

VetAgro Sup

Mémoire de fin d'études d'ingénieur

TITRE

**Quels enjeux et évolutions pour les Pays à l'aube de la
Réforme territoriale et de leur refonte en PETR ?**

Charlotte ALESSIO

Ingénierie du Développement Territorial (IDT)

2014

VetAgro Sup

Mémoire de fin d'études d'ingénieur

TITRE

**Quels enjeux et évolutions pour les Pays à l'aube de la
Réforme territoriale et de leur refonte en PETR ?**

Charlotte ALESSIO

Ingénierie du Développement Territorial (IDT)

2014

*Sous l'encadrement de Mme Christel BOSCH (Tutrice de stage au sein de VetAgro Sup)
Et de M. Michael RESTIER (Maître de stage au sein de l'ANPP)*



VetAgro Sup

ALESSIO, Charlotte, « *What issues and evolutions for the “Pays” at the beginning of the territorial Reform and their overhaul in PETR?* », 41 pages, Final year dissertation IDT option, VetAgro Sup, September 24, 2014.

Work placement structure and associated institutions:

- ♦ Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays (ANPP)

Supervisors:

- ♦ Work placement mentor : RESTIER, Michael (Assistant Director ANPP)
- ♦ Teacher's tutor : BOSCH, Christel

OPTION: Engineering of territorial development (IDT)

RESUMÉ

The history of the project areas called “Pays” has known major changes since the early 2000s that lead in 2010 to question again their existence through the Reform of Regional Government. This law prevents the creation of any new “Pays”, weakens the existing ones and, at the same time, reinforces the intermunicipality. But the law modernization of public territorial action and affirmation of the metropolises of January 27, 2014 (MAPTAM) give again a future to the “Pays” through their transformation in territorial and rural balance Clusters (PETR). This law is actually part of the vast bill of Act III of Decentralization which also provides for the merger of the regions, the disappearance of the General Council, a savings plan and for reinforcing more the metropolises and metropolitan clusters. Facing these recent news, the “Pays” and the future “PETR” are confronted with new challenges coming within the competency of their missions, their legitimacy and their place in this new institutional, economic, political and social context that is emerging. Probably characterized by a protean nature, the “Pays” and future “PETR” will have to coexist, better as possible, with the other territorial structures that are metropolises, metropolitan clusters, regions, future departmental structures, large intermunicipalities and municipalities in forms of relationships that fall under cooperation, ignorance, mistrust, dependence, interdependence, merger, competition ... to reach the new territorial issues that will be theirs.

Keywords: Project areas – « Pays/PETR » - Act III of Decentralization - Intermunicipalities – territorial Reform – territorial prospective – territorial institutional organization – territorial development



VetAgro Sup

ALESSIO, Charlotte, « *Quels enjeux et évolutions pour les Pays à l'aube de la Réforme territoriale et de leur refonte en PETR ?* », 41 pages, Mémoire de fin d'études option IDT, VetAgro Sup, 24 Septembre 2014.

Structure d'accueil et institutions associées :

- ♦ Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays (ANPP)

Encadrants :

- ♦ Maître de stage : RESTIER, Michael (Directeur adjoint ANPP)
- ♦ Tuteur pédagogique : BOSCH, Christel

OPTION : Ingénierie du Développement Territorial (IDT)

RESUMÉ

L'histoire des territoires de projet que sont les Pays connaît depuis le début des années 2000 des bouleversements majeurs qui conduisent, dès 2010, à questionner leur existence avec la loi de Réforme des Collectivités Territoriales (RCT de 2010). Cette dernière empêche alors la création de tout nouveau Pays, fragilise ceux existants et renforce en parallèle l'intercommunalité. Mais la loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 Janvier 2014 (dite loi MAPTAM) vient redonner un avenir aux Pays à travers leur refonte en Pôle d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR). Cette loi fait en réalité partie du vaste projet de loi de l'Acte III de la Décentralisation qui prévoit également la fusion des régions, la suppression des Conseils généraux, un plan d'économies et qui renforce et affirme les métropoles et pôles métropolitains. Face à ces récentes actualités, les Pays et futurs PETR sont confrontés à de nouveaux enjeux qui relèvent à la fois de leurs missions, de leur légitimité et de leur positionnement dans ce nouveau contexte institutionnel, économique, politique et social qui se dessine. Probablement de nature protéiforme, les Pays et PETR devront coexister au mieux avec les autres structures du territoire que sont les métropoles, les pôles métropolitains, les régions, les résidus d'instances départementales, les grandes intercommunalités et les communes dans des formes de relations qui relèveront de la coopération, de l'ignorance, de la méfiance, de la dépendance, de l'interdépendance, de la fusion, de la concurrence... ceci afin de répondre aux nouveaux enjeux territoriaux qui seront les leurs.

Mots clés : Territoires de projet - Pays/PETR - Acte III de la Décentralisation - Intercommunalités - Réforme territoriale - Prospective territoriale - Organisation institutionnelle territoriale - Développement territorial

Avant-propos

Dans le cadre de la formation Ingénieur agronome, spécialité Ingénierie du Développement Territorial (IDT) au sein de l'établissement VetAgro Sup, la troisième et dernière année du cursus est marquée par la réalisation d'un stage de fin d'étude d'une durée comprise entre 20 et 24 semaines entre les mois d'Avril et de Septembre 2014.

Cette mission de stage, choisie selon le projet professionnel de chaque étudiant, doit être cohérente avec l'option suivie par l'étudiant et satisfaire les exigences de faisabilité d'un mémoire de type formation Ingénieur. Le respect de ces conditions doit être apprécié par le tuteur pédagogique, enseignant appartenant au campus agronomique de VetAgro Sup. Au sein de l'organisme de stage, l'étudiant est suivi par le maître de stage, représentant de la structure.

Ce stage de fin d'étude joue un rôle important dans la formation en permettant à l'étudiant d'achever sa formation par une mise en situation professionnelle de longue durée, d'approfondir des connaissances et d'acquérir des méthodes rigoureuses d'investigation et de travail et de parfaire, lors de la rédaction du mémoire et de sa soutenance, sa maîtrise de la communication écrite et orale.

Cette mission de stage conduit au présent rapport et à une soutenance qui s'est déroulée le 24 Septembre 2014 au sein du campus de VetAgro Sup en présence d'un jury composé du président de jury (un enseignant de VetAgro Sup), d'un expert choisi par l'étudiant, du maître de stage (responsable de la structure de stage) et du tuteur pédagogique (enseignant de VetAgro Sup).

Le présent mémoire constitue une première base de réflexion sur le devenir des Pays à l'aube de la réforme territoriale et n'aborde en aucun l'ensemble des sujets s'y rapportant. Des études complémentaires pourront se révéler pertinentes et nécessaires pour approfondir certaines des thématiques, enjeux et évolutions abordés au cours de ce diagnostic.

Déresponsabilisation des propos

L'étudiant conserve la qualité d'auteur ou d'inventeur au regard des dispositions du code de la propriété intellectuelle pour le contenu de son mémoire et assume l'intégralité de sa responsabilité civile, administrative et/ou pénale en cas de plagiat ou de toute autre faute administrative, civile ou pénale. Il ne saurait, en cas, seul ou avec des tiers, appeler en garantie VetAgro Sup ou l'Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays (ANPP).

Pour garantir l'anonymat des personnes interviewées, les propos des acteurs cités dans ce mémoire sont tous référencés sous le nom de leur structure d'appartenance. Néanmoins, ils n'engagent que la responsabilité de la personne interviewée et en aucun cas l'ensemble de la structure à laquelle appartient l'acteur interrogé.

Remerciements

Je remercie tout particulièrement mon maître de stage, Monsieur le Directeur adjoint Michael RESTIER, pour la confiance qu'il m'a accordée tout au long de ma présence au sein de l'Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays (ANPP) et pour la liberté qu'il m'a laissée dans la réalisation de mes entretiens auprès du réseau de partenaires de l'Association. A ses côtés, j'ai eu la chance de découvrir le monde de l'association et son fonctionnement, d'apprendre de nouvelles manières de travailler, de découvrir les facettes du monde professionnel, de rencontrer tout un réseau d'acteurs et enfin de m'enrichir professionnellement et intellectuellement sur le domaine des Sciences politiques. Je tiens enfin à le remercier pour son aide dans la réalisation de ce mémoire.

Je remercie également tout particulièrement ma tutrice de stage, Madame Christel BOSCH, pour sa présence tout au long de ma mission de stage, sa grande disponibilité, ses conseils et son aide précieuse dans la réalisation de ce présent mémoire.

Je remercie très chaleureusement Madame la Directrice Catherine SADON pour sa gentillesse, sa confiance et son attention à mon égard.

Un grand merci à Monsieur Stéphane LOUKIANOFF pour avoir accepté le rôle d'expert lors de ma soutenance de stage, sa disponibilité et ses conseils.

Enfin, je tiens à remercier chacune des personnes rencontrées dans le cadre de ce diagnostic prospectif et stratégique pour leur disponibilité, la liberté avec laquelle ils ont parlé et l'intérêt qu'ils ont manifesté à l'égard de cette étude.

Table des sigles

A3P : Association de promotion de la politique des pays

AdCF : Assemblée des Communautés de France

AdCF : Association des communes de France

ADEFPAT : Association pour le développement par la formation des projets, acteurs et territoires

ADELS : Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

ADR : Association des départements de France

AMF : Association des Maires de France

AMGVF : Association des Maires des grandes villes de France

ANPP : Association nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux

ANPVAH : Association nationale des Pays et villes d'art et d'histoire

APCA : Assemblée permanente des chambres d'agriculture

APFP : Association de promotion et de fédération des Pays

ARADEL : Associations Rhône-Alpes des professionnels de développement économique local

ARF : Association des régions de France

ARIC : Association régionale d'information des Collectivités territoriales

BATDA : Bureau de l'aménagement des territoires et du développement agricole

Cabinet PETIT : Cabinet d'experts comptables

CCI France : Chambre du commerce et de l'industrie

CDC : Caisse des dépôts et consignations

CDCI : Commission départementale de la coopération intercommunale

CDDRA : Conseil de développement durable de Rhône-Alpes

CE : Commission européenne

CERDD : Centre ressource du développement durable

CGCT : Code général des Collectivités territoriales

CGET : Commissariat général à l'égalité des territoires

CNCD : Centre national de coopération au développement

CNCD : Coordination nationale des Conseils de développement

CNCRES : Centre national des chambres régionales de l'économie sociale

CPER : Contrat de plan Etat-région

CREAN : Carrefour rural européen des acteurs normands

DATAR : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale

DGCL : Direction générale des Collectivités locales

EGPP : Etats généraux des Pôles territoriaux et des Pays

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

ETD : Entreprise, territoire et développement (centre de ressources du développement territorial)

FédéSCoT : Fédération des schémas de cohérence territoriale

FMI : Fonds monétaire international

FNAU : Fédération nationale des agences d'urbanisme

FNCAUE : Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement

FPNRF : Fédération des Parcs naturels régionaux de France

GART : Groupement des autorités responsables de transport

GIP : Groupement d'intérêt public

Groupe monde rural : 19 organisations, représentant le monde associatif, les organisations professionnelles et des associations d'élus locaux et territoriaux, œuvrant toutes pour le développement des territoires ruraux.

INDL : Institut national du développement local

Le Labo de l'ESS : Le labo de l'économie sociale et solidaire

Leader France : Organisation non gouvernementale qui soutient la mise en œuvre de la procédure LEADER dans les territoires ruraux

LEADER : Liaison entre action de développement de l'économie rurale

Les Interconnectés : Association indépendante qui a pour objectif de favoriser la diffusion des usages des nouvelles technologies dans les collectivités locales

LOADDT : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 Juin 1999

LOADT : Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 Février 1995

Mairie Conseils : Service créé en 1989 par la Caisse des Dépôts avec un rôle d'information et d'accompagnement auprès des élus des communes de moins de 3500 habitants et des élus des structures intercommunales

MAPAM : Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 Janvier 2014

MEDEF : Mouvement des entreprises de France

MiPyDel : Un réseau des Pays de Midi-Pyrénées

OCDE : Organisation de coopération et de développement économique

Pays et Quartiers Aquitains : Centre de ressources régional sur le développement territorial

PCET : Plan climat-énergie territorial

PETR : Pôle d'équilibre territorial et rural

PIB : Produit intérieur brut

PNR : Parc naturel régional

RCT : Loi de réforme des Collectivités territoriales de 2010

SCoT : Schéma de cohérence territoriale

SDCI : Schéma départemental de coopération intercommunale

SMF : Syndicat mixte fermé

SMO : Syndicat mixte ouvert

SRU : Loi de solidarité et de renouvellement urbain dit loi de Gayssot de 2000

TIC : Technologies de l'information et de la communication

UNADEL : Union Nationale des acteurs et des structures du développement local

UNCPIE : Union nationale des centres permanents d'initiatives pour le développement

Table des figures

Figure 1 : Evolution de la gouvernance de l'ANPP (Production personnelle)	2
Figure 2 : Organigramme de l'ANPP (Production personnelle).....	3
Figure 3 : Sociogramme de l'ANPP et de ses partenaires (Production personnelle).....	7
Figure 4 : Carte de l'ensemble des Pays du territoire français en 2013 (Source : ANPP)	8
Figure 5 : Evolution du nombre de Pays adhérents à l'ANPP et de ses partenaires entre 2006 et 2014 (Source : Rapports d'activités de l'ANPP pour les années 2006 à 2013)	8
Figure 6 : Panorama 2013 des Pays (Source : ANPP)	9
Figure 7 : Etapes de transformation ou de création des PETR selon la forme juridique du Pays souhaitant évoluer (Source : ANPP)	19
Figure 8 : Forme juridique des Pays en 2013 (Source : Panorama des Pays de 2013 réalisé par l'ANPP)	20
Figure 9 : Retro-planning de la mission de stage au sein de l'ANPP (Production personnelle)	25
Figure 10 : Planning de réalisation des entretiens auprès des acteurs nationaux (Production personnelle)	26
Figure 11 : Schéma Scénario repoussoir, des intercommunalités à fiscalité propre entre inéquité et compétition interterritoriale.....	39
Figure 12 : Scénario idéal, des intercommunalités entre coopération et solidarité interterritoriales	43
Figure 13 : Scénario réaliste, des intercommunalités entre repli autarcique et coopération urbain-rural.....	46
 Tableau 1 : Mandats occupés par les membres des instances de l'ANPP (Source : ANPP).....	4

Table des matières

INTRODUCTION.....	1
1. L'ANPP, UN ACTEUR INCONTOURNABLE POUR LES PAYS DANS UN CONTEXTE DE REFORME TERRITORIALE ET DE DECENTRALISATION	2
1.1. Une force de proposition et d'action au service des adhérents.....	2
1.2. Une triple mission : fédérer, représenter et accompagner	5
1.2.1. Une mission de fédération.....	5
1.2.2. Une mission de représentation	5
1.2.3. Une mission d'accompagnement	5
1.3. Un vaste réseau de partenaires soutenant les projets et actions de l'ANPP	5
1.4. La diversité des adhérents, un atout précieux pour l'ANPP	7
2. L'EXISTENCE DES PAYS, UNE GENESE ANCIENNE POUR DES CONSECRATIONS LEGISLATIVES FLUCTUANTES	10
2.1. Les Pays, 30 ans d'existence avant leur reconnaissance légale.....	10
2.1.1. Le début du XXe siècle et les réflexions autour de la notion de Pays	10
2.1.2. Les années 70 et l'apparition des premiers Pays.....	10
2.2. Les LOADT et LOADDT, l'apport d'une assise juridique aux Pays.....	11
2.2.1. La LOADT de 1995	11
2.2.2. La LOADDT de 1999	12
2.3. Un essoufflement des Pays dans les années 2000 conduisant à la loi RCT de 2010	14
2.4. La refonte des Pays en PETR, l'avenir souhaité par le législateur	16
2.4.1. Une volonté de réaffirmer la pertinence de l'échelle et des périmètres de Pays dans le contexte de l'Acte III de la Décentralisation	16
2.4.2. Les principales caractéristiques des PETR.....	18
3. UNE METHODOLOGIE D'ENQUETES EN VUE DE LA REALISATION D'UN DIAGNOSTIC STRATEGIQUE ET PROSPECTIF SUR LES PAYS	24
3.1. Un diagnostic s'inscrivant à l'aube de la Réforme territoriale	24
3.2. Une préparation en amont des entretiens : sélection des acteurs et élaboration de la grille des entretiens	24
3.3. Une phase opérationnelle de réalisation et de synthèse des entretiens	26
3.4. Une phase de préparation des restitutions orale et écrite.....	27
4. TOUR D'HORIZON DES PRINCIPALES INCERTITUDES ET POLEMIQUES ENTOURANT L'EXISTENCE FUTURE DES PAYS ET PETR	28
4.1. Les Pays et PETR face à l'affirmation des métropoles, entre synergies et concurrences	28
4.2. Les PETR, une forme d'organisation pour des territoires ruraux à l'avenir incertain ?	29
4.3. Les Pays et PETR, des échelons intermédiaires possibles entre régions et intercommunalités à l'instar des Conseils généraux ?.....	31
4.4. La montée en puissance des intercommunalités, l'existence des Pays et PETR réinterrogée.....	33
4.5. L'incohérence des dispositions régissant l'articulation SCoT-PETR	34
4.6. Un plan d'économies annoncé en faveur de la réduction du déficit public.....	35

5. NOUVELLE DONNE TERRITORIALE ET IMPACTS SUR LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL : QUELS ROLES POUR LES PAYS ET PETR ?	36
5.1. Scénario repoussoir, des intercommunalités à fiscalité propre entre inéquité et compétition interterritoriale	36
5.2. Scénario idéal, des intercommunalités entre coopération et solidarité interterritoriales	39
5.3. Scénario réaliste, des intercommunalités entre repli autarcique et coopération urbain-rural	43
5.4. Quelques préconisations et recommandations pour l'avenir	46
CONCLUSION.....	50
BIBLIOGRAPHIE	52
TABLE DES ANNEXES	55

Introduction

Le processus de décentralisation, mis en œuvre sur le territoire français depuis maintenant plus de trente ans, a marqué une réelle rupture avec la tradition centralisatrice qui a constitué, des siècles durant, une véritable spécificité de l'organisation politique et administrative de la France. Depuis les lois Defferre de 1982 qui ont initiées ce vaste processus au travers de ce que l'on a appelé l'Acte I de la Décentralisation, l'Acte II de la Décentralisation mené sous le Gouvernement de Jacques Chirac a permis d'importants transferts de compétences nouvelles au profit des Collectivités territoriales. L'Acte III de la Décentralisation engagé sous l'actuel quinquennat de François Hollande marque, quant à lui, une certaine rupture par rapport aux stratégies des deux premiers Actes. En recherchant davantage une simplification du paysage institutionnel local, un renforcement de la démocratie locale et une adaptation des structures à la diversité des territoires, il intègre les contraintes qui pèsent actuellement sur les finances publiques dans le contexte de crise économique et financière que connaît la France depuis 2007.

A cette même époque, le local, représenté par le Pays, est perçu comme une réponse possible à cette crise économique et à l'insuffisance constatée des mesures décentralisatrices de l'Etat. Véritables outils du développement local et rural, les Pays ont acquis, après trente années d'existence sans cadre juridique légal, une reconnaissance étatique les positionnant alors dans le paysage institutionnel français. Cette reconnaissance est néanmoins réinterrogée par la Loi de Réforme des Collectivités territoriales (RCT) de 2010 qui interdit alors toute création de nouveaux Pays, laissant les Pays perdurer au bon vouloir des acteurs en présence. Dans ce nouvel Acte III de la Décentralisation, portant en outre sur l'affirmation des métropoles, la fusion des régions, la suppression des Conseils généraux, la nouvelle organisation de la république, la désignation des chefs de file, le législateur a également souhaité le renouveau des Pays au travers de leur refonte en Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR). Découpé en plusieurs volets, ce nouvel Acte crée un contexte mouvant où les incertitudes et interrogations sont nombreuses.

C'est donc dans un contexte particulier de réforme de l'organisation territoriale de la République et de l'affirmation de certains échelons du millefeuille territorial français que les Pays et futurs PETR doivent trouver leur place et affirmer leur existence. ***Quels sont alors les enjeux et évolutions possibles pour les Pays à l'aube de la réforme territoriale et de leur refonte en PETR ?***

Recrutée pour participer à « l'organisation des Etats Généraux des Pôles territoriaux et des Pays de 2014 », ma présence au sein de l'Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays (ANPP) a été l'occasion de participer à différents séminaires et de bénéficier du réseau de partenaires de l'ANPP, afin de réaliser ce diagnostic stratégique et prospectif autour du devenir des Pays. Ce dernier, élaboré en croisant les informations des séminaires, des dires d'acteurs interrogés, d'articles d'actualité et de lectures scientifiques et académiques, a pour objectif de proposer, sur la base d'un état des lieux de la situation actuelle, des pistes de réflexions sur les évolutions possibles des Pays et futurs PETR.

Après une présentation de l'ANPP et de son rôle essentiel dans le contexte actuel de la Réforme Territoriale, nous retracerons l'évolution historique des Pays afin de comprendre les raisons qui ont conduit à leur remise en cause légale dans les années 2010 et qui ont poussé le législateur à souhaiter leur renouveau en 2014 sous la forme des PETR. A travers la présentation de la méthodologie, nous verrons quelle a été la démarche de réalisation du présent diagnostic. Enfin, le tour d'horizon des principaux questionnements et polémiques autour de l'existence future des Pays et PETR permettra d'envisager, pour terminer, quelques scénarii présentant les formes d'organisation possibles du territoire en matière de jeux d'acteurs et de politiques publiques et de soumettre quelques préconisations pour l'avenir.

1. L'ANPP, un acteur incontournable pour les Pays dans un contexte de Réforme Territoriale et de Décentralisation

1.1. Une force de proposition et d'action au service des adhérents

L'Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays (ANPP) a connu depuis ces dernières années plusieurs changements de noms. Association pour la fondation des Pays jusqu'en 2008 puis association de promotion et de fédération des Pays (APFP) jusqu'en Janvier 2014, l'ANPP a récemment changé de nom suite à l'évolution souhaitée par le législateur des Pays en Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) dans le cadre de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 Janvier 2014 (dite loi MAPTAM).

Créée en 1997 par quelques Pays pilotes et de grandes entreprises de services (telles que la SNCF et la Banque Postale), l'APFP était composée de trois instances (un conseil d'orientation et d'animation (COA), un comité de gestion (CG) et un bureau) jusqu'en 2008 (Cf. figure 1) :

- Le conseil d'orientation et d'animation sélectionne les actions à entreprendre, en prenant les dispositions propres à leur mise en œuvre et en contrôlant leur exécution dans le respect de la déontologie fixée par l'Association ;
- Le comité de gestion est en charge des questions administratives et juridiques de l'association ;
- Le bureau est composé du président, d'un élu, de deux entreprises et d'un membre d'une association ;
- Le délégué général assure l'animation de l'association dans le cadre des décisions prises par le COA et le Secrétaire général assure le fonctionnement courant de l'association dans le cadre des décisions prises par les organes sociaux.

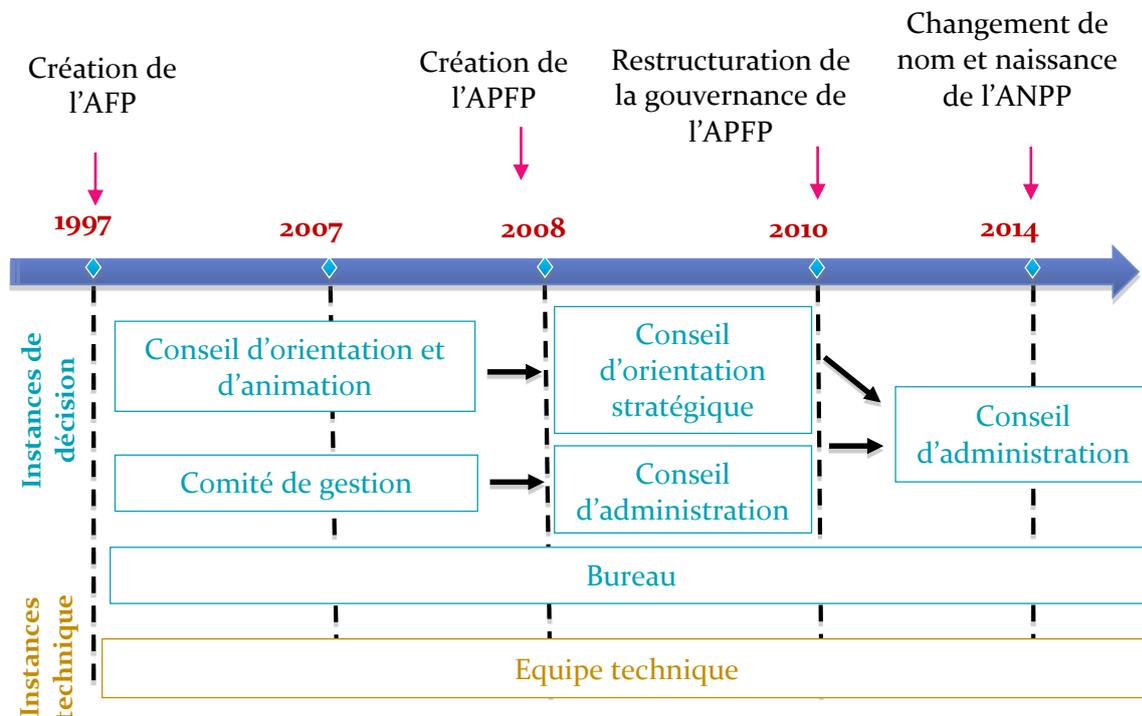


Figure 1 : Evolution de la gouvernance de l'ANPP (Production personnelle)

Au cours de cette même année 2008, l'organisation de l'association évolue avec le changement de nom des instances, bien qu'elles conservent les mêmes grandes fonctions. En effet, l'ANPP est désormais composée d'un conseil d'administration (équivalent du précédent comité de

gestion) et d'un conseil d'orientation stratégique (équivalent du précédent conseil d'orientation et d'animation), d'un bureau et des mêmes membres associés.

Enfin, en 2010, l'ANPP connaît une restructuration plus classique de ses instances avec désormais plus que deux instances de décision, le conseil d'administration (CA) et le bureau pour lequel quelques modalités diffèrent :

- Le conseil d'administration est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir au nom de l'Association et faire ou autoriser tout acte et opération permis à l'association et qui ne sont pas réservés à l'Assemblée Générale. Il est composé de 8 à 14 membres élus paritairment au sein des membres Pays et PETR lors de l'Assemblée générale et ceci pour une durée de quatre ans avec un renouvellement par moitié des membres tous les deux ans. Ce conseil se réunit au moins quatre fois par an ;
- Le bureau, composé du président, de un à cinq vice-présidents (dont l'un en charge des finances, nouveauté pour le bureau) et d'un secrétaire, est élu par le conseil d'administration.

Ce nouveau mode de gouvernance apporte une simplification dans le fonctionnement de l'Association en diminuant le nombre d'instances et par conséquent le nombre de réunions. Lors de ces réunions, les ordres du jour abordent des questions portant sur le fonctionnement quotidien de l'Association et les orientations à prendre pour les années à venir, tout en veillant à anticiper les conséquences de chaque décision sur le devenir de l'ANPP. Bien que cette instance unique (le Conseil d'administration) soit uniquement composée d'élus, la parole des acteurs du terrain, et notamment des Pays adhérents, est relayée lors de ces réunions par l'équipe technique qui fait remonter les attentes et les besoins des territoires (Cf. figure 2).

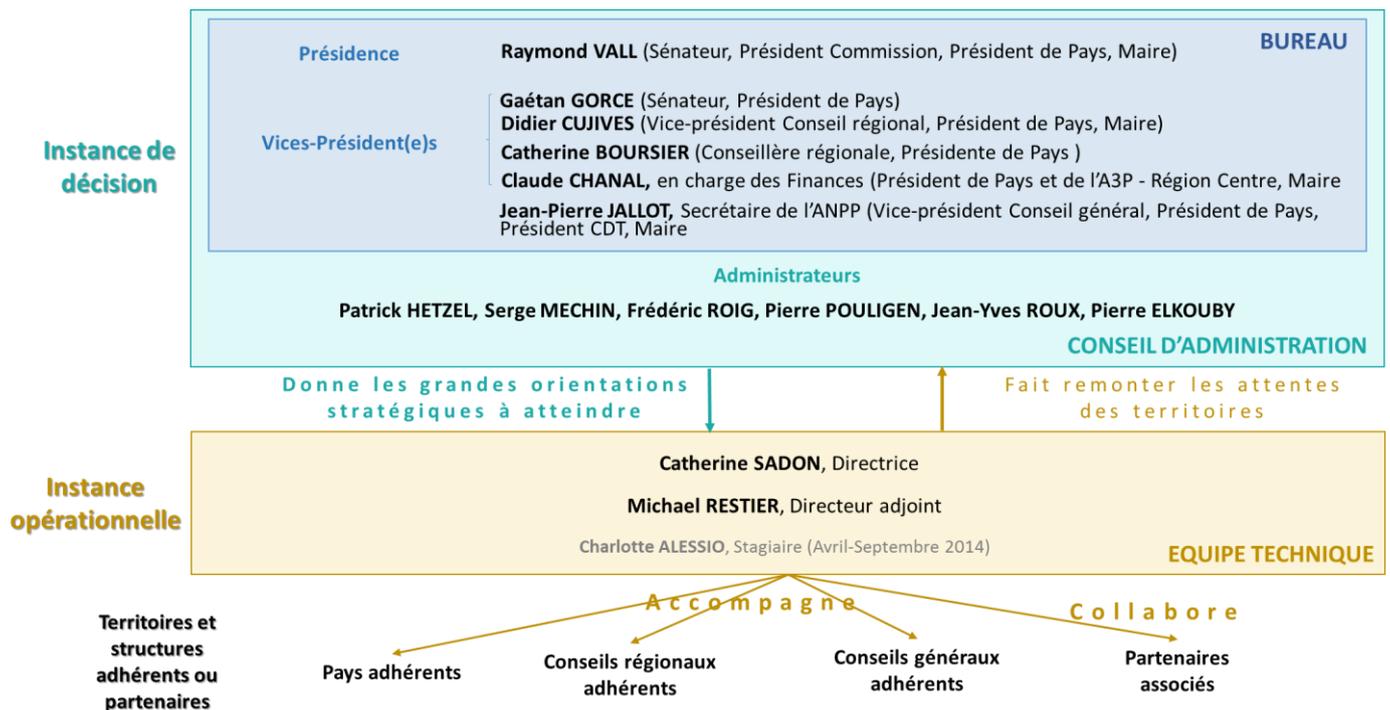


Figure 2 : Organigramme de l'ANPP (Production personnelle)

En effet, ces différentes instances de décision, en charge des grandes orientations stratégiques et des questions juridiques, administratives et financières de l'association sont associées depuis la création de l'association à une équipe technique composée de deux membres : la Directrice Madame Catherine Sadon et le Directeur adjoint Monsieur Michael Restier (et éventuellement d'un(e) stagiaire pour des événements particuliers). Cette équipe technique, en charge de la mise en œuvre opérationnelle des manifestations et activités de l'ANPP dans le cadre de ses

trois grandes missions (Cf. ¶ 1.2), est en contact permanent avec ses territoires adhérents et ses partenaires. Elle a également pour vocation d'assurer le fonctionnement quotidien de l'association, à savoir les réponses aux interrogations des territoires, la mise à disposition des productions de l'ANPP, la gestion et le suivi des adhésions, la veille juridique et législative, la recherche de nouveaux partenariats tout en maintenant ceux existants, l'organisation et l'animation des manifestations et activités, la production de notes synthétiques et de décryptages pour le compte de ses adhérents...

