministère chargé de l'Agriculture, le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et l'Association des régions de France (ARF) : <http://www.reseaurural.fr>.

MedTech » reconnaissant son excellence en matière de santé et de techniques médicales innovantes.

B. POLITIQUES DE SOLIDARITÉ (SANTÉ, SERVICE PUBLIC, TRANSPORTS, SÉCURITÉ...)

Les politiques de solidarité sont également l'un des aspects les plus remarquables et les plus concrets des actions des territoires des projets. Certains PETR se sont notamment engagés avec l'Agence régionale de santé (ARS) autour d'un **contrat local de santé dont l'objectif est notamment le renforcement des soins de proximité** et l'amélioration des parcours de santé¹. C'est ainsi le cas du PETR du pays du Ruffécois, comme le précise sa présidente Mme Isabelle Auricoste : « *Nous voulons développer tous les outils sur un même périmètre [...] et gérons un contrat local de santé* ».

Les contrats locaux de santé

« Article L 1434-10 du Code de la santé publique – [...] IV- La mise en œuvre du projet régional de santé peut faire l'objet de contrats locaux de santé conclus par l'agence², notamment avec les collectivités territoriales et leurs groupements, portant sur la promotion de la santé, la prévention, les politiques de soins et l'accompagnement médico-social et social. »

Le Contrat local de santé (CLS) est un outil porté conjointement par l'Agence régionale de santé et une collectivité territoriale en vue de réduire les inégalités territoriales et sociales en matière de santé. Il est l'expression des dynamiques locales partagées entre acteurs et partenaires sur le terrain pour mettre en œuvre des actions au plus près des populations.

Ce dispositif a été introduit par la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires. Il repose sur une approche transversale, de la santé publique à la prévention, des soins jusqu'à l'autonomie, le tout articulé avec le secteur social. La loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé conforte le contrat local de santé comme mode de contractualisation entre ARS et collectivités locales pour décliner le projet régional de santé sur un territoire donné.

Plusieurs PETR se sont engagés – et s'engagent encore – dans cette politique de contractualisation³.

Source : Ministère chargé des Affaires sociales / Agences régionales de santé⁴

¹ Exemples : le contrat local de santé du pays Charolais Brionnais signé le 24 février 2014.

² Agence régionale de santé (ARS).

³ En Normandie, c'est ainsi un PETR qui a signé le 10 janvier 2017 le douzième contrat local de santé de la région (PETR du pays d'Argentan, d'Auge et d'Ouche).

⁴ ARS Normandie ; ARS Provence-Alpes Côte d'Azur ; ARS Centre : <https://www.ars.sante.fr/les-contrats-locaux-de-sante>.

Les statuts des PETR mettent principalement en exergue les politiques de solidarité qui favorisent le maintien ou la (re)construction d'un véritable lien social entre les habitants du territoire. Ainsi, certains pôles ont porté activement la mise en place **d'un transport à la demande**, tant pour limiter l'utilisation de la voiture individuelle que pour faciliter les démarches dans la ville-centre des personnes isolées ou à mobilité réduite¹.

De manière assez innovante, certains pôles ont également investi le champ de la sécurité, en contribuant par exemple aux frais de secours hélicoptéré de la sécurité civile durant la période estivale².

Certains PETR ont également été à l'origine du développement **des maisons de service public**, comme le PETR du pays d'Épinal : « *Nous avons ensuite étendu ce dispositif, qui fonctionne très bien, aux autres PETR du département : outre les 13 maisons de services au public sur notre territoire, les territoires voisins en comptent une dizaine.* »³

Les maisons de services au public (MSAP)

*« Les maisons de services au public ont pour objet d'améliorer l'accessibilité et la qualité des services, en milieu rural et urbain, pour tous les publics. Elles peuvent rassembler des services publics relevant de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs groupements, d'organismes nationaux ou locaux chargés d'une mission de service public, ainsi que les services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population. »*⁴

Début 2016, 420 maisons de services au public maillent le territoire. Une maison de services au public est généralement portée par une collectivité locale. Au niveau territorial, certaines structures sont fédérées et partagent d'ores et déjà leurs pratiques, leurs partenariats et leurs outils. L'animation territoriale est assurée, selon les cas, par des collectivités, des associations ou des préfetures à l'échelle locale, départementale, régionale ou nationale.

¹ C'est le cas du PETR du Doubs central avec le service « Tadou » : « Tadou est le service de transport à la demande qui a été créé pour répondre aux besoins de mobilité des habitants du PETR du Doubs central. Il permet aux usagers de se déplacer du lundi au samedi de 6 heures à 20 h 15 sur le Doubs central mais aussi de rejoindre l'agglomération de Besançon [...]. Le "forfait flexibilité" permet à l'utilisateur flexible sur les dates et horaires de ses voyages de demander à être regroupé sur un trajet correspondant déjà réservé par un autre voyageur. L'utilisateur paye alors un tarif unique de deux euros par voyage. Cette initiative vise à diminuer les émissions de gaz à effet de serre (GES). » (extrait des brochures d'information du PETR du Doubs central).

² Cf. statuts de l'ancien PETR Arlysère.

³ Extrait de l'intervention de M. Alain Roussel, président du PETR du pays d'Épinal.

⁴ Extrait de l'article 27 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations modifié par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et par la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

Pour faciliter l'accès à ses services, la maison de services au public peut être multiforme : implantations sur différents sites, service itinérant, permanences sur les marchés... Ses locaux peuvent être partagés avec ceux de la mairie, d'un centre social ou encore d'un bureau de poste. L'objectif est toujours de proposer aux habitants un service de proximité adapté à leurs contraintes, avec un interlocuteur privilégié à leur service.

Source : CGET¹

C. POLITIQUES DE COMPLÉMENTARITÉ (MUTUALISATIONS, SCOT...)

Alors que les collectivités ont subi ces dernières années une réduction historique de leurs dotations, **les pôles sont apparus comme des structures pertinentes pour réaliser des opérations en commun que les communes ne pouvaient plus financer de manière isolée et non concertée.**

Comme l'ont précisé nos collègues Françoise Gatel et Raymond Vall à l'occasion de la rencontre des présidents d'intercommunalité de l'Association des Maires de France, le 15 février 2017, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux constituent « *des espaces pertinents de mutualisation et de coopération entre les métropoles et les territoires* »² et sont de bons outils « *pour développer des mutualisations à géométrie variable selon les besoins.* »³

Les PETR ont ainsi souvent été cités en exemple pour leur rôle de « préfigurateurs » des bonnes pratiques en matière de schémas de mutualisation⁴. Les élus ruraux sont potentiellement les premiers bénéficiaires de ces mutualisations une fois mises en place : « *mutualiser est aussi un moyen pour les élus ruraux d'avoir des services plus étoffés et donc plus efficaces d'un point de vue technique...* »⁵.

Les récentes réformes territoriales n'ont fait que renforcer le besoin des collectivités en matière de mutualisation : « *Les collectivités territoriales ont en effet intérêt à la réussite de la mutualisation, soit pour éviter les fusions imposées*

¹ <http://www.cget.gouv.fr/dossiers/maisons-de-services-public> <https://www.maisondeservicesaupublic.fr>

² Intervention de M. Raymond Vall lors de la rencontre des présidents d'intercommunalité, organisée par l'AMF le 15 février 2017, citée par la revue « Maires de France » dans son numéro de mars 2017.

³ Intervention de Mme Françoise Gatel lors de la rencontre des présidents d'intercommunalité, organisée par l'AMF le 15 février 2017, citée par la revue « Maires de France » dans son numéro de mars 2017.

⁴ « La mission a pu constater une mobilisation encore limitée mais croissante pour l'élaboration du schéma de mutualisation [...]. L'élaboration du schéma de mutualisation doit d'abord être conçue au service du projet communautaire [...], à l'instar de la disposition introduite pour les pôles d'équilibre territorial et rural, la démarche ne saurait prendre tout son sens sans être élargie, au besoin dans un second temps, aux syndicats et établissements publics rattachés. ». Rapport de l'IGF et de l'IGA, « Les mutualisations au sein du bloc communal », décembre 2014.

⁵ Fabien Bottini, « Les procédés de mutualisation au sein du bloc communal » AJDA n° 3/2016, 1^{er} février 2016.

par l'État, soit pour en maîtriser les formes et le calendrier dans le but de dégager des marges de manœuvre financières nouvelles pour elles-mêmes. »¹.

Certains PETR ont même permis d'avancer plus rapidement sur l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCOT) : à ce jour, de nombreux PETR sont désormais porteurs de SCOT².

Les Schémas de cohérence territoriale (SCOT)

Les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) ont remplacé les schémas directeurs, en application de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain. Le SCOT est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

Le SCOT est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement...il en assure la cohérence, tout comme il assure la cohérence des documents sectoriels intercommunaux : plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi), programmes locaux de l'habitat (PLH), plans de déplacements urbains (PDU), et des PLU ou des cartes communales établis au niveau communal.

Source : Ministère en charge de l'Aménagement du territoire

De leur côté, les pôles métropolitains ont permis de mettre en place des politiques de complémentarité que les structures administratives existantes n'étaient pas en mesure d'assurer seules : « *Le pôle métropolitain introduit davantage de souplesse dans la coopération métropolitaine car il permet d'associer, dans une nouvelle formule de coopération et sur des territoires très larges, des établissements publics de coopération* »³.

Les pôles permettent notamment d'offrir plusieurs services aux habitants de collectivités ne disposant pas de la capacité financière suffisante pour couvrir tant les nouvelles charges transférées par l'État que les nouveaux besoins exprimés par leur population.

¹ Vincent de Briant, maître de conférences à l'université Paris-Est Créteil, « La mutualisation à la croisée des chemins », dans « Pouvoirs Locaux », n° 109, janvier 2017.

² « Depuis le 30 octobre 2014, le SCOT du pays Charolais Brionnais est le premier SCOT de pays approuvé en Saône-et-Loire. » Extrait des documents d'information du PETR du pays Charolais Brionnais.

³ Michel Verpeaux, « Les collectivités territoriales et la décentralisation », 10^e éd., La documentation française. L'avantage est naturellement la souplesse d'intervention de ces structures basées sur le volontariat car le pôle « se crée sur le mode du volontariat des EPCI, les assemblées délibérantes de chaque EPCI se prononçant par délibérations concordantes sur l'intérêt métropolitain des compétences transférées au pôle métropolitain. » Ibid.

Comme l'indique notre collègue Jean-Claude Boulard, président du pôle métropolitain Le Mans-Sarthe : « *Les compétences mises en avant sont la mobilité, la santé, en s'appuyant sur le plan climat, l'InterSCOT et l'ingénierie pour les communautés de communes membres du pôle métropolitain. Il s'agit de leur offrir un niveau de services qu'aucune d'entre elles ne pourrait financer, et ce pour 0,80 centime d'euro par habitant. Cela permet d'alléger de manière importante la participation financière demandée aux ruraux.* »

II. UNE SOUPLESSE D'ADAPTATION AUX MUTATIONS INSTITUTIONNELLES ET ÉCONOMIQUES

Contrairement aux nouvelles intercommunalités - dites XXL - imposées par la loi, la création des PETR et des pôles métropolitains ne relève d'aucune obligation mais d'un choix délibéré des EPCI qui souhaitent fédérer leurs actions autour d'un territoire et de projets communs. Cette souplesse est pour nombre d'entre eux une véritable force, comme le rappelle le directeur de l'ANPP : « *Les PETR sont une démarche ascendante et volontariste des EPCI portant conjointement des actions de développement local sur un territoire pertinent, avec une vision prospective d'aménagement du territoire...* ».

A. RESTRUCTURATIONS TERRITORIALES ET NOUVELLES COMPÉTENCES

Les réformes territoriales incitent les territoires de projets à se recomposer en fonction de la nouvelle carte intercommunale. Ainsi les PETR eux-mêmes sont parfois appelés à fusionner et/ou à intégrer de nouvelles intercommunalités. C'est le cas du PETR du Centre-Ouest Aveyron, créé et agrandi en reprenant les périmètres d'anciens pays et communautés.

De même, **la nouvelle répartition des compétences entre collectivités territoriales a eu des effets directs et indirects sur les territoires de projets.** Plusieurs PETR ont ainsi repris la compétence urbanisme. C'est notamment le cas des PETR qui portaient déjà les projets de Schéma de cohérence territoriale (SCOT), tel le PETR du pays Charolais Brionnais¹. Forts de l'expérience acquise lors de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale, ils ont pu ainsi plus facilement mettre en place des services mutualisés rapidement opérationnels.

¹ « Depuis le 1^{er} juillet 2015 (loi ALUR), certaines communes ne bénéficient plus de l'instruction des autorisations d'urbanisme par la Direction départementale des territoires (services de l'État). Un service d'urbanisme mutualisé a donc été mis en place par le PETR du pays Charolais Brionnais, afin d'instruire les dossiers des communes concernées [...]. Une autorisation d'urbanisme est délivrée, dans le respect des règles prévues par le document d'urbanisme de la commune. Ces documents (plan local d'urbanisme, carte communale) sont eux-mêmes encadrés par le SCOT du pays Charolais Brionnais ». Extrait des documents d'information du PETR du pays Charolais Brionnais concernant l'urbanisme.

Dans certaines régions, le PETR apparaît comme l'espace de mutualisation le plus adapté pour reprendre efficacement cette compétence tout en permettant une mutualisation à plus grande échelle, comme le précise notre collègue Franck Montaugé en introduction de la table ronde : « À côté des collectivités, les PETR, les pôles métropolitains et les syndicats doivent faciliter l'exercice des compétences dévolues par la loi aux collectivités et aux intercommunalités [...]. Président d'un PETR, j'ai organisé l'instruction mutualisée de l'urbanisme opérationnel, ce qu'une simple communauté de communes ne peut faire. »

B. DES TERRITOIRES INSCRITS DANS L'EUROPE

Selon l'Association nationale des PETR et des pays (ANPP), 90% des projets des programmes Leader (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale) sont portés par des pays ou PETR.

L'approche Leader et les Groupes d'action locale (GAL)

Au cours des vingt dernières années, l'approche « Liaison entre actions pour le développement de l'économie rurale » (Leader) en matière de développement local mené par les acteurs locaux, financée par les fonds structurels et le fonds européen agricole pour le développement rural, a amené les acteurs ruraux à envisager le potentiel de leur région sur le long terme. L'approche Leader, qui bénéficie d'un soutien continu de la part de l'Union européenne depuis 1991, est devenue un pilier de la politique de développement rural. L'initiative est confiée aux acteurs locaux et menée par les Groupes d'action locale (GAL).

Les GAL sont composés de représentants des intérêts socio-économiques locaux publics et privés, tels que les entrepreneurs et leurs associations, les autorités locales, les associations rurales ou de quartier, les groupes de citoyens (par exemple les minorités, les personnes âgées, les associations hommes/femmes et de la jeunesse, les entrepreneurs, etc.), les organisations communautaires et volontaires, etc. Lors de la décision sur les sélections, au moins 50% des voix doivent avoir été exprimées par des partenaires autres que les pouvoirs publics et aucun groupement d'intérêt ne peut recueillir plus de 49% des voix.

Source : Commission européenne - Présentation de la politique de cohésion 2014-2020 - « Le développement local mené par les acteurs locaux » - Mars 2014

Les PETR ont une dimension et une organisation particulièrement adaptées aux lignes directrices fixées par les stratégies Leader. Leur périmètre est assez vaste pour favoriser une cohérence du projet territorial tout en restant proche des acteurs publics et privés susceptibles de porter les futurs projets de développement territorial.

En outre, ils disposent de la masse critique en termes de ressources humaines, financières et économiques que l'Union européenne privilégie pour soutenir efficacement une stratégie de développement durable. Les PETR sont à ce titre des porteurs naturels des projets Leader.

Quelques exemples de PETR porteurs de projets Leader

Pour le **PETR du pays de Retz**, retenu comme territoire Leader 2014-2020, deux grands axes stratégiques ont été retenus : 1) Environnement - mobilité - transition énergétique 2) Solidarités territoriales et humaines.

Pour le **PETR du pays du Val d'Adour**, les enjeux du nouveau programme LEADER ciblent « le développement de l'activité économique, de l'emploi et de la qualité de vie en Val d'Adour ».

Pour le **PETR du pays du Lunévillois**, le thème retenu « en concertation avec les acteurs privés et publics du territoire » est celui du « renforcement de l'économie locale » avec quatre actions que le groupe d'action locale souhaite financer : la structuration des filières des circuits courts alimentaires, la valorisation économique des ressources naturelles, le développement de l'économie touristique, la valorisation et le développement des savoir-faire locaux.

Source : Présentation des projets Leader des PETR du pays de Retz, du pays du Val d'Adour et du pays du Lunévillois.

CHAPITRE III : ANTICIPER LES DIFFICULTÉS ET PRÉPARER L'AVENIR

I. LES DÉFIS À RELEVER

Pour parvenir à la construction d'un territoire de projets, qu'il soit urbain ou rural, les élus doivent analyser au préalable les différentes questions qu'une telle structure soulève : pertinence du projet initial au regard des structures préexistantes, identification et adaptation du besoin, compréhension des méthodes de gouvernance, identification des sources de mutualisation, mise en place d'une contractualisation efficace avec l'ensemble des partenaires.

A. LE PIÈGE DU MILLE-FEUILLES TERRITORIAL

Le maintien des anciens pays sous la forme de PETR alors même que se constituent de grands ensembles intercommunaux –désormais surnommés « intercommunalités XXL »- a suscité plusieurs critiques pour sa complexité, son manque de logique et son coût. Comme le résume un article publié en 2014 dans *La Semaine Juridique* : « *La simplification du fameux "mille-feuilles territorial" n'est pas pour demain. Alors que la procédure de création des pays avait été supprimée par la loi du 16 décembre 2010, la loi du 27 janvier 2014 crée un remplaçant, le pôle d'équilibre territorial et rural, doté de plusieurs structures internes et chargé d'élaborer un projet de territoire. Il n'est pas un outil de développement mais un établissement public de plus, le législateur n'ayant pas su arbitrer entre une logique communale et une logique intercommunale.* »¹

Si le PETR ou le pôle métropolitain est un outil pertinent pour porter un projet de territoires, **il est en revanche inutile de le créer sans projet préalable ou de le maintenir si une autre structure finit par le suppléer entièrement sur le même territoire.** C'est ainsi, tout naturellement, que la création de nouvelles intercommunalités a parfois permis la fusion de certaines intercommunalités et du – ou des – PETR qui les liaient².

Le pôle ne doit donc pas être perçu comme une instance administrative supplémentaire, mais comme une structure porteuse d'un projet que nulle autre organisation administrative existante ne peut porter.

¹ « Le pays est mort... vive le pôle d'équilibre territorial et rural ! » par Hélène Pauliat, *La Semaine Juridique - Éditions administrations et collectivités territoriales* n° 8 - 24 février 2014.

² Le PETR d'Arlysère a ainsi été fusionné au 1^{er} janvier 2017.

Il est donc essentiel, pour éviter l'écueil du mille-feuilles territorial, de bien vérifier en amont de sa création qu'aucune autre structure ne peut le remplacer¹.

Le PETR n'est pas un échelon administratif supplémentaire. Il est un espace de coopération et de mutualisation, un espace de concertation entre élus (à travers la conférence des maires), intégrant notamment la société civile (à travers le conseil de développement). Le PETR permet bien souvent de simplifier le mille-feuilles territorial en rassemblant des syndicats préexistants ou en évitant la création de nouveaux. Ainsi, nous pouvons citer le PETR du pays de Langres, **qui rassemble en une seule structure des compétences qui sont ailleurs portées par des institutions séparées, toutes synonymes de surcoûts** : syndicat économique, syndicat touristique, syndicat porteur de SCOT...

La stratégie des territoires de projets est donc bien la simplification, et non une énième extension du mille-feuilles territorial.

B. LA CONSTRUCTION DU PROJET (COHÉRENCE, ADAPTATION...)

Les pôles ont un rôle structurant au sein d'un territoire en redonnant un sens et une direction à des aides et à des compétences parfois clairsemées. Comme l'indique Michael Restier, directeur de l'ANPP : *« Ils mettent en cohérence les soutiens financiers de l'État, de la région, du département et des fonds européens »*.

Leur périmètre d'action est suffisamment large pour favoriser l'émergence d'une vision stratégique tout en permettant un travail de proximité. En matière d'ingénierie de projets, le directeur du PETR du Perche rappelle ainsi : *« Nous sommes capables d'avoir cette vision transversale, de remettre en perspective les atouts et les stratégies avant de les traduire en programmes d'action. »*

Le projet doit toutefois avoir été mûri et réfléchi en intégrant notamment les objectifs du futur territoire mais également son organisation et sa gouvernance.

C. LA QUESTION DE LA GOUVERNANCE

La loi prévoit un certain nombre d'outils techniques pour assurer une gouvernance efficace des pôles. Pour ce qui est des PETR, l'ANPP rappelle ainsi que : *« La coordination territoriale est assurée par la conférence des maires et le conseil de développement, qui regroupent les forces vives du territoire. »*

¹ Cela revient de fait à vérifier de manière systématique que le projet ne peut être porté – ou repris – ni par une logique communale, ni par une logique départementale ou intercommunale existante ou à réorganiser.

Créés à l'origine par la loi n° 99-533 d'orientation sur l'aménagement et le développement durable des territoires du 25 juin 1999 (dite « loi Voynet »), les conseils de développement permettent d'apporter aux élus un éclairage citoyen et l'expertise des acteurs socio-économiques locaux. Ils permettent d'associer les habitants aux choix et aux débats des collectivités. Consacrés désormais par l'article 88 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (dite loi NOTRe), **les conseils de développement sont devenus un élément essentiel de la gouvernance des PETR**, gages de compréhension et d'adhésion de la **population locale**. La souplesse du cadre juridique permet une grande adaptabilité du fonctionnement des conseils, laquelle varie fortement d'une structure à l'autre. Les conseils de développement se regroupent dans le cadre de la Coordination nationale des conseils de développement (CNCD), qui leur offre un espace d'échanges de bonnes pratiques et de réflexion.

Le conseil de développement

Extrait de l'article L. 5741-1 du Code général des collectivités territoriales

« Un conseil de développement territorial réunit les représentants des acteurs économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs du pôle d'équilibre territorial et rural. Il est consulté sur les principales orientations du comité syndical du pôle et peut donner son avis ou être consulté sur toute question d'intérêt territorial.

Le rapport annuel d'activité établi par le conseil de développement fait l'objet d'un débat devant le conseil syndical du pôle d'équilibre territorial et rural. Les modalités de fonctionnement du conseil de développement sont déterminées par les statuts du pôle d'équilibre territorial et rural. »¹

Pour Mme Bégorre-Maire, directrice du PETR du Lunévillois, les conférences des maires, obligatoires dans les PETR, sont des lieux qui favorisent l'émergence de projets structurants pour le territoire : « Cela empêche de retenir un projet communal qui n'est pas structurant pour le territoire »².

¹ Ces conseils ont été étendus aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants par l'article 88 de la loi NOTRe codifié à l'article 5211-10-1 du Code général des collectivités territoriales. En théorie, le conseil de développement d'un PETR peut donc recouvrir des périmètres également couverts par des conseils de développement rattachés à des EPCI sans pour autant se superposer : « Les conseils de développement mis en place dans les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants sont donc amenés à se prononcer sur des enjeux spécifiques à ces EPCI à fiscalité propre et concernant des périmètres plus restreints que ceux constitués au sein d'un PETR. ». Réponse du ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales à la question écrite n° 22 899 de M. Raymond Vall, sénateur du Gers, publiée le 24 novembre 2016 dans le JO du Sénat.

² Mme Odile Bégorre-Maire, directrice du PETR du Lunévillois, citée par la revue *Le Journal des Maires* en mai 2017.

La conférence des maires

Extrait de l'article L. 5741-1 du Code général des collectivités territoriales

« Une conférence des maires réunit les maires des communes situées dans le périmètre du pôle d'équilibre territorial et rural. Chaque maire peut se faire suppléer par un conseiller municipal désigné à cet effet.

La conférence est notamment consultée lors de l'élaboration, la modification et la révision du projet de territoire. Elle se réunit au moins une fois par an. »

Localement, cette recherche de cohérence se double d'initiatives locales originales à l'échelle régionale : *« En Occitanie, le dialogue se fait au sein de l'Assemblée des territoires, rassemblant tous les PETR, les métropoles et la région »*¹.

L'Assemblée des territoires en région Occitanie

Le vendredi 4 novembre 2016, la région Occitanie a organisé « la première session de l'Assemblée des territoires, un ambitieux dispositif de démocratie territoriale, unique en France, un espace de dialogue entre les territoires et le conseil régional et entre les territoires. Cet organe consultatif a pour vocation d'inscrire l'action régionale dans la proximité et de faciliter la mutualisation des expériences entre les territoires et la diffusion de l'innovation.

L'Assemblée des territoires est constituée de 158 élus locaux ne siégeant pas au conseil régional, désignés de façon paritaire par les territoires de projets (pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, pays, EPCI,...), avec la volonté d'être en adéquation avec les « territoires vécus ». Ses modalités de fonctionnement, qui devront être souples et innovantes, seront définies collectivement en veillant à favoriser la co-production et l'opérationnalité de cette instance. Les élus se réuniront notamment lors de sessions d'une journée (une plénière et des ateliers de travail), au cours desquelles ils échangeront et débattront avec les élus régionaux sur des thématiques et sujets intéressant le développement territorial.

Source : Cahier n° 1 de l'Assemblée des territoires de la région Occitanie

Certains pôles métropolitains ont opté pour une gouvernance alternée, qui favorise le travail en commun et le consensus. C'est notamment le cas du pôle métropolitain Strasbourg-Mulhouse-Colmar ou de celui du Sillon Lorrain, comme l'a rappelé son président lors de la table ronde: *« Notre gouvernance est partagée, car le mandat de six ans est découpé en quatre tranches de dix-huit mois, avec une alternance régulière qui n'a jamais posé de problèmes. Jusqu'à présent, toutes nos décisions ont été prises à l'unanimité, dans une atmosphère beaucoup plus détendue. »*

¹ Exemple cité par M. Michael Restier, directeur de l'ANPP.

La souplesse de la structure favorise bien entendu la recherche du consensus par une gouvernance et une organisation administrative qui s'adaptent aux besoins locaux, ainsi que le rappelait, le 28 juin 2016, la secrétaire d'État aux collectivités territoriales, s'adressant aux représentants des pôles métropolitains : « Ainsi, certains d'entre vous ont décidé de dédier une équipe au pôle, tandis que d'autres ont privilégié la mise à disposition formelle ou informelle d'agents »¹.

Les pôles doivent également régulièrement adapter leur gouvernance en fonction des modifications de leur périmètre, modifications qui ont nécessairement comme conséquence un changement de composition de leurs instances représentatives.

¹ Extrait du discours de clôture de la 6^e journée nationale des pôles métropolitains, le 28 juin 2016, par Mme Estelle Grelier, secrétaire d'État chargée des collectivités territoriales.

Comment organiser la gouvernance d'un pôle métropolitain ? Le cas du pôle métropolitain Grand Lyon/Saint-Etienne/Viennagglo/CAPI Porte de l'Isère - 2015



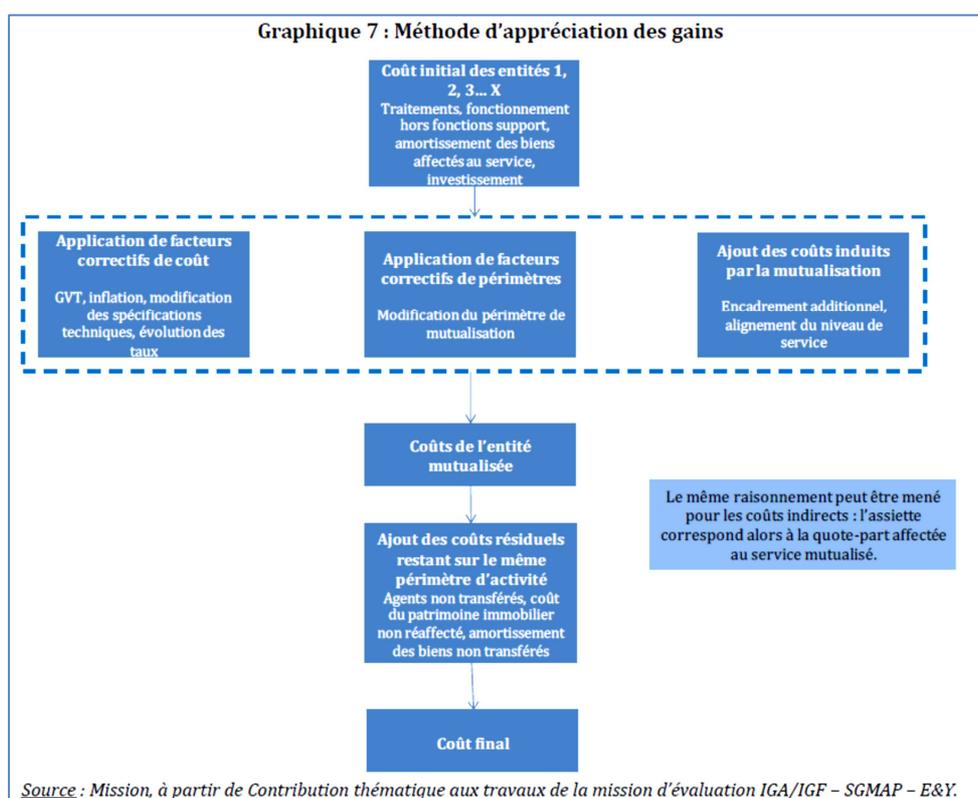
Source : Pôle métropolitain (Grand Lyon / Saint-Etienne/Viennagglo/CAPI Porte de l'Isère) – 2015¹.