L'une des forces de l'ANPP est d'avoir, dans ses instances de décision, des membres d'influence aux mandats politiques haut-placés, et ceci depuis sa création. En effet, elle compte parmi son Conseil d'administration des personnalités aux fonctions de Sénateur, de Député, de Conseiller(ère) régional(e), de Président de Pays ou de Maire (Cf. *tableau 1*) lui permettant ainsi d'avoir une force de proposition et d'action non négligeable et une meilleure représentativité et légitimité auprès des Pouvoirs publics dans le domaine de l'aménagement du territoire et des politiques publiques territoriales. Ainsi par exemple, le président même de l'association, Monsieur Raymond Vall, est Sénateur du Gers et président de la Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire au sein du Sénat.

Conseil Administration (CA)	Bureau	<p>Raymond VALL, Sénateur du Gers, Président de la Commission du Développement Durable, des Infrastructures, de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire, Président du Pays des Portes de Gascogne, Maire de Fleurance, Président de l'ANPP</p> <p>Gaétan GORCE, Sénateur de la Nièvre, Président du Pays de la Bourgogne Nivernaise, Vice-président de l'ANPP</p> <p>Didier CUJIVES, Vice-président en charge de l'Europe du Conseil régional Midi-Pyrénées, Président du Pays Tolosan, Maire de Paulhac, Vice-président de l'ANPP</p> <p>Catherine BOURSIER, Conseillère régionale de Lorraine, Présidente du Pays Val de Lorraine, Vice-présidente de l'ANPP</p> <p>Claude CHANAL, Président du Pays de la Vallée du Cher et du Romorantinais et du réseau régional A3P - Région Centre, Maire de la Chapelle Montmartin, Vice-président de l'ANPP chargé des Finances</p> <p>Jean-Pierre JALLOT, Vice-président du Conseil général d'Eure et Loir, Président du Pays du Perche d'Eure et Loir, Président du CDT d'Eure et Loir, Maire de la Ferté-Vidame, Secrétaire de l'ANPP</p>
	Autres administrateurs	<p>Patrick HETZEL, Député du Bas-Rhin, Président du Pays de Saverne Plaine et Plateau</p> <p>Serge MECHIN, Conseiller régional du Centre, Président du Pays Loire Val d'Aubois</p> <p>Frédéric ROIG, Député de l'Hérault, Vice-président du Pays Cœur d'Hérault</p> <p>Pierre POULIGEN, Vice-président du Conseil régional de Bretagne</p> <p>Jean-Yves ROUX, Vice-président du Conseil régional de PACA</p> <p>Pierre ELKOUBY, Président du Conseil de développement du Pays de la Provence Verte</p>
	Equipe technique	<p>Catherine SADON, Directrice</p> <p>Michael RESTIER, Directeur adjoint</p> <p>Charlotte ALESSIO, Stagiaire (Avril-Septembre 2014)</p>

Tableau 1 : Mandats occupés par les membres des instances de l'ANPP (Source : ANPP)

1.2. Une triple mission : fédérer, représenter et accompagner

1.2.1. Une mission de fédération

Cette mission de fédération des Pays et PETR est essentielle dans la mesure où elle confère à l'ANPP une plus grande légitimité et une plus grande force de proposition et d'action auprès des Pouvoirs publics. Pour cela, l'ANPP favorise la mise en réseau des Pays et futurs PETR et les échanges permanents d'informations et de bonnes pratiques entre ces territoires et l'association, lui donnant ainsi une vision des problématiques, des besoins, des attentes et des difficultés qui se posent au cœur des territoires face à la réalité du quotidien. Pour fédérer de nouveaux territoires, l'ANPP prend appui sur l'implication de son réseau de Pays et futurs PETR ainsi que sur la mobilisation des Conseils régionaux.

1.2.2. Une mission de représentation

A l'écoute des Pays, des PETR, des territoires de projet et de leurs Conseils de développement, l'ANPP favorise l'échange d'informations avec le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), les Ministères et institutions concernés, les Conseils régionaux et les Conseils généraux et intervient auprès de ces mêmes institutions pour le compte de ses territoires.

1.2.3. Une mission d'accompagnement

Face aux réalités du terrain et aux difficultés que peuvent rencontrer les territoires, l'ANPP organise régulièrement différents projets et actions pour le compte de ses adhérents : « *organisation de réunions de travail, d'information et d'échanges, faisant appel selon les demandes à des experts extérieurs et des représentants des services concernés (conseils méthodologiques, présentations d'expériences...) sur des thématiques d'actualité. En veille permanente, elle produit des notes d'actualité et d'information* » (ANPP, 2014).

1.3. Un vaste réseau de partenaires soutenant les projets et actions de l'ANPP

Pour mener à bien sa triple mission, l'ANPP organise différentes manifestations et activités auprès de ses territoires adhérents.

Des **journées rencontres thématiques** sont organisées tous les trois mois environ autour d'enjeux forts pour les territoires sur la base d'interventions transversales sollicitant des structures partenaires de l'ANPP et d'ateliers portant sur des sous-thématiques spécifiques. Avec pour vocation de répondre, dans la mesure du possible, aux interrogations des territoires, ces journées sont également l'occasion de partager des expériences et ainsi de faire remonter les réalités et difficultés du terrain. Ces échanges réciproques entre l'ANPP et les territoires sont sources d'enrichissement à la fois pour les participants et pour l'association.

L'animation de **groupes de travail nationaux** fait également partie des activités que mène l'association depuis maintenant plusieurs années au travers de trois groupes : le Club DIRECT, le Club CoDev et très prochainement le Club EUROPE.

Le Club DIRECT, lancé en 2011, réunit par région uniquement deux directeurs/directrices de Pays et/ou futurs PETR. Ce Club permet à l'association d'avoir un retour des situations locales et des difficultés rencontrées au quotidien par les territoires dans la réalisation de leurs missions face aux évolutions juridiques et législatives actuelles. En retour, ce Club donne la possibilité aux territoires, via leurs représentants régionaux, de participer aux réflexions de l'ANPP, d'être sollicités sur les positions et propositions d'amendements de l'association. Enfin, il crée un réseau de directeurs et de directrices de Pays très important pour l'ANPP, parfois sollicité pour relayer les actions et missions de l'association auprès des différents territoires locaux, y compris ceux non adhérents.

Le Club CoDev, lancé en Juillet 2014, est organisé en partenariat avec la Coordination nationale des Conseils de développement (CNCD). En réunissant des représentants de Pays/PETR et de Conseils de développement, il a vocation à traiter les questions autour de la gouvernance en milieu non métropolitain au travers de la remontée, par les territoires, des travaux et réflexions concernant les modes et usages de concertation dans les Pays et futurs PETR. Au même titre que le Club DIRECT, le Club CoDev pourra être sollicité en amont pour avis sur des positions et des propositions d'amendements de l'ANPP et sera un lieu d'échanges de pratiques et d'expériences entre les territoires.

Le Club EUROPE, lancé en Septembre 2014, réunit les représentants de Pays actuels (génération de programmation européenne 2007-2013) et des prochains Pays/PETR (génération de programmation européenne 2014-2020). Axé sur des réflexions autour des financements européens (régionaux et hors-région) possibles pour les territoires de projets, il a vocation à référencer les bonnes pratiques, à travailler sur les modalités de gouvernance et de fonctionnement et à préparer la prochaine génération. Les territoires ayant fait remonter le lien étroit existant entre Pays et territoires Leader, l'ANPP souhaitait à terme fusionner avec l'association Leader France. Néanmoins, par peur de perdre son existence même, Leader France n'a pas souhaité répondre favorablement à cette proposition de mettre en place une structure unique dont la vocation aurait été de répondre aux attentes des territoires de Pays, PETR et Leader.

L'ensemble des débats et réflexions abordés dans ces différents Clubs, ainsi que les publications régulières d'ouvrages et de notes thématiques sur des sujets d'actualité et les évolutions législatives et juridiques en cours ou à venir sont mis à la disposition des adhérents de l'ANPP via l'existence de son site internet. Mis à jour régulièrement, ce site présente l'Association, référence un certain nombre de ses productions, informe le public et les adhérents des actualités de l'Association et de la presse quotidienne et enfin propose des offres d'emplois venant de son réseau d'adhérents.

Parmi les manifestations de l'ANPP, l'association organise tous les trois ans une manifestation d'envergure nationale, les Etats Généraux des Pôles d'équilibre territoriaux et des Pays (EGPP). Pour l'année de 2014, ils se dérouleront au Centre des Congrès de VINCI Tours-Val de Loire les 8 et 9 Décembre en association avec de nombreux partenaires de l'ANPP (AdCF, l'ARF, la FédéSCoT et la FPNRF...). Articulés autour de séances plénières, de tables rondes et d'ateliers en présence de Ministres, de représentants ministériels, d'auteurs littéraires, de présidents de Pays/Conseils généraux/Conseils régionaux et encore bien d'autres, cette année entre 800 à 1 000 personnes venant de toutes les régions de France sont attendues. Ces EGPP 2014, intitulés « Pôle territorial : une nouvelle dynamique pour les territoires ! », ont pour objectif de « *dresser le bilan de la plus-value apportée par les Pays, de créer un moment d'échange des pratiques et des informations autour d'une actualité très mouvante dans un objectif d'amélioration, d'éclairer les territoires et de les aider à préparer leur avenir et enfin d'inscrire les Territoires de projets et futurs PETR dans les perspectives de développement et d'aménagement* » (ANPP, 2014, précit.).

Au-delà de ces manifestations et activités, l'ANPP a quatre fortes actions : le soutien aux territoires (interventions, débats et formations), la diffusion de bonnes pratiques, la veille législative et réglementaire et la réaction aux enjeux et opportunités de l'actualité. Parallèlement à ces différentes manifestations/activités et actions, l'ANPP effectue des analyses sur plusieurs thèmes tels que les services, la santé, les Agendas 21, les actions en matière d'emploi, les programmes LEADER, la contractualisation, les technologies de l'information et de la communication (TIC), les schémas de cohérence territoriale (SCoT), les plans climat-énergie territorial (PCET)... etc.

Ainsi, pour mener à bien ces différentes missions et activités, l'ANPP a su nouer durablement divers partenariats, plus ou moins étroits, avec d'autres structures partageant des intérêts et problématiques communs. Ainsi, l'association compte plus d'une quarantaine de partenaires (Cf. figure 3), certains soutenant l'association financièrement (Caisse des Dépôts et Consignations, SNCF...), alors que d'autres sont sollicités lors de la planification, la mise en œuvre et l'animation des différentes actions menées par l'ANPP à l'intention de ses territoires (Cabinet Petit, CNC, ANVPAH, Guide du routard, AdCF, les Pays adhérents...). Toutefois, il convient de souligner que certains partenariats restent difficiles, voire remis en question (Leader France et UNADEL).

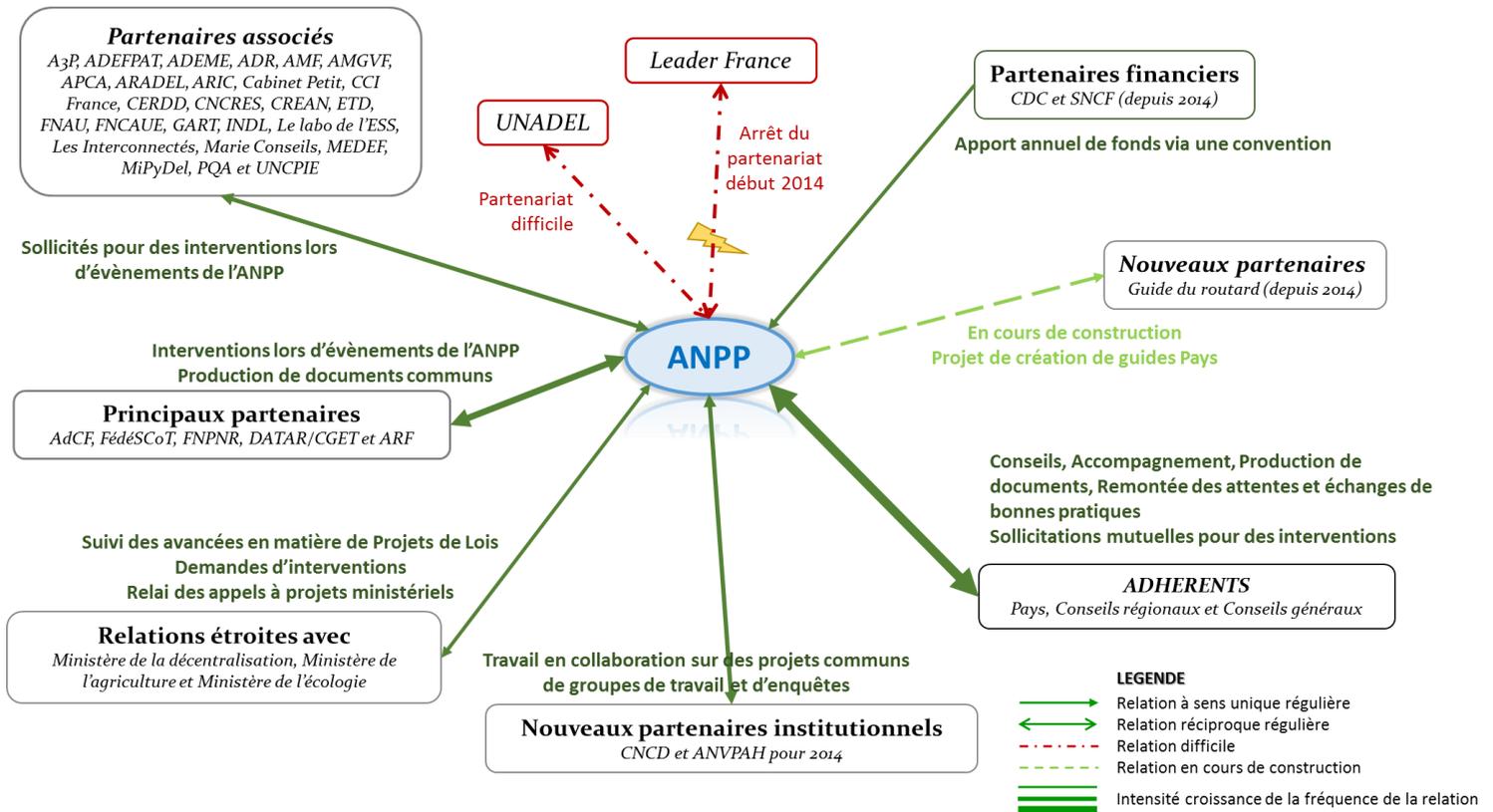


Figure 3 : Sociogramme de l'ANPP et de ses partenaires (Production personnelle)

1.4. La diversité des adhérents, un atout précieux pour l'ANPP

En 2013, les 365 Pays existants et repartis sur l'ensemble des régions françaises couvrent une grande partie du territoire national (83%). Regroupant en moyenne 88,1 communes, 79 100 habitants et 5,46 EPCI –contre 6,8 EPCI en 2012-, les Pays ont été marqués par un fort mouvement de recomposition interne depuis la loi de Réforme des Collectivités Territoriales de 2010 (RCT 2010).

Depuis sa création en 1997, l'ANPP fédère des adhérents très différents : Pays, Conseils régionaux ou encore Conseils de développement durables de Rhône-Alpes (CDDRA). Cette diversité lui permet d'avoir une vision à la fois globale et précise des enjeux spécifiques à chaque type de territoire -selon des facteurs et réalités géographiques, politiques et administratifs- ainsi que d'avoir un poids non négligeable auprès des Pouvoirs publics et lors des discussions touchant à l'organisation du territoire national.

Cette diversité d'adhérents, qui s'est conservée et renforcée au fil du temps, est marquée ces dernières années par l'augmentation progressive du nombre d'adhésions enregistrées et de partenariats noués. Alors qu'elle ne fédérait que 26 Pays et 4 Conseils régionaux en 2006,

l'ANPP compte désormais dans son réseau plus de 230 Pays adhérents –sur les 365 Pays existants actuellement- et plus de 26 Conseils régionaux couvrant l'ensemble du territoire français (Cf. figure 4).

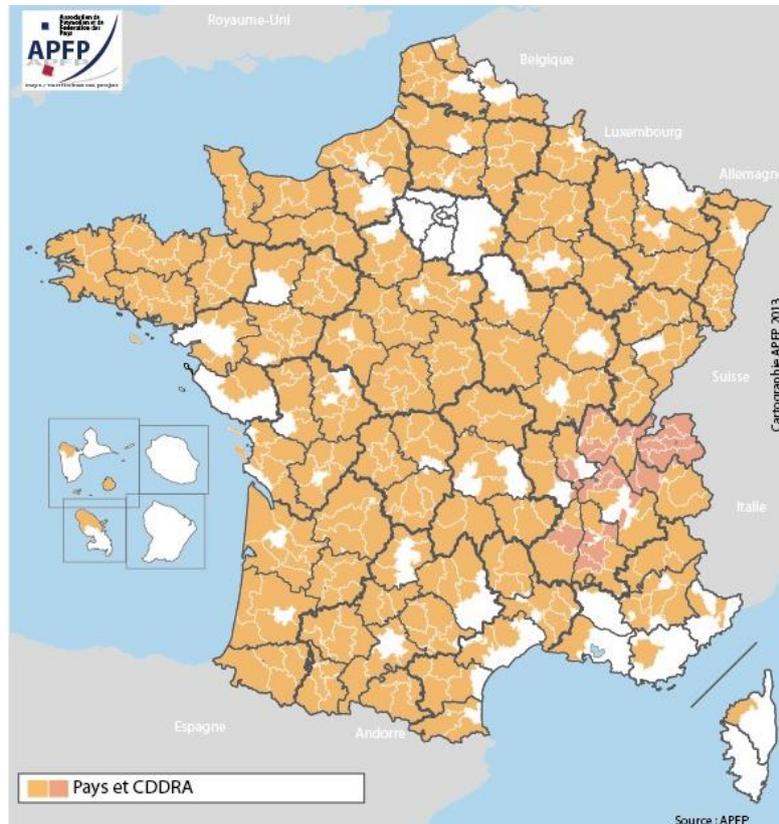


Figure 4 : Carte de l'ensemble des Pays du territoire français en 2013 (Source : ANPP)

Certains territoires, comme l'Ile-de-France ou la région méditerranéenne présentent néanmoins peu de Pays en raison de la nature très urbaine des territoires, favorisant ainsi le développement de Communautés d'agglomération à l'instar de Pays. Cette évolution régulière du nombre d'adhérents (Cf. figure 5) s'explique par le travail permanent de l'association à fédérer de nouveaux territoires et à la promotion des actions de l'ANPP par ses propres adhérents auprès des territoires qui leur sont voisins.

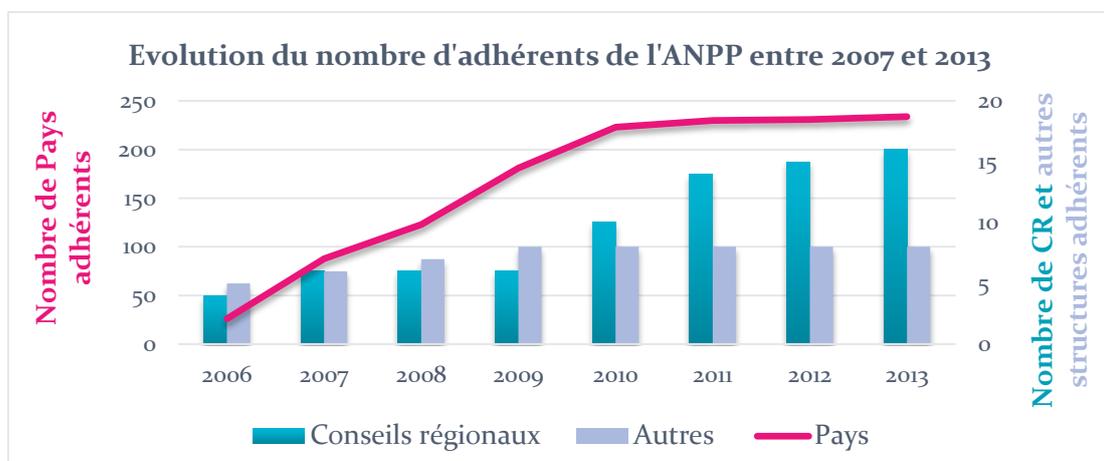


Figure 5 : Evolution du nombre de Pays adhérents à l'ANPP et de ses partenaires entre 2006 et 2014 (Source : Rapports d'activités de l'ANPP pour les années 2006 à 2013)

Néanmoins, à ce tableau prometteur vient s'ajouter un contexte financier actuel difficile qui contraint certains territoires et certaines structures à ne pas renouveler leur adhésion pour l'année 2014 pour des raisons financières (Régions Alsace, Nord-Pas-de-Calais et Franche-Comté). L'adhésion à l'ANPP reste pourtant parmi l'une des moins chères en comparaison avec d'autres associations, la cotisation annuelle s'élevant à 300€ pour les Pays, 4 000€ pour les Conseils généraux et 5 000€ pour les Conseils régionaux. Cette cotisation offre à tout adhérent l'accès aux productions de l'ANPP, à des conseils personnalisés et une réponse régulière aux interrogations éventuelles ainsi que des tarifs réduits pour la participation aux journées rencontres et aux congrès. Cette cotisation, souhaitée la plus faible possible, est calculée uniquement de manière à permettre à l'association de rentrer dans ses frais annuels de fonctionnement.

Parmi les Pays que l'ANPP fédère, la forme majoritairement représentée est celle du syndicat mixte par rapport aux formes possibles telles que l'association, le groupement d'intérêt public (GIP) ou le mode de gouvernance informel, ce qui correspond aux tendances nationales (Cf. figure 6).

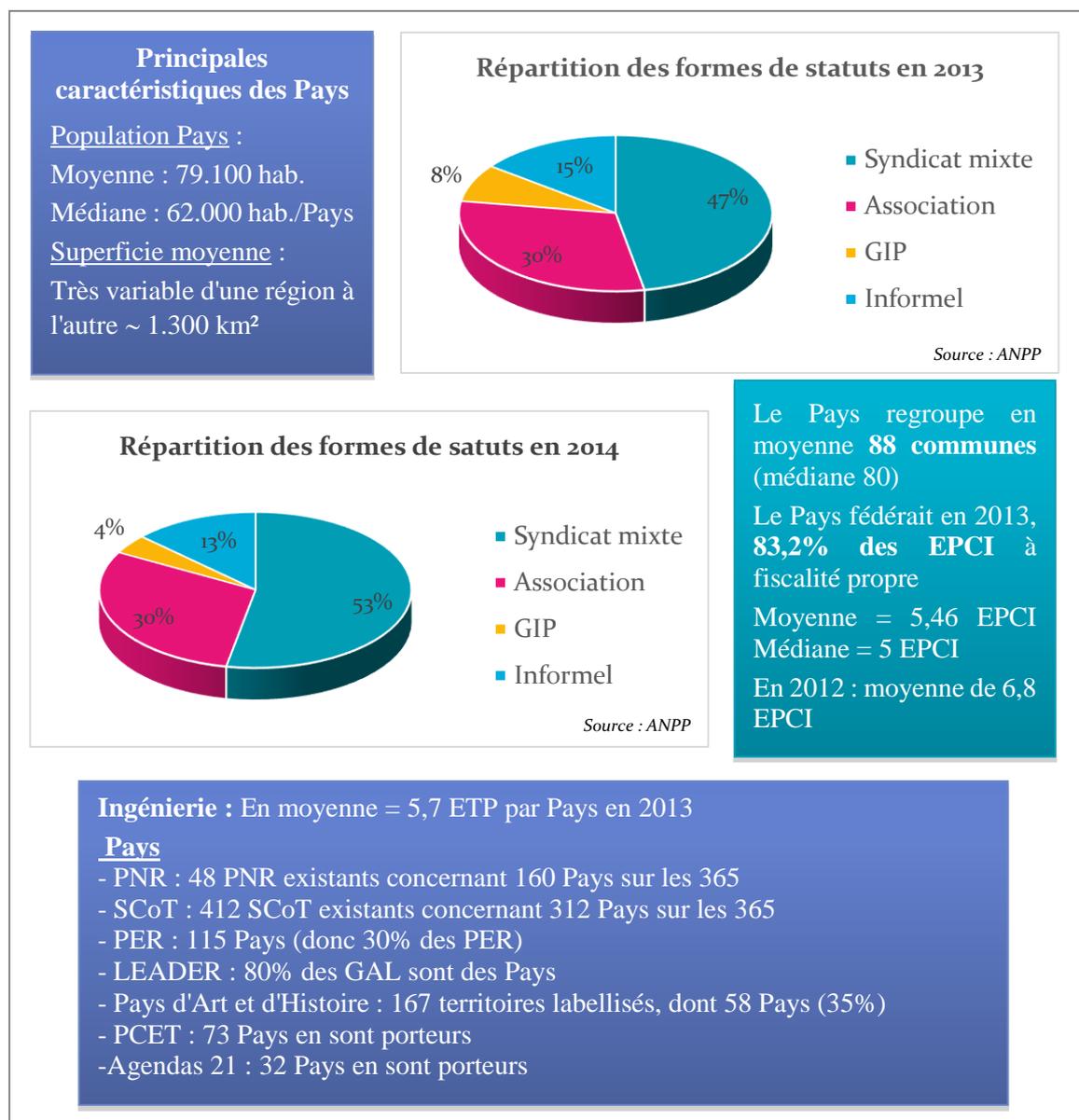


Figure 6 : Panorama 2013 des Pays (Source : ANPP)

Cette prédominance de la forme syndicale s'explique notamment par la plus grande liberté permise dans l'élaboration et l'évolution des statuts d'un Pays sous forme de syndicat mixte, la meilleure légitimité acquise par l'engagement financier de ces membres au travers de cotisations, bien qu'une forme GIP ou association soit tout aussi intéressante en termes de maîtrise d'ouvrage (Cf. ¶ 2.2.2). Comme le souligne l'Association des communautés de France (AdCF), les différences entre l'association et le syndicat mixte sont principalement d'ordre structurel et politique, avec la comparaison suivante : « *l'Association, c'est un peu la formule 1 avec les risques de sorties de route et le Syndicat mixte, c'est le paquebot. Le problème avec le paquebot, c'est que pour prendre un virage, il faut s'y prendre deux semaines à l'avance. En revanche, on va loin¹* ».

2. L'existence des Pays, une genèse ancienne pour des consécration législatives fluctuantes

2.1. Les Pays, 30 ans d'existence avant leur reconnaissance légale

2.1.1. Le début du XXe siècle et les réflexions autour de la notion de Pays

La notion de « Pays » est ancienne. Elle a été illustrée au début du XXe siècle par l'école vidalienne qui conçoit la géographie comme « *une science tournée vers la connaissance des caractères physiques de la surface terrestre et de leurs spécificités régionales* » (Bonerandi, 2005). Ainsi pour Vidal de la Blache, territoire et pouvoir sont synonymes. Les géographes vidiens ont été les premiers à identifier dans les Pays « *des réalités sociales attachées à la proximité* » (Bonerandi, 2005) pour en faire une grille de lecture de l'espace rural présent au sein du territoire national. Le Pays des géographes est alors celui qui donne lieu à un sentiment d'appartenance à un territoire, renforcé par la proximité et le partage d'un vécu commun.

La réflexion autour de cette notion se poursuit au cours de la période fondatrice de la France de Vichy avec une nouvelle vision de ce que sont les Pays. En effet, dans une étude publiée par la Délégation générale à l'équipement en 1944, Robert Préaud fait du Pays un bassin de vie et considère les petites villes qui l'animent comme l'un des fondements de la structuration de l'espace rural (Bonerandi, 2005, précit.). Ainsi, cette époque fait naître un lien indissociable entre Pays et existence du monde rural, lien qui sera à la base même de la politique des Pays officiellement reconnue par l'Etat au cours des années 1990.

2.1.2. Les années 70 et l'apparition des premiers Pays

Toutes ces réflexions autour de la notion de Pays et des enjeux de développement local de l'époque aboutiront à la création des premiers Pays sous forme associative dans les années 1970 (ANPP, Non mentionnée). A cette époque, le local, que représente le Pays, est perçu comme une réponse possible à la crise économique et à l'insuffisance des mesures décentralisatrices de l'Etat (Leroux, 2007). Néanmoins, bien qu'ils fassent leur apparition, les Pays ne disposent à leurs débuts d'aucune reconnaissance juridique officielle de la part de l'Etat.

En 1975, ils réapparaissent avec la politique des contrats de Pays définis par la DATAR² et la politique des chartes intercommunales (Aubert et al, 2006). Elles ont initié la réforme du mode d'intervention de l'Etat au profit d'une plus grande autonomie laissée aux acteurs locaux et aux Pouvoirs publics. Les deux lois d'orientation pour l'aménagement et le développement

¹ Assemblée des Communautés de France (AdCF), entretien du vendredi 13 Juin, Paris 9ème

² Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)

(durable) des territoires (LOADT en 1995 et LOADDT en 1999) qui en découlent traduisent ce renouvellement profond de l'intervention de l'Etat en matière de politiques territoriales.

2.2. Les LOADT et LOADDT, l'apport d'une assise juridique aux Pays

Les années 1990 marquent un tournant dans l'évolution de la reconnaissance des Pays. En effet, l'inflation législative a entraîné la tenue de colloques sur « le retour des Pays » et la publication de nombreux articles (Bonerandi, 2005, précit.). Les années 1995 et 1999 marquent ainsi l'entrée officielle de la notion de « territoire de projet » dans la législation française, « *le législateur [étant] venu acter la reconnaissance des démarches de développement local en leur donnant un cadre juridique plus bordé³* ».

2.2.1. La LOADT de 1995

La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi Pasqua ou LOADT (Légifrance, 1995), prévoit « *une organisation du territoire fondée sur les notions de bassins de vie, organisés en Pays, et de réseaux de villes* ». Définissant alors succinctement le Pays comme un territoire présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, ce dernier est censé exprimer « *la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural* » (Titre II, Article 23). Cette loi traduit la volonté de l'Etat de réduire le décalage existant entre territoires institutionnels et espaces fonctionnels, le Pays étant perçu comme l'un des outils au service de cette réorganisation territoriale. Selon l'article 23 du titre II, le Pays devient le cadre de définition, par les Collectivités territoriales et leurs groupements, d'un « *projet commun de développement* », dont la loi indique qu'il doit être élaboré « *en concertation avec les acteurs concernés* » (Légifrance, 1995, précit.). Conçu comme un espace de réflexion collective entre les élus et la société civile, le Pays se place dans une logique ascendante où le projet émane non pas de l'Etat mais de la concertation entre les acteurs locaux du territoire (Baudelle, 2001). Le Pays est alors censé « *organiser les coopérations entre Collectivités à l'échelle de territoires identifiés⁴* ».

Au travers de cette logique « *bottom-up* » de démocratie participative, la mise en place des Conseils de développement trouve toute sa légitimité. Spécificité du Pays, il est « *une forme de gouvernance importante et originale⁵* ». En effet, « *les structures participatives type Conseils de développement restent indispensables car ce n'est pas avec des outils de concertation ponctuelle que [l'on] permet de créer un dialogue entre les différents acteurs du territoire, qu'ils soient économiques, associatifs, culturels ...* »⁶. Le cadre volontairement souple (acteurs concernés et contenu du projet non précisés, absence d'obligation en matière de structuration juridique du territoire) a été conçu pour favoriser ces démarches ascendantes, en respectant la diversité des formes locales de coopération. C'est l'une des forces de la démarche Pays qui a été très largement citée et partagée par l'ensemble des acteurs interrogés. Comme l'a souligné l'Union nationale des acteurs et des structures du développement local (UNADEL), « *on mésestime beaucoup la qualité et l'intérêt d'avoir des structures souples qui privilégient les contenus, le dialogue avec les habitants, entre les territoires qui composent les grands territoires...etc.* »⁷.