¹ À noter que le pôle métropolitain a étendu son périmètre à deux nouvelles communautés en 2016.

D. LES MUTUALISATIONS « GAGNANT-GAGNANT » À RÉALISER

Plusieurs études et rapports récents ont rappelé les pièges potentiels que renfermaient les opérations de mutualisation. Celles-ci ne sont pas forcément immédiatement génératrices de gains de productivité ou d'économies pour les collectivités concernées. Des surcoûts sont parfois constatés à l'issue de la mise en place, liés à un manque d'anticipation ou de réorganisation (maintien de doublons) ou par excès d'ambition (mutualisation accompagnée d'une augmentation de l'offre de service globale).

Comme l'indique le rapport conjoint de l'Inspection générale de l'administration (IGA) et de l'Inspection générale des finances (IGF) de décembre 2014 : si « *la mutualisation permet rapidement des économies sur des dépenses doublonnées* », en revanche, « *les processus de mutualisation génèrent des coûts qui viennent réduire les économies* »¹.



Pour être à la fois effectives et efficaces, les mutualisations opérées par les pôles doivent pouvoir être anticipées et expliquées tant auprès des populations qu'auprès des agents concernés. Cette réalité nécessite bien souvent un travail pédagogique d'accompagnement et d'explication de la part des élus et des responsables administratifs.

¹ « *Les mutualisations au sein du bloc communal* », rapport de l'IGF et de l'IGA, décembre 2014, p. 28.

E. RÉUSSIR LA CONTRACTUALISATION

Comme l'indique le président du PETR du Perche : « *Il faut une ingénierie solide pour travailler de pair avec l'État : c'est la force de nos PETR* ». ¹ Le périmètre des pôles favorise un dialogue efficace, solide et équilibré avec les partenaires des collectivités. Cela peut passer formellement par une contractualisation avec l'État ou par un partenariat dans le cadre des contrats de plan État-Région ou de projets *ad hoc* soutenus localement². **Les PETR et pôles métropolitains deviennent ainsi des interlocuteurs de plus en plus privilégiés des régions et des départements dans le cadre de coopérations locales.** Les actions susceptibles d'être réalisées par le biais de ces contrats ou partenariats sont ainsi aussi riches que diverses.

Quelques exemples de contractualisation : le cas du PETR du pays du Ruffécois

Le contrat de ruralité 2017-2020 : ce contrat est un dispositif d'accompagnement financier des projets menés par les acteurs publics dans les territoires ruraux [...]. L'adhésion du PETR du pays du Ruffécois au contrat de ruralité s'inscrit pour les élus dans la continuité d'une volonté de prendre en main l'avenir de leur territoire. En effet, les différents outils portés par le PETR, SCOT, Leader, CLS, office de tourisme intercommunautaire, sont tous développés dans ce même périmètre et mis en cohérence à partir d'une vision partagée des orientations à mettre en œuvre. Ce contrat, signé le 16 décembre 2016 à Saint-Amant de Boixe, associe, en plus de l'État, du PETR et des 4 EPCI adhérents, l'office de tourisme intercommunautaire du pays Ruffécois, les 3 chambres consulaires de Charente et la Caisse des dépôts et consignations.

Le contrat régional de développement durable (CRDD) : la région Poitou-Charentes a mis en place depuis 1995 une politique contractuelle avec les pays en vue de réaliser des projets de développement structurants par le biais d'une gestion des dossiers au plus près du terrain. Cette politique se poursuit avec la région Nouvelle Aquitaine. Le CRDD couvre la période 2014-2016, pour un montant de 1 823 000 euros, et a été reconduit sur avenant pour 2017-2019.

Le contrat de cohésion permet au département de la Charente et au pays du Ruffécois de s'engager conjointement dans une politique concertée et dynamique de cohésion sociale et territoriale sur le pays du Ruffécois [...]. Le contrat actuel couvre la période 2015-2017. Il est de 150 000 euros et est consacré aux projets du pays et au soutien de la mission locale Arc Charente³.

Source : PETR du pays du Ruffécois

¹ M. Jean-Pierre Jallot, président du PETR du Perche, cité par la revue *Le Journal des Maires*, mai 2017.

² Le rapport d'activité 2016 du PETR du pays du Ruffécois cite l'exemple de l'aménagement du site néolithique de Tusson, réalisé en partenariat avec la Direction régionale des affaires culturelles (DRAC).

³ Loin d'être un cas isolé, cet exemple de contractualisation départementale se retrouve dans d'autres régions de France. Les PETR deviennent les acteurs naturels de la contractualisation avec les départements. Ainsi, le plan de développement Haute-Garonne 2016-2021 se décline notamment sous la forme de « contrats de territoire » signés avec plusieurs PETR locaux.

II. DES TERRITOIRES À REPENSER ?

La souplesse des territoires de projets se heurte toutefois aux rigidités de la cartographie administrative lorsqu'il s'agit de contractualiser, de se restructurer ou de trouver de nouveaux partenaires. Notre collègue Georges Labazée a pu le constater dans sa région : « *Quand le périmètre d'un PETR s'étend sur plusieurs régions et départements, cela pose problème dans les rapports avec l'État.* »¹. De fait, la question des frontières administratives et celle du difficile équilibre à trouver entre zones rurales et zones urbaines influencent le devenir des territoires de projet et leur relations tant avec l'État qu'avec les autres collectivités territoriales.

A. L'IMPACT DES RÉORGANISATIONS TERRITORIALES : DES RAPPROCHEMENTS À OPÉRER (RÉGIONS, DÉPARTEMENTS ET INTERCOMMUNALITÉS...)

« *Sur des territoires ruraux, les relations entre métropoles, agglomérations et EPCI via les PETR nécessitent la médiation des régions.* » explique notre collègue Franck Montaugé, citant durant la table ronde divers instruments de coordination régionale : Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET), Schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (SRESRI).

Les schémas régionaux : instruments de coordination entre territoires

Le SRDEII : « *Article L 4251-13 du CGCT² - La région élabore un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. Ce schéma définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Il définit les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire, en s'appuyant notamment sur les propositions formulées au cours des conférences régionales de l'économie sociale et solidaire. Le schéma organise, sur le territoire régional, la complémentarité des actions menées par la région en matière d'aides aux entreprises avec les actions menées par les collectivités territoriales et leurs groupements [...]* ».

Le SRADDET : « *Article L 4251-1 du CGCT - La région, à l'exception de la région Ile-de-France, des régions d'outre-mer et des collectivités territoriales à statut particulier exerçant les compétences d'une région, élabore un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.*

¹ Extrait de l'intervention de M. Georges Labazée, sénateur des Pyrénées-Atlantiques, lors de la table ronde du 1^{er} décembre 2016.

² Code général des collectivités territoriales.

Ce schéma fixe les objectifs de moyen et de long termes sur le territoire de la région en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets [...] ».

Le SRESRI : *« Article L 214-2 du Code de l'Éducation – [...] Dans le respect des stratégies nationales de l'enseignement supérieur et de la recherche, la région élabore, en concertation avec les collectivités territoriales et leurs groupements compétents, un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Ce schéma vise à définir des orientations partagées entre la région et les autres collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale et de ses priorités d'interventions [...] ».*

Cette nécessaire interaction entre les régions et les territoires de projets a été rappelée lors de la 6^e journée nationale du réseau des pôles métropolitains : *« C'est en ce sens que Philippe Richert, président de la région Grand-Est, président de l'Association des régions de France, voit dans les pôles métropoles les partenaires naturels des régions pour l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies territoriales durables et compétitives, notamment lors de l'élaboration des nouveaux schémas prescriptifs (SRADDET et SRDEII) »¹.*

Le rôle des départements comme éventuelles « charnières »² est régulièrement évoqué pour permettre un dialogue équilibré entre les collectivités et les nouvelles grandes régions.

Enfin, la création des nouvelles intercommunalités dites « XXL » a parfois comme conséquence la transformation de PETR en communauté de communes – ou tout au moins conduit à leur réorganisation mutuelle – au nom de la rationalisation de l'action publique territoriale. Comme l'indique Alain Roussel, président du PETR du pays d'Épinal : *« La fusion des communautés de communes devrait aboutir à l'émergence d'une communauté d'agglomération très importante. En quelque sorte, c'est nous qui en sommes à l'origine. »*

Parfois, ces mêmes intercommunalités XXL nécessitent l'agrandissement ou la fusion de PETR existants pour permettre une action coordonnée à plus grande échelle³.

¹ Extrait du communiqué de France Urbaine publié sur son site internet à l'occasion de la 6^e journée nationale du réseau des pôles métropolitains, le 28 juin 2016 à Paris : <http://franceurbaine.org/poles-metropolitains-coeur-strategies-regionales>.

² Terme utilisé par notre collègue Franck Montaugé lors de la table ronde.

³ « De plus, des réflexions sont actuellement en cours sur des fusions de PETR dans notre département, auxquelles je participe en qualité de rapporteur de la CDCI ». Extrait de l'intervention de M. Alain Roussel, président du PETR du pays d'Épinal.

B. L'IMPACT DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES - LE CAS DE L'URBANISME

Le transfert des compétences en matière d'urbanisme a largement modifié le rôle des structures intercommunales en France. Plusieurs communes ne disposant ni des moyens humains, ni des moyens financiers pour assurer cette compétence, l'urbanisme est désormais pris en charge par les intercommunalités¹.

Plusieurs PETR et pôles métropolitains se sont pleinement associés à cette démarche, de manière directe ou indirecte. En tant que président de la métropole du Grand Nancy et du pôle du Sillon Lorrain, M. Alain Rossinot rappelle ainsi : *« L'ingénierie, qui témoigne de la carence dans laquelle se trouve notre pays, a été délaissée avec la forte accélération des mutations. Par exemple, les permis de construire étaient dévolus au maire depuis les lois Defferre, mais les communes ne s'étaient jamais soucies de l'ingénierie pour les préparer. Tout était validé par l'État. La situation a changé quand ce dernier a refusé de remplir ce rôle sous la restriction de personnels. On a alors commencé à mutualiser »*.

De même, plusieurs PETR, tel le pays Charolais Brionnais, ont pris la décision, dès la fin 2014, de créer un service d'urbanisme mutualisé afin de répondre *« à ce nouveau besoin des communes du territoire, en cohérence avec ses compétences liées à la planification (SCOT) et à la qualité des paysages »*².

C. LA QUESTION DES « ZONES INTERSTITIELLES »

À l'occasion des dernières réformes territoriales, les pôles métropolitains se sont agrandis à d'autres intercommunalités et englobent des zones rurales plus importantes que par le passé. De la même manière, les PETR couvrent également des zones urbaines.

À l'inverse, **certaines parties du territoire ne sont couvertes ni par un PETR, ni par un pôle métropolitain**, et ne se reconnaissent pas dans ces dénominations. L'absence de prise en compte de **ces zones interstitielles** pose des difficultés.

¹ À l'issue de l'entrée en vigueur de la loi ALUR du 24 mars 2014, les communes ayant la compétence urbanisme (instruction des autorisations du droit des sols) et appartenant à une intercommunalité de plus de 10 000 habitants ne bénéficient plus, à compter du 1^{er} juillet 2015, des services instructeurs de la Direction départementale des territoires. Voir également à ce sujet le rapport n° 181 (2016-2017) « Où va l'État territorial ? Le point de vue des collectivités », de M. Eric Doligé et Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales.

² Extrait de la présentation de la compétence urbanisme du PETR du pays Charolais Brionnais *« Service spécialisé dans l'application du Code de l'urbanisme en ce qui concerne le droit des sols, le service peut aussi renseigner les pétitionnaires avant le dépôt d'un dossier afin de conseiller sur l'ensemble des démarches ou pendant son instruction pour apporter un complément d'information »*.

Le représentant du CGET lui-même l'a regretté : « *Les coopérations métropolitaines lancées par la Datar sont devenues les pôles métropolitains, que le CGET soutient comme il soutient les PETR, même si l'appellation de "pôles d'équilibre territoriaux" aurait suffi puisqu'il existe des espaces périurbains qui ne se retrouvent ni dans les pôles métropolitains, ni dans les PETR. Or, nous devons couvrir tout le territoire* »¹.

Cette crainte d'un « oubli » ou d'une mise à l'écart des zones interstitielles est bien connue des acteurs publics, y compris gouvernementaux². Il serait intéressant de veiller à ce que des outils adaptés puissent lever cette crainte en favorisant au mieux les méthodes de coopération, voire de meilleure intégration.

D. LA PÉRIURBANITÉ : UNE ZONE OUBLIÉE ?

Le périurbain, souvent défini comme un espace mixte entre les zones rurales et agricoles et les zones urbaines et résidentielles, se développe en France sans pour autant se reconnaître dans les structures administratives existantes. Il se construit pourtant comme un lieu de vie et un lieu de travail en pleine expansion.

« *Le périurbain, c'est l'urbain du point de vue économique et des emplois (près de 80% des actifs des communes périurbaines font des migrations alternantes hors de leur commune) et c'est le rural pour sa physionomie (les maisons sont à la campagne) et le cadre de vie (plus de 80% des terres utilisées par l'agriculture et la forêt, soit une proportion sensiblement égale à celle dans le rural isolé)* »³.