³ Assemblée des Communautés de France (AdCF), entretien du 13 Juin, Paris 9ème

⁴ Direction générale des Collectivités locales (DGCL), entretien du 23 Juillet 2014, Paris 8ème

⁵ Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET, ex-DATAR), entretien du 27 Juin 2014, Paris 8ème

⁶ Coordination nationales des Conseils de développement (CNCD), entretien du 30 Juin 2014, Paris 9ème

⁷ Union nationale des acteurs et des structures du développement local (UNADEL), entretien du 26 Juin 2014, Locaux de l'UNADEL, Paris 15ème

Toutefois, le développement de ces politiques de projets fait alors converger deux types d'intérêts à cette époque : celui de l'Etat (« *laisser les acteurs locaux prendre en main leur destin à partir de projets* ») et celui des acteurs locaux (« *prendre en charge le devenir de leurs territoires* ») (Bonerandi, 2005, précit.). Leur adéquation prend fin lorsque, dans un contexte de compétitivité des territoires, l'Etat choisit finalement de s'aligner sur les choix européens et de favoriser une logique d'appels à projets qui le place ainsi au centre des décisions. En effet, bien que la généralisation des appels à projets dès 2003 ait permis d'approfondir les coopérations entre les acteurs locaux, elle a également été à l'origine de logiques de filtrage et d'exclusion de certains acteurs privés ou de groupes porteurs de revendications allant à l'encontre des intérêts dominants (Epstein, 2013).

2.2.2. La LOADDT de 1999

La loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), dite loi Voynet (Légifrance, 1999), permet de réaffirmer et de renforcer la politique des Pays en l'inscrivant « *dans une approche intégrée des territoires de projet en association avec les agglomérations* » (Bonerandi, 2005, précit.). En effet, l'article 26 de cette même loi avait prévu de créer un pendant urbain pour les Pays, les projets d'agglomération (Cf. encadré 2.2.2), les Pays étant alors toujours pensés comme les outils fer de lance du développement rural.

Encadré 2.2.2 : Dispositions relatives au projet d'agglomération

La loi LOADDT du 4 février 1995 modifiée, et le décret d'application du 21 décembre 2000 prévoient que :

« Dans une aire urbaine comptant au moins 50 000 habitants et dont une ou plusieurs communes centre compte plus de 15 000 habitants, le ou les établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique [...] élaborent un projet d'agglomération ».

« Ce projet détermine, d'une part, les orientations que se fixe l'agglomération en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 locaux du programme Action 21 qui sont la traduction locale des engagements internationaux finalisés lors du Sommet de Rio de Janeiro les 1^{er} et 15 juin 1992, et, d'autre part, les mesures permettant de mettre en œuvre ces orientations ».

La Loi Voynet définit les Pays, au même titre que la loi Pasqua, comme des espaces de fédération des acteurs publics et privés autour d'un projet et d'un contrat commun. Néanmoins, l'article 25 permet de redéfinir son échelle –celle du bassin d'emploi- et de préciser les objectifs ainsi que les modes d'élaboration de « *son projet commun de développement durable* » (Etd, 2005), le projet devant alors prendre la forme d'une charte de Pays. Elle apporte également une précision supplémentaire quant aux statuts possibles des Pays : fédération d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), le syndicat mixte (comme les Parcs naturels régionaux, PNR) ou le groupement d'intérêt public (GIP). Les Pays n'ayant pas vocation à être maître d'ouvrage, leur principale différence réside dans la souplesse plus ou moins grande permise en matière de gouvernance, le Syndicat mixte étant le statut le plus cadré et le plus formel. En contrepartie, ce dernier apporte une plus grande légitimité du Pays auprès des acteurs locaux et des Pouvoirs publics. Les choix de statuts dépendent en réalité essentiellement des dynamiques des territoires et des logiques territoriales. En Bretagne, la formation plus importante de Pays sous forme de GIP permet une implication plus forte des acteurs privés dans

une région où le tissu économique privé est très fortement lié à celui des Collectivités territoriales.

La loi Voynet prévoit également la création d'un Conseil de développement rassemblant des « *représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs* » (Article 25 en révision de l'Article de 22 de la même loi) en vue d'organiser la participation des acteurs et de se placer dans une logique de démocratie participative. Associé à l'élaboration de la charte, il peut aussi être consulté sur toute question relative à l'aménagement et au développement du Pays dans une position que la Coordination nationale des Conseils de développement (CNCD) qualifie « *d'indépendance dialoguante*⁸ ». Tout en étant adossé à la structure Pays, le Conseil de développement garde, autant que possible, une certaine autonomie intellectuelle et d'action afin qu'il puisse jouer pertinemment ses rôles d'enrichissement de l'action publique et d'éclairage des réflexions par la société civile. En effet, comme le souligne le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), « *l'expérience des conseils de développement permet justement de pondérer, d'avoir d'autres éclairages, [mais aussi] de permettre à des acteurs locaux [...] de participer quand même à la vie locale. C'est en ce sens-là que c'est intéressant*⁹ ».

L'article 2 de la LOADDT de 1999 précise que la cohésion socio-économique nécessite que les Pays soient organisés à l'échelle des bassins d'emploi et des solidarités villes-campagnes. En effet, au-delà de cette logique ascendante d'émergence des projets fondatrice de leur existence, l'ambition des Pays repose également sur l'articulation entre espaces urbains et espaces ruraux (Aubert et al, 2006, précit.) et notamment sur le renforcement des solidarités existantes en mobilisant les initiatives et les forces vives locales.

Les Pays prennent alors place dans un contexte marqué par une volonté nationale de fonder le développement et l'aménagement des territoires sur le projet. Dans cette affirmation « *un territoire, un projet, un contrat* », la LOADDT prévoit qu'un contrat de développement infrarégional puisse être signé entre le Pays et la région dans le cadre du Contrat de Plan Etat-Région (CPER) (Baudelle, 2001, précit.), point de passage de l'ensemble des interventions territorialisées de l'Etat à caractère non ponctuel. Ces perspectives de contrats sont à l'origine de la relance de la démarche de création des Pays, surtout dans les régions où le volet territorial du CPER est bien doté. En effet, selon Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), « *le Pays a souvent été vu comme une maille territoriale pertinente d'intervention, et notamment pour travailler sur des politiques cohérentes à l'échelle d'un territoire cohérent [...] évitant ainsi les risques d'émiettement*¹⁰ ».

Ainsi, ces deux lois, et celle de la réforme des Collectivités territoriales (RCT) de 2010 qui leur succèdera, permettent de mettre en valeur la difficulté de concilier des territoires « pertinents » avec un maillage toujours plus simplifié. Les controverses et remises en question suscitées autour de l'avenir des Pays ne sont donc pas récentes et remontent à la période même de reconnaissance de ces structures au sein de la législation française. En effet, elles portent essentiellement sur la procédure de constitution des Pays ainsi que sur le positionnement et le fonctionnement de ces territoires (Taulelle, 2010), peu précisés par les deux lois LOADT et LOADDT.

⁸ CNCD, entretien du 30 Juin 2014, Paris 9ème

⁹ CGET (ex-DATAR), entretien du 27 Juin 2014, Paris 15ème

¹⁰ CGET (ex-DATAR), précit.

2.3. Un essoufflement des Pays dans les années 2000 conduisant à la loi RCT de 2010

Les élections de 2002, et le changement de majorité dont elles sont à l'origine, provoquent un véritable flottement de la politique des Pays en raison de l'incertitude des acteurs locaux face au positionnement du nouveau Gouvernement (Bonerandi, 2005, précit.). Leur relance est néanmoins permise par la Loi Urbanisme et Habitat (LUH) du 2 Juillet 2003, dont les dispositions du titre V (Légifrance, 2003), relatives aux Pays, opèrent une synthèse entre les Lois Pasqua et Voynet. La notion de charte introduite par la loi Voynet est conservée, ainsi que l'obligation de créer un Conseil de développement (Etd, 2005, précit.). Bien qu'à cette période les Pays maillent peu à peu l'ensemble du territoire français, l'hétérogénéité des formes de Pays est l'une des réussites clefs de la politique des Pays, permettant alors cette prise en compte des spécificités locales (Bonerandi, 2005, précit.). Mais selon certains acteurs interrogés, « *c'est [la] réalité très hétérogène qui a certainement desservi les Pays [...]*¹¹ » et qui aurait conduit à l'affaiblissement de la démarche. A cette époque, le Pays est positionné comme un cadre optimal pour conduire des réflexions stratégiques autour des enjeux complexes de développement et d'aménagement des territoires. A l'origine du rapprochement et de la mobilisation des acteurs locaux autour d'un projet de territoire commun, « *le Pays apporte une forme de stabilité, une cohérence dans les projets et coopérations intercommunales. C'est avant tout un grand espace de coopération, de dialogue territorial, d'innovation au sens large*¹² ».

Mais la loi n°2010-1563 de réforme des Collectivités territoriales (RCT) du 16 Décembre 2010 assombrit cette réhabilitation des démarches Pays. Selon Philippe Richert, ancien Ministre du Gouvernement Fillion chargé des Collectivités territoriales, cette loi constitue « *une étape majeure dans la construction de la France décentralisée de demain et répond aux objectifs premiers de la décentralisation affirmés en 1982* » (Ministère de l'Intérieur, 2011), à savoir renforcer la démocratie locale et accroître l'efficacité de l'action publique locale auprès du citoyen. Elle participe au socle des réformes qui toucheront l'intercommunalité dans les années suivant sa publication (La documentation Française, 2011) et prendra effet au moment de l'achèvement des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) prévu au 31 Décembre 2012 (Taulelle, 2010, précit.). Au travers de cette réforme, la Direction générale des Collectivités locales (DGCL)¹³ souligne qu'il s'agit de « *donner une nouvelle dimension à la coopération intercommunale [...]* ». Cette loi impacte les structures Pays à travers l'article 51 qui porte abrogation de l'article 22 de la loi 95-115 du 4 Février 1995 (Légifrance, 2010). Les Préfets se voient désormais dans l'obligation de refuser la création de nouveaux Pays, ceux existants devenant des syndicats mixtes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou des fédérations d'EPCI. La principale difficulté que pose cette loi pour les Pays est liée à l'évolution de l'intercommunalité et aux nouveaux périmètres des communautés qui composent les Pays. Aucun texte juridique ne régit en effet l'évolution de leur périmètre ou l'impact des modifications de périmètres des intercommunalités, laissant ainsi un flou s'installer (ANPP, 2012).

Au cours des débats parlementaires autour de la loi RCT de 2010, les Pays ont très peu été entendus principalement en raison de leurs ingénieries qui sont décrites « *comme pléthoriques, coûteuses, faisant double emploi avec d'autres ressources techniques publiques ou privées* » (Unadel et Adels, 2012). Parmi les ardents défenseurs des communes, certains contestent le positionnement des Pays dans la mesure où, n'étant pas une Collectivité territoriale, il entrave

¹¹ AdCF, entretien du 13 Juin, Paris 9ème

¹² UNADEL, entretien du 26 Juin 2014, Paris 15ème

¹³ DGCL, entretien du 23 Juillet 2014, Paris 8ème

le jeu relationnel direct de la commune et de ses financeurs¹⁴. En effet, le représentant de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF)¹⁵ souligne que le Pays a souvent été un point de passage obligé pour la remontée des projets communaux et la retombée des financements, notamment régionaux. Ainsi, certains élus perçoivent le Pays comme « *un filtre entre la Communauté et la région*¹⁶ ». Pourtant, bien que certains Maires se servent de la présidence d'un Pays comme tremplin politique, ils reconnaissent la nécessité d'atteindre une masse critique pour pouvoir dialoguer avec la région, possible via des formes de relations intercommunautaires de types Pays/PETR, Parcs ou autres.

Pour certains des acteurs interrogés, d'autres raisons expliquent cette remise en cause du statut légal des Pays. Pour l'Union nationale des acteurs et des structures du développement local (UNADEL), « *les fragilités qui ont amené à l'abrogation de l'article de la loi Voynet sur les Pays en 2010 sont des fragilités avant tout dues au fait que les Pays n'ont pas été suffisamment portés par les acteurs publics [élus, sénateurs, députés...]*¹⁷ ». Pour la Direction générale des Collectivités locales (DGCL), ce choix politique réside essentiellement dans le fait que les « *Pays et les intercommunalités ont des logiques qui se sont progressivement rapprochées*¹⁸ ». En effet, en parallèle du renforcement des Communautés, le législateur a également souhaité traiter les autres formes de coopération que sont les Pays, dont le rapprochement des logiques l'a finalement conduit à reconsidérer leur existence. Pour le Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, la volonté d'empêcher la création de tout nouveau Pays peut s'expliquer « *par l'enchevêtrement des structures et la volonté de supprimer ce qui n'était pas accroché au paysage institutionnel*¹⁹ ». Pour la Coordination nationale des Conseils de développement (CNCDC), il s'agissait avant tout d'un « *règlement de compte politique entre les députés*²⁰ », sans réelle réflexion ni préméditation. Enfin, pour d'autres comme la Fédération des Parcs naturels régionaux de France (FPNRF), « *la disparité, l'hétérogénéité des Pays et le fait que certains ne soient pas dans cette logique de territoire de missions a joué dans la décision du Gouvernement de remettre en cause le fonctionnement d'un certain nombre de Pays*²¹ ». Ainsi, au travers de ces diverses positions transparait le clivage déjà évoqué entre les défenseurs de la logique de territoire de projet (loi Voynet) et les défenseurs de la logique d'institutionnalisation (EPCI confortés par la loi Chevènement).

Cette loi marque donc un tournant dans l'évolution et l'histoire des territoires de projets que sont les Pays et de leurs Conseils de développement, qui désormais devront évoluer sans reconnaissance étatique et au gré des volontés en présence qui animeront ces structures. Toutefois, la promulgation de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) le 27 Janvier 2014 apporte aux syndicats mixtes de Pays un nouvel avenir, notamment à travers leur possible transformation en Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) (Légifrance, 2014).

¹⁴ Propos recueillis lors de la Journée Rencontre de l'ANPP « Du Pays au Pôle territorial », 22 Avril 2014, Locaux de l'ANPP, Paris 9ème

¹⁵ Journée Rencontre de l'ANPP « Du Pays au Pôle territorial », précit.

¹⁶ Journée Rencontre de l'ANPP « Du Pays au Pôle territorial », précit.

¹⁷ UNADEL, entretien du 26 Juin 2014, Paris 15ème

¹⁸ DGCL, entretien du 23 Juillet 2014, Paris 8ème

¹⁹ Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, entretien du 11 Juillet 2014, Paris 14ème

²⁰ CNCDC, entretien du 30 Juin 2014, Paris 9ème

²¹ Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France (FPNRF), entretien téléphonique du 13 Juin 2014

2.4. La refonte des Pays en PETR, l'avenir souhaité par le législateur

2.4.1. Une volonté de réaffirmer la pertinence de l'échelle et des périmètres de Pays dans le contexte de l'Acte III de la Décentralisation

Le processus de décentralisation, débuté il y a plus de 30 ans, arrive à un tournant de son évolution, puisque les réformes engagées sous l'actuel quinquennat marquent une rupture avec les stratégies des deux premiers Actes de la Décentralisation. Alors que ces derniers s'étaient focalisés sur le transfert de compétences de l'Etat aux Collectivités territoriales, le troisième affiche désormais des objectifs de simplification du paysage institutionnel local, de renforcement de la démocratie locale et d'une adaptation des structures à la diversité des territoires. Ces nouvelles priorités intègrent par ailleurs les contraintes pesant sur les finances publiques depuis le début de la crise financière et économique en 2007. Pour la Direction générale des Collectivités locales (DGCL), le projet de loi de l'Acte III de la Décentralisation « est la réforme structurelle dont le Pays a besoin et va façonner le paysage institutionnel²² ».

Néanmoins, le sentiment général sur ce troisième Acte reste mitigé et les objectifs affichés du Gouvernement sont loin d'être partagés par l'ensemble des acteurs interrogés. En effet, l'Acte III apparaît « *confus dans le sens où les trois volets de la réforme devaient normalement s'articuler. Finalement, une fois le premier passé, les deux autres sont complètement passés à la trappe [...] [laissant] complètement de côté les questions de compétences et de la réorganisation territoriale qui sont de véritables enjeux²³* ». Pourtant, ce découpage du projet de loi de l'Acte III de la Décentralisation en trois volets distincts est expliqué par le représentant de la Direction générale des Collectivités locales (DGCL) comme une volonté du Gouvernement « *de ménager la lisibilité des débats parlementaires dans le cadre d'un projet ambitieux et unique au départ²⁴* ». En effet, il souligne que « *le Gouvernement essaie de mettre les réformes qu'il croit être les plus justes et les plus pertinentes et de bien cerner les débats de manière à ce que l'on s'y retrouve et que ça ait une cohérence [...]²⁵* ». Cette cohérence semble alors passer, selon lui, par des intercommunalités plus fortes à l'échelle des bassins de vie, des régions à même d'assumer leur caractéristique d'échelon stratégique de développement économique et leurs nouvelles compétences, et enfin par des réflexions sur les formes d'organisation possibles entre régions et intercommunalités dans la perspective de disparition de l'échelle départementale²⁶. Pour le représentant du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), il y aurait alors deux enjeux forts : premièrement, une décentralisation inachevée en raison « *des contrôles forts de la part de l'Etat et une non-responsabilisation des acteurs locaux qui s'expliquent par des chevauchements d'acteurs, c'est la clause de compétences générale²⁷* » ; deuxièmement, un souci de spécialisation entre départements et régions.

C'est ainsi que la simplification du millefeuille territorial laisse « *perplexe* » le Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie et « *chatouille* » la Fédération des SCoT. En effet, depuis des années, cette « *complexité colossale du millefeuille territorial²⁸* » est mise en avant dans les discours de déclaration de politique générale bien qu'au-delà du constat, « *les réformes soient plutôt indigentes²⁹* ». Ce contexte institutionnel mouvant crée alors des

²² DGCL, entretien du 23 Juillet 2014, Paris 8ème

²³ CNCD, entretien du 30 Juin 2014, Paris 9ème

²⁴ DGCL, précit.

²⁵ DGCL, précit.

²⁶ DGCL, précit.

²⁷ CGET (ex-DATAR), entretien du 27 Juin 2014, Paris 8ème

²⁸ Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, entretien du 11 Juillet 2014, Paris 14ème

²⁹ Fédération des SCoT (FédéSCoT), entretien du 14 Mai 2014, Paris 9ème

obstacles administratifs, ce qui « *est plus bloquant qu'incitatif*³⁰ ». Pour le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET, ex-DATAR), le problème n'est pas en soi l'existence de ce millefeuille mais la question de savoir « *qui fait quoi ?* ». L'enjeu doit davantage se porter sur la clarification des compétences que sur la volonté de réduire le nombre de structures administratives, comme dans le cadre des financements croisés : « *faire que le payeur soit le commandeur*³¹ ». C'est notamment ce qui a conduit aux tentatives de chefs de filât, avec l'existence d'un responsable mais plusieurs financeurs possibles.

Les économies budgétaires sont quant à elles, pour la plupart des acteurs, utopiques et voire envisageables uniquement à long terme. En effet, la réorganisation territoriale souhaitée par le projet de loi entraînera inévitablement des dépenses structurelles de mise en place et de fonctionnement des nouvelles structures et du nouveau personnel. Pour la Fédération des Parcs naturels régionaux de France (FPNRF), il est important « *d'affirmer quelques priorités et [de]conforter ces priorités par des moyens en face. [...] Il y a un besoin d'un rééquilibrage de fonds mais après il faut affirmer quelques priorités*³² ». Bien que des économies soient possibles, cela ne signifie pas pour autant que les dépenses aujourd'hui assumées par les Collectivités régionales et départementales seront divisées par deux. Selon la représentante du Bureau des stratégies territoriales du Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, le problème pourrait venir de l'absence d'une politique de financement global à grande échelle, qui conduit alors à saupoudrer sur les territoires et à rendre peu visibles les politiques mises en œuvre. Selon l'Union nationale des acteurs et des structures du développement local (UNADEL), « *on est obnubilé par le renforcement des grosses structures [...] sur un argumentaire essentiellement économique, et c'est très bancal comme argumentaire*³³ ». Pour le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET, ex-DATAR), « *la vraie économie, elle [ne vient] pas des régions ou des départements, elle est au niveau des intercommunalités* », et notamment les très petites communes qui n'ont plus de légitimité dans ce contexte d'agrandissement des périmètres intercommunaux.

Ainsi, bien que les positions diffèrent selon les structures dans lesquelles évoluent les acteurs interrogés face à ces objectifs et enjeux affichés par le Gouvernement, aucun acteur n'a remis en cause la nécessité d'un tel projet de loi. Tous partagent l'avis qu'il « *était important de pouvoir donner la voie aux Pays de devenir quelque chose d'autre, en l'occurrence des PETR*³⁴ ». C'est dans ce contexte de « *simplification du millefeuille territorial, de rationalisation de l'organisation territoriale, d'économies budgétaires et d'égalité des territoires* » au travers de l'Acte III de la Décentralisation que s'inscrit la loi du 27 Janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite Lebranchu-Escoffier (MAPTAM). Publiée au Journal Officiel du 27 Janvier 2014 (Légifrance, 2014, précit.) et premier des trois volets de l'Acte III, l'article 79 de cette loi vient redonner aux Pays l'assise juridique qu'ils avaient perdu et un avenir au travers de leur refonte en Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) en leur permettant de « *continuer de porter leurs actions et d'œuvrer pour la dynamisation de leur territoire, au service des EPCI qui les composent* » (ANPP, Non mentionnée).

³⁰ Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, entretien du 11 Juillet 2014, 92055 La Défense

³¹ CGET (ex-DATAR), entretien du 27 Juin 2014, Paris 8ème

³² FPNRF, entretien téléphonique du 13 Juin 2014

³³ UNADEL, entretien du 26 Juin 2014, Locaux de l'UNADEL, Paris 15ème

³⁴ CNCDD, entretien du 30 Juin 2014, Paris 9ème

2.4.2. Les principales caractéristiques des PETR

Définition selon la Loi

Selon l'article L5741-1-I 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 (EPCI) à fiscalité propre, au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave. Un [EPCI] à fiscalité propre ne peut appartenir à plus d'un Pôle d'équilibre territorial et rural* » (Article L5741-1-I du CGCT). Pour les acteurs, la définition du PETR est celle « *d'un territoire sur lequel on a envie de construire un projet commun, d'animation souvent en premier temps, de développement très vite derrière*³⁵ ». Véritable expérience première à la création d'EPCI plus grands en tant que « *préfigurateurs d'EPCI*³⁶ », ce territoire de projet, ce bassin de vie « *permettrait alors d'atteindre une masse critique*³⁷ » de population. Mais certains acteurs déplorent la façon dont le PETR a été « *plaqué dans la réforme, sans réflexion en amont sur les articulations*³⁸ ». Une large part du résultat de la création de ces PETR dépendra alors fortement des dynamiques territoriales qui s'opèreront localement.

Régime juridique du PETR

Selon l'article L5741-1-II, le PETR est aujourd'hui soumis « *aux règles applicables aux syndicats mixtes prévus à l'article L. 5711-1, sous réserve du présent article* », c'est-à-dire des syndicats avec la possibilité de composer « *des structures à la carte* » (différentes compétences qu'il exerce pour une partie de ses membres qui ont choisi de les lui transférer). Par ailleurs, la loi MAPTAM impose le statut unique de syndicat mixte fermé pour tout Pays souhaitant se transformer en PETR (régi par l'article L5711-1), entraînant ainsi la perte de la diversité des structures (régions et départements) qui pouvaient être associées aux Pays. Alors que le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET, ex-DATAR) explique que « *la diversité faisait qu'il y avait de tout, des Pays qui fonctionnaient et d'autres qui ne fonctionnaient pas, [que] ça permet donc de rationaliser*³⁹ », d'autres soulignent que les régions et départements, eux-mêmes en pleine mutation, seront probablement moins enclins à s'associer à ces démarches de territoires de projets (représentant de l'Assemblée des Communautés de France, AdCF). Toutefois, pour certains acteurs comme le représentant de l'Union nationale des acteurs et des structures du développement local (UNADEL), ce renforcement des Pays sous la forme statutaire unique du syndicat mixte fermé laisse à penser que l'horizon souhaité par le législateur serait celui de la grande intercommunalité et non plus celui d'une démarche de construction d'un projet de territoire. Il transparait alors la volonté de faire primer les méthodologies et la fusion au détriment de la qualité de la coopération.

Modalités de transformation ou de création

Les modalités concernant la transformation d'un Pays en PETR diffèrent selon la forme juridique du Pays souhaitant évoluer en PETR (Cf. figure 7).

³⁵ FédéSCoT, entretien du 14 Mai 2014, Paris 9ème

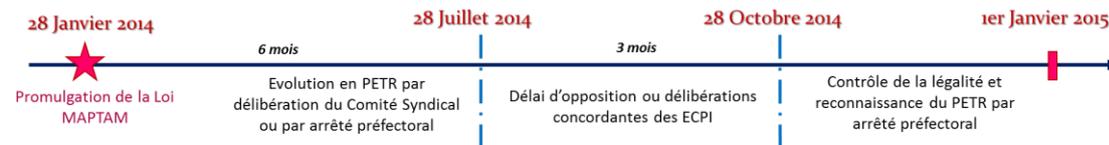
³⁶ DGCL, entretien du 23 Juillet 2014, Ministère de l'intérieur, Paris 8ème

³⁷ FédéSCoT, précit.

³⁸ CNCND, entretien du 30 Juin 2014, Paris 9ème

³⁹ CGET (ex-DATAR), entretien du 27 Juin 2014, Paris 8ème

Transformation d'un Pays Syndicat mixte fermé en Pôle



Création d'un Pôle d'équilibre territorial et rural

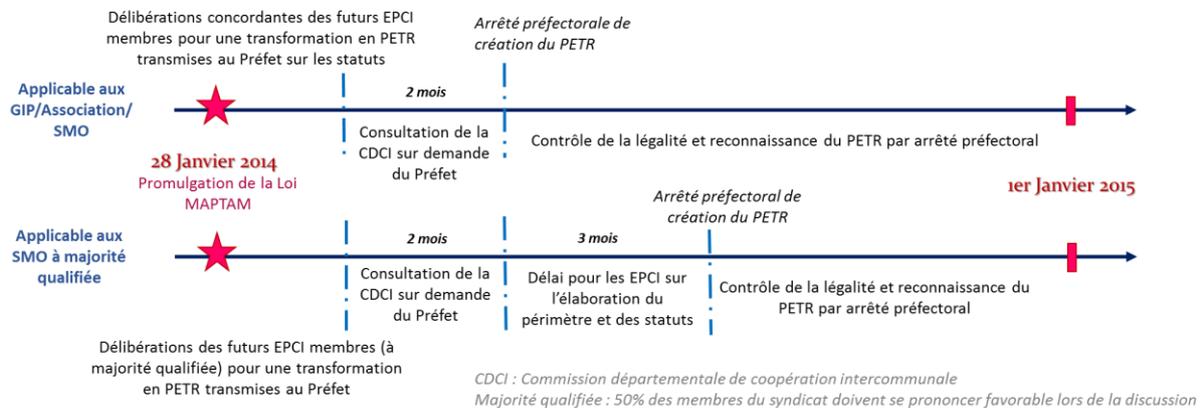


Figure 7 : Etapes de transformation ou de création des PETR selon la forme juridique du Pays souhaitant évoluer (Source : ANPP)

En effet, les syndicats mixtes fermés constitués exclusivement d'EPCI à fiscalité propre ayant été reconnus comme Pays avant l'entrée en vigueur de l'article 51 de la loi RCT sont transformés automatiquement en PETR, par arrêté du représentant de l'Etat dans le département où est situé le siège du syndicat mixte au plus tard le 28 Juillet 2014 (Article L5741-1-I du CGCT). Toutefois, certains Préfets n'ont pas pris les dispositions nécessaires quant à la transmission de cette notification, compétence liée des Préfets que certains ont même refusé d'appliquer, entraînant alors des procédures contentieuses pour les territoires pâtissant de cette négligence ou de cette irrégularité. C'est le cas par exemple d'un Préfet qui a affirmé vouloir terminer les transformations liées à l'achèvement de la carte intercommunale (loi RCT 2010), avant de notifier toute transformation de Pays en PETR. A partir de cette date de notification et en l'absence d'opposition des EPCI dans le délai des trois mois à compter de la réception de la notification d'information du Préfet, la transformation sera réputée favorable. Avant le 1er janvier 2015, un contrôle de légalité sera effectué et le PETR sera alors définitivement reconnu par arrêté préfectoral. Pour les EPCI à fiscalité propre, membres d'associations, de GIP ou de syndicats mixtes ouverts, reconnus comme Pays en application de l'article 22 de la loi du 4 février 1995, la constitution d'un PETR sera possible par création « ex-nihilo » après délibérations concordantes (Article L5741-1-III du CGCT). Cette modalité d'évolution concerne près de 64% des Pays en 2013 (Cf. figure 8).

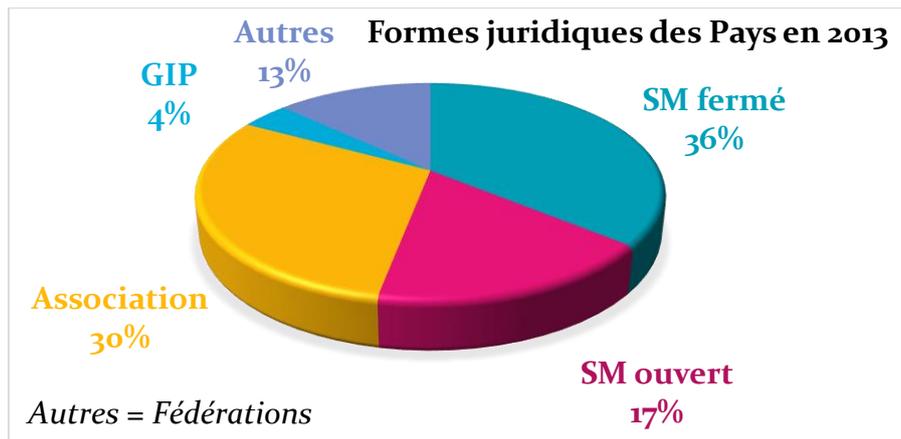


Figure 8 : Forme juridique des Pays en 2013 (Source : Panorama des Pays de 2013 réalisé par l'ANPP)

Les outils de gouvernance et de coopération du PETR

La création d'un PETR donne lieu à la création en parallèle de deux instances. La Conférence des Maires réunit « *les Maires des communes situées dans le périmètre du PETR* » (Article L5741-1-III du CGCT), permettant ainsi de « *redescendre au premier niveau d'organisation locale qui reste aujourd'hui encore la commune* »⁴⁰. Elle assure les rôles de relais avec les territoires locaux et de coordination entre les différentes communes membres du Pôle. Cette Conférence, consultée lors de l'élaboration, la modification et la révision du projet de territoire, se réunit au moins une fois par an. Le Conseil de développement territorial, quant à lui, « *réunit les représentants des acteurs économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs du PETR* » (Article L5217-9 du CGCT modifié par la loi MAPAM). En devant figurer obligatoirement dans les statuts du PETR en termes de fonctionnement (Article L5741-1-IV), le rôle de cette instance est plus officialisé que celui de la Conférence des Maires. ***Mais la création d'un tel Conseil de développement à une échelle plus large est-elle forcément la garantie d'une meilleure participation et mobilisation de ces acteurs socio-professionnels ?*** Face à cette question, la loi n'apportant aucune précision, « *c'est à chaque territoire de s'organiser suivant les modalités qui lui paraissent les plus adéquates et les moins lourdes*⁴¹ ». Mais cette relative liberté d'organisation pourrait conduire certains Conseils de développement territoriaux à retomber dans le sommeil qui caractérisait autrefois certains Conseils de développement de Pays. Pour éviter de telles situations et les maintenir actifs, l'ingénierie et notamment l'équipe d'animation que peut apporter le Pays/PETR au Conseil de développement (territorial) est essentielle.

Ce Conseil de développement a pour vocation de « *progresser sur certains thèmes et [d'aller un peu plus loin] que sur le Conseil de développement de Pays sur plusieurs éléments*⁴² ». Toutefois, la Coordination nationale des Conseils de développement (CNCD) a actuellement plusieurs craintes comme celles de voir le Conseil de développement territorial devenir le bras droit du futur PETR et de le voir s'orienter vers des choses de natures très différentes. En effet, « *les rédactions concernant l'organisation des Conseils de développement de métropole, d'agglomération et de Pays/PETR peuvent varier parfois assez largement les unes des autres*⁴³ ». Et cette différence pourrait poser des soucis en termes de cohérence des dispositifs participatifs à l'échelle du territoire national, devenant ainsi un enjeu d'égalité des territoires.

⁴⁰ Journée Rencontre de l'ANPP « Du Pays au Pôle territorial », 22 Avril 2014, Paris 9ème

⁴¹ Journée Rencontre de l'ANPP « Du Pays au Pôle territorial », précit.

⁴² CNCD, entretien du 30 Juin 2014, Paris 9ème

⁴³ CNCD, précit.

Mais cette volonté de démocratie participative fait alors apparaître une forme de complexité pour les citoyens dans la diversité des modes de concertation et de participation pour lesquels ils sont régulièrement sollicités. Le représentant de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) souligne alors que « *Parc, plus Pays, plus Communautés qui appellent à de la mobilisation citoyenne [...], c'est invivable, c'est in-repérable*⁴⁴ ». C'est une limite de la mobilisation citoyenne et de la démocratie participative qu'il convient de souligner.

La création de ces deux instances suscite néanmoins une interrogation : ***ne risque-t-on pas alors de scinder élus et forces vives du territoire ?*** Selon le Commissariat général à l'Égalité des territoires (CGET, ex-DATAR), un Conseil de développement « *identifie des axes, des pistes de réflexions*⁴⁵ ». Il n'est donc en aucun cas désigné pour décider, « *c'est à la représentation démocratique de décider, et donc à la Conférence des Maires*⁴⁶ ». Le rapprochement entre société civile et élus apporte une dimension plus réaliste dans les enjeux locaux du territoire. Il ne s'agit donc pas de scinder les élus et forces vives, mais bien de les associer de façon complémentaire, tout en garantissant aux forces vives du territoire de conserver une forme d'autonomie de réflexion et une liberté d'opinion. Selon les acteurs, la présence d'élus limite en effet parfois la liberté de parole de certaines personnes, le statut de l' élu étant souvent source d'une forme d'intimidation, « *la parole d'un élu [étant] toujours survalorisée par rapport aux autres*⁴⁷ ».

Ainsi, dans cette organisation des instances du PETR, ***comment s'assurer que les recommandations émises par le Conseil de développement soient bien prises en compte par la Conférence des maires ?*** À cette question, les acteurs n'ont su apporter de réponse, la loi n'apportant pas plus de précisions.

PETR et projet de territoire

Au même titre que les Pays, le PETR doit se doter d'un projet de territoire qui « *définit les conditions du développement économique, écologique, culturel et social dans le périmètre du pôle d'équilibre territorial et rural. Il précise les actions en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et de promotion de la transition écologique qui sont conduites par les établissements publics de coopération intercommunale ou, en leur nom et pour leur compte, par le Pôle d'équilibre territorial et rural* » (Article L5741-2-I). La loi précise également qu'il se doit d'être compatible avec la charte du Parc naturel régional (si le périmètre du PETR recouvre pour partie celui d'un PNR) et avec le SCoT (dans le cas de SCoT opérant stricto sensu sur le périmètre du Pôle).

La mise en œuvre concrète de ce projet de territoire est permise par la possible élaboration d'une convention territoriale entre les EPCI à fiscalité propre membres du Pôle et à laquelle les Conseils Généraux (CG) et Régionaux (CR) peuvent être associés (Article L5741-2-II). Elle détermine les missions déléguées au Pôle par les EPCI et les Conseils généraux et régionaux, autrement dit les missions qui seront exercées en leur nom. Néanmoins, ces modalités pourront évoluer avec l'annonce récente de la suppression des Conseils généraux et la fusion des régions.

Les plus-values du PETR

Au-delà de la plus-value originelle de re-légitimation des Pays, les entretiens ont permis de mettre en évidence plusieurs autres plus-values du PETR, confirmant ainsi celles évoquées dans une publication de l'ANPP à l'attention de ses adhérents (Cf. *annexe 1*).

⁴⁴ AdCF, entretien du 13 Juin, Paris 9ème

⁴⁵ CGET (ex-DATAR), entretien du 27 Juin 2014, Paris 8ème

⁴⁶ CGET (ex-DATAR), précit.

⁴⁷ CNCND, entretien du 30 Juin 2014, Paris 9ème

Tout d'abord, beaucoup soulignent la souplesse des démarches Pays et PETR, bien que ce dernier ait été envisagé sous le statut unique de syndicat mixte fermé. « *L'intérêt des Pays et futurs PETR est qu'on les a pas aussi cadré qu'on a pu le faire avec les EPCI*⁴⁸ ». Ils ont été construits de manière « très soft » et sans formalisme exacerbé de manière à laisser aux acteurs locaux une forme de liberté en faisant appel « à *l'intelligence des territoires*⁴⁹ », comme le souligne le représentant de la Direction générale des Collectivités locales (DGCL).

Ensuite, d'autres reconnaissent aux Pays et futurs PETR leur capacité à repositionner les réflexions et les enjeux dans une approche plus transversale et plus territoriale. Davantage dans une dimension stratégique, « *ils sont donc intéressants pour organiser et définir des stratégies et des coopérations à des échelles plus larges*⁵⁰ », en décloisonnant les réflexions et en mettant en relation des acteurs locaux (communaux et intercommunaux) peu habitués à travailler ensemble. Ils permettent alors d'éviter cet enfermement au niveau local et de développer les coopérations entre les différents bassins de vie. L'un des enjeux des PETR, au même titre qu'il l'était pour les Pays, est alors « *d'organiser le dialogue et la coopération, et pas forcément d'être de grandes structures [portant] de gros outils [...]*⁵¹ ». Dans l'avenir, le territoire sera peut-être fait d'espaces plus grands, avec des PETR plus grands qui engloberont des intercommunalités plus grandes, tout en gardant leur fonction première d'espaces de coopération et de dialogue urbain-rural. Une telle évolution pourrait conduire les PETR à devenir les successeurs des départements, supposant alors une prise en charge par les PETR de compétences départementales. Nous verrons dans la quatrième partie que cette hypothèse, bien que non réfutée par les acteurs interrogés, semble les laisser davantage perplexe dans la mesure où cela impliquerait que les PETR sortent totalement de cette logique de territoire de projet.

Les acteurs soulignent également l'importance des Pays et PETR pour l'ingénierie dont ils sont vecteurs en apportant « *telle ou telle matière grise sur tel ou tel sujet*⁵² », principal déficit auquel doivent faire face nombre de communes et d'EPCI de petite taille. En effet, le représentant de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) explique qu'à la question « *quels sont les acteurs extérieurs majeurs qui soutiennent l'ingénierie en direction des petites communes ?*⁵³ », vient en premier le département, et en deuxième les Pays. Ceci montre bien que les Pays sont véritablement considérés comme des sources d'ingénierie territoriale, caractéristique que les PETR devront faire perdurer.

Enfin, l'existence d'un diagnostic approfondi ainsi que cette capacité à mobiliser des territoires et des acteurs ont également été soulignées par le Bureau de l'aménagement des territoires et du développement agricole (BATDA) du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt.

PETR et ressentis des acteurs

Les PETR ont été relativement bien acceptés par les acteurs interrogés qui ont reconnus, sans conteste, leur intérêt dans les nouveaux enjeux actuels et le contexte de Réforme territoriale. La Coordination nationale des Conseils de développement (CNCD) affirme avoir accueilli positivement « *un article sur un outil qui soit le futur des Pays*⁵⁴ », puisque qu'il apporte de nouveau un socle juridique aux équipes de Pays. Toutefois, il s'agit maintenant de se l'approprier et « *de faire au mieux en fonction des territoires*⁵⁵ ». Pour le Commissariat général

⁴⁸ FédéSCoT, entretien du 14 Mai 2014, Paris 9ème

⁴⁹ DGCL, entretien du 23 Juillet 2014, Ministère de l'intérieur, Paris 8ème

⁵⁰ CGET (ex-DATAR), entretien du 27 Juin 2014, Paris 8ème

⁵¹ UNADEL, entretien du 26 Juin 2014, Paris 15ème

⁵² UNADEL, précit.

⁵³ AdCF, entretien du 13 Juin, Paris 9ème

⁵⁴ CNCD, entretien du 30 Juin 2014, Paris 9ème

⁵⁵ CNCD, précit.

à l'égalité des territoires (CGET, ex-DATAR), le PETR permet ainsi d'avoir une forme plus légale de la démarche des Pays et « *de l'homogénéiser un peu*⁵⁶ ». Toutefois, bien que les PETR aient été relativement bien acceptés, ils suscitent néanmoins quelques débats et quelques mécontentements de la part de certains.

Tout d'abord, plusieurs acteurs ont affirmé être pour l'existence d'une diversité de statuts pour les PETR, au même titre que pour les Pays. Face à ces positions, le représentant du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET, ex-DATAR) explique que cette existence sous l'unique forme d'un syndicat mixte fermé, parmi la diversité des formes statutaires possibles, a été choisie pour des raisons juridiques. « *C'est la forme qui permet la meilleure reconnaissance*⁵⁷ ». Mais bien que ce statut apporte une plus grande légitimité, rappelons que seuls 36% des Pays avaient choisi d'être constitués sous forme de syndicat mixte fermé en 2013 (Cf. figure 6). Cette unicité du statut pour les futurs PETR pourrait bien remettre en question cette souplesse qui caractérisait le mode de gouvernance des Pays. En effet, certains autres statuts tels que le syndicat mixte ouvert permettaient d'impliquer plus largement la région et le département et ainsi d'avoir une diversité des acteurs en présence. Par ailleurs, pour les Pays n'étant pas constitués en Syndicat mixte fermé, la constitution en PETR impliquera des démarches légèrement plus compliquées, pouvant ainsi freiner les élans de transformation (Cf. figure 7).

Ensuite, beaucoup reprochent au PETR sa dimension beaucoup plus réglementaire que le Pays, notamment au travers d'une compétence SCoT plus affirmée. Tout l'enjeu sera alors « *dans la capacité des nouveaux Pays et futurs PETR à garder cette logique de missions [tout en gérant] les procédures règlementaires autour de la création de SCoT*⁵⁸ ». Mais encore une fois, ceci dépendra beaucoup des territoires en question et, comme le souligne l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), il incombera aux élus, au plan local, de trouver la meilleure formule.

Enfin, l'une des dernières critiques évoquées par certains acteurs est cette volonté actuelle « *de faire de ces démarches [Pays et PETR] avant tout des structures, quitte à perdre le processus*⁵⁹ ». Certes, un besoin fort d'avoir une diversité d'outils, de les adapter, de les renouveler et de les pérenniser se fait sentir. Toutefois, en se focalisant sans cesse sur les outils, le risque de supprimer la souplesse que demandent certaines adaptations, certaines démarches de développement devient plus important selon les acteurs interviewés. Et ce que redoute l'Union Nationale des acteurs et des structures du développement local (UNADEL), c'est justement que « *le Pays soit de moins en moins une structure souple portant une démarche, et de plus en plus une structure qui ne s'appelle pas encore intercommunalité mais qui en a tout le profil et dont on sait l'avenir annoncé*⁶⁰ ». Cette remarque rejoint ainsi la problématique précédemment évoquée du remplacement des départements par les PETR qui deviendraient alors peu à peu des structures de compétences, au même titre que les intercommunalités.

Ainsi, dans un contexte particulier de réorganisation territoriale et de refonte des Pays en PETR, il était intéressant de réaliser un diagnostic prospectif et stratégique qui puisse apporter quelques premiers éléments de réflexion aux interrogations et aux incertitudes que se posent les acteurs locaux. Il convient donc à présent de comprendre quelle a été la méthodologie employée pour mener à bien le diagnostic et être en mesure de produire le présent mémoire.

⁵⁶ CGET (ex-DATAR), entretien du 27 Juin 2014, Paris 8ème

⁵⁷ CGET, ex-DATAR), précit.

⁵⁸ FPNRF, entretien téléphonique du 13 Juin 2014

⁵⁹ UNADEL, entretien du 26 Juin 2014, Paris 15ème

⁶⁰ UNADEL, précit.

3. Une méthodologie d'enquêtes en vue de la réalisation d'un diagnostic stratégique et prospectif sur les Pays

3.1. Un diagnostic s'inscrivant à l'aube de la Réforme territoriale

Comme présenté dans la précédente partie, le contexte de réorganisation du territoire français et les divers réformes et projets de lois qui en découlent suscitent maintes interrogations et incertitudes quant à l'avenir des Pays/PETR et à l'évolution qui sera la leur dans le nouveau paysage institutionnel. En effet, les territoires s'interrogent sur la place qu'auront les Pays/PETR face aux autres territoires de projet (Parcs naturels régionaux) ainsi que face aux autres Collectivités territoriales que sont les Communautés de communes grandissantes, les Communautés d'agglomération et les métropoles au statut renforcé par la loi MAPTAM. Par ailleurs, certaines incohérences et incompatibilités telles que les conditions à remplir pour porter un SCoT ou les critères de transformation en PETR mettent en lumière les nécessaires adaptations que nécessiterait la loi, bien que rien ne soit envisagé à l'heure actuelle par les différentes Commissions en charge du projet de loi.

Face à ce contexte particulièrement mouvant et incertain, il paraissait pertinent de réaliser un état des lieux de la démarche Pays et de s'interroger sur les enjeux et les évolutions qui toucheront les Pays dans les prochains mois à venir. Ainsi, c'est à l'aube de la Réforme territoriale et de leur refonte en PETR que ce diagnostic prospectif et stratégique s'inscrit tout naturellement.

3.2. Une préparation en amont des entretiens : sélection des acteurs et élaboration de la grille des entretiens

La réalisation de ce diagnostic a été marquée par la succession de plusieurs étapes, dont la première fut celle d'un travail de préparation en amont de la réalisation des entretiens.

Cette première phase, s'étalant entre la mi-Avril (date de début du stage) et fin Juin, s'est caractérisée par l'enchaînement de diverses étapes. Les six premières semaines de stage ont été consacrées à la réalisation d'une synthèse bibliographique autour de la situation passée, actuelle et à venir des Pays. Elle a permis de mettre en lumière différentes problématiques et différents grands enjeux pour les Pays, ainsi que d'avoir un certain nombre d'éléments et de pistes de discussions pour les futurs entretiens. C'est sur la base des informations récoltées lors de cette synthèse et des actualités récentes que la grille d'entretiens a été élaborée.

Compte tenu de la durée du stage et de ma mission d'organisation des EGPP 2014 en parallèle, ce diagnostic se limite à comprendre les enjeux et évolutions des Pays à l'échelle nationale, sans chercher à les croiser avec la vision des acteurs locaux. Ce travail de comparaison avec les visions des acteurs locaux pourra être entrepris lors de recherches complémentaires plus approfondies en prolongement de cette première phase de réflexion à l'échelle nationale.

La sélection des structures a donc porté sur des institutions et organismes nationaux en relation plus ou moins étroite avec les territoires de projet que sont les Pays. Cette proximité plus ou moins forte avec les Pays a permis de croiser les points de vue de manière plus pertinente et la plus objective possible et de constater que, selon les intérêts et la proximité de la structure avec les territoires de Pays, les perceptions sont parfois différentes.

Neuf structures nationales ont donc été choisies, sur avis et conseils de Christel Bosc mais aussi, par la suite, de certaines des personnes interrogées : la Fédération nationale des SCoT (FédéSCoT), la Fédération des Parcs naturels régionaux de France (FPNRF), l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), la Coordination nationale des Conseils de développement (CNCD), l'Union nationale des acteurs et des structures du développement local (UNADEL),

la Direction générale des Collectivités locales (DGCL), le Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, le Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie et le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET, ex-DATAR).

Une fois les institutions sélectionnées, chacune de ces structures a été contactée directement par téléphone afin d'obtenir les coordonnées des personnes susceptibles de pouvoir répondre aux questions. J'ai ensuite pu prendre contact avec ces personnes, parfois après plusieurs relances téléphoniques et/ou mails, et obtenir de chacune d'elle un entretien. La prise de rendez-vous a ainsi débuté dès le début du mois de Juin et s'est étalée jusqu'à mi-Juillet pour les derniers rendez-vous obtenus (Cf. figure 9).

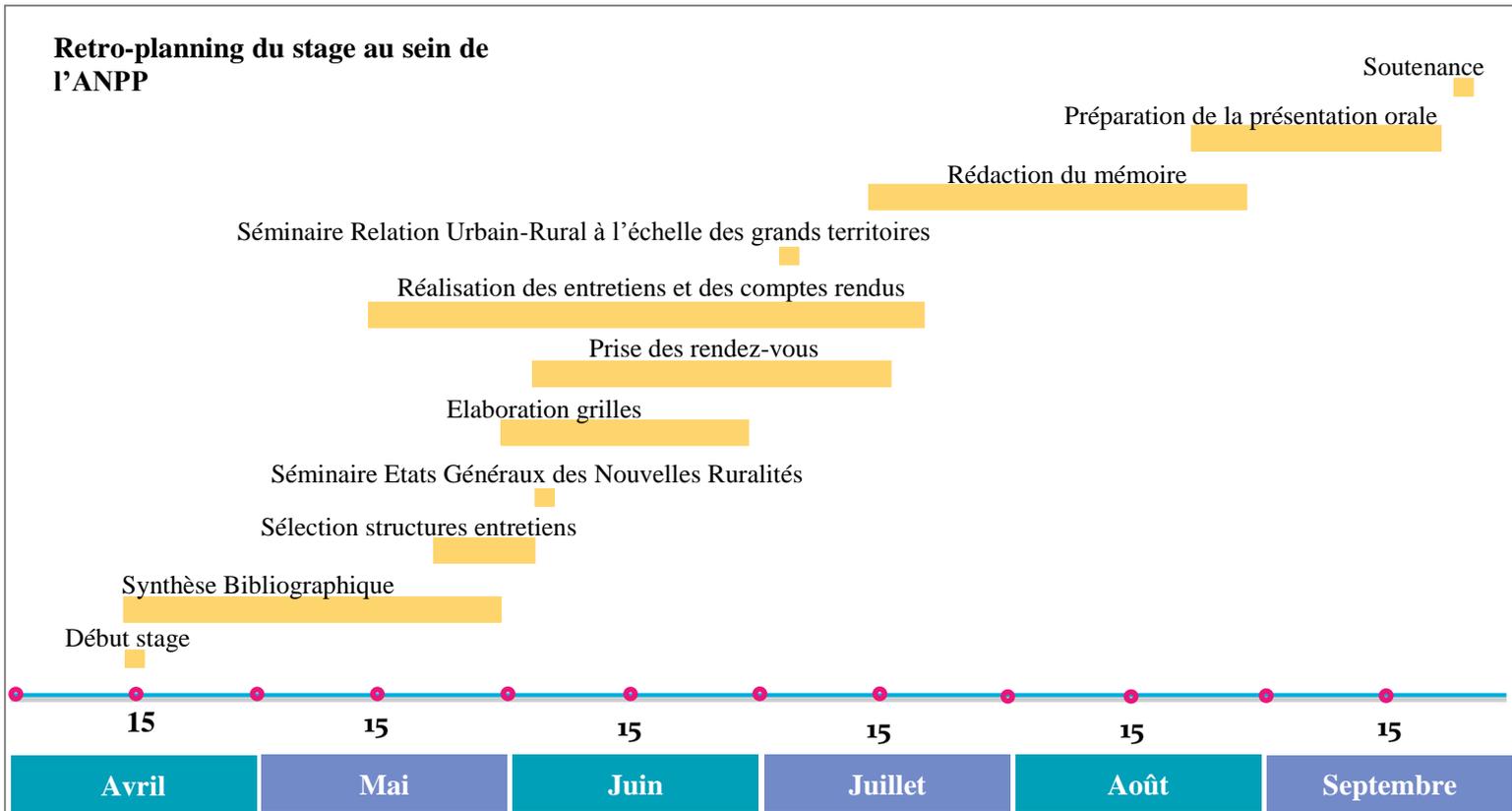


Figure 9 : Retro-planning de la mission de stage au sein de l'ANPP (Production personnelle)

En parallèle de la prise de rendez-vous, les grilles d'entretiens ont été réalisées sur la base des informations recueillies lors de la synthèse bibliographique et des pistes d'approfondissements jugées nécessaires en vue de répondre à la problématique du diagnostic : **quels enjeux et quelles évolutions pour les Pays à l'aune de la réforme territoriale et de leur refonte en PETR ?**

Ce travail de réflexion a permis de créer une grille d'entretien générale, déclinée selon chaque structure avec des questions plus spécifiques et adaptées en fonction du degré de connaissance de la personne interrogée sur les démarches Pays et PETR. Plusieurs grandes thématiques ont ainsi été abordées comme l'Acte III de la Décentralisation, le bilan de la démarche Pays et leur avenir possible en PETR au travers de différents aspects (atouts, inconvénients, craintes, difficultés, incertitudes...), l'avenir du développement rural ou encore la vision prospective de l'organisation du paysage institutionnel (Cf. annexe 2).

Cette première trame de grille a été réajustée, avant le début des entretiens, suite aux différentes remarques et propositions de Christel BOSCH. Puis au fil des interviews, elle a été complétée par les informations précédemment recueillies et une veille permanente de l'actualité afin d'enrichir les entretiens suivants et de confronter les propos des acteurs, tout en respectant leur anonymat.

3.3. Une phase opérationnelle de réalisation et de synthèse des entretiens

Les entretiens, étalés entre le 15 Mai et le 23 Juillet selon les disponibilités de chaque acteur (Cf. figure 10), ont pris la forme d'entretiens semi-directifs où la parole était librement laissée à l'interlocuteur. La trame de question avait alors pour objectif de relancer sur des sujets très précis, d'approfondir certains des propos évoqués et de réagir face au discours des autres personnes interviewées. Cette phase du diagnostic, plus opérationnelle, a permis de recueillir des éléments de réflexion, d'explication et parfois même de nouvelles interrogations quant aux enjeux et évolutions des Pays. Les entretiens, d'une durée moyenne d'une heure et demie, ont donné lieu, pour certains acteurs, à des discussions parfois très poussées en raison d'une vision relativement claire et de connaissances précises des démarches de Pays et futurs PETR et de leurs enjeux.

Retro-planning des entretiens acteurs

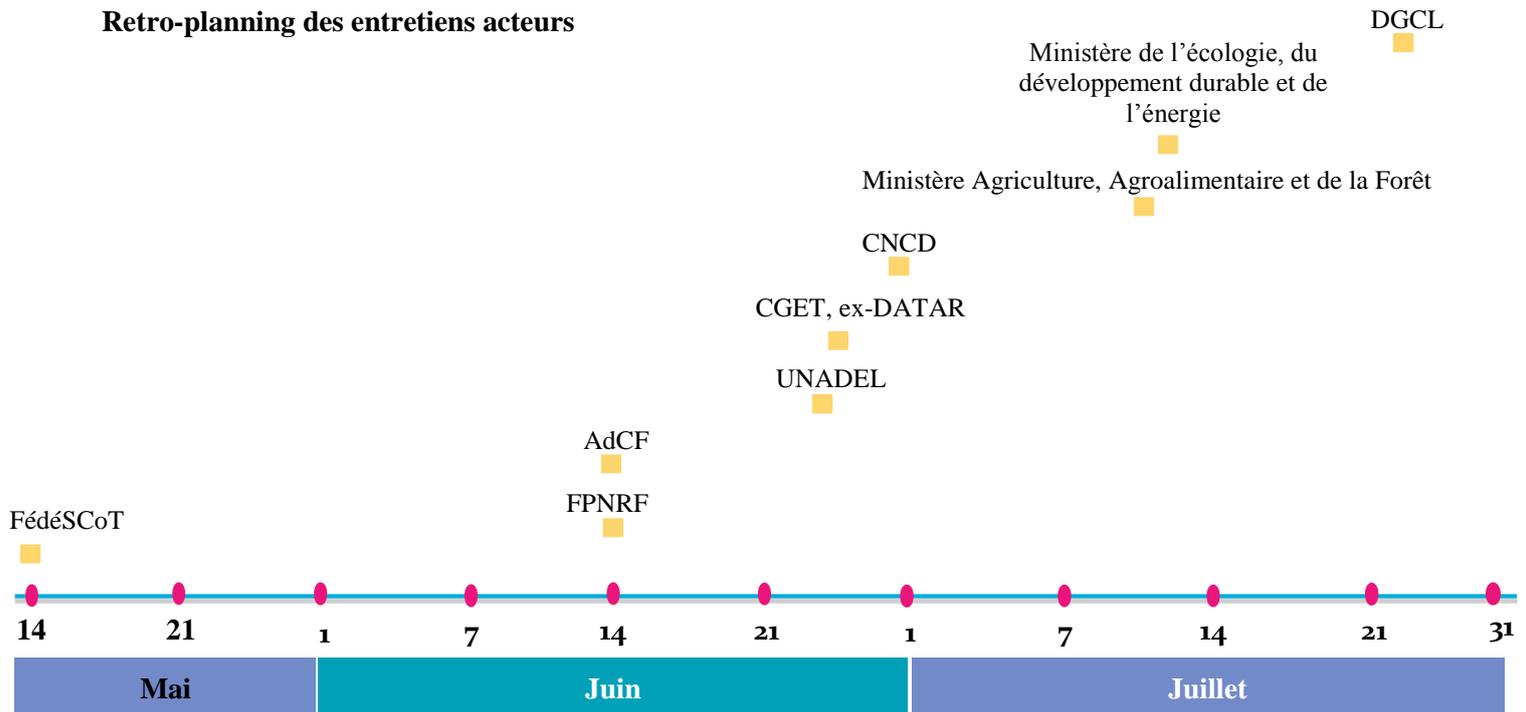


Figure 10 : Planning de réalisation des entretiens auprès des acteurs nationaux (Production personnelle)

Pendant cette phase d'entretiens, il s'est révélé que beaucoup de ces acteurs se posaient les mêmes questions sur l'avenir de ces territoires de projet, les réponses étant finalement peu nombreuses à l'heure actuelle. Ce constat confirme la pertinence et l'intérêt de ce diagnostic dans cet objectif de proposer quelques premiers éléments de réflexion issus du croisement des informations.

L'une des principales difficultés fut le degré de connaissances de chaque acteur sur les outils que sont les Pays et PETR. En effet, la grille d'entretien, très ciblée sur ces territoires de projet, s'est révélée moins pertinente pour des acteurs connaissant très peu les Pays et PETR et a donc nécessité des adaptations lors de l'entretien même. Néanmoins, bien que certains entretiens aient été orientés vers des réflexions plus générales et légèrement moins ciblées sur la problématique initiale, ils ont permis d'apporter un éclairage différent et plus extérieur sur les enjeux et évolutions des Pays et PETR, de prendre du recul pour envisager certains aspects (avantages, craintes, questionnements..) sous des angles différents et ainsi même parfois de soulever de toutes nouvelles réflexions et interrogations.

La présence de la quasi-totalité des structures interrogées dans Paris même, lieu du siège de l'ANPP, s'est révélée être un vrai atout pour la réalisation de ces entretiens en facilitant la rencontre avec les personnes et en leur donnant une certaine plus-value (liberté de paroles des personnes, analyse de la gestuelle et du comportement de la personne, de ses réactions face aux questions...). Enfin, tous les acteurs interrogés ont accepté d'être enregistrés, ce qui a grandement facilité la retranscription des entretiens sous forme de comptes rendus et permis de s'assurer de l'exactitude des propos figurant dans ce mémoire.

Parallèlement à la réalisation des entretiens, cette phase plus opérationnelle a aussi été l'occasion de participer à différents séminaires auxquels l'ANPP a été conviée. « Les Etats Généraux des Nouvelles Ruralités : Campagnes le grand Pari », qui se sont déroulés le 5 Juin 2014 à la Maison de la Culture de Nevers et de la Nièvre, ont rassemblé élus, institutionnels, journalistes, associations, à l'échelle Nationale et Européenne autour de différents intervenants dont Sylvia Pinel, Ministre du logement et de l'égalité des territoires et André Vallini, Secrétaire d'état à la Réforme territoriale. Cette démarche des Nouvelles Ruralités, initiée par les présidents de l'Allier, du Cher, de la Nièvre et de la Creuse, a pour but d'affirmer l'importance des territoires ruraux face à une urbanisation toujours plus croissante et un sentiment d'abandon des acteurs ruraux (Cf. *annexe 3*). Enfin, le Séminaire « Relation Urbain-Rural : une vision renouvelée à l'échelle de grands territoires », organisé par le centre de ressources du développement territorial Etd (Entreprises, territoires et développement) dans le 7ème arrondissement de Paris, a été, quant à lui, l'occasion de s'interroger sur la nature des interrelations entre les territoires urbains et ruraux à l'échelle de ces nouveaux grands territoires ainsi que sur les enjeux de gouvernance et de coopération dont ils sont sujets (Cf. *annexe 4*).

3.4. Une phase de préparation des restitutions orale et écrite

Une fois les entretiens et comptes rendus réalisés, la dernière étape dans la réalisation de ce diagnostic fut la préparation des restitutions écrite et orale de la mission de stage.

Au terme des entretiens réalisés, des différentes recherches bibliographiques effectuées, du suivi régulier de l'actualité et de la participation à des séminaires, l'ensemble des éléments recueillis et le croisement des dires d'acteurs ont permis de réaliser le présent diagnostic prospectif et stratégique. Après un état des lieux de la situation passée et actuelle et des grandes incertitudes qui touchent les territoires, l'objectif est de proposer des pistes de réflexion sur les futurs enjeux et évolutions des Pays au travers de l'élaboration de différents scénarii prospectifs. Ces derniers permettront de mettre en évidence un certain nombre de préconisations en termes d'actions concrètes envisageables dans les prochains mois et prochaines années à venir. Toutes résultent de ce croisement entre les dires des d'acteurs, les récentes évolutions de l'actualité, les débats ou positions suscités et des réflexions strictement personnelles.

Ce mémoire, qui n'a pas vocation à être exhaustif, se donne pour objectif de simplement apporter une première base de réflexion à des études qui pourront par la suite compléter et approfondir les résultats obtenus, les scénarii proposés et les préconisations faites.

La fin de cette mission de stage au sein de l'ANPP s'est achevée par le rendu du mémoire et la restitution orale du diagnostic le 24 Septembre 2014 en présence du président de jury (constitué d'un enseignant de VetAgro Sup), de M. Michael Restier (Maître de stage au sein de l'ANPP), de M. Stéphane Loukianoff (en tant qu'expert) ainsi que de Mme Christel Bosc (tutrice pédagogique, enseignante de VetAgro Sup).

4. Tour d'horizon des principales incertitudes et polémiques entourant l'existence future des Pays et PETR

Les divers entretiens et les récentes actualités font apparaître un certain nombre d'incertitudes et de polémiques autour de l'existence et de la place des Pays et PETR dans le nouveau paysage institutionnel qui se crée. Dans cette partie, il s'agit d'en faire un état des lieux en présentant les tendances actuelles, afin de poser, dans la partie suivante (Cf. ¶ 5), les bases des scénarii qui constituent, en tant qu'outils de simulation et d'aide à la décision, les résultats de cette mission de stage. Ces scénarii joueront en effet volontairement sur l'aggravation de ces tendances afin de proposer les formes d'organisation qui pourraient être celles des territoires dans les années à venir en matière de jeux d'acteurs et de politiques publiques.

Nous procéderons dans cette quatrième partie à une forme de bilan de la donne territoriale à partir des débats, incertitudes et avis recueillis lors des enquêtes ; nous présenterons ensuite les tendances prospectives et les réflexions qui en découlent dans la cinquième et dernière partie.