Certains experts ont pu craindre – et craignent encore – que les PETR et les pôles métropolitains, en opposant urbain et rural, ignorent la réalité croissante du monde périurbain : « *La dénomination de rural – introduite par le Sénat – est restrictive, alors que celle de "territorial" permet de prendre en compte le caractère "rurbain" croissant de la société française, les villes moyennes et petites et le périurbain, et de poursuivre la volonté de la loi Voynet de faire des pays des instances de coopération entre rural et urbain, alors même qu'un grand nombre des pays actuels sont aujourd'hui des pays composites (rural/urbain)* »⁴.

¹ Extrait de l'intervention de M. Philippe Matheron, responsable du pôle des systèmes territoriaux au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

² « *Des solidarités propres à chaque territoire doivent être tissées entre les pôles métropolitains et les espaces interstitiels qui sont à leur contact. En effet, ces espaces ne sont pas à négliger ; bien souvent, ils créent du liant entre les différents pôles qu'ils connectent, grâce notamment aux infrastructures de transport qui les traversent.* ». Extrait du discours de clôture de la 6^e journée nationale des pôles métropolitains, le 28 juin 2016, par Mme Estelle Grelier, secrétaire d'État chargée des collectivités territoriales.

³ Définition de Cavaillès et Schmitt, « *Les mobilités résidentielles entre villes et campagnes* » in Perrier-Cornet P (ed), *Repenser les campagnes*, Éditions de l'Aube-DATAR, 2002, cité par Gwenaél Doré dans « *Hors des métropoles, point de salut ?* » éd. L'Harmattan, 2017.

⁴ Gwenaél Doré, « *Hors des métropoles, point de salut ?* », éd. L'Harmattan, 2017.

Dans les faits, les différents intervenants de la table ronde du 1^{er} décembre 2016 ont pu démontrer que le caractère majoritairement rural des PETR - qui justifie le R de rural - n'empêche nullement les PETR de se structurer parfois autour de pôles urbains locaux¹ et de penser efficacement la périurbanité ou les liens entre monde rural et monde urbain. Plusieurs intervenants ont aussi souligné que, malgré son adjectif de « métropolitain », le pôle métropolitain comprend des zones périurbaines, « ruraines » ou rurales parfaitement intégrées au sein du pôle.

L'enjeu se situe donc plus autour des complémentarités et convergences possibles entre PETR et pôles métropolitains qu'autour de leur simple dénomination de « rural » ou « urbain ».

¹ Voir autour du chef-lieu urbain départemental.

CHAPITRE IV : LES CLÉS DE LA RÉUSSITE POUR DEMAIN

I. UN TEXTE SIMPLIFIÉ, INTÉGRATEUR ET COORDONNATEUR COMMUN ?

Les participants à la table ronde ont souligné les nombreux points communs entre PETR et pôles métropolitains mais certaines difficultés ont également été évoquées (une opposition rural/urbain parfois artificielle, des zones interstitielles éloignées des pôles, une périurbanité ou une « rurbanité » qui se sentent oubliées, une forme de complexité ou d'inadéquation de certains textes applicables aux pôles, etc.) ; même si, à ce stade, l'idée d'un texte unique pour les territoires de projets ne fait pas encore l'unanimité, tous souhaitent en revanche pouvoir préserver – voire renforcer – la souplesse des différentes structures.

A. PETR/PÔLES MÉTROPOLITAINS : COMMENT SIMPLIFIER LES STRUCTURES TOUT EN GARDANT LEURS SPÉCIFICITÉS ?

Afin de garantir un équilibre entre communes et intercommunalités XXL tout en permettant une véritable prise en compte des besoins de l'ensemble des élus et des structures intercommunales, plusieurs pratiques de « bonne gouvernance » ont été généralisées sur l'ensemble d'un territoire. C'est notamment le cas des chartes de gouvernance pour les intercommunalités, chartes qui pourraient être appelées à se développer sur l'ensemble d'un territoire en intégrant au maximum citoyens, élus et collectivités locales autour d'objectifs communs : « *Dans mon territoire, une charte de gouvernance et de coopération évite que les communes ou les élus ne se désintéressent de la vie de l'agglomération. C'est un enjeu de construction collective de l'intérêt communautaire¹.* »

Bien que correspondant à des logiques différentes, PETR et pôles métropolitains ne se concurrencent pas et parviennent à construire des projets complémentaires, comme le rappelle le PETR du pays d'Épinal : « *La région d'Épinal s'est engagée aux côtés des agglomérations de Metz, Nancy et Thionville dans une démarche de promotion commune au sein du réseau de villes du Sillon Lorrain. L'objectif de ce partenariat est la recherche d'un projet de développement solidaire, de complémentarités et d'accroissement de l'attractivité du territoire. Conscient de l'existence d'une réalité géographique et soucieux d'optimiser son dynamisme et de mettre en cohérence ses initiatives, le Sillon Lorrain œuvre pour la coordination en matière d'infrastructures de communication, d'économie, d'universités, mais aussi de développement durable, de culture ou de sport. Regroupant 138 606 habitants, le territoire du pays trouve sa cohérence*

¹ Extrait de l'intervention de notre collègue Franck Montaugé au cours de la table ronde.

autour du bassin d'emploi d'Épinal. En tant que préfecture des Vosges, Épinal est entourée d'une petite agglomération, puis de grandes zones rurales. L'enjeu du pays d'Épinal Cœur des Vosges est de favoriser les synergies entre le pôle urbain dynamique et les zones affaiblies par l'exode rural et la désindustrialisation. »¹

B. PENSER LA PÉRIURBANITÉ ET LA « RURBANITÉ »

Trouver le difficile équilibre entre zones rurales et zones urbaines est l'un des enjeux auxquels les territoires de projets sont confrontés. Notre collègue Henri Tandonnet l'a rappelé à juste titre dans son intervention : « *La péréquation entre les territoires ruraux et les métropoles devient problématique. Je ne veux pas du tout opposer ces territoires, mais les métropoles auront intérêt à avoir des territoires ruraux vivants pour abonder leur richesse. »*

Les baisses de dotations ont bien souvent artificiellement ravivé les anciennes oppositions entre ruralité et urbanité. Certains départements et centres-bourgs ruraux ont ainsi pu voir d'un œil inquiet la mise en œuvre des récentes réformes territoriales renforçant régions et métropoles. Les élus des pôles métropolitains en sont pleinement conscients et favorisent la mise en place de véritables synergies entre leur espace rural et leur espace urbain. Cette politique de complémentarité est ainsi un des axes de travail du pôle métropolitain Le Mans-Sarthe, comme l'indique son président, notre collègue Jean-Claude Boulard : « *Le conseil du pôle comprend majoritairement des représentants du monde rural, pour une population urbaine à 60% et rurale à 40%, avec un axe identique depuis le début : la complémentarité entre l'espace rural et l'espace urbain. Les métropoles doivent assumer ce choix pour changer leur image peu flatteuse dans le monde rural. »*

Toutefois, la gestion de ces zones à la limite du monde rural et du monde urbain pose la question de la nécessaire adaptation de notre organisation administrative. Un pôle doit-il nécessairement être « métropolitain » ou « rural », alors même que certains PETR englobent des zones urbaines denses et que des pôles métropolitains couvrent de vastes zones rurales ?

Ce paradoxe, vécu par plusieurs élus, plaide pour une plus grande souplesse des règles administratives. Ainsi, notre collègue Jean-Claude Boulard demande qu'on ouvre aux pôles métropolitains « *la possibilité d'accorder une dérogation, en cas de population rurale importante, pour assumer les fonctions des PETR »*.

¹ Extrait de la présentation du PETR du pays d'Épinal Cœur des Vosges : <https://www.lesmerveilleusesetinsolites.com/le-pays-d-art-et-d-histoire-du-coeur-des-vosges-1/le-petr-du-pays-d-epinal>

À défaut d'un texte unique pour les territoires de projets, cet assouplissement offrirait l'avantage d'une meilleure prise en compte des nouvelles réalités, rurales et urbaines, des pôles métropolitains et des PETR.

C. CONSACRER LA SOUPLESSE DE LA STRUCTURE

La force des PETR et des pôles métropolitains réside dans la souplesse de leur structure, comme le reconnaît la Direction générale des collectivités locales (DGCL) : « *Loin d'être imposés au niveau national, ces outils doivent résulter d'un projet local, ce qui les rapproche des communes nouvelles. Cette démarche des élus, féconde, est ensuite soutenue par l'État [...]. Comme leur mise en place ne résulte pas d'une contrainte, mais doit être voulue, leur fonctionnement est aisé.* »¹

Pour les participants à la table ronde, cette souplesse, gage de réussite, doit être préservée, voire renforcée, ce qui ne pourra s'effectuer de manière efficace qu'à l'initiative des élus locaux. « *Nous devons favoriser les démarches ascendantes et non la vision qui s'impose de haut en bas* », souligne notre collègue Éliane Giraud. Les PETR et les pôles métropolitains, malgré de multiples ressemblances en tant que territoires de projets, obéissent à des règles administratives différentes, dont certaines sont potentiellement sources de blocage.

C'est le cas du caractère ouvert ou fermé de ces syndicats qui limitent la possibilité d'une action positive et déterminante de partenaires tels que les départements ou les régions. Cette difficulté a notamment été soulevée par notre collègue Jean-Claude Boulard : « *Le PETR est soumis aux règles des syndicats fermés. C'est une absurdité! [...] Si vous voulez la mutualisation, il est indispensable de travailler avec les départements, d'autant que la mobilité, clé de la complémentarité entre l'espace rural et l'espace urbain, suppose l'intervention des AOT². Or, cela est impossible avec un syndicat fermé* ».

De fait, le département a toute sa place dans les territoires de projet. Notre collègue René Vandierendonck rappelait : « *Nous nous sommes battus pour que les départements ne soient pas enfermés dans le social et restent des collectivités territoriales de plein exercice. Ils doivent donc participer à l'ingénierie territoriale, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales* ». Cette présence des départements ou des régions fait naturellement débat et doit rester à l'initiative des acteurs locaux en étant une faculté d'association et en aucun cas une obligation susceptible de porter préjudice à la lisibilité des compétences respectives, a rappelé Marie-Françoise Perol-Dumont³.

¹ Extrait de l'intervention de M. Martin Lesage, chef du bureau des structures territoriales à la DGCL.

² Autorité organisatrice des transports.

³ « *Je suis réservée sur leur entrée dans les PETR. Est-ce le rôle des anciens pays que de faire doublon à des politiques conduites par des départements ou des régions ?* » Extrait de l'intervention de Mme Marie-Françoise Perol-Dumont.

II. UNE CONTRACTUALISATION OUVERTE ET CONCERTÉE

Une des clés de la réussite pour un territoire de projets, c'est également sa capacité à s'intégrer dans un environnement territorial et administratif pleinement intégré et coopératif : la contractualisation¹ est au centre de ce dispositif « gagnant-gagnant ».

A. CONTRATS DE RURALITÉ : LES CONDITIONS DE LA RÉUSSITE

Les contrats de ruralité répondent notamment aux besoins exprimés par les PETR et permettent le financement des projets qu'ils souhaitent porter pour leurs territoires. « *Les services de notre PETR ont rapidement vu l'intérêt de cette politique qui venait pour nous à point nommé* »².

Les PETR apparaissent comme l'échelle pertinente pour préparer les différents contrats de ruralité en lien avec les services de l'État, souvent représentés par l'un des 98 « référents ruralité » désignés au sein des préfectures départementales pour accompagner ces projets.

**Le contrat de ruralité :
un appui financier pour les territoires de projets en zone rurale**

À l'instar des contrats de ville, le contrat de ruralité coordonne les moyens financiers et prévoit l'ensemble des actions et projets à conduire en matière d'accessibilité aux services et aux soins, de développement de l'attractivité, de redynamisation des bourgs-centres, de mobilité, de transition écologique, ou encore de cohésion sociale.

Les contrats de ruralité sont conclus entre l'État (représenté par le préfet de département) et les présidents de pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) ou d'établissement public de coopération communale. Au sein d'un même département, plusieurs contrats pourront ainsi être signés.

Les contrats de ruralité sont conclus pour une durée de six ans, avec une clause de révision à mi-parcours.

¹ La contractualisation apparaît ainsi comme un « outil essentiel pour faire vivre ces pôles » pour reprendre les termes de Gwenaél Doré dans son ouvrage « Hors des métropoles, point de salut ? Les capacités de développement des territoires non métropolitains » paru aux éditions L'Harmattan en mars 2017.

² François Huwart, maire de Nogent-le-Rotrou, cité par la revue « Maires de France » dans son numéro de mars 2017. Le 24 novembre 2016 a été signé dans l'Eure-et-Loir le premier contrat de ruralité avec le PETR du Perche.

Les projets inscrits dans ces contrats pourront s'appuyer sur une partie du Fonds de soutien aux initiatives locales (FSIL)¹, ainsi que sur les financements de droit commun : volets territoriaux des contrats de plan État-Région (CPER), dotations d'équipement des territoires ruraux (DETR), dotations, aides spécifiques.

Le CGET est chargé de la préparation et du suivi de la mise en œuvre des comités interministériels aux ruralités. À ce titre, il anime le réseau des référents ruralité et appuie les préfets dans l'élaboration des contrats de ruralité.

Source : Commissariat général à l'égalité des territoires/ Ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales.

Plusieurs contrats de ruralité ont été signés depuis fin 2016, signe de l'intérêt suscité dans les territoires ruraux soucieux de sécuriser sur le long terme autant leur stratégie que le financement de leurs projets territoriaux².

B. LES PROGRAMMES EUROPÉENS ET LES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION (CPER) : LA NOUVELLE DONNE RÉGIONALE

Avec la nouvelle génération des programmes Leader et des plans État-Région, PETR et pôles métropolitains sont confortés dans leur action.

La nouvelle génération de contrats de plan État-Région 2015-2020 accompagne la réforme de l'organisation territoriale de la France engagée par le gouvernement. Pour répondre aux enjeux des six années à venir, cet outil est modernisé dans sa mise en œuvre [...]. L'État contractualisera ainsi une enveloppe totale de 12,5 milliards d'euros durant la période 2015-2020. Les CPER sont avant tout des catalyseurs des investissements. Ils sont nécessaires pour élever le niveau d'équipement des territoires, soutenir l'emploi et préparer l'avenir. Ils ont vocation à financer les projets exerçant un effet de levier pour l'investissement local. Par ailleurs, dans de nombreuses régions, les CPER contribuent à la mise en œuvre des fonds européens structurels et d'investissement, dont ils représentent une part importante des contreparties nationales.

Source : Ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales

¹ En 2017, le fonds de soutien à l'investissement local devrait mobiliser 216 millions d'euros pour les contrats de ruralité.

² « Environ 400 contrats de ruralité sont en préparation, dont une centaine sont prêts à être signés au cours du mois de décembre. Comme nous les relisons, nous constatons l'engouement qu'ils suscitent et la qualité du travail de préparation. Ces contrats exposent la réalité des projets envisagés pour les quatre prochaines années, puis pour les six années suivantes. Ainsi, les partenaires peuvent choisir lesquels ils financent. » Extrait de l'intervention de M. Philippe Matheron, responsable du pôle des systèmes territoriaux au Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET).

Certaines régions ont ainsi souhaité décliner localement le CPER en s'appuyant non seulement sur les communautés de communes mais aussi sur les pays et les PETR. C'est notamment le cas de la région Provence-Alpes Côte d'Azur (PACA), avec la création de contrats régionaux d'équilibre territorial.

Le contrat régional d'équilibre territorial en région PACA : enjeux et objectifs

Fin 2014, la région Provence-Alpes Côte d'Azur a souhaité construire une nouvelle politique contractuelle qui modernise ces dispositifs régionaux et les regroupe au sein d'un cadre contractuel unique. En effet, dans un contexte de mutations institutionnelles induites par la réforme territoriale, où les périmètres et les compétences de chaque échelon territorial peuvent et seront amenés à évoluer. Il était primordial de définir un dispositif simple permettant aux priorités régionales et locales de se conjuguer [...]. La région a donc créé par délibération, en février 2015, le contrat régional d'équilibre territorial [...]. Il accompagnera et favorisera les synergies entre le contrat de plan État-Région (CPER) 2015-2020, ses déclinaisons interrégionales (plan Rhône et Massif Alpin) et les fonds européens dont la région est désormais autorité de gestion.

Source : Région Provence-Alpes Côte d'Azur

Certains CPER fixent aussi parmi leurs priorités l'accompagnement ou l'émergence de nouveaux pôles. C'est ainsi le cas du contrat de plan État-Région de Franche-Comté, signé le 3 juillet 2015, où figure notamment comme objectifs la contractualisation avec les territoires tels que les PETR¹ et l'accompagnement des pôles et projets de pôles métropolitains².

Les pôles apparaissent donc de plus en plus comme un échelon territorial pertinent pour décliner localement les politiques régionales et européennes. C'est également le cas en matière de coopération transfrontalière, où des actions spécifiques doivent pouvoir être menées. À ce propos, M. André Rossinot rappelle dans son intervention : « *Pour tenir compte de la situation entre les territoires de la République et les zones frontalières au regard des politiques européennes, nous devons absolument développer du savoir, de l'influence et de la communication.* »

¹ « La région, au titre du CPER, soutiendra les projets suivants : contractualisation avec les territoires (à l'échelle des pays/PETR ou SCOT) : actions issues des PCET, équipements structurants de service : équipements culturels, équipements sportifs et de loisirs, équipements liés à l'enfance et la petite enfance, évolution des maisons de santé pluridisciplinaires en centres de ressources ; projets innovants créateurs d'activité, etc. ». Extrait du CPER 2015-2020 de la région Franche-Comté.

² « Accompagnement des pôles et projets de pôle métropolitain – Cette mesure vise à soutenir les projets d'intérêt métropolitain des trois pôles et projets de pôles (Centre Franche-Comté, Aire urbaine et Dijon-Besançon) hors ingénierie ». Extrait du CPER 2015-2020 de la région Franche-Comté.

C. LES CONTRATS DE RÉCIPROCITÉ : UN EFFORT DE RECONNAISSANCE MUTUELLE DES SPÉCIFICITÉS ET DES COMPLÉMENTARITÉS DES PÔLES RURAUX ET URBAINS

Pour dépasser l'antagonisme souvent artificiellement entretenu entre zones rurales et zones urbaines, certains territoires ont mis en place des « contrats de réciprocité », « expérimentés sur quatre territoires, puis pérennisés au sein du pacte État-métropole et avec les conventions territoriales métropolitaines. Le premier territoire à l'expérimenter est Toulouse, avec le pays Portes de Gascogne, suivi par Brest, avec le pays Centre-Ouest Bretagne ».¹

Ces contrats de réciprocité, dont l'objectif est de favoriser les synergies entre territoires de projets urbains et ruraux, sont appelés à se développer sur l'ensemble du territoire.

Les contrats de réciprocité : un lien entre monde rural et monde urbain

L'objectif des contrats de réciprocité ville-campagne est de constituer un processus de collaboration plus formalisé et reproductible afin que ces types de coopérations se généralisent à l'ensemble des territoires. L'idée est que la campagne contribue au développement de la ville, tout comme la ville contribue au développement de la campagne, dans une logique de « gagnant-gagnant ». Il s'agit également de garantir un certain équilibre dans le dialogue territorial entre espaces urbains, périurbains et ruraux. Les contrats de réciprocité sont une mesure expérimentale dans le sens où ils ne sont pas préalablement définis. L'objectif est de les co-élaborer, co-construire avec l'ensemble des acteurs concernés des deux territoires.

Les contrats de réciprocité sont nés en 2014, dans le cadre des Assises des ruralités organisées par le ministère du Logement et de l'Égalité des territoires. Quelques mois après le vote de la loi créant les métropoles, se posait en effet la question de la relation de ces deux nouveaux ensembles avec leur environnement proche. Plus tard, le comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015, décidait l'expérimentation de quatre « contrats de réciprocité ». Brest Métropole et le pays de Centre-Ouest Bretagne² figuraient parmi les quatre ensembles sélectionnés³ pour ébaucher cette nouvelle forme de coopération. C'est ce processus qui a abouti, le 4 novembre 2016, à la signature du premier contrat de réciprocité ville-campagne entre Brest Métropole et le pays Centre-Ouest Bretagne.

Source : Ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales – Décembre 2016

¹ Exemples cités par M. Michael Restier, directeur de l'ANPP.

² Transformé depuis lors en PETR.

³ Les trois autres ensembles étaient : Toulouse Métropole et le PETR Portes de Gascogne ; la communauté urbaine Creusot-Montceau et le Parc naturel régional (PNR) du Morvan ; Le Grand Lyon et Aurillac (source : CGET).

Certes, plusieurs pôles intègrent d'ores et déjà la question de l'équilibre entre rural et urbain au sein de leur environnement régional ou départemental. « *Le contrat entre l'État et la métropole du Grand Nancy comprend déjà un premier volet de réciprocité avec le sud de la Moselle* », a ainsi indiqué André Rossinot.

L'intérêt des contrats de réciprocité est donc de formaliser ces premières démarches locales tout en laissant les collectivités libres de choisir les éléments de complémentarité et d'entraide qu'elles souhaitent développer.

Par cette expérimentation pilotée par le CGET, l'objectif était notamment d'étendre les contrats de réciprocité à d'autres territoires volontaires, notamment dans le cadre de la clause de revoyure des contrats de plan État-Région 2015-2020¹. Il sera intéressant de voir comment se développent ces nouvelles formes de coopération au cours des trois prochaines années, et de pouvoir dresser un premier bilan exhaustif.

D. LES CONTRATS DE VILLE À RÉNOVER EN VUE DE MIEUX INTÉGRER LES PÔLES MÉTROPOLITAINS ET LA PÉRIURBANITÉ ?

« La politique de la ville est mise en œuvre par des contrats de ville conclus à l'échelle intercommunale entre, d'une part, l'État et ses établissements publics et, d'autre part, les communes et établissements publics à fiscalité propre concernés. Ces contrats sont signés par les départements et les régions. »²

Bâti sur trois piliers (cohésion sociale ; cadre de vie et renouvellement urbain ; développement économique et emploi) et conclu à l'échelle intercommunale pour six ans, le contrat de ville constitue désormais le cadre unique de l'intervention des pouvoirs publics dans les quartiers de la politique de la ville (QPV). Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) est chargé de la mise en œuvre de ces 435 contrats, qui formalisent l'ensemble des engagements des signataires au bénéfice des habitants des quartiers.

L'État et ses établissements publics, l'intercommunalité, les communes, le département et la région, ainsi que les autres acteurs institutionnels (organismes de protection sociale, acteurs du logement, acteurs économiques) et l'ensemble des acteurs de la société civile, en particulier les associations et les habitants des quartiers prioritaires, sont parties prenantes de la démarche contractuelle à chacune de ses étapes.

Source : CGET

¹ Source : <http://www.cget.gouv.fr/actualites/le-1er-contrat-de-reciprocite-ville-campagne-signe-dans-le-finistere>.

² Extrait de l'article 6 de la loi n° 2014-173 modifiée du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

La place des pôles métropolitains reste toutefois insuffisamment valorisée dans le cadre des contrats de ville, regrette notre collègue Jean-Claude Boulard : « *Dans quelle mesure les pôles métropolitains sont-ils des échelons de contractualisation ? Dans la nouvelle loi, ces pôles ont un peu été oubliés. Nous devons donc réaffirmer leur rôle en la matière.* »

À travers cette question sur l'avenir des contrats de ville et la place des pôles se pose bien entendu la problématique plus globale du financement des collectivités locales et de leurs projets. Lors de la table ronde, notre collègue André Rossinot a rappelé la position de France Urbaine : « *Nous souhaitons qu'une loi spécifique de financement des collectivités territoriales, à l'instar de la loi de financement de sécurité sociale, soit adoptée chaque année.* »

Tout en reconnaissant l'intérêt qu'aurait une loi spécifique, certains pôles métropolitains et PETR rappellent leurs spécificités - et leurs fragilités - en matière de financement : « *Nous sommes favorables à une loi de financement des collectivités, mais les PETR sont des syndicats et non des collectivités. Leur financement est fragile et dépend de tiers.* »¹

¹ Extrait de l'intervention de Mme Isabelle Auricoste, présidente du PETR du pays du Ruffécois.

CONCLUSION

Comme l'a rappelé à juste titre notre collègue Bernard Delcros, en clôture de la table ronde : « *Ce n'est pas aux territoires de s'adapter à un cadre rigide, mais aux outils de s'adapter aux spécificités de chaque territoire et aux politiques qui y sont menées. Il faut donc de la souplesse et de la capacité d'adaptation* ».

Cette souplesse et cette capacité d'adaptation sont la force des territoires de projets, et toute initiative législative ou réglementaire future devra nécessairement préserver - voire renforcer - cette spécificité.

À ce titre, le présent compte rendu se présente comme un nouveau rapport d'étape des travaux de la délégation sur l'évolution des collectivités territoriales. Il est désormais nécessaire pour les acteurs territoriaux non seulement de prendre acte de l'existence de ces nouvelles structures, mais également de prendre conscience de l'intérêt qu'elles présentent pour gérer un territoire désormais multiple et asymétrique.

Comme évoqué à l'issue de la table ronde, il serait fructueux de poursuivre ces débats, en identifiant par exemple les marges de progrès, les nouveaux besoins et les bonnes pratiques de ces territoires, tout en réfléchissant à ce qu'ils peuvent apporter aux autres collectivités par leurs différentes modalités de fonctionnement. En effet, le maillage territorial des territoires de projets est de plus en plus dense, comme l'illustrent les deux cartographies présentées en annexes. Cette réalité doit pouvoir être mieux analysée et mieux prise en compte.

ANNEXES

ANNEXE 1 : COMPTE RENDU DE LA TABLE RONDE

Table ronde :

« Nouveaux territoires de projets -Les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et les pôles métropolitains »

Sénat, jeudi 1^{er} décembre 2016

M. Jean-Marie Bockel, président. – Je vous remercie de venir à cette heure matinale. Notre délégation a souhaité évoquer ce thème des nouvelles frontières de la coopération territoriale, traversant les territoires et les courants politiques, après les fusions de régions, les intercommunalités élargies, la création de communes nouvelles. En même temps, les territoires de projets se réorganisent, comme les pôles métropolitains, créés par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR), créés par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). Plusieurs PETR sont issus d'anciens pays, dont l'esprit perdure à travers une démarche volontariste et de terrain dépassant les frontières : ils partagent un projet territorial autour de différents thèmes, parfois éloignés du cœur de métier des communes : tourisme, santé, environnement ou autres, l'éventail est large. Nos concitoyens perçoivent la richesse des territoires ainsi rassemblés.

Notre collègue Charles Guené, lui-même président d'un PETR, nous a proposé cette table ronde. Au Sénat, certains opposent parfois territoires ruraux et urbains – éternelle caricature – alors qu'ils sont le fruit de l'histoire du pays. Notre délégation représente tout le nuancier des territoires, de la ruralité profonde aux grandes villes, désormais rassemblées dans l'association France urbaine. Celle-ci a étudié la structuration de notre pays : il y a dix ans déjà, 90 % du territoire et de la population française étaient structurés par l'urbain. Pour autant, des caractéristiques rurales se retrouvent dans les communautés d'agglomération, communautés urbaines ou métropoles. Mêlons les approches.

Nous avons associé à notre démarche les associations partenaires, et j'accueille M. Franck Montaugé, membre du comité directeur de l'Association des maires de France, sénateur-maire d'Auch, secrétaire général du Dialogue métropolitain de Toulouse ; M. André Rossinot, secrétaire général de France urbaine et pionnier du Pôle métropolitain Sillon Lorrain, accompagné de M. Jean Deysson, chargé de mission à France urbaine, et de M. Alexandre Lombard, chargé de mission au Grand Nancy, l'Association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays (ANPP) est représentée par M. Michael Restier, directeur de l'ANPP.

J'ai le plaisir aussi d'accueillir M. Jean-Claude Boulard, président du Pôle métropolitain G9 Le Mans-Sarthe, accompagné de M. Théau Dumond, codirecteur ; Mme Isabelle Auricoste, présidente du PETR du Ruffécois ; M. Alain Roussel, président du PETR Épinal « Cœur des Vosges », et sa directrice, Mme Stéphanie Rauscent ; M. Jérôme Clément, directeur du PETR du Perche ; M. Philippe Matheron, responsable du pôle des systèmes territoriaux, interviendra pour le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui illustrera l'intérêt des PETR et des contrats de ruralité - le Perche est le premier à en avoir signé un ; M. Martin Lesage, chef de bureau des structures territoriales, et Mme Anne-Marie Mourier représentent la direction générale des collectivités locales.