4.1. Les Pays et PETR face à l'affirmation des métropoles, entre synergies et concurrences

La loi MAPTAM, qui introduit le PETR dans la législation, est en même temps venue renforcer les métropoles et les Pôles métropolitains, ces derniers -créés par la loi RCT de 2010- bénéficiant désormais de dispositions modifiées et allégées. Autrefois sous la forme exclusive de Syndicats mixtes fermés, ils existent désormais sous la forme de Syndicats mixtes ouverts, pouvant associer les régions et les départements, contrairement aux futurs PETR. Avec un EPCI centre de 100 000 habitants au lieu de 150 000, ils n'ont plus l'obligation d'avoir un poids démographique minimum et ne sont plus restreints à une liste d'actions d'intérêt métropolitain dans des domaines listés par la loi. Fin 2013, les dix Pôles métropolitains créés représentent un poids démographique important en rassemblant près de 6,5 millions d'habitants. Alors que dix autres Pôles sont en création, ils concerneraient près de 20% de la population nationale. Au travers d'objectifs de pertinence d'échelle d'actions, de construction d'une identité commune et de portage d'un projet de développement commun, les Pôles métropolitains interviennent dans les domaines d'actions que sont les transports et la mobilité, la culture, la recherche et l'enseignement supérieur ainsi que dans le développement économique et la promotion de l'innovation.

L'affirmation des métropoles dans la loi MAPTAM avait pour objectif, de la part du Gouvernement, de les positionner sur la scène de la compétition internationale. Mais au-delà de cet objectif premier, ce phénomène de métropolisation fait apparaître plusieurs constats selon les propos des acteurs interrogés et les débats actuels.

La plupart des personnes interviewées reconnaissent l'existence d'interactions entre les espaces métropolitains et les espaces dits « périphériques », les PETR pouvant être justement « *un outil pour le dialogue et l'échange avec les métropoles*⁶¹ ». En effet, une métropole ne met pas en œuvre des services uniquement au bénéfice de ses habitants en raison notamment des charges de centralité dont elle a la responsabilité. Certains acteurs évoquent même une forme d'interdépendance entre ces deux espaces, une métropole ne pouvant vivre sans son hinterland et les espaces périphériques dépendant aux aussi de certains services apportés par les espaces urbains. Le PETR a d'ailleurs été pensé par le législateur comme le pendant des Pôles métropolitains en milieu rural. Ainsi, selon le représentant de la Direction générale des Collectivités locales (DGCL), il est important de ne pas penser l'organisation territoriale en

⁶¹ DGCL, entretien du 23 Juillet 2014, Ministère de l'intérieur, Paris 8ème

termes de concurrences, dans la mesure où nous sommes dans un seul et même pays. Il existe « *des territoires métropolitains mais aussi non métropolitains, d'où l'intérêt des PETR qui permettraient de montrer qu'en dehors de ces espaces métropolitains, il existe des espaces avec des atouts et donc que des formes de dialogue sont possibles*⁶² ». Selon lui, ces PETR apporteraient à ces espaces non métropolitains une entité institutionnelle plus marquée et mieux reconnue dans la législation, objectif également affiché par le législateur. Pour les acteurs, l'enjeu du PETR est et sera de démontrer, qu'au-delà des espaces « pleins », il existe des « creux » qui ont eux aussi une identité, une réalité économique et qui ont ce besoin fort de s'organiser entre eux, dans une approche complémentaire et non dépendante des métropoles et des Pôles métropolitains. Ainsi, « *l'idée est bien de dire : quelles sont les complémentarités ? Et comment le fait de développer un grand projet urbain autour d'une métropole va tenir compte et va avoir aussi un impact sur la manière d'aménager le reste du territoire [dans la mesure où] on va avoir des effets de compensations, d'équilibre entre préservation et développement ?*⁶³ ». Il ne s'agit donc pas de faire ailleurs ce qui est fait dans les grandes villes, mais justement de jouer sur les synergies et les complémentarités qui peuvent exister et de rechercher les pendants de la métropole dans les territoires moins organisés. Le représentant du Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie se demande alors si les PETR ne pourraient pas être justement ces pendants plus ruraux des Pôles métropolitains, comme souhaité par le législateur.

Mais ces premiers constats soulèvent alors plusieurs incertitudes, intégrées dans les scénarii prospectifs proposés dans la dernière partie : *quelles pourront être ces formes de complémentarités et de synergies entre les espaces métropolitains et non métropolitains ? Comment s'organiseront-elles à l'échelle du territoire national ? Comment le dialogue d'égal à égal sera-t-il rendu possible ? Et pour empêcher tout phénomène de concurrence, cela ne suppose-t-il pas que chacun de ces espaces ait des missions bien définies ? Et surtout quelle sera la place des territoires périphériques plus ruraux qui ont aujourd'hui des difficultés à dialoguer avec ces grands espaces métropolitains ?* Cette dernière question nous amène alors à évoquer une autre problématique qui fait aujourd'hui débat dans l'actualité, le devenir de la ruralité.

4.2. Les PETR, une forme d'organisation pour des territoires ruraux à l'avenir incertain ?

L'affirmation des métropoles et le renforcement des Pôles métropolitains par la loi MAPTAM font remonter des débats pourtant anciens sur les interrelations entre la ruralité et l'urbanité. Conscient de l'inquiétude des territoires ruraux face à ce projet de loi, le Premier Ministre Manuel VALLS affirme dans son discours de politique générale devoir « *répondre au sentiment d'abandon qui existe dans nos départements et territoires ruraux* » (Valls, 2014).

Etudiée depuis de nombreuses années par les Sciences humaines et thématique fer de lance de la DATAR depuis sa création en 1963, cette volonté permanente d'améliorer les relations et les coopérations entre les espaces urbains et ruraux a jalonné l'histoire et les évolutions de nos territoires. Longtemps perçus comme « *des territoires vides et silencieux, des réserves agricoles et environnementales éloignés du progrès contemporain* » (Dufregne et al, 2013), la vision actuelle des territoires ruraux est désormais bien différente. En effet, les nouvelles formes de mobilités et l'uniformité des modes de vie entre urbains et ruraux ne permettent plus de différencier de manière distincte ces deux types d'espaces. La frontière qui les séparait autrefois devient floue et de récentes études soulignent même un inversement de leurs valeurs, d'abord

⁶² DGCL, entretien du 23 Juillet 2014, Ministère de l'intérieur, Paris 8ème

⁶³ CGET (ex-DATAR), entretien du 27 Juin 2014, Paris 8ème

dans les années 1968 puis les années 1990, rendant ainsi difficile toute distinction urbain-rural (Gauvrit et Mora, 2009). C'est d'ailleurs à cette même époque que naît le terme d'« urbanité rurale » pour désigner « l'émergence d'une nouvelle catégorie de territoires ruraux qui se pensent et se gouvernent comme s'ils étaient des villes » (Mathieu, 1998). Ainsi, alors que les villes paraissent de plus en plus synonymes de contraintes, les territoires ruraux deviennent des espaces de liberté et d'épanouissement offrant un cadre de vie privilégié marqué par la Nature et la spécificité du rapport au temps et aux personnes, tout en garantissant un confort proche de celui des espaces urbains. Selon la Fédération des Parcs naturels régionaux de France (FPNRF), « on n'est plus dans une logique d'opposition mais dans une logique de gestion de flux, les gens vivant autant à la ville qu'à la campagne pour un certain nombre⁶⁴ ». C'est donc cette porosité entre les espaces urbains et ruraux qui a conduit, et ce encore aujourd'hui, à envisager des formes de complémentarités. Pour reprendre une phrase de Nicole Mathieu, « il en découle une conception pacifiée des relations villes-campagnes qui sont pensées en termes de complémentarités » et non plus d'oppositions permanentes (Mathieu, 1998, précit.).

Ainsi, face à ces profonds bouleversements des modes de vie et d'habité des Sociétés, le constat actuel est celui de la recherche permanente de formes de coopération et de synergies entre ces deux espaces afin de garantir un développement équilibré à la fois des villes et des campagnes. C'est dans cette perspective que s'inscrit notamment la démarche « *Nouvelles Ruralités, Campagnes : le Grand Pari* » menée par les Présidents des Conseils généraux de la Nièvre, du Cher, de la Creuse et de l'Allier. Souhaitant que ce mouvement soit synonyme d'avenir pour les territoires ruraux, il s'agit de mettre en valeur la diversité des socles qui valorisent aujourd'hui, et pourront valoriser dans les prochaines années, ces territoires. Lors des États Généraux des Nouvelles Ruralités, la Ministre du Logement et de l'Égalité des Territoires Sylvia PINEL a d'ailleurs affirmé la nécessité de « *poser les bases d'une relation équilibrée entre les territoires urbains et ruraux et des apports dont ils peuvent se nourrir mutuellement*⁶⁵ ». **Mais quels sont les atouts et plus-values du PETR qui permettront ces complémentarités, ces solidarités et ces synergies entre les espaces urbains et ruraux ? Et quelle pourra être la clef d'une relation équilibrée entre la diversité des territoires et des situations existants au sein même de ces deux espaces ?**

Ce développement équilibré est aujourd'hui fortement freiné par les positions défensives de certains territoires ruraux, inquiets d'être absorbés par les espaces urbanisés et de voir ainsi leurs intérêts oubliés au profit de politiques très urbaines. Et cette méfiance des espaces ruraux vis-à-vis des territoires urbains se traduit souvent par leur non-structuration et leur non-organisation. En effet, Bruno Jean souligne que les espaces ruraux sont caractérisés par « *un accroissement des différenciations internes de la ruralité elle-même* » (Jean, 2002). Tout l'enjeu des études scientifiques à présent est de construire une nouvelle typologie des territoires ruraux qui soit capable de rendre compte des processus de diversification socio-spatiaux (ruralité agro-industrielle, forestière, touristique, de villégiature, péri-urbaine résidentielle, etc.). C'est ainsi qu'apparaissent des termes comme « nouvelles ruralités » ou encore « système rural » pour qualifier cette toute nouvelle diversité des espaces ruraux. Ainsi, comme le rappelle Marc Fesneau, « *il y a un besoin de structurer notre volonté, notre pensée de dialogue et ce que l'on attend*⁶⁶ » pour pouvoir dialoguer avec les espaces métropolitains et les espaces plus

⁶⁴ FPNRF, entretien téléphonique du 13 Juin 2014

⁶⁵ Sylvia PINEL, Ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, Propos recueillis lors des « *Etats Généraux des Nouvelles Ruralités, CAMPAGNES : le Grand Pari* », Conclusions de la table ronde « *Les élites et la ruralité : changeons de regard !* », jeudi 5 Juin 2014, Maison de la Culture de Nevers et de la Nièvre

⁶⁶ Marc FESNEAU, président de la Communauté de communes de Beauce et Forêt, Propos recueillis lors du séminaire « *Relation Urbain-Rural : une vision renouvelée à l'échelle de grands territoires* », jeudi 3 Juillet 2014, Centre de ressources du développement territorial Etd (Entreprises, territoires et développement), Paris 7ème

urbanisés. Cette polémique autour de la ruralité fait donc émerger un constat fort, celui d'une nécessité pour les territoires ruraux de se structurer et de s'organiser. ***Mais comment y parvenir ? Quelles sont les opportunités et les possibilités qui s'offrent aux territoires ruraux ?*** A cette question, les acteurs interrogés y voient justement un rôle possible du PETR.

La réapparition de cette polémique autour du devenir de la ruralité trouve en réalité son origine dans les débats que le terme même de « *Pôle d'équilibre territorial et rural* » a soulevés. En effet, le terme « rural » a été fortement critiqué par les acteurs rencontrés, au même titre que par l'ANPP. Beaucoup y voient derrière une stigmatisation du PETR qui laisserait à penser que « *le rural doit s'organiser entre lui*⁶⁷ », qu'il doit finalement s'organiser indépendamment de l'urbain, et qu'en stigmatisant les Pays sous l'angle uniquement rural, « *c'est comme si on escamotait une de leurs fonctions principales, la coopération avec les territoires urbains*⁶⁸ ». Selon le représentant du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET, ex-DATAR), le terme « rural » conduit à retomber dans le schéma de « *la ville contre la campagne* ». C'est une vision que partage également la Coordination nationale des Conseils de développement (CNCD) en affirmant « *qu'il manque une pensée transversale sur ces territoires-là*⁶⁹ ». Ainsi, les acteurs soulignent la difficulté actuelle de penser l'écosystème en termes d'aménagement du territoire sous l'angle urbain-rural. Les zones rurales sont le plus souvent encore perçues comme des espaces de loisirs et de productions, « *où il faut être plus efficace pour mieux gérer l'action publique*⁷⁰ ». Pourtant, selon l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), l'aménagement du territoire ne doit pas s'intéresser de manière cloisonnée aux différents territoires, mais au contraire jouer des enchevêtrements, des complémentarités possibles entre les différents espaces. Comme le souligne le représentant de l'Union nationale des acteurs et des structures du développement local (UNADEL), les territoires ruraux ne sont pas juste l'hinterland des grandes métropoles. A travers un enjeu fort de reconnaissance, « *il faut trouver les moyens pour préserver leur droit à inventer leur avenir, afin qu'ils ne soient pas uniquement tributaires de politiques d'aménagement du territoire qui s'organisent avant tout autour des échelons urbains*⁷¹ ». Ainsi, alors que pour certains acteurs l'apposition du terme « rural » a vocation à satisfaire les territoires ruraux qui auraient pu se sentir délaissés par la dimension fortement urbaine de la loi MAPTAM, pour d'autres, ceci traduit plus « *une volonté d'affirmation des élus issus de territoires ruraux [pour dire] qu'ils sont là*⁷² ».

Ainsi, à travers le discours des acteurs et les récentes manifestations en faveur de la ruralité, deux enjeux forts des territoires ruraux semblent se dessiner : leur structuration et le développement des complémentarités et synergies avec les espaces métropolitains. Les annonces du Ministre de l'Agriculture et porte-parole du Gouvernement Stéphane LE FOLL le 25 Août 2014 concernant le possible maintien des départements en zones rurales, pourraient jouer en faveur de cet enjeu de reconnaissance et d'affirmation de la ruralité (Auffray, 2014).

4.3. Les Pays et PETR, des échelons intermédiaires possibles entre régions et intercommunalités à l'instar des Conseils généraux ?

L'annonce par le Gouvernement de la suppression des Conseils généraux dans le cadre du projet de loi de l'Acte III de la Décentralisation a suscité de vifs débats, notamment de la part des Conseillers généraux ruraux, en lien avec les problématiques de la ruralité précédemment évoquées. Bien que le Premier Ministre Manuel Valls soit conscient de devoir répondre au

⁶⁷ AdCF, entretien du 13 Juin 2014, Paris 9ème

⁶⁸ UNADEL, entretien du 26 Juin 2014, Paris 15ème

⁶⁹ CNCD, entretien du 30 Juin 2014, Paris 9ème

⁷⁰ UNADEL, précit.

⁷¹ UNADEL, précit.

⁷² CNCD, précit

sentiment d'abandon qui existe dans les départements et les territoires ruraux, il souligne dans son discours de politique générale du 8 Avril 2014 que la suppression des Conseils généraux fait partie intégrante de la réforme territoriale et de cette volonté de simplifier le « millefeuille territorial » (Valls, 2014).

Toutefois, il convient de bien différencier « suppression des départements » et « suppression des Conseils généraux », la suppression totale des départements étant anticonstitutionnelle selon les dispositions de la Constitution y inscrivant ces Collectivités. En effet, toute Collectivité territoriale doit obligatoirement comporter des élus à sa tête. Ainsi, bien que « l'objet département » soit voué à disparaître, l'échelle départementale sera quant à elle conservée au travers de l'existence d'un Conseil départemental des intercommunalités, comme annoncé par le Secrétaire général à la Réforme territoriale André Vallini. En dépit de cette volonté de simplifier le millefeuille territorial, la situation restera pour le moins inchangée. L'échelle départementale sera finalement conservée dans la mesure où une régulation publique semble indispensable à ce niveau. D'autre part, malgré que les Conseillers départementaux ne voient pas le jour, les élus communaux représentant les EPCI siègeront tout de même dans ce nouveau Conseil départemental des intercommunalités.

À cette suppression des Conseils généraux, s'ajoute également la volonté du Gouvernement de diviser par deux le nombre des régions et de leur conférer de nouvelles compétences stratégiques (selon le projet de loi, les régions seraient par exemple chefs de file en matière de tourisme). En se basant sur « *l'intelligence des élus* », selon les propos du Premier Ministre Manuel Valls, les régions pourront proposer de fusionner par délibérations concordantes. En l'absence de proposition après les élections régionales et départementales de 2015, le Gouvernement soumettra par la loi une nouvelle carte des régions qui deviendra effective au 1^{er} Janvier 2017.

Ainsi, face à la suppression des Conseils généraux, la fusion des régions et le renforcement de leurs compétences, le positionnement du PETR suscitent quelques interrogations. ***Ne pourrait-il pas alors devenir cet échelon intermédiaire entre des intercommunalités trop petites et des régions trop grandes ?*** Face à cette question, les acteurs restent perplexes dans la mesure où beaucoup soulignent que les logiques sont différentes. En effet, l'une des caractéristiques fondamentales du PETR est d'être avant tout basé sur une logique de territoire de projet et non pas d'être une structure de compétences, comme le sont les intercommunalités et les départements. Ainsi, si le PETR venait à remplacer l'échelle départementale, ceci s'accompagnerait d'un transfert de certaines compétences du département vers les PETR (tel que le social par exemple), remettant ainsi en cause la logique même de tout territoire de projet. Il deviendrait alors une structure technocratique pour reprendre un terme employé par Marie-Françoise Bechtel lors des Etats Généraux des Nouvelles Ruralités⁷³. ***Comment le PETR pourrait-il alors parvenir à concilier logique de projet et structure de compétences ? Quelle légitimité aurait-il en tant qu'échelon intermédiaire ? Et quelles seraient les formes de dialogue possibles avec les régions et les intercommunalités ?***

Cette réflexion autour du positionnement des PETR en tant qu'échelons intermédiaires se heurte à un autre constat actuel, celui de la montée en puissance des intercommunalités.

⁷³ Marie-Françoise BECHTEL, Directrice de l'ENA de 2000 à 2002 et Députée de l'Aisne, Propos recueillis lors des « Etats Généraux des Nouvelles Ruralités, CAMPAGNES : le Grand Pari », Table ronde « Les élites et la ruralité : changeons de regard ! », jeudi 5 Juin 2014, Maison de la Culture de Nevers et de la Nièvre

4.4. La montée en puissance des intercommunalités, l'existence des Pays et PETR réinterrogée

La montée en compétence et l'agrandissement des périmètres des intercommunalités ont été constatés par plusieurs des acteurs interrogés, ce qui amène à devoir se réinterroger sur l'existence même et les missions qui seront celles des Pays et PETR. Mais pour mieux comprendre l'origine de ce processus, il faut remonter à la loi Joxe-Baylet au 6 Février 1992 qui crée les premiers types d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), complétés ensuite par la loi Chevènement du 12 Juillet 1999, promulguée quelques mois seulement après la loi Voynet. Les inspirations qui ont conduit à la promulgation de chacune de ces deux lois font alors naître deux logiques radicalement différentes : l'une étant fondée sur l'intercommunalité fonctionnelle (loi Chevènement) et l'autre sur l'intercommunalité de projet (loi Voynet). Ainsi, comme le souligne François Rangeon, « *pour certains, l'intercommunalité doit être un outil entre les mains des élus locaux en vue de renforcer les capacités d'action des communes. À cette conception instrumentale, d'autres opposent une approche plus volontariste et plus ambitieuse où l'intercommunalité s'inscrit dans un projet concerté d'aménagement du territoire* » (Rangeon, 2000). Le sentiment des acteurs locaux face à cette incapacité du Gouvernement à choisir entre les deux logiques a soulevé de nombreuses polémiques qui, aujourd'hui, se reposent en raison de ce phénomène récent de montée en puissance des intercommunalités et de leur coexistence obligée avec les territoires de projet (Pays et PETR, Parcs naturels régionaux).

Pour le représentant de la Direction générale des Collectivités locales (DGCL), il s'agissait de donner « *une nouvelle dimension à la coopération syndicale originelle et à la coopération intercommunale*⁷⁴ » au travers notamment de l'achèvement de la carte intercommunale et en actant le principe d'élection au suffrage universel des conseillers communautaires. Et sous l'actuel quinquennat, la volonté de poursuivre le développement de l'intercommunalité reste présente comme en témoigne « *la relance de la carte intercommunale et l'agrandissement des EPCI à l'échelle des bassins de vie*⁷⁵ ». Bien que la rationalisation de la carte intercommunale soulève aujourd'hui l'inquiétude de certains acteurs, la plupart reconnaissent l'intérêt de la démarche dans la mesure où il existait des « *zones blanches*⁷⁶ » et où des périmètres nécessitaient d'évoluer. Cette volonté de regroupement des intercommunalités a alors complètement masqué les questions du « *pourquoi faire ? Autour de quel projet ? Et pour mobiliser quelle méthodologie ?* ». Les bouleversements que ce phénomène a entraîné et entrainera sur les territoires, et notamment les Pays et PETR, n'ont ainsi pas été suffisamment anticipés, donnant « *l'impression que le seul avenir des démarches de coopération, c'est la fusion*⁷⁷ » selon les propos du représentant de l'Union Nationale des acteurs et des structures du développement local (UNADEL).

Ainsi, les acteurs rencontrés soulignent que cette montée en puissance des intercommunalités est un facteur clef qui re-questionne fortement l'avenir des Pays et PETR et notamment leur positionnement. Aujourd'hui, une opposition semble se dessiner entre des structures de compétences à fiscalité propre avec une forte logique d'intervention publique et des territoires sans fiscalité propre plus souples et évolutifs basés sur la démarche d'un projet de territoire. ***Quel sera alors le positionnement des PETR face à ces nouvelles grandes intercommunalités et quelles seront alors leurs missions dans une perspective, si possible, de non concurrence ?*** Au travers des scénarii de la dernière partie, nous verrons que ce

⁷⁴ DGCL, entretien du 23 juillet 2014, Paris 8ème

⁷⁵ DGCL, précit.

⁷⁶ UNADEL, entretien du 26 Juin 2014, Paris 15ème

⁷⁷ UNADEL, précit.

positionnement des Pays et PETR face à ces nouvelles intercommunalités pourra prendre différentes formes selon les interrelations qui caractériseront ces deux logiques d'intercommunalité.

Mais cette opposition nette des deux logiques d'intercommunalité pourrait s'estomper notamment en raison d'une affirmation plus importante de la compétence SCoT dans les futurs PETR, le risque étant de les voir se rapprocher d'une structure « de compétences » au détriment d'une logique de missions et d'un projet de territoire.

4.5. L'incohérence des dispositions régissant l'articulation SCoT-PETR

La loi Habitat et Urbanisme de 2003 imposait une identité des périmètres du Pays et du SCoT pour que le syndicat mixte du Pays puisse en porter la démarche. Ainsi, en cas de non-identité, cette disposition obligeait le territoire à créer un nouveau syndicat, parfois sur le même périmètre que celui du Pays, pour pouvoir porter une telle démarche. Depuis la loi n° 2014-366 du 24 Mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), « *une vraie souplesse pour les Pays*⁷⁸ » était désormais possible. En effet, elle permettait à tout Pays de pouvoir porter une telle démarche, sous la seule condition d'existence d'un syndicat mixte et sans obligation d'identité des périmètres. Par ailleurs, elle offrait également la possibilité à un syndicat mixte existant de porter un SCoT infra-syndical, sans obligation de créer un syndicat mixte spécifique au SCoT comme c'était le cas auparavant. « *On a donc une vraie souplesse qui a été introduite par ALUR précisément pour permettre à un certain nombre de Pays pour lesquels il n'y avait pas identité des périmètres de s'engager dans ces démarches SCoT*⁷⁹ ». Mais cette souplesse apportée par la loi ALUR est en réalité contrecarrée par le régime spécifique appliqué aux Syndicats mixtes de PETR dans le cadre des dispositions de la loi MAPTAM du 27 Janvier 2014. En effet, la loi introduit une obligation d'identité des périmètres entre les territoires du SCoT et du PETR. Selon l'Article L. 5741-3.- I de cette même loi, « *lorsque le périmètre du pôle d'équilibre territorial et rural correspond à celui d'un schéma de cohérence territoriale, le pôle peut se voir confier, par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui le composent, l'élaboration, la révision et la modification de ce schéma* ». Toutefois, ceci reste une possibilité -et non une obligation- qui va dépendre du jeu politique entre les EPCI membres du PETR et la Préfecture qui peut imposer des périmètres de SCoT. Face à cette obligation d'identité des périmètres, la Fédération des SCoT déplore « *[que l'on] invente une condition spécifique plus restrictive que ce que l'on admet pour n'importe quel autre syndicat mixte* ». Et à l'heure actuelle, aucun amendement n'est venu modifier cette disposition. Selon le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET, ex-DATAR), l'obligation d'identité des périmètres a été envisagée comme « *le moyen de résoudre des problèmes de cohérence des périmètres*⁸⁰ ». Au travers de cette disposition, il s'agirait d'empêcher les formes de « *discrimination de l'action territoriale*⁸¹ » dans le cas de territoires qui ne seraient pas couverts par des SCoT et qui bénéficieraient ainsi de moyens (financiers, ingénieries) moins importants de la part du Pays ou futur PETR.

Ainsi, bien que ces constats ne provoquent pas de changement en termes d'articulation entre la démarche SCoT et le fonctionnement du Pays (sur la base de ce qui préexistait), plusieurs questions demeurent : ***selon quelles modalités et dans quelles mesures la démarche SCoT sera portée par les futurs PETR ? Comment, dans les situations de non-identité des périmètres, cette démarche pourra-t-elle voir le jour ?*** Cette question se pose par exemple pour le Pays

⁷⁸ FédéSCoT, entretien du 14 Mai 2014, Paris 9ème

⁷⁹ FédéSCoT, précit.

⁸⁰ CGET (ex-DATAR), entretien du 27 Juin 2014, Paris 8ème

⁸¹ CGET (ex-DATAR), précit.

d'Aurillac confronté aujourd'hui à un conflit politique avec le syndicat mixte qui gère le SCoT. Les réponses à ces questions trouveront probablement des réponses dans les mois à venir avec les évolutions qui accompagneront les démarches de PETR et les premières créations.

Tous les constats précédemment évoqués arrivent par ailleurs dans un contexte qui se veut particulièrement délicat en raison de la crise financière et économique qui touche la France depuis 2003 et, plus largement l'Europe et les Etats-Unis depuis 2007. En raison des impacts que le plan d'économies aura sur le financement des projets et l'attribution de subventions, il convient d'en évoquer les raisons et objectifs sous-jacents.

4.6. Un plan d'économies annoncé en faveur de la réduction du déficit public

Ce vaste projet de réforme de l'organisation de l'action publique territoriale se donne également pour objectif de réaliser des économies en rationalisant les dépenses publiques. Ainsi, le plan d'économies de 50 milliards d'euros sur la période 2015-2017 annoncé par le Gouvernement sera supporté à hauteur de 18 milliards d'euros par l'Etat, 11 milliards par les Collectivités locales, 10 milliards par l'assurance maladie et 11 milliards par d'autres dépenses sociales (Le Monde.fr, 2014).

Cette mesure aura bien évidemment des conséquences non négligeables sur les dépenses et les investissements de ces Collectivités, impactant ainsi les aides qui pourront être accordées à des structures supra-communautaires telles que les Pays et PETR. En effet, l'Association des Maires de France (AMF) souligne que la baisse des crédits conduira les communes et les intercommunalités « *à faire un arbitrage douloureux entre les services rendus aux populations, y compris les plus fragiles, et une diminution massive de leurs investissements* » (AFP, 2014a). Elle se prononce alors en faveur « *d'une répartition équitable de l'effort entre toutes les catégories de Collectivités* » (AFP, 2014b). En réponse, le président de l'Association des régions de France (ARF) déclare que « *conscientes des enjeux de notre pays, les régions acceptent de contribuer à cette effort collectif* » de réduction des dépenses tout en rappelant qu'une « *telle diminution ne peut s'envisager que dans le cadre d'une grande réforme institutionnelle avec des compétences clarifiées et un Etat qui se réforme enfin sur le plan territorial* » (AFP, 2014b, précit.). La baisse des dotations annoncée signifierait alors près d'un tiers d'autofinancement en moins sur les trois années à venir, menaçant alors sérieusement l'investissement des régions et les aides qu'elles accordaient et qu'elles pourraient accorder aux Pays et futurs PETR. Ainsi, selon le représentant de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), « *le débat va donc avoir lieu sur trois points : les périmètres des Communautés par rapport aux Pôles, l'évolution des compétences des Communautés par rapport aux Pôles et le poids du contexte financier*⁸² ». ».

Ce plan d'économies suscite aujourd'hui de vives polémiques en raison des chiffres de croissance annoncés par le Ministre des Finances Michel Sapin. L'augmentation du produit intérieur brut (PIB) prévue à 1% en 2014 selon des prévisions du Fonds monétaire international (FMI), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de la Commission européenne (CE), n'atteindra au final que 0,5% en 2014 et 1% en 2015 contre les 1,7% initialement prévus (Raymond, 2014). Le demi-point de croissance en moins devrait alors représenter près de 10 milliards d'euros de manque à gagner, notamment en recettes fiscales. Afin de rétablir l'équilibre du déficit, le Gouvernement peut alors jouer sur la baisse des dépenses publiques, ou encore la hausse des impôts. Ce projet de loi sur les finances, qui sera présenté fin Septembre 2015, pourrait donc être l'occasion d'assister à certains ajustements, ce qu'a néanmoins démenti le Ministre des Finances Michel Sapin dans une tribune publiée le

⁸² Journée Rencontre de l'ANPP « Du Pays au Pôle territorial », 22 Avril 2014, Paris 9ème

jeudi 14 Août dans Le Monde : « *la volonté c'est, en France, de continuer à un rythme approprié la diminution des déficits publics, sans faire appel à des hausses d'impôts comme ce fut le cas au cours des années 2010 à 2013, avec les effets désormais connus en termes de pouvoir d'achat des ménages et de réduction des capacités d'investissement des entreprises* » (Sapin, 2014). Mais ce phénomène de faible croissance n'est en réalité pas propre à la France, puisque par exemple, au deuxième trimestre de cette année, l'Italie est en récession et l'Allemagne est en stagnation. La France et l'Europe sont donc atteintes par « *cette langueur qui ne permet pas de reconstruire le tissu des entreprises abîmé par la crise et de faire reculer durablement le chômage* » (Sapin, 2014, précit.).

Si le ralentissement de la croissance devenait effectif, le Président de la République François HOLLANDE a déclaré, lors du dîner de la presse présidentielle du 23 Juillet, que le Gouvernement utiliserait les marges de flexibilité prévues par le pacte de stabilité et de croissance européen (Landré, 2014). Dans ce pacte, il est en effet prévu que, en cas de détérioration imprévue de la croissance, les Etats membres dont le déficit public dépasse 3% du PIB puissent bénéficier d'un délai supplémentaire pour le combler, à la condition d'avoir consenti aux efforts structurels nécessaires. Cette annonce suscite alors de vives réactions, comme en Allemagne où le Gouvernement « *estime que c'est parce qu'il est incapable de régler les problèmes de son pays que François Hollande vient quémander la clémence de l'Europe* » (Raymond, 2014, précit.). Beaucoup redoutent ainsi que si Bruxelles accorde à la France un nouveau délai pour redresser ses finances publiques, celle-ci n'en profite pour retarder encore l'entrée en vigueur des réformes structurelles, comme elle l'a souvent fait par le passé.