M. Franck Montaugé, membre du comité directeur de l'AMF, sénateur-maire d'Auch, secrétaire général du dialogue métropolitain de Toulouse. - L'organisation territoriale est très complexe, et même pour les élus ! Pourquoi une organisation territoriale publique ? Il faut répondre à la demande de services publics à coûts maîtrisés, proches de leur valeur d'usage, et contribuer positivement à la croissance, à l'emploi et au développement économique. Cette organisation territoriale, ce sont d'abord des départements, des régions, les communes avec leurs groupements - établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les métropoles - avec un principe constitutif fort : la libre administration des collectivités territoriales. À côté des collectivités, les PETR, les pôles métropolitains et les syndicats doivent faciliter l'exercice des compétences dévolues par la loi aux collectivités et aux intercommunalités. Toutes les réalités du terrain doivent être saisies. Les pôles métropolitains y contribuent à grande échelle, les PETR sur leur périmètre. Président d'un PETR, j'ai organisé l'instruction mutualisée de l'urbanisme opérationnel, ce qu'une simple communauté de communes ne peut faire. Cependant, ne prêtons pas à ces entités - PETR, dialogue métropolitain... - des vertus qu'elles ne peuvent avoir. Elles n'ont pas de maîtrise d'ouvrage propre. Si elles l'avaient, il faudrait les transformer en PETR ou en EPCI. Elles ont peu de moyens financiers, et le minimum de ressources humaines.

Quelles sont les relations entre les métropoles et les grandes régions, voire les départements ? Sur des territoires ruraux, les relations entre métropoles, agglomérations, EPCI via les PETR nécessitent la médiation des régions. La relation entre les métropoles et les espaces ruraux, ou avec des villes moyennes sous influence métropolitaine ne peut s'envisager sans la médiation, la coopération et la coordination des régions, *via* le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité du territoire (SRADDET) ou le schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

J'appartiens au Dialogue métropolitain de Toulouse, présidé par Jean-Luc Moudenc. Comment, sans entraver le développement des

métropoles, les agglomérations et leurs territoires associés peuvent-ils contribuer au développement régional ? Je n'oppose pas la croissance des métropoles au reste des espaces régionaux. Comment des espaces en dehors de la métropole, notamment ruraux, peuvent-ils participer à la création de valeur ajoutée, notamment économique, via les SRDEII ou les SRADDET ?

Je m'interroge sur la constitution d'intercommunalités « XXL », avec un processus d'agrandissement des agglomérations. Garantit-il un meilleur service public à moindre coût ? On peut en douter... La gouvernance est-elle améliorée ? Voilà tout l'enjeu de reconnaissance d'une démocratie représentative et participative, cette dernière étant largement réclamée par nos concitoyens. Dans mon territoire, une charte de gouvernance et de coopération évite que les communes ou les élus se désintéressent de la vie de l'agglomération. C'est un enjeu de construction collective de l'intérêt communautaire.

Dans les grandes régions, comment les conseils régionaux doivent-ils s'articuler avec les EPCI et les communes ? N'est-ce pas au département de jouer le rôle de charnière ? Les conférences territoriales de l'action publique sont des « grand-messes » où il est extrêmement difficile de travailler et de s'exprimer sur le fond. Quel est l'avenir du département ?

Nous avons tout intérêt à dialoguer sur les pôles métropolitains pour donner sens à l'action publique, afin que chacun, élu ou citoyen, y trouve son compte.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Je suis sensible à vos remarques. Je préside une communauté d'agglomération en pleine mutation. Je préside également le pôle métropolitain Strasbourg-Mulhouse-Colmar, en alternance avec les maires de ces villes.

M. Michael Restier, directeur de l'Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays (ANPP) – Je vous prie d'excuser MM. Vall et Jallot, respectivement président et vice-président de l'ANPP. Nous représentons 365 territoires, dont 150 sont constitués en PETR. Au 1^{er} janvier 2017, nous compterons 220 PETR. Les territoires de projet couvrent plus de 80 % de la superficie nationale et plus de 50 % de la population, et sont un espace de coordination et mutualisation dans l'espace rural.

Les pays, issus de la loi Voynet de 1999, attribuaient une sorte de label aux territoires de projet, quelle que soit leur forme juridique – syndicat mixte fermé ou ouvert, groupement d'intérêt public ou association... La loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 ayant abrogé l'article sur les pays, ces territoires de projets étaient portés par le droit commun. La loi MAPTAM de 2014 a réinséré un support juridique pour les territoires de projet voulant agir pour le développement local, en créant les PETR par l'article L. 5741-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales.

Les PETR sont une démarche ascendante et volontariste des EPCI portant conjointement des actions de développement local sur un territoire pertinent, avec une vision prospective d'aménagement du territoire, afin de rationaliser les différents outils de développement local comme les agendas 21 locaux, les plans climats ou les schémas de cohérence territoriale (SCOT). Ils mettent en cohérence les soutiens financiers de l'État, de la région, du département et des fonds européens - 90 % des projets des programmes Liaison entre actions de développement de l'économie rurale (Leader) sont portés par des pays ou PETR.

La coordination territoriale est assurée par la conférence de maires et le conseil de développement, qui regroupe les forces vives du territoire alimentant les actions apportées. Le PETR a une taille critique pour des échanges avec les métropoles et les régions. L'articulation avec la région est aléatoire d'une région à l'autre. En Occitanie, le dialogue se fait au sein de l'Assemblée des territoires, rassemblant tous les PETR, les métropoles et la région. Le lien avec la métropole est en cours. Des contrats de réciprocité ont été expérimentés sur quatre territoires, puis pérennisés au sein du pacte État-métropole et avec les conventions territoriales métropolitaines. Le premier territoire à l'expérimenter est Toulouse avec le pays Portes de Gascogne, suivi par Brest avec le pays centre-ouest Bretagne.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Je cède la parole à André Rossinot, pionnier en la matière. Je me suis régulièrement rendu à Nancy, métropole en avance alors que Mulhouse la jalousait un peu... France urbaine - dont j'étais président durant six ans - a su également se remettre en question.

M. André Rossinot, secrétaire général de France Urbaine. - Je salue le travail de la délégation, où l'on peut échanger librement sur l'avenir, sans tactique. Ces territoires sont une somme de données institutionnelles évolutives. L'histoire nous ramène en 2010, lors de la création des pôles métropolitains, structure fermée à l'époque. Prenons de la hauteur au regard de la situation des collectivités, de leur multiplicité et d'une certaine confusion. Dans un monde dramatiquement inquiétant, tant sur la scène internationale qu'euro-péenne, avec des répercussions sur la vie civique, la République reste une valeur intangible. Si la France est une unité républicaine, je plaide aussi pour une « République dans les territoires » : les valeurs républicaines ne doivent être écartées d'aucun territoire. Nous partageons tous cette idée à France urbaine. Nous travaillons aussi sur les tensions de l'histoire, sur la notion d'alliance des territoires - au lieu de les opposer. C'est une exigence et une possibilité.

Depuis 2010, les textes de loi n'ont pas décentralisé, mais réorganisé les territoires, grâce à une caisse à outils à l'intérieur de laquelle on puise des *process*. Cette alliance n'est pas facile en raison des compétitions interpersonnelles ou territoriales. Transcendons-les par une attitude de projet partagé, plutôt que de se centrer sur le périmètre, qui perd de son sens

alors que le numérique atteint tous les espaces de notre République. Mieux vaut rechercher l'intelligence collective. L'idée semble simple, quoique complexe à mettre en œuvre : elle nécessite éthique, écoute, respect, réciprocité, et de rechercher de nouvelles façons de faire ensemble. Ne passons pas à côté de cette intelligence collective qui évolue très vite, et mobilisons cette capacité de dialogue très forte et novatrice.

La transversalité est une valeur, or les oppositions et les habitudes sont tenaces. L'AMF y a réfléchi : quelles étapes pour les cinq prochaines années, quels progrès, quelles garanties et quels financements pour les collectivités locales ? Nous souhaitons qu'une loi spécifique de financement des collectivités territoriales, à l'instar de la loi de financement de la sécurité sociale, soit adoptée chaque année. Nous devons garantir la pérennité des projets, or on connaît le sort que connaissent ceux adoptés en fin de semaine à l'Assemblée nationale...

En janvier ou février 2017, scellons un pacte profondément novateur, à partir de constats de terrain, pour plus de mobilité. Sortons de la politique des blocs, les oppositions historiques sont derrière nous. C'est une occasion exceptionnelle, pour que les territoires de la République soient au service du pays.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Merci de votre hauteur de vue, qui n'empêche pas que vous ayez les deux pieds dans la glaise ! Nous en venons aux témoignages sur les rapprochements de différents territoires.

Mme Isabelle Auricoste, présidente du PETR du pays du Ruffécois. – Le PETR du pays du Ruffécois est hyper-rural. Les territoires ruraux ont des caractéristiques et des atouts assez mal compris, parfois considérés comme un arrière-pays des métropoles, une réserve d'Indiens ou de main-d'œuvre. Mais ils valent mieux que cela, et pourraient être complémentaires et partenaires des métropoles. Existant depuis 1979, le pays du Ruffécois, s'est transformé en PETR en 2015, ouvert pour plus d'intelligence et de travail collectif, afin de mutualiser l'ingénierie territoriale qui manque cruellement aux territoires ruraux. Il compte 37 000 habitants, 90 communes dont 70 ont moins de 500 habitants, la plus importante n'a que 3 500 habitants. La densité est très faible : 35 habitants par kilomètre carré, avec des distances importantes entre les services. Le potentiel fiscal est plus faible que la moyenne départementale et régionale. Nous passerons de 4 à 12 communautés de communes au 1^{er} janvier 2017, qui compteront 22 000 habitants. Ces petites communes n'ont pas les moyens pour aller au-delà de la gestion quotidienne du territoire. Le PETR offre la meilleure possibilité d'associer des projets, des élus et les habitants.

Un territoire de projet doit avant tout être lisible ; nos périmètres sont souvent flous pour nos concitoyens. Nous voulons développer tous les outils sur un même périmètre, et gérons un programme Leader et un contrat local de santé. Nous avons créé un office de tourisme de pôle depuis deux ans, et aurons bientôt un contrat de ruralité. Ce travail en bonne intelligence

nous permet d'être très réactifs et de construire une vision partagée à partir de tous les diagnostics. Croisons les diagnostics et mettons tous les dispositifs sur la même échelle et en synergie, dans la même direction.

Nos territoires ruraux ont besoin d'ingénierie qualifiée et permanente - pas seulement d'appels à projets - pour une vision de long terme, animant les territoires. Jusqu'à présent, nous avons des contrats avec la région Poitou-Charentes finançant une partie de notre ingénierie et de l'animation de notre territoire, soit une véritable stratégie à long terme. Actuellement, nous n'avons aucune visibilité sur le nouveau contrat avec la région Nouvelle Aquitaine, qui ne financera probablement pas l'animation. Nos communautés de communes cotisent à hauteur de 6,20 euros par habitant, et de 5,98 euros par habitant pour l'office de tourisme. Nous ne pouvons pas augmenter la cotisation. Nous réfléchissons sur la manière dont l'ingénierie peut être financée. Nous sommes favorables à une loi de financement des collectivités, mais les PETR sont des syndicats et non des collectivités. Leur financement est fragile et dépend de tiers. Mutualiser l'ingénierie réaliserait des économies. Les communautés de communes ne peuvent payer l'ingénierie territoriale, qui pourtant entretient les territoires ruraux. Il y a un très fort attachement local, mettant les élus et les territoires en concurrence les uns avec les autres, freinant une vision globale. Les ressources sont mal exploitées et peu connues, alors que nous avons des possibilités novatrices de relations sociales, de proximité, des compétences pointues en agriculture ou en industrie, mais dispersées. Il faudrait les réunir : nous avons besoin d'ingénierie et des financements correspondants.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Je laisse la parole à MM. Alain Roussel et Jean-Claude Boulard, puis aux représentants de l'État. Nos collègues sénateurs pourront ensuite réagir aux différents propos.

M. Alain Roussel, président du PETR du pays d'Épinal. - Je présenterai rapidement le territoire du PETR d'Épinal, Cœur des Vosges, créé en 2001. Le préfet avait effectué un découpage à la hache, puisque le pays d'Épinal, Cœur des Vosges, représente, de la Meurthe-et-Moselle jusqu'à la Haute-Saône et la Haute-Marne, 198 communes et 148 000 habitants, contre 160 000 au départ. À l'époque vice-président, tandis que le président était Jackie Pierre, je l'ai ensuite remplacé voilà exactement dix ans lorsqu'il est devenu sénateur.

Le territoire comptait au départ une communauté d'agglomération et douze communautés de communes. On a essayé de « pousser les murs » : j'ai proposé à mes collègues que le pays soit une fédération de la communauté d'agglomération et des communautés de communes, afin que nous réalisions ensemble ce dont nous avons besoin.

Par conséquent, en accord avec les services de l'État dans notre département, nous avons assuré de la maîtrise d'ouvrage depuis dix ans. Nous avons obtenu la création de plusieurs pôles d'excellence rurale sur le

bois – surtout le hêtre –, l'un sur le bois énergie, l'autre sur le bois de construction, et lié tout cela à notre politique vélo, en créant nombre de circuits VTT. Le député-maire d'Épinal, Michel Heinrich, que vous connaissez sans doute, est mon premier vice-président.

Je suis également le maire d'une commune de 220 habitants et le président de la plus petite communauté de communes des Vosges, qui le restera après la fusion, même si nous allons passer de moins de 4 000 habitants à 12 000.

Nous avons toujours travaillé ensemble au sein de ce PETR avec les présidents de communautés de communes, sans aucune arrière-pensée politique et avec l'objectif d'œuvrer à l'avenir du territoire.

Nous avons monté nombre d'actions. Parmi les plus caractéristiques, je citerai les six maisons de santé créées au sein des territoires ruraux et dans lesquelles exercent des médecins, ce qui n'est pas le cas partout, ou encore une convention signée avec l'université de Nancy et l'organisation des universités de la médecine générale en milieu rural.

Pour en revenir aux actions du PETR sur le hêtre, elles existent au niveau aussi bien économique que touristique avec la maison du vélo sur le port d'Épinal, avec l'animation de la véloroute traversant l'ensemble du département. Nous avons aussi créé, en lien avec une communauté de communes, un bâtiment bois ainsi que des lieux d'accueil et chambres d'hôtes en hêtre. Enfin, nous avons mis en place une politique de contractualisation à travers la vente du hêtre. Nous essayons d'être très actifs dans ce domaine.

Nous avons obtenu progressivement un certain nombre de labels comme celui de « Pays d'art et d'histoire » sur lequel nous travaillons à la suite d'une candidature du PETR. C'est une vraie richesse de notre territoire.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Il faudra maintenant faire la maison !

M. Alain Roussel, président du PETR du pays d'Épinal. – Le fort sentiment d'abandon que ressentaient nos territoires à l'époque où je suis devenu président a pu être atténué par la création des maisons de services au public. Pour ce faire, nous essayons toujours de profiter des opportunités de financement et des dispositifs en vigueur tels que celui de maisons de l'emploi, en lien avec Pôle emploi. Nous avons ainsi pu équiper chaque territoire de quelques postes informatiques supplémentaires et utiliser la visio pour éviter de longs trajets aux demandeurs d'emploi de ma communauté de communes qui est située à cinquante kilomètres d'Épinal. Voilà cinq ans, nous avons présenté ce dispositif au responsable de la DATAR, qui l'a trouvé très intéressant et a repris contact avec nous. Nous avons peut-être contribué au développement des réseaux de maisons de services au public.

Nous avons ensuite étendu ce dispositif, qui fonctionne très bien, aux autres PETR du département : outre les 13 maisons de services au public sur notre territoire, les territoires voisins en comptent une dizaine. Nous en sommes aujourd'hui à notre deuxième programme leader. Le contrat de ruralité devrait être signé dans les semaines qui viennent. Quant à la charte forestière, nous venons de la signer avec l'ensemble de nos partenaires, car la valorisation et la commercialisation du hêtre sont très importantes.

La fusion des communautés de communes devrait aboutir à l'émergence d'une communauté d'agglomération très importante. En quelque sorte, c'est nous qui en sommes à l'origine. De plus, des réflexions sont actuellement en cours sur des fusions de PETR dans notre département, auxquelles je participe en ma qualité de rapporteur de la Commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI). Je pense notamment au travail que nous effectuons avec l'Ouest vosgien, confronté à des problématiques sensiblement identiques aux nôtres, qu'il s'agisse des services au public, du bois, de l'art et de l'histoire. Vous connaissez tous Jeanne d'Arc, Mirecourt et ses violons, Vittel et son patrimoine...

M. Jean-Marie Bockel, président. – Merci de ces propos vivants et très intéressants.

Nous travaillons aussi aux relations susceptibles de s'établir entre des communautés urbaines, voire des pôles qui y sont associés, et un certain nombre de territoires ruraux limitrophes. Nous travaillons actuellement sur cette question avec le maire de Mulhouse, sans envisager à ce stade de substitution au département.

M. Jean-Claude Boulard. – Le pôle métropolitain Le Mans-Sarthe compte 352 000 habitants, sept intercommunalités, dont six rurales. Le conseil du pôle comprend majoritairement des représentants du monde rural, pour une population urbaine à 60 % et rurale à 40 %, avec un axe identique depuis le début : la complémentarité entre l'espace rural et l'espace urbain. Les métropoles doivent assumer ce choix pour changer leur image peu flatteuse dans le monde rural.

Les compétences mises en avant sont la mobilité, la santé, en s'appuyant sur le plan Climat, l'InterSCOT et l'ingénierie pour les communautés de communes membres du pôle métropolitain. Il s'agit de leur offrir un niveau de services qu'aucune d'entre elles ne pourrait financer, et ce pour 0,80 centime d'euros par habitant. Cela permet d'alléger de manière importante la participation financière demandée aux ruraux.

Ce sujet soulève trois questions.

La première a trait au partenariat avec les départements et les régions. Quand le syndicat est ouvert, ceux-ci sont présents dans le pôle. Or le PETR est soumis aux règles des syndicats fermés. C'est une absurdité ! Je souhaite que l'on pousse cette première porte. Si vous voulez la mutualisation, il est indispensable de travailler avec les départements,

d'autant que la mobilité, clé de la complémentarité entre l'espace rural et l'espace urbain, suppose l'intervention des autorités organisatrices de transports. Or cela est impossible avec un syndicat fermé.

La deuxième est de savoir dans quelle mesure les pôles métropolitains sont des échelons de contractualisation. Dans la nouvelle loi, ces pôles ont un peu été oubliés. Nous devons donc réaffirmer leur rôle en la matière.

La troisième est d'étudier la possibilité d'accorder aux pôles une dérogation, en cas de population rurale importante, pour assumer les fonctions des PETR. Aujourd'hui, on dit que les PETR sont faits pour les ruraux, et les pôles pour les urbains. C'est logique, ce qui est petit est pauvre, ce qui est gros est riche. C'est absurde, ce sont les clichés !

M. Jean-Marie Bockel, président. – Nous sommes nombreux à nous poser ces questions, sur lesquelles va s'exprimer le représentant de l'État. Pour notre part, nous sommes législateurs, et la vocation de notre délégation, c'est d'être en amont des commissions permanentes qui travaillent sur les textes de loi, qu'ils soient d'origine gouvernementale ou parlementaire.

Avant de donner la parole à M. Rossinot, je salue l'arrivée parmi nous de François Bonhomme, qui remplace au sein de la délégation le très regretté Louis Pinton, décédé dernièrement. Outre le communiqué que j'ai fait en notre nom après le décès de ce collègue très attachant et dont nous aimions beaucoup les interventions, nous évoquerons sa mémoire lors de notre prochaine réunion ordinaire. Une table ronde n'est pas le lieu pour lui rendre hommage avec toute la solennité et l'émotion nécessaires, mais je ne pouvais accueillir un nouveau membre sans évoquer la mémoire de Louis Pinton.

M. André Rossinot, secrétaire général de France Urbaine. – La loi de 2010 a créé les pôles métropolitains, qui sont de deux types : les pôles métropolitains interurbains et les pôles métropolitains périurbains, qui sont soumis aux mêmes règles. Ce sont des syndicats mixtes à l'instar de ceux de la III^e République. On n'a rien inventé de mieux ! En outre, depuis la loi MAPTAM, les pôles métropolitains sont ouverts et permettent l'adhésion des départements et des régions.

Je voudrais saluer le travail exceptionnel du député-maire d'Épinal, puisque son intercommunalité est passée de 45 000 habitants à près de 120 000. D'ailleurs, Saint-Dié-des-Vosges, qui enregistrait 25 000 habitants, est passée à une intercommunalité de 80 000 habitants. C'est dire que, dans des territoires assez figés, une évolution extrêmement positive se préparait, certes pas du jour au lendemain, fruit d'un travail de grande qualité effectué antérieurement. Nous n'arrêterons pas ce mouvement, car c'est la réponse aux nouveaux problèmes que notre société rencontre au quotidien s'agissant de la mobilité, de la culture, de l'accélération de la mise en place du numérique.

Nous avons donc créé en 2010 le premier pôle métropolitain en France entre Épinal et son agglomération, la communauté urbaine du Grand Nancy, la communauté d'agglomération de Metz et la communauté d'agglomération de Thionville, ce qui représentait une conurbation de 1,2 million d'habitants. Pour faire travailler Metz et Nancy dans une même structure, il a fallu transgresser des décennies d'histoire et de tensions...

Notre gouvernance est partagée, car le mandat de six ans est découpé en quatre tranches de dix-huit mois, avec une alternance régulière qui n'a jamais posé de problèmes. Jusqu'à présent, toutes nos décisions ont été prises à l'unanimité, dans une atmosphère beaucoup plus détendue. La réalisation du pôle métropolitain du Sillon Lorrain a grandement favorisé l'unité de l'université de Lorraine, à savoir les trois universités de Nancy, celle de Metz et un certain nombre d'antennes dont Épinal. La manière dont le monde urbain travaille entraîne des comportements spécifiques dans des secteurs très importants.

Je prendrai quelques exemples du travail du pôle métropolitain du Sillon Lorrain, dont le budget annuel s'élève à 750 000 euros, chaque agglomération apportant dans sa sphère d'influence des contributions humaines et en matière d'ingénierie.

L'ingénierie a été délaissée avec la forte accélération des mutations. Par exemple, les permis de construire étaient dévolus au maire depuis les lois Defferre, mais les communes ne s'étaient jamais souciées de l'ingénierie correspondante. Tout était validé par l'État. La situation a changé quand ce dernier a refusé de remplir ce rôle, sous la contrainte des restrictions de personnels. On a alors commencé à mutualiser.

Pour la métropole du Grand Nancy, nous sommes partis du syndicat mixte du SCOT, le plus grand de France, pour le transformer en un pôle métropolitain. Par ce biais, on assure la solidarité avec la région et le département. Ce bloc devient le référent en matière d'offre de services diversifiés.

Ces bases changent complètement les mentalités. J'ai reçu récemment la visite d'un émissaire du maire de Troyes - le président de l'AMF donne l'exemple -, qui postule aussi pour créer un pôle métropolitain à distance, avec des communes situées dans le sud de la Champagne-Ardenne. C'est aujourd'hui un point de passage souple, élégant et amical, puisqu'il dépasse les clivages partisans.

Cette accumulation des regards sur le monde rural s'illustre à travers les pôles métropolitains et des conventions de réciprocité. Le premier exemple est issu des métropoles, car pour chacune d'entre elles, l'État a décidé d'un contrat métropolitain. Le contrat entre l'État et la métropole du Grand Nancy qui sera signé demain par le Premier ministre comprend déjà un premier volet de réciprocité avec le sud de la Meurthe-et-Moselle. Seront consultées l'association des maires ruraux de France, les intercommunalités

pour trouver une première gamme, notamment en matière d'ingénierie. Puisque nous avons contractualisé puissamment avec la Caisse des dépôts et consignations, nous déployons des moyens pour l'ingénierie, partagés avec le sud du département. Nous sommes d'ailleurs à égalité dans le comité de pilotage afférent.

Pour conclure, la France connaît un vrai problème de management du transfrontalier. C'est une situation atypique. Avec France urbaine, j'ai obtenu du Premier ministre la présence d'un conseiller diplomatique auprès de chaque préfet de région. Nous sommes, dans le Grand Est, particulièrement concernés, car nous représentons 45 % de la frontière territoriale de notre pays, de Givet jusqu'à Bâle. Nous travaillons avec la Belgique, le Luxembourg, la Sarre, la Rhénanie-Palatinat, le Bade-Wurtemberg, le Rhin Supérieur, et même la Suisse.

Pour tenir compte de la situation entre les territoires de la République et les zones frontalières au regard des politiques européennes, nous devons absolument développer du savoir, de l'influence et de la communication. À partir du moment où tous les maires disposent des mêmes documents, expertises et informations sur la situation financière, on s'éloigne de l'idée que l'on est riche si l'on est gros et pauvre si l'on est petit. La vie, ce n'est pas tout à fait ça ! Comme disait Sully, la vie est faite du mélange habile des menus et des dodus.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Sur la coopération transfrontalière, des travaux parlementaires, notamment transverses, ont déjà été conduits à ce sujet, mais la structure des territoires ayant évolué, notre délégation pourrait mener une nouvelle réflexion.

Nous allons entendre Henri Tandonnet et Jérôme Clément, puis Philippe Matheron et Martin Lesage pour les structures étatiques, notamment le pôle des systèmes territoriaux et le bureau de la DGCL chargé de ces questions.

M. Henri Tandonnet. – Je représente Raymond Vall pour les pays et les pôles territoriaux. Les « menus » se sont sauvés avec l'arrêt, prévu en 2010, de la création de nouveau pays. Néanmoins, en 2014, avec la loi MAPTAM, ils se sont révoltés et ont proposé le pôle d'équilibre territorial et rural.

Les pays ont énormément aidé à la construction de l'intercommunalité. Moi qui étais président du pays de l'Agenais, je vous confirme que nous sommes partis avec cinq structures. À l'heure actuelle, il n'en reste plus que deux : une agglomération et un pays rural.

Dans quels domaines les pôles territoriaux vont-ils intervenir ? Passeront-ils la compétence de cohésion, d'harmonisation et de contractualisation, et devenir maîtres d'ouvrage ? Le pays voisin d'Épinal a franchi ce pas. Je ne suis pas sûr que se lancer dans la maîtrise d'ouvrage soit la bonne formule. En revanche, je suis un fervent partisan du pôle territorial

ou métropolitain pour harmoniser les politiques et mener une réflexion sur l'équilibre à trouver entre la métropole et les territoires ruraux.

Je ne suis pas optimiste, car nos territoires ruraux souffrent énormément. Je suis président du pays de l'Agenais qui regroupe 44 communes et 120 000 habitants, et premier vice-président de l'agglomération d'Agen qui compte 100 000 habitants. Nous vivons entre les métropoles de Bordeaux et de Toulouse et avons du mal à maintenir un bon niveau de compétitivité sur nos territoires. Par exemple, l'agglomération d'Agen participera à la LGV entre Tours et Bordeaux, même si elle ne sera desservie que par la LGV Bordeaux-Toulouse. Elle participera également à la voirie nationale, au maintien d'une université sur l'agglomération à concurrence de 800 000 euros et d'une ligne de fret entre Auch et Agen.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Cela me rappelle le TGV Rhin-Rhône !

M. Henri Tandonnet. – La péréquation entre les territoires ruraux et les métropoles devient problématique. Je ne veux pas du tout opposer ces territoires, mais les métropoles auront intérêt à avoir des territoires ruraux vivants pour abonder leurs richesses. Le port de Bordeaux pourrait par exemple attirer des marchandises grâce à la reprise des anciennes voies ferrées abandonnées. Nous avons tout intérêt à maintenir ce dialogue et à mener des politiques contractuelles préalablement harmonisées sur ces grands territoires.

M. Jérôme Clément, directeur du PETR du Perche. – Les thématiques de notre gouvernance recouvrent l'action des autres territoires.

Le Perche est une région très rurale, une entité historique qui se situe entre quatre départements et trois régions. Le pays du Perche d'Eure-et-Loir se trouve en région Centre-Val de Loire, entre Chartres et Le Mans.