5. Nouvelle donne territoriale et impacts sur le développement territorial : quels rôles pour les Pays et PETR ?

Bien que les incertitudes et débats restent présents, les propos tenus par les acteurs interrogés, les actualités récentes et les tendances qui semblent se profiler pour les années à venir ont permis d'envisager trois scénarii prospectifs concernant l'impact de la nouvelle donne territoriale sur les politiques de développement territorial envisageables et les futurs jeux entre acteurs. Basés sur les interviews des acteurs et l'extrapolation des constats précédemment présentés (Cf. ¶ 4), ces trois scénarii complémentaires tentent de proposer trois formes d'organisation et de gestion territoriale.

Le premier, pensé en aggravant volontairement certains facteurs, représente une situation qualifiée de « repoussoir » et à laquelle il serait préférable de ne pas aboutir. Le second, au contraire, s'attache à n'envisager que positivement les différents constats de manière à aboutir à une situation qualifiée « d'idéale ». Enfin, le dernier, qui se veut plus réaliste, tente de proposer la situation la plus probable qui semble se dessiner au travers des évolutions législatives récentes et des futures tendances qui se profilent pour les années à venir.

5.1. Scénario repoussoir, des intercommunalités à fiscalité propre entre inéquité et compétition interterritoriale

Dans ce premier scénario (Cf. figure 11), le territoire serait dominé par l'existence des intercommunalités dites fonctionnelles, résultat d'une logique chevènementiste affirmée. Le PETR, le département et les communes s'effaceraient progressivement du paysage institutionnel pour laisser place à un binôme formé de « Communautés XXL » à fiscalité propre (pour reprendre un terme de Gwénaél Doré) et de grandes régions, ceci dans un contexte d'agrandissement croissant des échelles et des territoires. Ces grandes intercommunalités correspondraient à des Communautés de communes remaniées (avec un seuil de 20 000 habitants) et des métropoles qui résulterait de la fusion de Communautés d'agglomération.

Suite au renforcement et à l'affirmation des métropoles, les positions défensives des territoires ruraux envers les espaces urbains s'aggravent en raison de cette volonté forte du Gouvernement de positionner les métropoles françaises sur la scène de la compétition internationale. Le sentiment d'abandon ressenti par les territoires non métropolitains (et surtout ruraux) s'amplifie davantage conduisant les territoires à adopter des positions défensives et des discours doloristes. Par peur d'être dominés par ces espaces fortement urbanisés et de voir leurs intérêts oubliés, les territoires ruraux choisissent de se replier sur eux-mêmes et de fonctionner en autarcie. Cette existence en tant que système fermé du monde rural, et plus généralement de ces espaces non métropolitains, ne permet pas la mise en place de coopérations et de complémentarités. Les politiques publiques territoriales mises en œuvre ne présentent alors que très rarement une cohérence à l'échelle de grands territoires, aboutissant à des phénomènes de saupoudrage des fonds publics et à des actions le plus souvent déconnectées les unes des autres. C'est par exemple le cas dans le domaine de la voirie, où chaque commune préfère garder cette compétence plutôt que de la transférer à la Communauté de communes, empêchant ainsi la mise en œuvre d'actions cohérentes à une échelle supra-communale. Les communes –qui évoluent vers des Communautés de communes aux échelles élargies et comptant au moins 20 000 habitants- passent alors chacune de leur côté des marchés avec des partenaires privés sans chercher à mutualiser les différents chantiers auprès d'une seule entreprise. Cette méfiance empêche le développement de partenariats interterritoriaux dans des domaines qui nécessitent des réflexions transversales –pourtant nécessaires dans le contexte de crise économique et financière. Dans cette organisation du territoire, les seules coopérations existantes entre le binôme et ces espaces non métropolitains ont lieu dans le cadre des appels à projets Leader, portés en grande majorité par des Pays (Cf. figure 6) et financés par des fonds européens dans le cadre de la déclinaison des politiques européennes à l'échelle régionale. En effet, parmi l'ensemble des projets portés par les Pays/PETR, le programme Leader fait partie des nouvelles actions au cœur de leur politique d'après une étude de l'ANPP (ANPP, 2010). Selon le panorama des Pays de 2013 réalisé par l'association (ANPP, 2013), près de 80% des GAL (Groupement d'Action Locale, structures en charge de l'animation du programme Leader) sont portés en 2013 par les Pays. Ces nécessaires coopérations, qui ne l'oublions pas permettent aux territoires sélectionnés de bénéficier de subventions sur la base d'un projet de territoire, sont alors facilitées par la structuration de ces territoires non métropolitains sous la forme de Pays/PETR. Néanmoins, réduits à ce simple rôle de point de passage pour l'obtention de financements, les Pays deviennent des « *Pays guichets* » qui finalement sont perçus par les élus comme des « *filtres* » entre les Communautés et les régions. Cette conception du Pays et futur PETR affaiblit alors considérablement la position stratégique qu'ils auraient pu occuper aux côtés des Communautés de communes, laissant ainsi à ces dernières le champ libre pour devenir les partenaires privilégiés des régions et des métropoles.

Face à cette fragilité des Pays et PETR, les Communautés de communes, qui sont à ce moment en pleine montée en puissance, s'imposent sans conteste dans ce paysage institutionnel. Elles deviennent l'interlocuteur privilégié de régions aux périmètres et compétences élargis et de métropoles positionnées sur la scène de la compétition internationale. En empiétant de plus en plus sur les missions stratégiques autrefois dévolues aux Pays et PETR, ces grandes intercommunalités conduisent à remettre en cause l'existence alors fragile de ces derniers qui, à terme, finissent par disparaître progressivement. Désormais plus seulement dans un rang de services à la population et d'organisation de services, les Communautés « *passent du service à des dimensions plus programmatrices, plus stratégiques*⁸³ », l'interférence avec les Pays/PETR étant alors encore plus forte. Elles sont « *montées en gamme avec du personnel qui est beaucoup*

⁸³ UNADEL, entretien du 26 Juin 2014, Paris 15ème

plus en capacité de couvrir des champs que des Pays pouvaient couvrir auparavant⁸⁴ ». Ainsi, dans ce scénario, les Pays et PETR sont envisagés comme de véritables préfigureurs d'EPCI plus grands et aux réflexions plus stratégiques qui, après avoir été en concurrence avec ces derniers, disparaissent à terme au profit de ces « Communautés XXL ». Le représentant de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) évoque ainsi « une forme de fusion entre le PETR et une Communauté recomposée, au stade ultime⁸⁵ ». Cette Communauté recomposée serait une Communauté élargie dans ses périmètres et qui effectivement couplerait services à la population, dimensions stratégique et locale et programmes de développement. Elle serait capable de mutualiser certains services et de renvoyer, à l'échelon départemental, les autres formes de mutualisation qui ne peuvent être assumées au niveau de la Communauté. Dans le cadre de la suppression des Conseils généraux, cet échelon départemental est alors uniquement assumé par une Conférence des présidents d'intercommunalités, renforçant ainsi la présence et la légitimité de ces « Communautés XXL ». Cette vision est également partagée par le représentant du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET, ex-DATAR) qui explique que « certaines missions remonteront au niveau régional, d'autres pourront aller à un niveau infra, et il y aura un niveau technique du département qui pourra être celui de mutualisation de certains niveaux soit par délégation de la région, soit par mutualisation de l'intercommunalité⁸⁶ ».

Cette disparition des PETR s'accompagne alors inévitablement de celle de leurs Conseils de développement, instances de représentation participative. Leur disparition conduit à la mise en œuvre, par les intercommunalités, de politiques territoriales au caractère plus fortement politisé. Le Conseil de développement permettait au citoyen de pouvoir agir au nom de son territoire dans une instance dont la vocation originelle était la participation citoyenne, vocation qui a été quelque peu détournée dans certains Conseils de développement en raison de la présence d'élus aux visions plus politiques. Dans ce contexte, un désenchantement croissant du citoyen apparaît en raison de son éloignement progressif des instances de décision et de réflexion des politiques territoriales. Cette perte de proximité avec la société civile s'accompagne d'une disparition de cette démocratie participative au profit d'une seule logique de représentation intercommunale dans un contexte de crises financières endémiques et de radicalisation électorale croissante.

Et au sein de ce binôme, l'agrandissement des régions est à l'origine de tensions dans l'élaboration de politiques régionales communes et cohérentes à l'échelle de grandes régions fusionnées. En effet, dans le cadre des programmes Leader, chaque région choisit librement les types de territoires cibles pouvant candidater aux appels à projets. Ainsi, la fusion de deux régions aux politiques contractuelles divergentes pourrait sensiblement compliquer ces démarches volontaires de construction de projets à l'échelle de grands territoires et fragiliser les seules coopérations existantes avec les espaces non métropolitains. Par ailleurs, cette montée en puissance des intercommunalités et cette fragilité des Pays/PETR risque de conduire les régions à changer, à terme, leurs stratégies et orientations dans le cadre de leurs politiques contractuelles. En effet, dans ce scénario, elles décident peu à peu de cibler davantage les territoires porteurs éligibles des appels à projets autour des grandes intercommunalités, aggravant alors un peu plus l'existence et la légitimité difficiles des Pays/PETR. Les coopérations qu'ils permettaient entre espaces non métropolitains et régions dans le cadre de la programmation Leader vont peu à peu s'amenuiser et être désormais assumées par les intercommunalités. Cette logique, déjà mise en œuvre par le Gouvernement comme l'illustre les démarches de Pôles d'excellence rurale ou de Pôles de compétitivité en secteur urbain,

⁸⁴ CGET (ex-DATAR), entretien du 27 Juin 2014, Paris 8ème

⁸⁵ AdCF, entretien du 13 Juin, Paris 9ème

⁸⁶ CGET (ex-DATAR), précit.

conduit alors à privilégier les territoires les plus compétitifs au détriment de la recherche d'équité territoriale devenant plus secondaire.

Ainsi, deux mondes apparaissent : d'un côté le triptyque Intercommunalité-espaces métropolitains-Régions avec une forte dynamique territoriale fondée sur les coopérations, les synergies avec un rayonnement métropolitain plus ou moins international ; de l'autre, des espaces non métropolitains plus fragiles qui peinent à s'imposer dans le paysage institutionnel et à assoir leur légitimité d'existence et d'action. Et dans ce scénario en faveur de la logique des intercommunalités fonctionnelles, les craintes de certains acteurs prennent tout leur sens. En effet, un tel scénario conduit à favoriser les guerres de périmètres entre Pays/PETR et ces nouvelles grandes intercommunalités et ainsi d'arriver « à une situation où [c'est] intercommunalités versus PETR et Pays⁸⁷ », donnant alors « l'impression que le seul avenir des démarches de coopération, c'est la fusion⁸⁸ » selon les propos du représentant de l'Union nationale des acteurs et des structures du développement local (UNADEL).

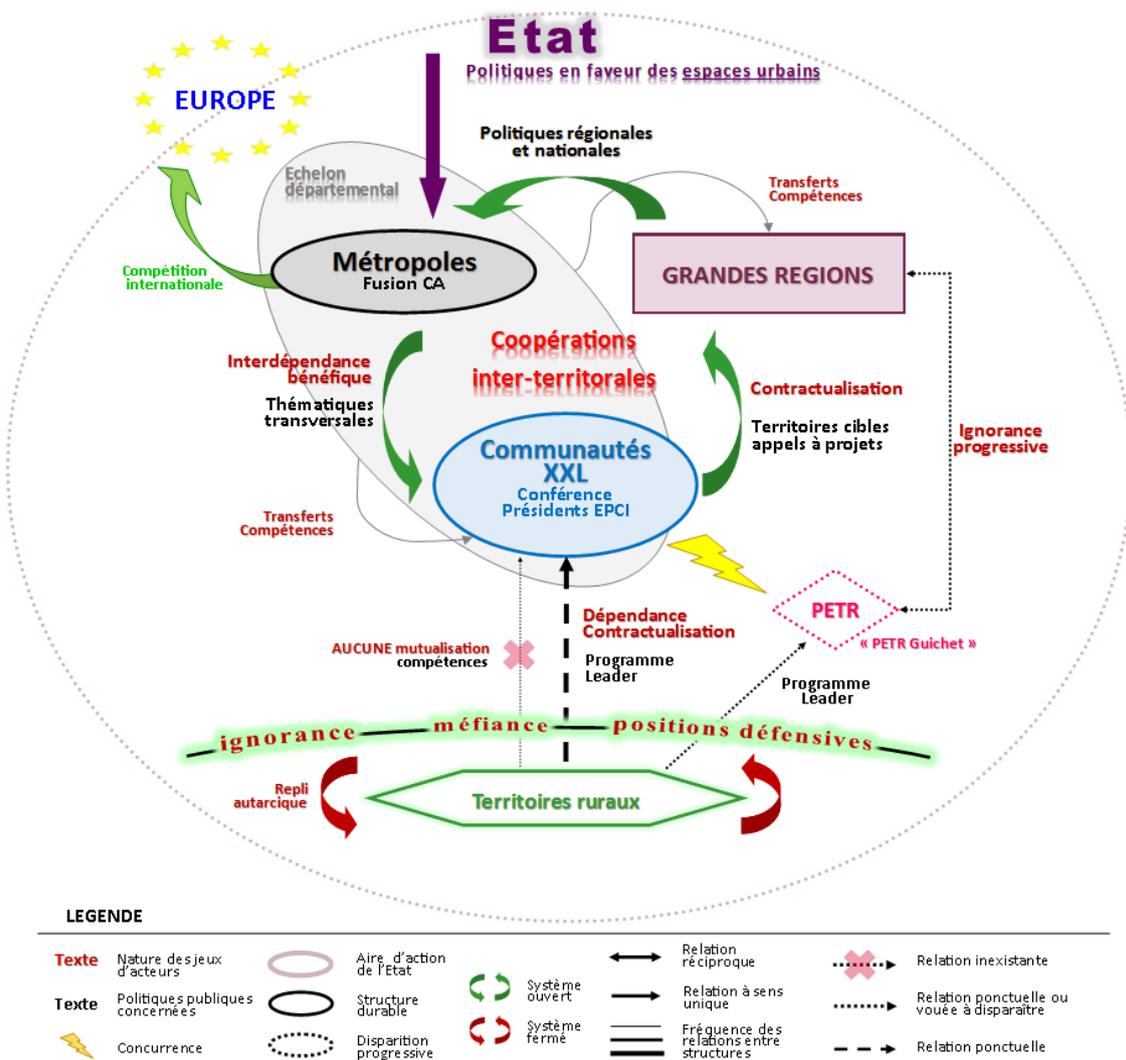


Figure 11 : Schéma Scénario repoussoir, des intercommunalités à fiscalité propre entre inéquité et compétition interterritoriale

⁸⁷ CNCND, entretien du 30 Juin 2014, Paris 9ème

⁸⁸ UNADEL, entretien du 26 Juin 2014, Paris 15ème

5.2. Scénario idéal, des intercommunalités entre coopération et solidarité interterritoriales

Dans ce deuxième scénario (Cf. figure 12), le territoire serait marqué par la coexistence des logiques d'intercommunalités fonctionnelle et de projet. Les PETR, les grandes intercommunalités à fiscalité propre (« Communautés XXL » et métropoles) et les régions fusionnées seraient au cœur d'une organisation du territoire fondée sur la coopération interterritoriale et d'une gestion marquée par la recherche permanente de politiques publiques et d'actions cohérentes. Dans ce scénario, seuls quelques Pays résiduels se maintiennent, dans la mesure où le PETR, à l'assise juridique plus affirmée, parvient à se placer à rang égal avec les grandes intercommunalités.

Cette gestion idéale du territoire résulterait de la prise de conscience d'un nécessaire positionnement des métropoles sur la scène de la compétition internationale, sans pour autant que ceci se fasse au détriment des espaces non métropolitains. En effet, il s'agit de voir que l'affirmation et le renforcement des métropoles bénéficient également aux territoires qui les entourent, et notamment aux territoires ruraux. Comme le souligne le Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, agir en faveur des espaces métropolitains ne porte en aucun cas un coup à la ruralité, malgré la tenue de plusieurs colloques et séminaires face à l'émergence de ce sentiment d'abandon des acteurs ruraux. Mais pour pouvoir bénéficier des retombées de la métropolisation, cela suppose que les territoires ruraux, et plus généralement non métropolitains, puissent entrer en dialogue avec ces métropoles et Pôles métropolitains. En effet, « *entre les moyens des villes et à fortiori des métropoles, il y a des questions de pouvoir, de discuter d'égal à égal et donc un territoire rural structuré et organisé aura plus de moyens de discuter, car on est vraiment dans ces logiques de discussion, de négociation, qu'un territoire rural qui sera complètement désorganisé*⁸⁹ ». Dans le cadre des relations permanentes entre ces deux espaces, le PETR devient « *un outil pour le dialogue et l'échange avec les métropoles*⁹⁰ », bien que tout dépende de la manière dont les acteurs s'en saisiront. Mais selon l'Union nationale des acteurs et des structures du développement local (UNADEL), cette coopération entre PETR et territoires métropolitains n'est possible que par l'évolution des PETR vers des territoires aux périmètres plus grands intégrant réellement comme priorité la coopération avec un territoire urbain ou plusieurs. « *Dans ce cas alors, on commence à être sur des tailles et des fonctions qui sont en partie comparables*⁹¹ », ouvrant ainsi les portes à un possible dialogue. En effet, lors du Séminaire « Relation Urbain-Rural : une vision renouvelée à l'échelle des grands territoires », Nicolas Desfachelle concluait en soulignant « *l'importance de changer notre façon d'appréhender les problématiques liées aux relations urbain-rural, de prendre de la hauteur et de remettre les choses en perspectives avec des questions d'échelles* ». Cette vision à l'échelle de grands territoires est l'un des atouts du PETR mis en valeur par les acteurs interrogés et sur lequel ces derniers se positionnent dans ce scénario. Pensés comme des espaces « *de réflexion faisant le lien entre la partie urbaine et rurale et recherchant la cohérence sur des sujets thématiques comme le transport, le logement, l'énergie*⁹² », ils sont porteurs d'une meilleure cohérence et d'une plus grande légitimité des stratégies d'aménagement et de développement des territoires menées par les acteurs locaux. Ainsi, au travers de cette structuration du monde rural, et plus globalement des espaces non métropolitains, le PETR devient un interlocuteur légitime pour le dialogue et le développement des coopérations avec les métropoles ainsi qu'avec les régions fusionnées. Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET, ex-DATAR) envisage même la possibilité que les

⁸⁹ CGET (ex-DATAR), entretien du 27 Juin 2014, Paris 8ème

⁹⁰ DGCL, entretien du 23 Juillet 2014, Paris 8ème

⁹¹ UNADEL, entretien du 26 Juin 2014, Paris 15ème

⁹² AdCF, entretien du 13 Juin, Paris 9ème

métropoles puissent à l'avenir passer « *un contrat avec un territoire rural dans une optique gagnant-gagnant*⁹³ » via un PETR. Ces contrats pourraient notamment être envisagés dans le cadre de l'activité agricole des espaces « périphériques », dont la métropole est fortement dépendante dans le cadre des nouvelles attentes sociétales en matière de produits locaux.

Dans une telle organisation territoriale, le PETR est en effet considéré comme l'un des partenaires privilégiés des régions dans le cadre des politiques de contractualisation nationales et régionales. Nombre d'appels à projets nationaux, relayés par les régions, s'appuient sur des territoires à grande échelle tels que les Pays/PETR. Les Ateliers des territoires et les Ateliers nationaux, créés en 2006 par le Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, s'appuient beaucoup sur les territoires de type Pays/PETR, développant ainsi les coopérations entre l'Etat, les régions et les territoires locaux (métropolitains et non métropolitains). Sur la base d'appels à projets régionaux ou nationaux et d'un soutien financier de la part du Ministère, ces ateliers permettent, au travers de thématiques annuelles, d'aboutir à des feuilles de route en matière d'actions concrètes, pouvant donner lieu à de véritables mises en œuvre opérationnelles. Ce rôle du PETR en tant qu'interlocuteur privilégié, et notamment pour les territoires ruraux, prend aussi forme dans le cadre du réseau rural, mis en place en 2007, et dont la vocation est celle de faire travailler ensemble tous les acteurs du monde rural (et pas seulement ceux du monde agricole). Cette démarche repose également sur des appels à projets, souvent portés par des structures Pays, et dont les financements sont publics à l'échelle nationale et issus du fonds FEADER à l'échelle européenne. Ainsi, ces deux exemples de politiques publiques confèrent au PETR une place privilégiée pour permettre à ces territoires non métropolitains de devenir légitimes dans le cadre de portage de projets et de pouvoir coopérer d'égal à égal avec leurs espaces environnants que sont les métropoles et les Pôles métropolitains.

Cette place particulière d'interlocuteur qu'occupe le PETR lui permet ainsi de se hisser au même rang que les intercommunalités grandissantes, bien que cela nécessite tout de même que chacun ait des rôles clairement identifiés et distincts. Tout en se positionnant sur une des missions fondatrices de la logique des Pays (développement des solidarités urbain-rural), le périmètre et les missions du PETR sont repensés en raison de la montée en puissance des intercommunalités. Alors qu'il s'inscrit dans des réflexions stratégiques et la mise en cohérence de thématiques d'intérêts communs à plusieurs territoires d'EPCI (logique de territoire de projet), l'intercommunalité intervient dans la mise en œuvre du plan d'actions en permettant l'expression opérationnelle du projet de territoire. Une telle répartition des rôles empêche ainsi toute concurrence entre ces deux espaces. Selon les situations et les territoires en question, le PETR est un espace préfigurateur de futures grandes intercommunalités, disparaissant une fois son rôle achevé, ou bien un outil de mutualisation entre intercommunalités ne souhaitant pas s'agrandir mais dont le périmètre pourrait s'agrandir. Ce scénario est alors marqué par la présence conjointe de ces deux types d'espaces qui fonctionnent sur la base de complémentarités, chacun agissant également au bénéfice de l'autre. Les actions et politiques publiques de l'un sont pensées en intégrant une vision plus large à l'échelle des bassins de vie environnants, qu'il s'agisse de PETR (et éventuellement de Pays) ou d'intercommunalités. Ce duo PETR-intercommunalités garantit cette continuité et cette cohérence entre les réflexions stratégiques des PETR et la mise en œuvre du plan d'actions par les intercommunalités. Pour le Bureau de l'aménagement des territoires et du développement agricole (BATDA) du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, « *c'est un chaînage intéressant car il traduit une bonne cohésion des acteurs du développement territorial*⁹⁴ ». Le représentant

⁹³ CGET (ex-DATAR), entretien du 27 Juin 2014, Paris 8ème

⁹⁴ Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt, entretien du 11 Juillet 2014, Paris 14ème

de la Direction générale des Collectivités locales (DGCL) souligne, quant à lui, que le PETR doit être « *un outil au service des EPCI et non en concurrence avec ces derniers comme l'ont pu être les Pays*⁹⁵ » en raison de la constitution même du PETR sur la base d'EPCI à fiscalité propre. Mais, pour garantir une telle « auto-régulation » sur le terrain, l'Etat doit être garant de politiques nationales et régionales basées sur une diversité de territoires cibles, dont les PETR et les intercommunalités, comme c'est déjà le cas dans les démarches Ateliers nationaux et Ateliers des territoires. Cette régulation ne peut être permise qu'en envisageant la diversité des situations territoriales possibles et des volontés des acteurs en présence. De même, pour permettre la coexistence complémentaire de ces deux logiques d'intercommunalités, il est nécessaire que les régions aient plusieurs interlocuteurs différents, autres que les PETR, ne serait-ce que pour garantir cette égalité des territoires souhaitée par le CGET. C'est ainsi que peut se développer harmonieusement un système tripartite (PETR/Pays-grandes intercommunalités à fiscalité propre-régions) fondé sur des jeux de coopération et de collaboration afin de garantir un développement et un aménagement du territoire cohérent. ***Mais alors comment permettre une telle interaction bénéfique entre le duo PETR-intercommunalités dans une perspective de non concurrence ?***

Comme l'ont souligné les acteurs, l'approche transversale et territoriale des PETR est considérée, dans ce scénario, comme la clef du développement ou du renforcement des formes de coopération et de collaboration interterritoriales. Par exemple, l'évolution des modes de vie et de consommation des citoyens, auquel s'ajoutent les récentes crises alimentaires et les enjeux de santé publique, ont conduit les consommateurs, soucieux de leur santé, à rechercher davantage des produits de qualité. Cette nouvelle préoccupation sociétale peut être la clef de l'existence de relations plus étroites entre des espaces ruraux -bassins de production- et des espaces urbanisés -bassins de consommation-. De plus en plus d'exploitants agricoles se regroupent en effet sous la forme de coopératives pour donner naissance à des magasins de produits locaux frais installés à la périphérie des espaces urbanisés (exemple des démarches AMAP). Mais au-delà d'enjeux alimentaires, d'autres thématiques comme la mobilité ou même l'énergie sont les clefs de l'existence de formes de dialogue et d'échanges entre espaces métropolitains et non métropolitains. Le PETR devient alors l'outil pertinent pour envisager ces réflexions transversales et interterritoriales à l'échelle de grands territoires aux typologies urbaines et rurales et ainsi permettre les complémentarités. Par ailleurs, il est possible d'envisager des formes d'enrichissement mutuel entre PETR et grandes intercommunalités, chacun se nourrissant de l'expérience de l'autre au regard de ses nouveaux champs de compétences ou de missions. En effet, alors que les intercommunalités pourraient s'inspirer de l'expérience des PETR en matière de réflexions stratégiques, les PETR accepteraient, quant à eux, ce partage d'expériences sans avoir peur que cela puisse causer leur affaiblissement. En effet, dans ce scénario, leur coexistence permet de prendre en compte la diversité des besoins des territoires en matière d'organisation et de gestion territoriales, chacun ayant sa pertinence sur un territoire donné selon les visions des acteurs locaux.

Mais cette organisation du territoire en PETR aux périmètres élargis et grandes intercommunalités questionne une fois de plus le devenir de la participation citoyenne, notamment sur les territoires organisés sous forme de grandes intercommunalités et non de PETR. ***Comment garantir dans ces grandes intercommunalités (uniquement Communautés de communes) l'implication de la société civile comme c'est le cas dans les PETR au travers de leurs Conseils de développement ? Quelle forme prendra la participation citoyenne ?*** À ce niveau, il y a peut-être une sorte de « Conseil de développement pour les intercommunalités » à inventer. Avec la même vocation que celui du PETR, ce Conseil permettrait cet éclairage

⁹⁵ DGCL, entretien du 23 Juillet 2014, Paris 8ème

relativement moins politisé et cet enrichissement des politiques publiques par la société civile. Et dans cette recherche de participation citoyenne et de représentation démocratique, l'élection au suffrage universel des élus siégeant au sein des EPCI à fiscalité propre est envisagée.

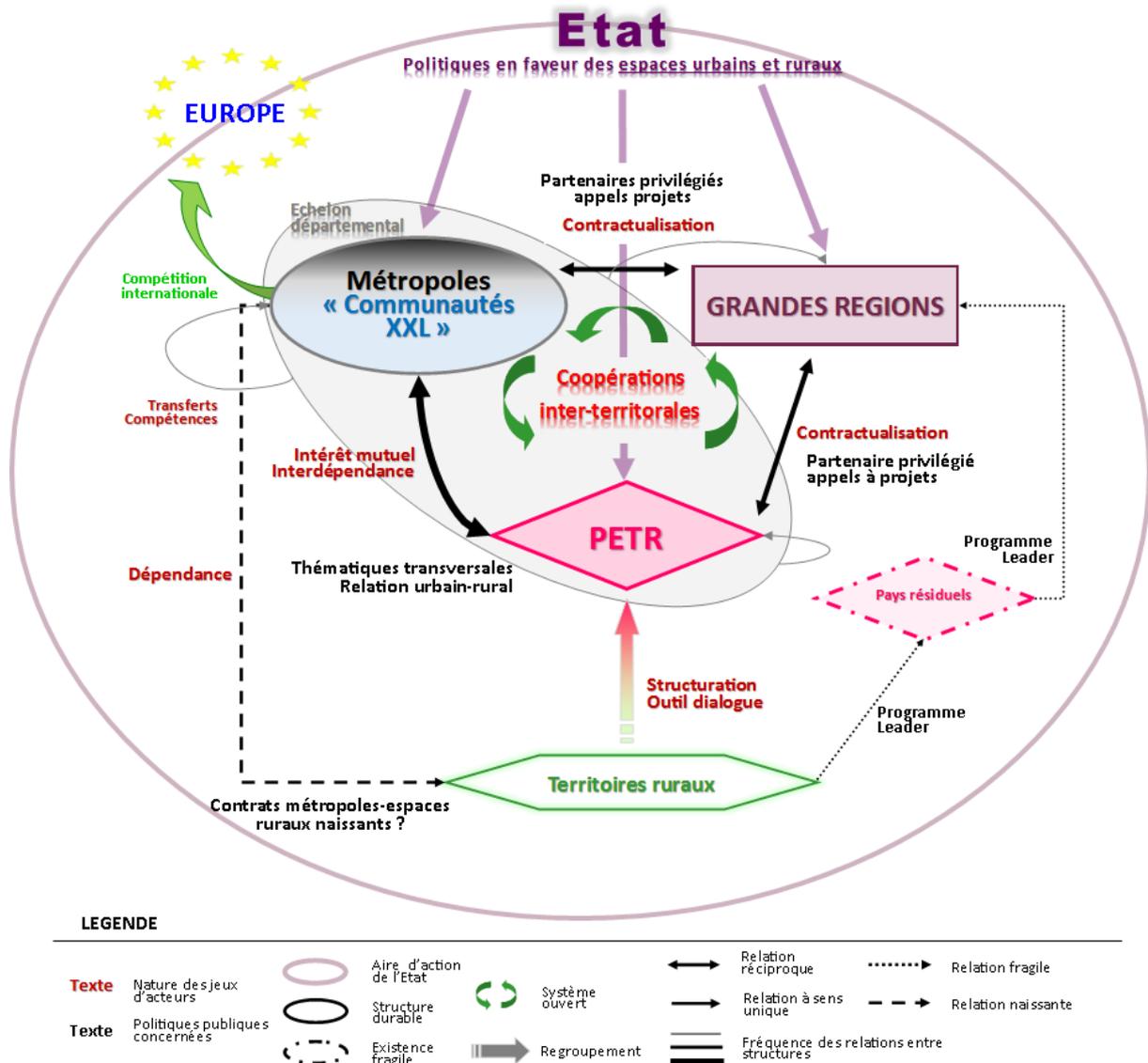


Figure 12 : Scénario idéal, des intercommunalités entre coopération et solidarité interterritoriales

5.3. Scénario réaliste, des intercommunalités entre repli autarcique et coopération urbain-rural

Ce dernier scénario (Cf. figure 13), le plus réaliste compte tenu des évolutions législatives actuelles, se veut être une forme d'intermédiaire entre les deux précédents scénarii. Sans aggraver les évolutions des facteurs ou les idéaliser, l'objectif de ce scénario est de s'approcher de la gestion territoriale qui pourrait être celle des prochaines années à venir.

Le territoire s'organiserait autour du duo central PETR/Pays et intercommunalités dans un contexte où règnerait à la fois synergies et compétitions. Ce duo serait en relation étroite avec les régions et les espaces métropolitains (métropoles et pôles métropolitains) ainsi qu'avec certains territoires non métropolitains, quelques territoires ruraux « réfractaires » refusant encore toute forme de dialogue et de coopération.