Je soulignerai deux points importants. Le premier est l'importance de l'ingénierie de projet. Nos collectivités adhérentes sont des communautés de communes, pour lesquelles l'intelligence collective est essentielle. Nous venons donc en appui de celles-ci, mais pas tout à fait avec le même logiciel. En effet, au niveau des pôles territoriaux, nous sommes capables d'avoir cette vision transversale, de fédérer, de remettre en perspective les atouts et les stratégies avant de les traduire en programmes d'action. Le second point est l'accompagnement des porteurs de projets privés, approche *business* qui peut faire défaut au niveau des communautés de communes rurales. Nous revendiquons un savoir-faire en matière de mobilisation pour répondre aux appels à projets. Nous avons d'ailleurs signé la semaine dernière le premier accord-cadre concernant le contrat de ruralité. Nous avons énormément contribué, par le biais de notre fédération, à faire prévaloir nos problématiques en milieu rural. À une époque où l'on parle beaucoup de territoires abandonnés, de montée des extrêmes et de fragilité de la coopération européenne qui est quelquefois perçue comme un peu lointaine,

le fait que la région et l'État deviennent, par le biais de leurs élus, le relais des préoccupations de nos concitoyens des zones rurales, c'est un point important. L'idéal est de pouvoir rapprocher nos projets avec les financements.

Un projet de loi ciblé sur les collectivités nous semble évidemment positif, de même que la logique des contrats s'accommode bien de la logique de projets. Il s'agit de faire prévaloir nos projets dans un dialogue avec la région. C'est pourquoi le retour de l'État est intéressant.

Pour le contrat de ruralité, nous avons le sentiment d'avoir été entendus. Le territoire du Perche représente 18 millions d'euros d'investissements publics en 2017, dont une partie est effectivement affectée au contrat de ruralité.

M. René Vandierendonck. – Comment sont ventilés les 18 millions d'euros ?

M. Jérôme Clément, directeur du PETR du Perche. – Cette somme est ventilée sur 43 projets.

M. René Vandierendonck. – Qui paie ?

M. Jérôme Clément, directeur du PETR du Perche. – Ce sont les collectivités, avec un montage entre la région, les fonds européens et la participation de l'État.

M. René Vandierendonck. – Pourrions-nous avoir le détail de la ventilation ?

M. Jérôme Clément, directeur du PETR du Perche. – Bien sûr, par le biais de la fédération et des services de l'État, vous pourrez obtenir la maquette, qui est en train d'être finalisée. Cela nous a permis, pour un territoire porteur d'un projet de SCOT, d'envisager les investissements publics en vue de l'aménagement de nos espaces publics au regard des autres problématiques en matière d'économie, de tourisme ou d'environnement.

M. Martin Lesage, chef du bureau des structures territoriales à la DGCL. – Le CGCT ne comporte qu'un faible nombre de dispositions applicables aux PETR et aux pôles métropolitains. C'est que, loin d'être imposés au niveau national, ces outils doivent résulter d'un projet local, ce qui les rapproche des communes nouvelles. Cette démarche des élus, féconde, est ensuite soutenue par l'État. La création des pôles métropolitains remonte à 2010 et celle des PETR, à 2014. Ils offrent un cadre juridique souple pour traiter, sur des territoires de projet, d'un vaste éventail de sujets, allant des transports aux pôles d'excellence. Comme leur mise en place ne résulte pas d'une contrainte, mais doit être voulue, leur fonctionnement est aisé. Qui peut en être membre ? Faut-il, en particulier, faire entrer les départements et les régions dans les PETR ? Ces collectivités territoriales peuvent déjà faire partie des pôles métropolitains, car leurs ressources sont

comparables à celles des métropoles. Dans les PETR, le rapport de force ne serait pas le même.

M. Jean-Marie Bockel, président. - Merci pour cette approche ouverte et pragmatique.

M. Philippe Matheron, responsable du pôle des systèmes territoriaux au CGET. - Les coopérations métropolitaines lancées par la Datar, dont le CGET est l'héritier, sont devenues les pôles métropolitains, que le CGET soutient comme il soutient les PETR, même si l'appellation de « pôles d'équilibre territoriaux » aurait suffi, puisqu'il existe des espaces périurbains qui ne se retrouvent ni dans les pôles métropolitains, ni dans les PETR. Or nous devons couvrir tout le territoire. L'État accompagne les projets locaux grâce aux pôles que nous évoquons aujourd'hui, et il veille à la réciprocité entre villes et campagnes en imposant, dans les pactes qu'il conclut avec les métropoles, des contrats de réciprocité, et en encourageant les contrats de ruralité ailleurs. Si ceux-ci sont signés par le préfet et le président du PETR, ou ceux des EPCI concernés, l'État invite fermement les départements et les régions à y participer : ces derniers se réjouissent du retour de l'État dans le cofinancement, mais nous y mettons pour condition qu'il ne s'agisse pas d'un contrat bilatéral ! Environ 400 contrats de ruralité sont en préparation, dont une centaine sont prêts à être signés. La première signature a eu lieu la semaine dernière, et le Premier ministre procédera à la seconde demain à Nancy. D'autres seront signés au cours du mois de décembre. Comme nous les relisons, nous constatons l'engouement qu'ils suscitent, et la qualité du travail de préparation. Ces contrats exposent la réalité des projets envisagés pour les quatre prochaines années, puis pour les six années suivantes. Ainsi, les partenaires peuvent choisir lesquelles ils financent.

M. Charles Guené. - Le PETR que je préside s'étend sur un arrondissement, comporte 171 communes rassemblant moins de 50 000 habitants. Quand le préfet nous a proposé de former une communauté de communes « XXL », fusionnant les six communautés existantes, j'ai craint que sa gouvernance n'implique jusqu'à 230 personnes, et que les intégrations acquises ne soient défaites. Finalement, seules trois intercommunalités ont subsisté, mais elles ont conservé leur niveau d'intégration. Comme les parlementaires avaient inventé le PETR sur un coin de table au Sénat, un soir de 2014...

M. André Rossinot, secrétaire général de France Urbaine. - Qu'ils en soient remerciés !

M. Charles Guené. - En créant le PETR, nous avons fusionné un syndicat économique, un syndicat touristique, un pays, sans avoir à refaire un syndicat mixte pour porter le SCOT. Bref, nous n'avons fusionné que les compétences stratégiques.

Je déplorais le manque de reconnaissance de l'État, mais il s'adresse désormais aux PETR avec les contrats de ruralité. Les syndicats devraient être ouverts et la contractualisation avec les départements et régions devrait être l'essence du PETR. Hélas, ces collectivités territoriales sont ravies de se retirer des syndicats, et se montrent peu disposées à la contractualisation. Dans des territoires ruraux comme le mien : Chaumont, Saint-Dizier, Langres...

M. André Rossinot, secrétaire général de France Urbaine. - Diderot !

M. Charles Guené. - Nous n'avons pas la masse critique. La solution serait que les départements entrent dans la logique de contractualisation. Sinon, ils mourront. Autre problème : la solidarité territoriale n'a aucune substance, et les départements ne lui donnent aucun contenu. Les DGS des intercommunalités ont du mal à entrer dans une logique de mutualisation. C'est pourtant indispensable.

M. Jean-Marie Bockel, président. - En effet.

M. Georges Labazée. - Ce débat est très intéressant, pour moi qui ai porté les politiques territoriales en Aquitaine pendant quinze ans. Quand le périmètre d'un PETR s'étend sur plusieurs régions et plusieurs départements, cela pose problème dans les rapports avec l'État. Ainsi, du pays du Val d'Adour, qui était à cheval sur le Gers et les Hautes-Pyrénées, tout en portant à merveille le SCOT. L'État a voulu agréger trois territoires dans une nouvelle intercommunalité de plus de 30 000 habitants, ce qui a cassé le PETR. Étrange ! Comment faire évoluer la législation pour régler ces problèmes ? Sur les 31 communes de l'ancien EPCI, 24 avaient souhaité rester dans le PETR, fût-il interdépartemental. Chaque préfet juge à l'aune des limites de son département - sans parler des mutations...

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. - Au risque de paraître iconoclaste, je voudrais profiter de ce que nous sommes entre élus responsables pour rappeler quelques évidences. La Datar a été évoquée : ce qui a sonné le glas d'une vision globale de l'aménagement du territoire, c'est sa transformation en délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT). Le passage de l'idée d'aménagement du territoire à celle de compétitivité entre territoires a constitué un tournant funeste. Vous avez déploré les carences des territoires en matière d'ingénierie. Nous sommes schizophrènes, nous qui réclamons de la simplification, la maîtrise des dépenses publiques et la clarification des responsabilités tout en créant des structures touche-à-tout, où tous les acteurs interviennent. Or j'estime que la maîtrise de la dépense publique s'imposera à nous pendant longtemps, tout comme l'exigence de nos concitoyens d'une clarification des responsabilités.

Certes, la suppression des prestations d'ingénierie concurrentielle en 2008, la réforme du droit des sols en 2014, la disparition définitive de

l'assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) ont amputé fortement l'ingénierie des territoires. Les collectivités territoriales se sont substituées. Les plus grandes, et notamment les départements, ont créé des agences techniques : c'est pourquoi ils sont les grands acteurs de la solidarité territoriale.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Ou ils devraient l'être...

Mme Marie-Françoise Perol-Dumont. – Ils ont anticipé la loi NOTRe en aidant les communes et leurs communautés à monter leurs projets. Je ne connais pas une commune ou une communauté de commune dont les projets ne soient pas cofinancés par le département, et souvent majoritairement. Est-ce le rôle des anciens pays que de faire doublon à des politiques conduites par des départements ou des régions ? Ces collectivités territoriales doivent investir, pas financer des postes d'animation. Depuis dix ans, beaucoup de postes d'animation ont été créés, sans effet sensible sur l'investissement. Dans un contexte d'argent rare, chacun doit mieux cibler ses interventions. La carte administrative de la France a été confortée. Voulons-nous que les PETR chevauchent des départements ou des régions ?

M. Charles Guéné. – Oui, mais la compétence sur l'eau et l'assainissement est passée aux intercommunalités. Du coup, le département n'a plus son mot à dire, ce qui pose parfois problème.

M. Jean-Marie Bockel, président. – D'où la formation de syndicats couvrant tout un département.

M. Rémy Pointereau. – Au lieu de simplifications, nous sommes dans une nébuleuse. Les élus locaux n'en peuvent plus, à force d'être déstabilisés: obligation de fusion des communautés de communes, des syndicats, suppression des pays, ajout des PETR... Nous sommes dans une course folle à l'agrandissement, dont on ne voit pas le but. Faire des économies ? Les dotations ne sont pas extensibles. C'est le département qui devrait assumer les fonctions du PETR. Et d'ailleurs, à part les élus locaux, nul n'y comprend rien. Allons-nous supprimer les communes ? Où est la cohérence ?

M. Jean-Marie Bockel, président. – Nous sommes au milieu du gué, et le paysage se remodèle.

Mme Éliane Giraud. – Je ne suis pas d'accord. J'aime l'approche de M. Rossinot, par grands projets. L'objectif est certes de faire en sorte que nous vivions bien dans notre pays, mais aussi que s'y créent des richesses. M. Potier, qui dirige Air Liquide, nous expliquait récemment qu'il faut développer des écosystèmes complets pour susciter innovation et dynamisme économique. Ces écosystèmes existent, notamment à Grenoble, et doivent essaimer et se diffuser sur le territoire. Pour cela, nous devons prévoir un maillage souple du territoire. Il faut de l'unité, car la République existe, ainsi que des territoires forts. Nous devons favoriser les démarches ascendantes et non la vision qui s'impose de haut en bas. Nous n'avons pas

parlé des parcs naturels régionaux, auxquels je suis très attachée. Quant à l'ingénierie, elle n'implique pas nécessairement des embauches : un même urbaniste peut travailler pour plusieurs communes. J'ajoute que ce travail est indispensable pour que les investissements soient judicieux. Enfin, le pire pour un élu local est de voir le travail de plusieurs années annulé par un amendement voté en dernière minute au Parlement. Soyons attentifs à la pérennité des dispositifs.

M. René Vandierendonck. – Les cartes sont très parlantes. Et M. Rossinot, dont j'apprécie depuis longtemps l'intelligence, a raison de régler le problème de la mutualisation – car, dans toutes ces structures, il y a du monde – dans l'interurbain et le périurbain en recourant aux pôles métropolitains. J'assisterai à tout colloque consacré à la question pourvu que le débat porte sur des cas concrets. La complexité, si critiquée, reflète aussi la vie. J'ai expliqué hier à M. Baylet comment fonctionnait le transport scolaire : il y a loin de la théorie à la pratique ! Nous devons clarifier l'ingénierie territoriale. Nous nous sommes battus pour que les départements ne soient pas enfermés dans le social et restent des collectivités territoriales de plein exercice. Ils doivent donc participer à l'ingénierie territoriale, dans le respect de la libre administration des collectivités territoriales. En tout cas, soyons attentifs aux spécificités de chaque territoire.

M. Bernard Delcros. – Ce n'est pas aux territoires de s'adapter à un cadre rigide, mais aux outils de s'adapter aux spécificités de chaque territoire et aux politiques qui y sont menées. Il faut donc de la souplesse et de la capacité d'adaptation. Le PETR doit pouvoir être, selon les cas, ouvert ou fermé. Les intercommunalités rurales ont besoin de monter en compétence, ce qui n'implique pas nécessairement un gonflement des effectifs : la clé est la mutualisation – et l'attractivité. Avec les contrats de ruralités, l'État se lie pour la première fois avec les territoires à leur échelle. C'est une belle avancée, qui peut financer de l'ingénierie territoriale – dans une limite de 10 %.

M. Jean-Claude Boulard. – Le PETR n'est pas une obligation. Pour l'heure, les départements profitent de la situation pour reprendre les financements qu'ils consacraient à l'ingénierie. Il y a urgence, donc.

M. Michael Restier, directeur de l'Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays (ANPP). – Un projet de territoire est une démarche volontariste. Il n'y a de pôle territorial que si les intercommunalités y participent : il ne peut donc y avoir de doublons. Au 1^{er} janvier 2016, sur 428 SCOT, plus de 220 sont portés par des pays de milieu rural. Il y a donc complémentarité entre les intercommunalités et les pôles territoriaux. La moyenne nationale du nombre d'ETP consacrés à l'ingénierie est de sept. C'est peu ! La mutualisation est donc indispensable.

M. Jean-Marie Bockel, président. – Je vous remercie. Notre délégation rédigera un rapport d'information à partir des actes de cette table ronde.

ANNEXE 2 : CARTOGRAPHIE DES PAYS ET PÔLES TERRITORIAUX



ANNEXE 3 : CARTOGRAPHIE DES PROJETS DE PÔLES MÉTROPOLITAINS