Bien que la majorité des territoires ait conscience de la nécessité pour la France de positionner ses métropoles dans la compétition internationale, certains territoires ruraux font encore preuve de méfiance face aux espaces plus urbanisés pour les mêmes raisons qu'évoquées dans le premier scénario. Alors que certains se structurent autour de PETR pour mieux dialoguer avec les espaces urbains, d'autres continuent de fonctionner en système relativement fermé, ne coopérant avec les espaces métropolitains qu'en cas de nécessité. Cette nécessaire ouverture aux autres territoires prend forme dans le cadre des programmations Leader et des Ateliers nationaux, l'obtention des subventions nécessitant notamment de dialoguer avec les PETR et les régions. Toutefois, ces territoires ruraux « marginaux » ne pourront conserver indéfiniment cette position défensive dans le contexte financier qui va nécessiter de plus en plus le développement des coopérations interterritoriales. La thématique de la santé est notamment un exemple des problématiques qui touchent aujourd'hui très fortement les territoires ruraux et qui les contraignent à devoir envisager des politiques communes pour maintenir une offre suffisante et adaptée aux attentes des populations. Ces collaborations prennent la forme de maisons de santé pluridisciplinaires intercommunales -par exemple- qui ont vocation à regrouper divers professionnels de la santé sur un vaste territoire afin de leur garantir une clientèle suffisante. L'enjeu de ces territoires, très souvent déficitaires en offres de soins, est donc d'être suffisamment attractif pour attirer ces professionnels de la santé issus, pour la plupart, d'écoles situées dans les grands centres urbains. Les synergies entre les centres de formation en zones urbaines et les bassins d'emplois en milieux ruraux s'avèrent essentielles pour garantir la pérennité et la qualité de l'offre de soins en santé, véritable enjeu de demain. Et c'est un enjeu sur lequel le PETR peut légitimer son existence. Les démarches SCoT, dont peuvent être porteurs les Pays et PETR, sont également des formes possibles de structuration des espaces non-métropolitains et de mise en cohérence d'opérations d'urbanisme. Le SCoT devient ainsi, comme nous l'avons évoqué, l'expression opérationnelle de la dimension de planification du projet de territoire. Les territoires structurés autour de PETR ont compris, quant à eux, qu'en s'organisant et en acquérant une légitimité d'échelle et d'action, ils pouvaient tirer profit de cette dépendance des espaces métropolitains envers leurs territoires environnants. Ouverts aux échanges réciproques et au dialogue, ils collaborent avec les centres urbains sur des enjeux d'intérêts communs qui touchent aussi bien les populations urbaines que rurales. La mobilité et le logement/habitat sont deux thématiques qui montrent la nécessité de penser de manière transversale et à des échelles qui dépassent les limites administratives ou formelles des territoires. En effet, de plus en plus à la recherche d'un cadre de vie propice à l'épanouissement personnel, les citoyens partent s'installer dans les espaces périurbains voire ruraux. Cette fuite des citoyens vers des espaces « plus naturels » doit être alors pensée dans les politiques d'habitat qui sont mises en œuvre. Et c'est dans cette perspective de cohérence des politiques publiques que le PETR a toute sa légitimité en permettant le décroisement des acteurs locaux et une vision partagée d'enjeux communs. Les PETR deviennent une fois de plus des interlocuteurs privilégiés du dialogue avec les espaces métropolitains et les grandes régions.

Mais ce rôle d'interlocuteur privilégié est encore une fois à repenser avec le phénomène de montée en puissance des intercommunalités. Conscients des interactions positives possibles entre ces deux espaces (continuité entre la stratégie et la mise en œuvre opérationnelle) ainsi que de la légitimité de chacun selon la logique d'organisation des territoires, les acteurs soulignent qu'il s'agit aussi « *de rapports de force*⁹⁶ » qui font naître des concurrences. Ces dernières sont causées par la montée en nombre de compétences de ces nouvelles intercommunalités qui s'orientent désormais vers des réflexions de nature plus stratégique. Pour limiter cette compétition entre PETR et intercommunalités, le PETR est conçu dans la diversité

⁹⁶ FPNRF, entretien téléphonique du 13 Juin 2014

des formes qu'il peut prendre. Le Pays fondé sur cette logique de territoire de projet pourra aussi être un espace de fédération uniquement d'EPCI à fiscalité propre et, à terme, devenir un véritable espace préfigurateur d'EPCI plus vastes. Ceci permet alors à chaque territoire de pouvoir envisager la forme de structuration et d'organisation qui soit la plus adaptée aux enjeux et situations locaux. Toutefois, soulignons que ces situations de compétitions interterritoriales dépendent en grande partie des mentalités des acteurs locaux en présence, d'intérêts politiques, de la confiance établie...au sein de deux espaces dont les vocations tendent finalement à se rapprocher.

Dans ce scénario, la suppression des Conseils généraux implique des transferts de personnels et de compétences vers les régions et les intercommunalités, renforçant ainsi davantage cette montée en puissance des intercommunalités et les concurrences qui peuvent en découler. Alors que cette disparition des Conseils généraux est vivement encouragée en secteur urbain au profit de la métropole, elle n'est pas effective dans les zones plus rurales ou défavorisées. Il y a donc une place pour les Conférences de présidents d'intercommunalités et les PETR en tant que représentants de cet échelon dans les territoires non métropolitains. Ainsi, dans cette nouvelle reconfiguration du territoire national, le PETR joue sur ses atouts afin de s'imposer en tant qu'échelon intermédiaire possible entre ces grandes régions fusionnées et des territoires encore composés de petites intercommunalités. Sa vocation à favoriser les complémentarités urbain-rural, sa pertinence pour des réflexions stratégiques sur des territoires plus vastes, son apport d'ingénierie auprès des intercommunalités doivent être valorisés et mis en avant. Toutefois, sur les territoires où les grandes intercommunalités sont présentes à la place des PETR, la Conférence des présidents d'intercommunalités jouerait alors, au même titre que les PETR sur d'autres espaces, ce rôle d'interlocuteur privilégié avec les futures régions fusionnées dans le cadre de la suppression des Conseils généraux.

Dans ce dernier scénario, qui se veut le plus proche d'une réalité future, il convient de souligner que le plan d'économies annoncé par le Gouvernement risque fort de faire pencher la balance en faveur du scénario repoussoir ou idéal. En effet, il peut être la cause du ralentissement et de la rationalisation des modes de financement et des projets fragilisant les démarches PETR, ou à contrario, être la clef d'un développement plus prononcé des formes de mutualisations et de coopérations entre les territoires et les acteurs locaux favorisant ainsi ce duo PETR-grandes intercommunalités.

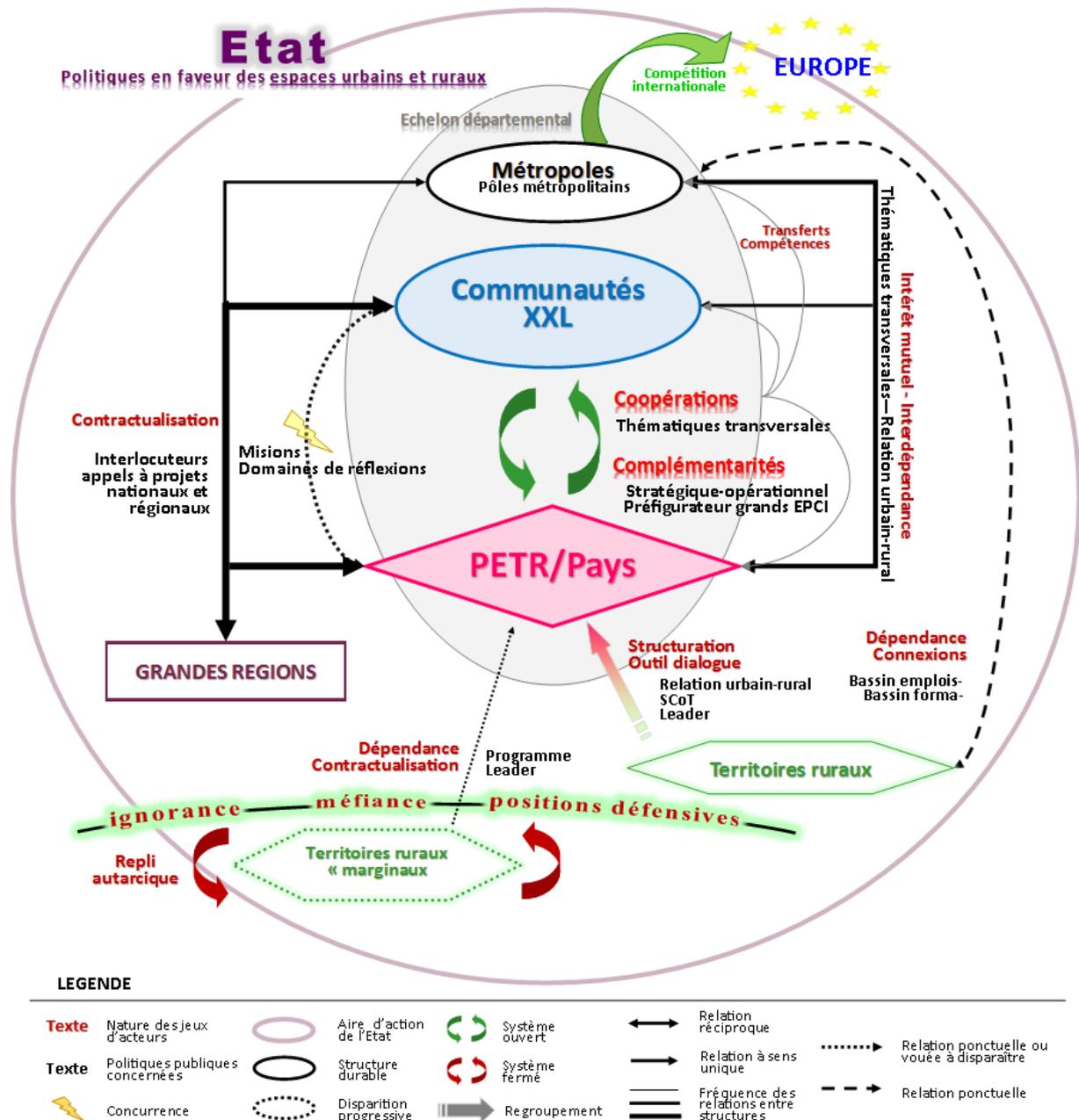


Figure 13 : Scénario réaliste, des intercommunalités entre repli autarcique et coopération urbain-rural

5.4. Quelques préconisations et recommandations pour l'avenir

- **Le PETR, un espace au service de la structuration du monde rural**

Le sentiment d'abandon ressenti par les territoires ruraux a pris une ampleur particulière depuis la promulgation de la loi MAPTAM le 24 Janvier 2014. Cette loi, perçue comme accompagnant le fait urbain, a suscité ces derniers mois des discours parfois très virulents sur l'avenir du monde rural face aux espaces urbains, notamment métropolitains. Pourtant, au terme de ce diagnostic, il apparaît essentiel que ces territoires ruraux dépassent ce sentiment de méfiance à l'égard de ces espaces afin d'engager des formes de dialogue et de coopération. Tout l'enjeu tient dans le développement des complémentarités et des synergies existantes entre les centres urbains et les espaces plus ruraux. Mais ceci ne pourra se faire qu'au travers de la structuration du monde rural, l'affirmation de priorités et d'une façon commune de voir les choses. Et dans

cet enjeu d'organisation des espaces ruraux, le PETR apparait comme un territoire et un outil tout à fait pertinent et légitime. En effet, son approche territoriale et transversale peut permettre de favoriser et de développer les coopérations et le dialogue d'égal à égal avec les métropoles, Pôles métropolitains et les futures grandes intercommunalités sur des sujets d'enjeux communs tels que la mobilité, l'alimentation, la reconnaissance des aménités environnementales et paysagères, l'énergie... Par ailleurs, la collaboration avec les Parcs naturels régionaux peut également permettre de créer des passerelles entre les espaces urbains et ceux ruraux. En effet, les Parcs peuvent jouer sur les synergies existantes avec les Pays et PETR construits pour beaucoup autour de centralités plus urbaines.

- **Le PETR, un espace de dialogue, d'échange et d'innovation au travers d'une approche transversale et territoriale sur des sujets à définir**

Dans un contexte où les territoires semblent fonctionner de plus en plus indépendamment les uns des autres, le PETR est un outil particulièrement intéressant pour éviter les schémas d'enfermement au niveau local. En effet, grâce à une mise en relation des bassins de vie et des acteurs locaux, il permet des réflexions plus transversales et territoriales sur des sujets dépassant les intérêts communautaires. C'est le cas notamment des problématiques autour du logement et de l'habitat. En effet, une dynamique de création de logements sur un espace aggloméré réagit sur le pourtour. Si les tensions en milieu urbain sont fortes et que des disponibilités foncières existent dans les espaces « périphériques » (périurbains et ruraux), le constat sera celui d'un étalement urbain et de migrations des populations urbaines vers les espaces environnants. Les enjeux sont donc multiples et croisés et toute politique de l'habitat nécessite d'être pensée sur un territoire qui dépasse l'échelle même de sa mise en œuvre. Et le PETR peut justement permettre cette vision à l'échelle d'un grand territoire. Ceci s'applique également dans d'autres domaines précédemment évoqués et détaillés tels que la mobilité, l'énergie, le logement ou encore l'alimentation. Dans le contexte financier actuel et futur, l'existence de formes de mutualisations, de complémentarités et de synergies seront essentielles dans la mise en œuvre de politiques de développement et d'aménagement du territoire. Et l'approche particulière du PETR donnerait ainsi plus de crédibilité et de légitimité aux projets de territoires et à la parole des acteurs locaux.

- **Le PETR, un outil pertinent de territorialisation des politiques publiques**

Par son approche à l'échelle de grands territoires, le PETR est un outil et un territoire-cible pertinent dans le cadre de la territorialisation des politiques publiques, et notamment celles régionales. Les politiques régionales vont donc se révéler être de puissants moteurs ou freins pour les élans de transformation des Pays en PETR. En effet, les postures des régions face à ces Pays et PETR sont encore diverses, notamment en ce qui concerne les futures contractualisations. Alors que certaines affirment leur fort intérêt pour ces territoires de projet, d'autres conservent une attitude plus méfiante à leur égard. Les orientations que prendront les futures régions fusionnées dans le cadre de leur nouvelle politique régionale commune dépendront en grande partie du Schéma régional à l'aménagement et au développement du territoire (SRADT). Soulignons néanmoins que, pour les régions, la collaboration avec les PETR peut permettre la réduction du nombre d'interlocuteurs et jouer en faveur de l'efficacité et de l'efficience des politiques territoriales, comme souhaité par le Gouvernement.

- **Le PETR, un apport d'ingénierie et de matière grise**

Un des atouts du PETR réside dans l'ingénierie et la matière grise qu'il est en mesure d'apporter aux petites communes. Ainsi, ils peuvent jouer leur rôle d'entraîneur, d'appui, de conseil, de mise en perspective par rapport aux structures de compétences que sont les EPCI.

- **Faire évoluer le périmètre des PETR**

Les intercommunalités évoluant dans leur propre périmètre, il est peut-être nécessaire de repenser les périmètres des futurs PETR qui regrouperont désormais des EPCI aux périmètres élargis. Ceci améliorerait les coopérations et faciliterait le dialogue avec les espaces métropolitains, dans une position que l'on pourrait qualifier d'égal à égal. La place du Pôle semble donc être à géométrie variable selon les territoires et les situations locales. Il peut être protéiforme : un Pays classique, un espace proche d'une métropole en termes de missions et de fonctionnement ou bien un hybride des deux, à savoir un intermédiaire entre le Pays classique et la métropole ou encore un PETR préfigurateur de grandes intercommunalités. Dans ce cas, il convient de faire évoluer la loi pour que le PETR puisse répondre à ces divers cas de figures.

- **Le SCoT, expression opérationnelle du projet de territoire du PETR**

Comme nous l'avons abordé dans ce rapport, la loi MAPTAM introduit une spécificité dans le cadre de démarches SCoT portées par des PETR. L'obligation d'identité des périmètres peut se révéler être un frein non négligeable aux élans de transformation de certains Pays en PETR, et particulièrement sur des territoires où cette condition n'est pas respectée. Et pourtant, le SCoT a tout son intérêt dans la mesure où il traduit l'expression opérationnelle du projet de territoire en lui conférant notamment un caractère opposable. Pour l'avenir, un amendement concernant l'incohérence de cette disposition spécifique aux PETR permettrait de susciter des élans plus forts de la part des Pays en faveur d'une transformation en PETR.

- **Le PETR, un espace au service des intercommunalités**

Le PETR, pensé comme un échelon intermédiaire de construction d'un projet, ne doit en aucun cas être perçu comme un concurrent potentiel des intercommunalités. Comme précédemment évoqué, les thématiques d'intérêts communs peuvent permettre d'éviter cette forme de compétition entre deux territoires pourtant co-construit l'un sur l'autre. Mais ceci peut également passer par des appels à projets nationaux et régionaux qui tiennent compte de la diversité des structurations territoriales existantes, à savoir les PETR/Pays et les intercommunalités. Par ailleurs, des formes de coopération pourraient être envisagées entre ces deux espaces afin que chacun se nourrisse de l'expérience de l'autre. En effet, les grandes intercommunalités qui n'avaient pas cette vocation d'espace de réflexions stratégiques pourraient s'inspirer de ce qui se fait déjà dans les PETR et notamment grâce aux Conseils de développement. Les PETR/Pays doivent quant à eux renforcer cette relation qu'ils ont avec les EPCI membres afin de permettre une expression la plus conforme et la plus efficace du projet de territoire à l'échelle du territoire de réflexion. Ainsi, au service des intercommunalités par sa définition même, il pourra être un territoire préfigurateur de futures grandes intercommunalités disparaissant à terme ou un territoire de mutualisation entre des intercommunalités qui n'auraient pas atteint une taille critique ou qui ne souhaitent pas s'agrandir. Gage de stabilité et de cohérence dans les projets communautaires et du rééquilibrage de la prise en compte des intérêts communautaires, il doit avant tout rester un outil souple de coopération intercommunale et d'initiatives libres dans toute la diversité des territoires et des situations possibles.

- **Le PETR, une démarche relativement souple nécessitant d'être affirmée au travers de démarches diverses**

Bien que le statut syndicat mixte fermé soit le gage d'une meilleure légitimité de par sa forte assise juridique, beaucoup des acteurs recommandent d'affirmer le PETR grâce à des démarches diverses avec des possibilités de statuts et de contractualisations au gré des territoires et des situations locales. Cette diversité a autrefois été reprochée au Pays car conduisant à un manque d'homogénéité et donc de visibilité et de crédibilité. Toutefois, les situations locales montrent aujourd'hui que ce statut unique ne permet pas à tous les Pays souhaitant se

transformer en PETR de le faire. Ceci conduit à avoir des territoires sur lesquels la démarche PETR ne peut voir le jour, risquant probablement de ralentir les dynamiques territoriales et de créer des déséquilibres territoriaux, notamment dans le cadre des contractualisations régionales Leader et du choix des territoires-cibles qui sera fait.

- **Le PETR et son Conseil de développement, des outils au service de l'enrichissement de l'action publique**

Le Conseil de développement des Pays et PETR a toute son importance dans cette recherche de démocratie participative. En évitant les problèmes de gouvernance et de légitimité démocratique inhérents à toute forme de représentation politique du citoyen, le Conseil de développement reste indispensable pour relayer les propositions auprès des élus et favoriser le dialogue avec la société civile. Néanmoins, en son sein, il convient de ne pas oublier que, pour les élus présents, il s'agit de ménager de savants équilibres entre les forces en présence : associations, entreprises, représentants consulaires ouverts au dialogue et avec qui on a l'habitude de travailler ou procéduriers dont on redoute les éventuelles manœuvres judiciaires... etc. Ainsi, bien que le Conseil de développement ait pour vocation originelle d'être exempt de tout intérêt politique, les réalités locales montrent parfois le contraire. Néanmoins, pour que le Conseil de développement joue pleinement son rôle d'éclairage et d'enrichissement de l'action publique, il est essentiel qu'il développe une « indépendance dialoguante » avec les Pays et PETR. Cette dernière garantit une autonomie d'action et une autonomie intellectuelle du Conseil de développement et une expression relativement libre de la société civile. Pour cela, il convient de privilégier des Conseils de développement sans élus (les élus étant pas explicitement exclus par la loi), évitant de potentiels effets d'intimidation du citoyen lambda par la symbolique du statut de l'élu.

Par ailleurs, la diversité d'organisation entre les différents Conseils de développement d'agglomération, de métropole, de Pays et PETR pourrait dans l'avenir poser des problèmes de cohérence des dispositifs participatifs dans le cadre de l'enjeu d'égalité des territoires. Pour éviter de telles inégalités, il apparaît nécessaire d'être en mesure de proposer un minima pour l'offre participative dans chaque territoire afin de permettre notamment des effets d'entraînement, véritablement bénéfiques dans l'enjeu national d'aménagement et de développement du territoire.

- **Mieux renforcer les missions du PETR**

Les enquêtes ont mis en évidence la nécessité de clarifier davantage les missions qui seront celles des PETR, notamment dans le cadre de la montée en puissance des intercommunalités. Avec un rôle essentiellement stratégique quand cette dimension n'est pas portée par les intercommunalités, il peut être également un espace de mutualisation quand les intercommunalités n'en ont pas la capacité ou l'intérêt. L'avenir principal du PETR semble alors résider dans l'organisation du dialogue et le développement des coopérations entre les territoires, et en aucun cas dans le fait d'être une structure technocratique. Au terme de ce diagnostic, plusieurs enjeux se dégagent pour les PETR. L'un d'eux correspond à cette capacité qu'auront les futurs PETR à garder cette logique de missions tout en gérant des procédures plus réglementaires autour de la démarche SCoT. ***Mais alors comment conjuguer la souplesse fonctionnelle propre aux territoires de projet et l'apport d'une ingénierie pour l'élaboration d'un SCoT à portée réglementaire, qui impactera ainsi l'action des communes et Collectivités ?*** C'est une question qui nécessitera, dans des travaux complémentaires, d'approfondir davantage la relation entre PETR et territoires de SCoT.

Toutefois, le PETR a d'autres enjeux sur lesquels il doit également se positionner pour affirmer son existence et sa plus-value sur les territoires : une réflexion territoriale sur des thématiques

transversales, une structuration possible du monde rural et plus largement des espaces non-métropolitains, le développement des complémentarités urbain-périurbain-rural ou encore le dialogue facilité avec les espaces métropolitains, les régions et l'Etat. Le PETR a ainsi une véritable carte à jouer dans la capacité à mettre en synergie les territoires, et notamment dans le cadre de la recherche des complémentarités existantes et du développement des coopérations.

Conclusion

Vecteurs du développement local et rural, les Pays ont fait naître de nombreuses dynamiques territoriales innovantes. Fondés sur des valeurs fortes comme la solidarité ville-campagne, la démocratie participative, l'existence de projets de territoires et de contrats, ils ont participé à l'émergence de nouveaux territoires et de nouvelles méthodes du développement local au travers notamment des Conseils de développement, devenus la spécificité même de la démarche de Pays. Démarche d'aménagement du territoire, puis de développement durable des territoires, les Pays ont évolué au fil des diverses réformes territoriales pour devenir des acteurs incontournables de l'action publique locale et de la cohésion territoriale. Trouvant aujourd'hui un renouveau dans leur transformation en PETR, ces derniers ont vocation à poursuivre l'action du Pays, tout en l'adaptant aux nouveaux objectifs de réorganisation territoriale annoncés par le Gouvernement et aux nouveaux enjeux des situations locales. Qu'ils soient des interlocuteurs privilégiés des régions dans le cadre de la contractualisation, des espaces préfigureurs de futures grandes intercommunalités, des outils de structuration des territoires ruraux pour un dialogue facilité avec les espaces métropolitains et des vecteurs de formes de synergies et complémentarités interterritoriales, les PETR et les Pays deviennent des acteurs aux atouts indéniables en fonction des spécificités des situations locales. Ils sont -et seront- à l'origine de nouveaux jeux d'acteurs entre les territoires, impactant sensiblement les orientations de certaines stratégies et politiques territoriales nationales, régionales et locales.

Toutefois, certains phénomènes émergents tels que la montée en puissance des intercommunalités, le sentiment fort d'abandon des territoires ruraux, l'affirmation et le renforcement des espaces métropolisés ainsi que le contexte difficile de crise financière et économique pourront conduire dans l'avenir à une fragilisation des démarches Pays et PETR. Leur degré de fragilité, renforcé par les quelques incertitudes qui demeurent sur les modalités de création et de fonctionnement des PETR, dépendra en grande partie des choix que feront les acteurs locaux des différents territoires institutionnels (métropoles, pôles métropolitains, grandes Communautés, régions, future(s) structure(s) départementale(s), territoires non métropolitains dont territoires ruraux) selon des intérêts d'ordre politique, économique, social mais également selon les mentalités, les expériences passées...etc. Ainsi, pour renforcer l'existence de ces PETR et Pays dans ce nouveau paysage institutionnel, l'Etat doit être le garant de cette équité territoriale au travers d'une diversité de formes possibles d'organisation et de gestion du territoire et de politiques nationales -et régionales- aux territoires cibles divers (Ateliers nationaux, Ateliers des territoires, Réseau rural, Programme Leader...).

Bien que cette étude ait permis d'apporter quelques premiers éléments de réflexion concernant les enjeux et évolutions des Pays dans les prochaines années à venir, quelques limites méritent d'être soulignées. En effet, pour approfondir davantage les réflexions, il aurait été pertinent de pouvoir croiser les dires d'acteurs nationaux avec ceux des territoires locaux et notamment des territoires concernés par des démarches de créations ou de transformations de Pays en PETR. Par ailleurs, cette étude arrive un peu prématurément dans la mesure où les démarches PETR n'ont pas encore vu le jour et que beaucoup d'acteurs n'ont pas encore de distance face à ces nouveaux outils. Il serait alors judicieux de renouveler cette étude dans quelques mois, voire quelques années, une fois que ces démarches auront vu le jour. Enfin, cette étude, en raison de

la durée du stage, n'a pu se pencher plus précisément sur les évolutions des coopérations qui verront le jour entre territoires de PETR/Pays, de SCoT et de PNR, alors que des enjeux de coexistence ou de concurrence apparaîtront.

Ce long travail d'enquête et de synthèse a néanmoins été une expérience professionnelle très enrichissante. La rencontre des responsables des différentes structures s'est révélée être une opportunité pour découvrir le fonctionnement de grandes institutions-phares dans le domaine des politiques publiques territoriales, comprendre les enjeux qui pouvaient se jouer à de telles échelles mais aussi de développer tout un réseau de contacts. Par ailleurs, travailler au sein de l'ANPP a été l'occasion de participer à la vie de l'Association et de prendre conscience de la nécessaire polyvalence des membres de l'équipe face aux diverses activités qui relèvent de la gestion et du fonctionnement d'une structure associative.

Bibliographie

REVUES

- Aubert F., Lepicier D., Perrier-Cornet P., 2006.** Structure économique des territoires : une analyse des disparités micro-régionales à l'échelle des pays en France. Revue d'économie Régionale et Urbaine, 203-226.
- Baudelle G., 2001.** La construction des «pays» en France: une démarche originale mais délicate. Bulletin de la Société Géographique de Liège, 40, 117–128.
- Gauvrit L., Mora O., 2009.** Les (nouvelles) ruralités en débat : une étude prospective de l'INRA et quelques controverses. Le Courrier de l'Environnement de l'INRA, 5-22.
- Jean B., 2002.** Les territoires ruraux dans la modernité avancée et la recomposition des systèmes ruraux. Estud. Soc. E Agric., 5-27.
- Mathieu N., 1998.** La notion de rural et les rapports ville-campagne en France Les années quatre-vingt-dix. Économie Rurale, 247, 11-20.
- Rangeon F., 2000.** 2- La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ? Annu. Collectiv. Locales, 20, 9-23.
- Taulelle F., 2010.** Vers la fin des Pays ? Information Géographique, Vol. 74, 17-28.

ARTICLES DE REVUES EN LIGNE

- Aubert F., Lepicier D., Perrier-Cornet P., 2006.** Structure économique des territoires : une analyse des disparités micro-régionales à l'échelle des pays en France. Rev. D'économie Régionale Urbaine, 203-226.
- AFP, 2014a.** La baisse des crédits aux collectivités entraînera des arbitrages « douloureux » alerte l'AMF. Lagazette.fr. Disponible à l'adresse <http://www.lagazettedescommunes.com/233477/la-baisse-des-credits-aux-collectivites-entraînera-des-arbitrages-douloureux-alerte-lamf/> [Consulté le 25 mai 2014].
- AFP, 2014b.** L'Association des régions parle de « défiance » avec le gouvernement - Lagazette.fr. Lagazette.fr. Disponible à l'adresse <http://www.lagazettedescommunes.com/232411/lassociation-des-regions-parle-de-defiance-avec-le-gouvernement/> [Consulté le 30 mai 2014].
- Landré M., 2014.** Hollande et Valls ensemble à Brégançon pour préparer la rentrée. Le Figaro. Disponible à l'adresse <http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2014/08/12/20002-20140812ARTFIG00217-hollande-et-valls-ensemble-a-bregancon-pour-preparer-la-rentree.php> [Consulté le 23 août 2014].
- Le Monde.fr, 2014.** Plan d'économies de 50 milliards : si vous avez raté un épisode. Le Monde.fr. Disponible à l'adresse http://www.lemonde.fr/politique/article/2014/04/22/plan-d-economies-de-50-milliards-si-vous-avez-rate-un-episode_4405218_823448.html [Consulté le 23 août 2014].

Leroux X., 2007. Le « pays » entre géographie, construction politique et représentations : l'exemple de l'espace Lille-Dunkerque. Rural. Sci. Soc. Mondes Ruraux Contemp. Disponible à l'adresse <http://ruralia.revues.org/1421> [Consulté le 1 mai 2014].

Raymond, 2014. Croissance faible: comment le gouvernement peut éviter une hausse d'impôt. Huffington Post. Disponible à l'adresse http://www.huffingtonpost.fr/2014/08/14/croissance-hausse-impots-pacte-stabilite-europe_n_5677350.html [Consulté le 23 août 2014].

Sapin M., 2014. « Il faut réorienter les politiques européennes », plaide Michel Sapin. Le Monde.fr. Disponible à l'adresse http://www.lemonde.fr/economie/article/2014/08/14/croissance-zero-deficit-depassant-4-il-faut-reorienter-les-politiques-europeennes-par-michel-sapin_4471208_3234.html [Consulté le 23 août 2014].

OUVRAGES EN LIGNE

ANPP, 2010. Quel avenir pour le Pays ? Disponible à l'adresse http://www.anpp.fr/IMG/pdf/Resultats_-_Sondage_quel_avenir_pour_les_Pays-2.pdf [Consulté le 6 avril 2014].

Bonerandi E., 2005. Les pays ont dix ans ... retour sur expérience. Géoconfluences - Ressource de Géographie pour les Enseignants. Disponible à l'adresse <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/territ/FranceMut/FranceMutScient2.htm> [Consulté le 1 mai 2014].

Etd, 2005. Les principales «évolutions législatives. Publié en mars 2005. - Recherche Google. Disponible à l'adresse http://www.projetdeterritoire.com/index.../dossier_evolution_legislatives.doc [Consulté le 1 mai 2014].

La documentation Française, 2011. L'intercommunalité, pivot de la réforme. La Documentation Française. Disponible à l'adresse <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/reforme-collectivites-territoriales/intercommunalite.shtml> [Consulté le 1 mai 2014].

Unadel, Adels, 2012. Restructurer l'intercommunalité - Extrait du livre blanc du développement local et de la décentralisation. Décentralisons Autrement. Disponible à l'adresse <http://www.decentralisonsautrement.fr/wp-content/uploads/2012/07/4.2-Restructurer-lintercommunalit%C3%A9-Conforter-la-d%C3%A9veloppement-local-%C3%A0-cette-%C3%A9chelle.pdf> [Consulté le 1 mai 2014].

SITES INTERNET

ANPP, 2014. EGPP 2014 - Etats Généraux des Pôles territoriaux et des Pays - 8 et 9 Décembre 2014 (Tours). ANPP. Disponible à l'adresse <http://www.anpp.fr/spip.php?rubrique164> [Consulté le 1 septembre 2014].

ANPP, Non mentionnée. Qu'est-ce qu'un Pays ? ANPP - Assoc. Natl. Pôles Territ. Pays. Disponible à l'adresse <http://www.anpp.fr/spip.php?rubrique22> [Consulté le 1 mai 2014].

Dufregne J.-P., Rafesthain A., Saulnier J.-P., Lozach J.-J., Joly P., 2013. Les nouvelles ruralités. Site Cons. Général Allier. Disponible à l'adresse <http://www.allier.fr/1840-les-nouvelles-ruralites.htm> [Consulté le 29 mai 2014].

ENS de Lyon, 2013. Contrat de ville / Contrat d'agglomération | Contrats de pays | Contrat de projet État-Région (CPER) | Contrat d'exploitation. Géoconfluences - Ressource de Géographie pour les Enseignants. Disponible à l'adresse <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/contrat> [Consulté le 1 mai 2014].

Localtis, 2014. Loi Mapam : la nouvelle carte des compétences en matière d'environnement et de transports. Localtisinfo - Le Quotidien d'information en ligne des collectivités territoriales et de leurs partenaires. Disponible à l'adresse <http://www.localtis.info/cs/ContentServer?pagename=Localtis/LOCActu/ArticleActualite&cid=1250266626324> [Consulté le 1 mai 2014].

RAPPORTS OFFICIELS

Ministère de l'Intérieur, 2011. Réforme des collectivités territoriales : le guide pratique. Ministère de l'Intérieur. Disponible à l'adresse <http://www.interieur.gouv.fr/Archives/Reforme-des-collectivites-territoriales/Actualites/Guide-pratique-rct> [Consulté le 1 mai 2014].

TEXTES JURIDIQUES

Légifrance, 1995. LOI no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Légifrance. Disponible à l'adresse <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000531809&categorieLien=id> [Consulté le 1 mai 2014].

Légifrance, 1999. LOI no 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi no 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Légifrance. Disponible à l'adresse <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000760911&categorieLien=id> [Consulté le 1 mai 2014].

Légifrance, 2003. LOI n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat. Disponible à l'adresse <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000603905> [Consulté le 25 mai 2014].

Légifrance, 2010. LOI n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Légifrance. Disponible à l'adresse <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624&categorieLien=id> [Consulté le 1 mai 2014].

Légifrance, 2014. LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Légifrance. Disponible à l'adresse http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=FD7B7ECCDFC9144037E0C42F0FE44A9B.tpdjo02v_2?cidTexte=LEGITEXT000028527668&dateTexte=20140501 [Consulté le 1 mai 2014].

Table des annexes

Annexe 1 : Argumentaire Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux	I
Annexe 2 : Grille d'entretiens soumise aux acteurs rencontrés.....	II
Annexe 3 : Dossier de presse des Etats Généraux des Nouvelles Ruralités.....	V
Annexe 4 : Plaquette de présentation du séminaire Etd « Relation urbain-rural : une vision renouvelée à l'échelle de grands territoires.....	IX

Annexe 1: Argumentaire Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (Source : Production de l'ANPP à l'attention uniquement de ses adhérents)



Argumentaire Pôles territoriaux

La Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles a été promulguée le 27 Janvier 2014. Cette loi, composée de 94 articles, répartis en quinze chapitres et quatre titres, créé notamment un nouvel espace de coopération et de coordination entre intercommunalités, dans son article 79, intitulé "Pôle d'équilibre territorial et rural" (Pôle territorial). Il figure dans le nouvel article L. 5741-1 du Code général des Collectivités territoriales.

Avec cet article, les Pays trouvent un nouvel avenir et retrouvent une assise juridique. Ils pourront poursuivre les dynamiques territoriales existantes depuis parfois plusieurs années, dans un cadre juridique sécurisé et stabilisé.

Les Pays ont vocation à poursuivre leurs missions dans un cadre renouvelé en tant que Pôle territorial, le législateur ayant reconnu cet espace de coopération et de mutualisation.

La démarche ascendante, la culture du travailler ensemble, le mode de gouvernance, l'implication des acteurs et partenaires locaux, font de ce Pôle territorial un outil pertinent et adapté au nouveau contexte institutionnel.

Intérêts à se transformer en Pôle territorial :

1. Légitimation de la démarche Pays

- Redonner une légitimité à la démarche Pays, perdue avec la RCT de 2010
- Sécurisation de la démarche Pays et Pôle territorial en devenir
- Apaisement des équipes techniques, qui se sont inquiétées pour leur avenir

2. Rationalisation de la carte syndicale, intercommunale et des outils du développement local

- Convergence des périmètres
- Clarification des démarches Pays/Pôle/SCoT
- Simplification du portage des outils, tels que les Agendas 21, PCET, schémas... par une même structure
- Optimisation des relations intercommunales
- Support du travailler ensemble, pour rationaliser à terme la carte intercommunale

3. Mise en cohérence des soutiens financiers publics

- Être le support de la contractualisation régionale actuelle et/ou à venir
- Être le support de la contractualisation européenne actuelle et/ou à venir
- En cohérence avec la territorialisation des fonds européens

4. Outil de mutualisation des actions publiques

- Renforcer les mutualisations, les délégations et les services unifiés (principe conventionnel partenarial – convention territoriale)
- Réaliser des économies d'échelles
- Coordination des politiques publiques locales et des relations entre communautés
- Renforcer l'intégration intercommunale

5. Gouvernance locale

- Conférence des Maires, obligatoirement réunie chaque année
- Conseil de développement inscrit dans les statuts
- Remobilisation des acteurs locaux, via le Conseil de développement

6. Outil stratégique de prospective territoriale partagé et de solidarités

- Définition d'un projet de territoire et d'une stratégie territoriale
- Redonner un contenu au dialogue urbain / rural
- Clarification des missions avec les PNR

7. Autres arguments

- Ne pas y aller est plus "dangereux / incertain", que d'y aller
- Simple formalité juridique pour les Pays syndicats mixtes fermés

Annexe 2 : Grille d'entretiens soumise aux acteurs rencontrés

Présentation Générale

1. De la personne interrogée : poste au sein de la structure, fonctions, durée, missions...
2. De la structure : organisation, missions, lien avec les structures Pays/PETR...

Pour commencer très généralement...

3. Votre sentiment général sur l'Acte III de la Décentralisation.
4. Partagez-vous les objectifs du Gouvernement au travers de cette réforme :
 - Economie budgétaire ?
 - Simplification « millefeuille territorial » ?
 - Rationalisation de l'organisation territoriale ?
 - D'égalité des territoires ?
5. Quelles devraient être les priorités actuelles en matière d'AT ?
6. Dans ce contexte comment percevez-vous les Pays/PETR ?

Si on revient sur le bilan de la démarche Pays...

7. Comment percevez-vous aujourd'hui la démarche Pays avec le recul que vous avez ?
8. Selon vous quelles sont les raisons de la remise en cause de leur reconnaissance légale (économique, juridique, politique...) ?
9. Quels points forts ?
10. Quels points faibles ? Quels manques ?
11. En quelques mots clefs, quelles valeurs portées par les Pays ?
12. Le Pays était-il bien reconnu, identifié par les Pouvoirs publics, les acteurs locaux et la société civile ?
13. Le Pays, une bonne échelle d'action pour quels types de missions, domaines d'actions ou compétences ?
14. Quelles étaient les relations entre communes et Pays : collaboration, concurrence, tensions, mutualisation, complémentarité... ? Quels ressentis vous sont remontés ? Des mécontentements ?
15. Création des PETR : mort des Pays ou renouveau (Meilleure reconnaissance juridique, meilleure assise...) ?

Et maintenant le PETR...

EN GENERAL, SA CARACTERISATION

16. La création des PETR s'inscrit-elle dans cette logique de simplification du millefeuille, d'économie, d'égalité des territoires ?
17. Si non, quels enjeux réels derrière ?
18. Donnez quelques mots caractérisant le PETR.
19. Le PETR est-il dans la continuité et le prolongement des Pays ou une approche différente ?
 - Si oui, pour quels domaines d'actions ou compétences et sous quelles conditions ?
 - Si non, pourquoi ?
20. Le PETR, une bonne échelle d'action pour quels types de missions, domaines d'actions ou compétences ?

SON LIEN AVEC LE RURAL

21. Dans le terme PETR, le mot « rural »... pensez-vous que le PETR portera le rural au même titre que les Pays l'ont fait ?
22. Comment vous envisagez l'avenir du développement rural au travers de ces PETR ? Ces PETR, un atout ou une menace ?

SA RELATION AVEC LES TERRITOIRES INFRA

23. Avez-vous des remontées de certains territoires concernant les PETR ? Des mécontentements ?
24. Un outil mieux reconnu par les pouvoirs publics, acteurs locaux et société civile par rapport au Pays ?
25. Un outil plutôt bien accepté et dont les acteurs locaux vont s'approprier ou des grandes réticences et craintes de la part des EPCI et de leurs communes membres ?

SA RELATION AVEC LES TERRITOIRES DE PROJETS PNR

26. Peut-on parler de relation de concurrence entre les Pays/futurs PETR et les PNR ?
27. Quelle pourrait être l'articulation entre ces deux territoires : collaboration plus étroite, meilleure coopération, du travailler ensemble, pas de changement, ou concurrence exacerbée ?
28. Avez-vous des remontées de certains territoires concernant les PETR ? Des craintes ? Des mécontentements ?
29. Un outil mieux reconnu par les pouvoirs publics, acteurs locaux, les PNR ?
30. Un outil plutôt bien accepté par les PNR et que les acteurs locaux vont s'approprier ou non ?

SES AVANTAGES ET INCONVENIENTS

31. Quels seraient les avantages ou inconvénients pour les Pays à se transformer en PETR en termes de :
 - Financement : faciliter ou compliquer les financements possibles régionaux et à autre échelle ? Des conséquences ?
 - Changement de statut avec SMF => perte mixité d'adhérents, un problème ? Perte de du département, un atout ou un désavantage ? Des conséquences ?
 - Agrandissement périmètres d'actions :
 - Dilution solidarité locale ?
 - Meilleure efficacité ? expliquez.
 - Perte de proximité ?
 - Renforcement démocratie ?
 - En matière de coopération avec l'Etat et la Région... des difficultés ou inconvénients ? au contraire des avantages ? Quelles conséquences ? Quelles dynamiques ? Quel rôle du PETR dans ces dynamiques ?
 - En matière de mise en œuvre : plus difficile que les Pays car des conditions spécifiques plus contraignantes ?
32. Ainsi le PETR permettrait de simplifier les dynamiques de :
 - Coopération ?
 - Actions ?
 - Mutualisation ?
 - Financement ?
 - Contractualisation ? Entre Région et PETR ? Région et CC ? Région et Communes ?
33. Finalement, quelles plus-values du PETR face aux Pays ?

LES CRAINTES

34. Quelles grandes craintes face à ces PETR ?

35. Quelles incertitudes et inquiétudes ?
36. Comment y remédier, quelles attentes envers le gouvernement ?

Et si on parlait prospective...

37. Quelle place pour le PETR dans cette nouvelle organisation territoriale ?
38. Quel positionnement des Pays/PETR face aux futurs Pôles métropolitains renforcés ?
 - Quelles relations possibles : coexistence, ignorance, complémentarité ?
 - Quelle place pour les territoires ruraux ?
39. Quel avenir pour les PETR dans ce contexte de refonte de l'intercommunalité ? Un lien plus privilégié avec EPCI et communes ?
40. Quelles actualités récentes sur intercommunalité (seuil des 20 000 hab....) ?
41. Comment voyez-vous les Pays et PETR dans quelques années ?
42. Quel scénario blanc ?
43. Quel scénario noir ?
44. Quels seront l'organisation des divers échelons ?
45. Les PETR comme solution des crises actuelles ?
46. Les PETR, le remplaçant des départements ? Source du maintien de cette proximité avec le local ?

Annexe 3 : Dossier de presse Etats Généraux des Nouvelles Ruralités
(Pages 11 à 14, dossier complet disponible à l'adresse <http://www.allier.fr/1840-les-nouvelles-ruralites.htm>)



**LA GENÈSE DE LA DÉMARCHE
DES NOUVELLES RURALITÉS**



**NOUVELLES RURALITÉS,
LE GRAND PARI DES CAMPAGNES**

A l'initiative des présidents des départements de la Nièvre, de l'Allier, du Cher et de la Creuse, les « Nouvelles Ruralités » n'étaient encore il y a deux ans qu'un manifeste. Depuis, cette démarche rassemble 34 départements à travers toute la France, soit plus de 20 millions d'habitants, bien décidés à faire entendre « la voix des campagnes ». Retour sur la genèse d'un mouvement en marche qui, petit à petit, fait son chemin jusqu'à Paris.

✓ **DÉSIR DE CAMPAGNE.** Ringardes et dépassées nos campagnes ? Plus vraiment. Car depuis une vingtaine d'années, les campagnes ont le vent en poupe et séduisent de plus en plus par leur qualité de vie, leur environnement et leurs rapports de proximité. Le nombre d'habitants des grandes villes décidés à travailler et vivre autrement est estimé à près de 10 millions.

Le discours du tout-métropolitain peut-il encore s'affranchir de l'enjeu des territoires ruraux face à un désir de campagne qui ne cesse de croître d'un côté, et un sentiment d'abandon et de relégation vécu par les populations de ces campagnes, de l'autre ?

Mais comment nos territoires ruraux, déjà confrontés à de nombreux défis, peuvent-ils à la fois se développer et obtenir les moyens de le faire, et répondre à ce regain d'attractivité en accueillant ces nouvelles populations ? Comment rétablir l'équilibre entre des grandes métropoles qui bénéficient d'avantages considérables, et le reste du territoire, de moins en moins pris en compte dans l'aménagement du territoire ?

En réponse à ces questions, quatre présidents de Conseils généraux, Patrice JOLY (Nièvre/Bourgogne), Jean-Paul DUFRÈGNE (Allier/Auvergne), Jean-Pierre SAULNIER (Cher/Centre), et Jean-Jacques LOZACH (Creuse/Limousin), se sont mobilisés pour fédérer autour de l'avenir de la ruralité. Quatre départements issus de 4 régions différentes, que rien à l'origine ne prédisposait à initier un tel mouvement, si ce n'est :

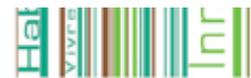
- > des besoins, des atouts et des défis communs liés aux spécificités des territoires ruraux ;
- > la volonté de construire ensemble un projet de société, de penser l'avenir et le développement des territoires ruraux ;
- > de dénoncer une vision réductrice de ces territoires et des inégalités de traitement.

Leurs réflexions et leurs objectifs communs aboutirent le 10 juillet 2012 à la co-production du **manifeste des « Nouvelles Ruralités »**. C'est à la suite de cette publication et pour porter cette démarche au niveau national, que Claudy LEBRETON, Président de l'Assemblée des Départements de France (ADF), confia la présidence d'une **mission de réflexion** sur l'avenir des territoires ruraux à Jean-Paul DUFRÈGNE, afin de produire un **rapport** d'analyses et de propositions sur le sujet des nouvelles ruralités.

✓ **UN DOUBLE PARI.** Cette mission « Nouvelles Ruralités » se démarque par son attitude positive et constructive, résolument novatrice qui repose sur un double pari :

- > le pari du rassemblement et de l'influence ;
- > le pari du développement.

Inédite, cette démarche rassemble aujourd'hui 34 départements français (cf. Cartographie) - soit plus de 20 millions d'habitants – autour d'une réflexion collective et offensive sur l'avenir des territoires ruraux.



Cette démarche revendique, légitimement, une loi d'aménagement pour un territoire national équitablement équipé et accessible. Mais elle ne se situe pas uniquement dans le champ de la revendication. Elle bouscule les idées reçues et suggère un autre regard à ceux qui, déconnectés du terrain, pensent actuellement les territoires ruraux.

C'est également une démarche positive. Car il ne s'agit pas d'opposer ces territoires ruraux aux métropoles mais d'être complémentaires, en proposant des solutions en local et des modèles alternatifs, fondés sur leurs atouts et surtout adaptés à leurs spécificités.

Afin de l'aider à bâtir un document objectif, réaliste et partagé, la mission « Nouvelles Ruralités » s'est nourrie de travaux déjà publiés sur le sujet et a réalisé de nombreuses auditions auprès d'universitaires, de ministres, d'élus et d'associations d'élus, d'opérateurs publics et d'acteurs socio-économiques. Autre étape-clé dans la définition des orientations et des actions concrètes pour constituer ce rapport, l'organisation du premier **colloque national** consacré aux « Nouvelles Ruralités » qui s'est tenu en juin dernier à Vichy (Allier). Cet événement a réuni plus de 350 personnes et intervenants parmi lesquels Cécile DUFLOT, alors ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, le sociologue Jean VIARD ou encore Claire BOLDUC, présidente de « Solidarité Rurale Québec ».

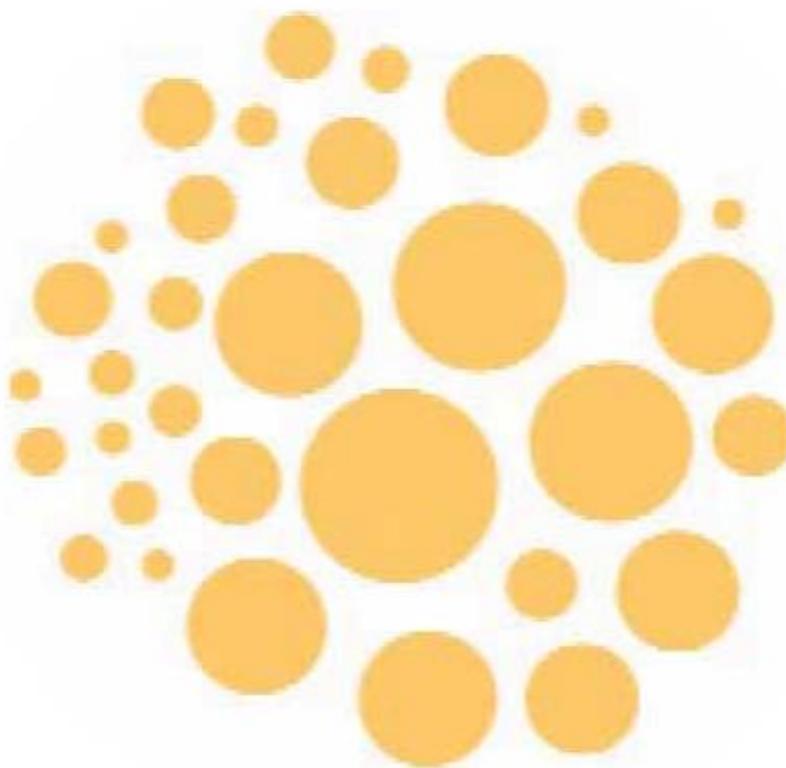
À l'issue de ces travaux et un an seulement après le début de la mission, les présidents des Conseils généraux de la Nièvre, de l'Allier, du Cher et de la Creuse ont remis le 3 décembre 2013 leur rapport « Nouvelles Ruralités » qui a été **unaniment salué et adopté** par le bureau de l'Assemblée des Départements de France (ADF). Depuis, ce rapport a été largement diffusé auprès des principales instances institutionnelles françaises : présidence de la République, ministères, Assemblée nationale, grandes écoles... Et a fait l'objet tout récemment d'une présentation au Sénat, le 9 avril dernier.

✓ **QUE DIT LE RAPPORT ?** Il affirme que les territoires ruraux sont porteurs d'avenir, d'innovation et de modernité et qu'ils constituent un formidable atout pour la France. Il met en lumière des modèles de développement alternatif, des formes d'activité et de coopération inédites, des solutions adaptées pour répondre au plus près aux besoins de la population des territoires ruraux formulés au travers de **25 axes de réflexions et plus de 60 propositions**, parmi lesquelles :

La création d'un ministère du développement rural, au même titre qu'il existe un ministère de la Ville ; une loi d'orientation sur le développement des territoires ruraux comme il existe une loi Montagne et une loi Littoral ; remettre les politiques d'accueil des nouvelles populations au centre des actions ; proposer de nouvelles formes de services publics et au public fondés sur l'itinérance, la mutualisation ou encore les nouvelles technologies ; transformer le vieillissement de la population en atout économique et en support de développement local ; développer les circuits courts ; identifier les activités ayant un intérêt à la dispersion géographique ; construire des parcours pour les jeunes et accueillir des formations spécialisées et d'excellence en rapport avec le tissu économique local ; développer les maisons de santé et la télémédecine ; établir un zonage afin de mieux répartir l'offre médicale sur les territoires ; faire du numérique un outil de dynamisation des zones rurales ; créer des pépinières de jeunes agriculteurs ; etc.



✓ **VERS UNE DÉMARCHÉ PARTAGÉE PAR TOUS ?** La publication et la diffusion de ce rapport ne constituent qu'une étape de la démarche « Nouvelles Ruralités » dont l'objectif est de s'ouvrir plus largement encore et de trouver sa place dans le débat public. Ces réflexions collectives, ces échanges d'expériences et ces projets de mutualisations se doivent d'être partagés, enrichis et de ne pas se limiter aux seules dimensions départementale et institutionnelle, mais de dépasser les frontières. Faire de nos campagnes des territoires d'avenir est désormais l'affaire de tous : élus locaux et régionaux, institutionnels, acteurs économiques, associations, journalistes, citoyens. Et c'est dans cet esprit de « Nouvelles ruralités sans frontières » que s'organiseront les « Etats Généraux des Nouvelles Ruralités : Campagnes, le Grand Pari », le 5 juin prochain à la Maison de la Culture de Nevers et de la Nièvre. Cette rencontre nationale sera l'occasion de poursuivre la réflexion sur les « Nouvelles Ruralités », de mettre en débat les analyses du rapport et de travailler à la traduction concrète de ses propositions, en présence de tous les acteurs.

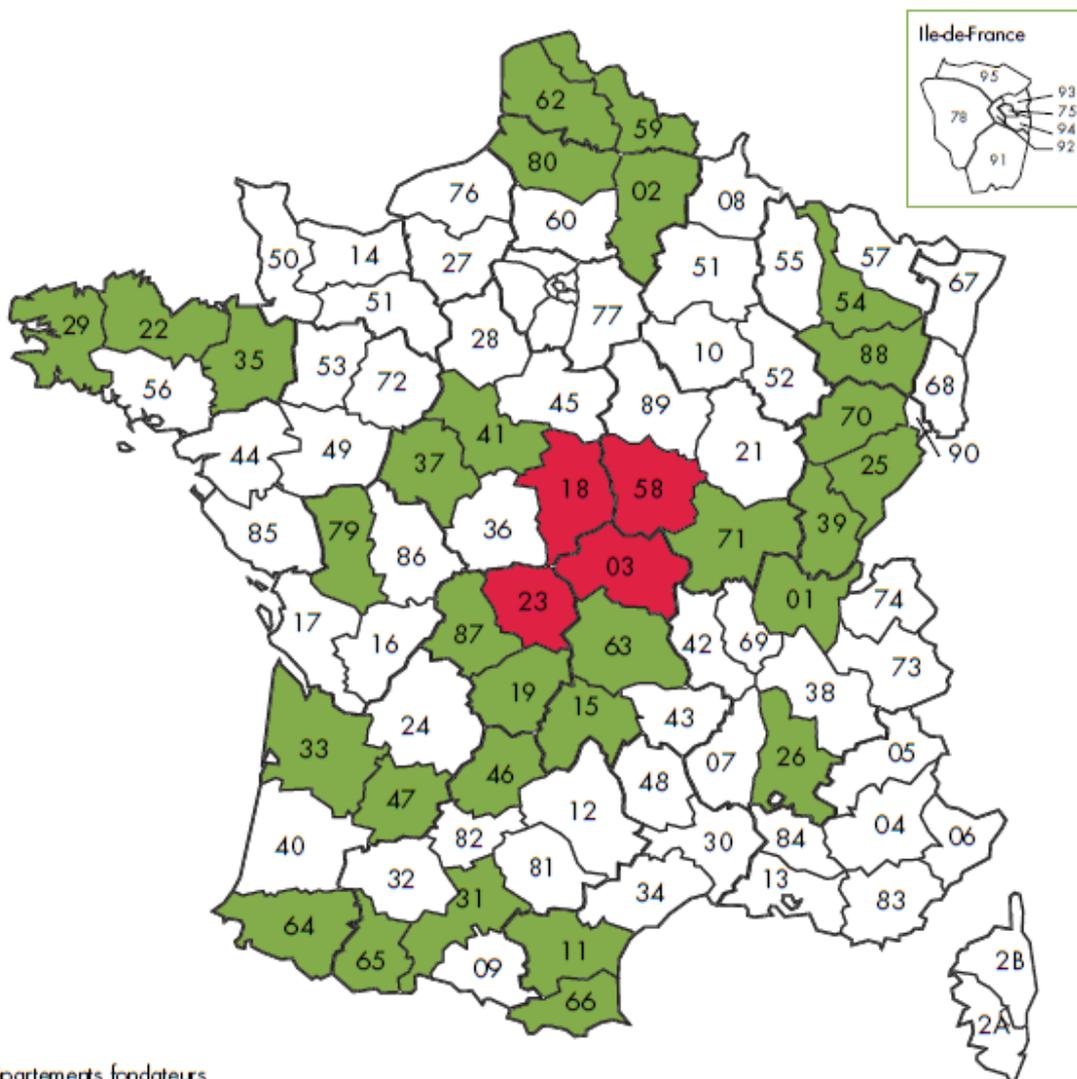




CARTE DES 34 DÉPARTEMENTS MEMBRES DE LA MISSION NOUVELLES RURALITÉS

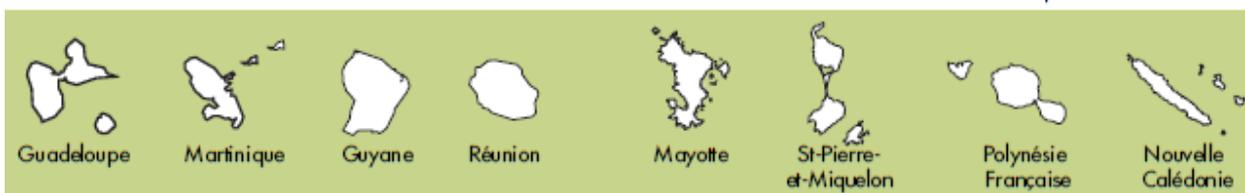


Soit + de 20 millions d'habitants



- Départements fondateurs de la « Mission Nouvelles Ruralités »
- Départements membres de la « Mission Nouvelles Ruralités »

Mise à jour - 8 avril 2014



Annexe 4 : Plaquette de présentation du séminaire Etd « Relation urbain-rural : une vision renouvelée à l'échelle de grands territoires »
(Pages 11 à 14, dossier complet disponible à l'adresse <http://www.allier.fr/1840-les-nouvelles-ruralites.htm>)

RELATIONS URBAIN-RURAL : UNE VISION RENOUVELÉE À L'ÉCHELLE DE GRANDS TERRITOIRES

Au cours des dernières décennies, nous avons assisté en France comme ailleurs à une affirmation du fait urbain dans le fonctionnement des territoires et à une reconnaissance du rôle moteur des villes dans les dynamiques économiques. Cela étant, différents travaux (notamment ceux de Laurent Davezies et Magali Talandier¹) montrent que l'hinterland des grandes agglomérations participe de l'attractivité de ces dernières et Daniel Béhar, dans l'article « **Les métropoles contre l'égalité des territoires ?** »², précise : « La [métropolisation] décrit une mutation généralisée des territoires, une montée en puissance des mobilités, des flux de toutes natures qui induisent des interdépendances multiples entre les territoires, au sein des métropoles, à leur voisinage, ou via des liens de connectivité bien au-delà. ».

Au sein de ces systèmes territoriaux complexes, les espaces périphériques aux agglomérations bénéficient certes des fonctions de centralité et du moteur économique de ces dernières, mais ont aussi à assurer la gestion de ressources (protection des écosystèmes, espace disponible, « réservoir » alimentaire et énergétique, espace récréatif...) qui participent de l'équilibre et du dynamisme des cœurs urbains. Ils ont donc à assumer des « charges de ruralité », pourtant rarement, voire jamais évoquées.

Dans cette perspective on peut s'interroger sur les conséquences des textes législatifs qui renforcent progressivement la structuration des agglomérations urbaines – jusqu'à l'institutionnalisation récente de 14 métropoles par la loi dite MAPTAM du 27 janvier 2014 – tout en cherchant à contrebalancer cette prééminence urbaine, voire métropolitaine, par des dispositifs de compensation pour les « territoires périphériques », en particulier ruraux. En limitant le traitement du phénomène de métropolisation à une dimension institutionnelle (par la création ou le renforcement de catégories de territoires en opposition) n'y a-t-il pas le risque d'aviver les tensions entre ces territoires, de cristalliser les craintes du monde rural et de conforter celui-ci dans une approche défensive, une vision d'espaces souffrant de handicaps qu'il faudrait compenser ?

Ces quelques éléments montrent la nécessité de confronter ces visions et de renouveler le regard que l'on porte sur les relations urbain-rural en analysant les relations qu'entretiennent différents types d'espaces au sein de systèmes territoriaux élargis, les grands territoires.

À partir des premières analyses menées par Etd sur les relations des pôles métropolitains avec leur environnement, des intervenants de différents horizons partageront leurs visions des relations urbain-rural et interrogeront les politiques publiques à conduire en faveur d'un développement équilibré de ces grands territoires.

1 DAVEZIES [L.], TALANDIER [M.], L'émergence des systèmes territoriaux productivo-résidentiels en France, La Documentation française, Paris, 2013

2 Pouvoirs Locaux N°99 | Décembre 2013 - Janvier 2014

PROGRAMME



À PARTIR DE
9h00

Accueil des participants à l'AG*

10h00 - 11h30

Assemblée générale Etd
Réservée aux adhérents d'Etd

À PARTIR DE
10h30

Accueil des participants au séminaire*

11h30 - 11h40

Introduction par Nicolas Desfachelle, vice-président
du conseil général du Pas de Calais, vice-président
d'Etd

11h40 - 12h50

TABLE RONDE 1

**Analyser et mesurer les interrelations entre
espaces urbains, périurbains et ruraux**
Animation : Cécile de Blic

Diagnostiques et stratégies territoriales sont encore bien souvent élaborés à l'échelle du périmètre du territoire ou de la collectivité, sans prise en compte des interrelations avec les espaces environnants. Face à ce constat, quelles pistes sont envisageables pour favoriser la nécessaire prise de conscience de ces interrelations et de leurs impacts par les acteurs de tous les niveaux de collectivités ? Comment peut-on mesurer ces interrelations et contribuer ainsi à rendre plus lisibles les grands territoires ?

Intervenants :

- Jérôme Grange, directeur de l'Agence de développement et d'urbanisme du Grand Amiénois
- Romain Pasquier, directeur de recherche au CNRS, Centre de recherches sur l'action politique en Europe de l'Université de Rennes
- Gilles Rey-Giraud, responsable du pôle Économie, services et politiques territoriales à Etd

12h50 - 14h15

Déjeuner

14h15 - 16h00

TABLE RONDE 2

**Grands territoires : un enjeu de gouvernance et
de coopération**
Animation : Cécile de Blic

Les grands territoires, s'ils constituent des espaces de vie et d'activité, ne correspondent que rarement à des échelons administrés. Dans ces conditions, comment développer, à l'échelle de ces grands territoires, des coopérations entre collectivités et/ou groupements de manière à favoriser l'expression de solidarités territoriales ? Quelles modalités de gouvernance sont envisageables à cette échelle ? Quelle impulsion les Régions et les Départements peuvent-ils donner à ces coopérations ?

Intervenants :

- Vincent Chassagne, Mairie-conseils, service de la Caisse des dépôts
- Marc Fesneau, président de la communauté de communes de Beauce et Forêt
- Charles Pujos, commissaire à l'aménagement des Pyrénées

16h00 - 16h15

Synthèse et suites, par Nicolas Desfachelle, vice-président du conseil général du Pas de Calais, vice-président d'Etd

*** IMPORTANT**

En raison des contrôles de sécurité effectués à l'entrée de la salle, vous devez présenter une pièce d'identité ainsi que le programme du séminaire.