



**Assemblée Plénière du 26 mars 2013**

---

**Avis**

**L'avenir des politiques territoriales  
de la Région Midi-Pyrénées**

---

**Rapporteur : Patrick Kirchner**



**Discours introductif de Monsieur Jean-Louis CHAUZY,  
Président du Conseil Economique, Social et Environnemental  
Régional de Midi-Pyrénées**

**(Extraits)**

...

Chers collègues, je vais ouvrir la session de notre assemblée, je dois vous présenter les excuses du Président MALVY et de Jean-Louis GUILHAUMON qui, depuis hier soir et au moins jusqu'à demain, sont mobilisés puisque se tient à Toulouse un très grand salon du tourisme « Atout France » avec un millier d'opérateurs mondiaux. L'inauguration a lieu à 10 heures 30 avec la ministre en charge du Tourisme, du Commerce et de l'Artisanat, Sylvia PINEL, si bien que Monsieur le Préfet de Région, qui devait être parmi nous, accompagne la Ministre. J'accueille donc avec plaisir Monsieur BERTHON pour participer à nos travaux et intervenir en fin de séance puisque nous avons une contribution sur les programmes européens...

Monsieur le Représentant du Préfet de Région,  
Monsieur BERTHON.  
Madame, Monsieur le Conseiller,

...

Ce matin nous examinerons deux auto-saisines qui viennent à temps, une sur notre vision des politiques territoriales conduites par la Région en partenariat avec l'État, puisque nous sommes une des régions où il y avait un contrat entre l'État en région, la Région et les 8 Conseils généraux sur les politiques à travers les Pays, les Agglomérations, les Parcs Naturels Régionaux. Il convient d'en faire le bilan à défaut d'avoir pu et d'avoir eu le temps de faire une vraie évaluation pour dire à quoi cela a servi à partir d'indicateurs. Il ne s'agit pas de faire une approche quantitative. On peut arroser les territoires, s'il n'y a aucun projet, cela peut ne servir à rien. Cela a du sens de le faire pour faire évoluer les choses dans la mesure où il y aura sûrement pour la Région et pour l'État une politique de contrat entre l'État, la Région, les territoires, les Pays, les Agglos.

On doit intégrer les réalités ; depuis trois ans il y a ce qu'on appelle le dialogue métropolitain, c'est la réponse à un appel à projet de la DATAR que le nouveau maire de Toulouse a pris à bras-le-corps pour engager un dialogue avec les villes moyennes de la région qui sont à une heure de Toulouse. Il invite aussi Carcassonne, ce n'est pas la région Midi-Pyrénées. Il faut aussi l'intégrer. C'est un débat de niveau régional, mais comme depuis dix ans, l'instance prévue à cet effet, la Conférence Régionale d'Aménagement du Territoire, n'est plus jamais réunie, la nature ayant horreur du vide, le maire de Toulouse discute avec les villes. On doit l'intégrer, on y participe parce que l'armature même de Midi-Pyrénées nécessite de savoir travailler ensemble. ...

Il faut intégrer tout cela, la commission y a travaillé sur les propositions que Patrick KIRCHNER nous présentera dans quelques instants. Le rapport vient à temps pour pouvoir défendre nos idées dans le cadre de la concertation et des prochains programmes européens. ...

**Assemblée Plénière du 26 mars 2013**

**Avis**

**L'avenir des politiques territoriales**

**de la Région Midi-Pyrénées**

---

**Rapporteur : Patrick Kirchner**

Avis adopté selon le vote  
suivant :

Votants : 111

Pour : 102

Abstentions : 9



## REMERCIEMENTS

Le Conseil Economique Social et Environnemental Régional de Midi-Pyrénées adresse ses remerciements aux personnes auditionnées lors de l'élaboration de cet avis :

Monsieur Philippe ANDLAUER – Directeur du Parc Naturel Régional des Causses du Quercy

Monsieur Didier BARDY, Président du Conseil de Développement du Pays « Portes de Gascogne »

Monsieur Christopher CHARLES – Maître de conférence en Droit Public, Université de Versailles - Saint Quentin

Monsieur Philippe CLARY – Direction de l'Aménagement du Territoire du Conseil Régional Midi-Pyrénées

Monsieur Georges COURTES – Président de la Commission « Aménagement du Territoire et Interventions Economiques » du Conseil Général du Gers

Madame Marion DUCLOT – Directrice du Syndicat Mixte du Pays « Vignoble Gaillacois, Bastides et Val Dadou »

Monsieur Joël FRAYSSE – Chargé de mission « Attractivité et développement territorial » au Secrétariat Général pour les Affaires Régionales - Préfecture de Région Midi-Pyrénées

Monsieur Eric GAILLARD – Chargé de mission du Pays d'Armagnac

.../...

.../...

Monsieur Georges GONTCHAROFF – Administrateur de l’ADELS et de l’UNADEL, Ancien Rédacteur en Chef de la Revue « Territoire »

Monsieur Jean-Louis GUILHAUMON - Vice-Président du Conseil Régional Midi-Pyrénées en charge des Politiques territoriales, de l’économie touristique et du thermalisme

Monsieur André MANDEMENT - Président de la Communauté d’Agglomération du Muretain

Monsieur Paul SALVADOR – Président du Syndicat Mixte du Pays « Vignoble Gaillacois, Bastides et Val Dadou »

Madame Véronique SOUBABERE – Directrice du Pays du Val d’Adour, Coordinatrice de l’association MIPYDEL



# Sommaire

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>I - LES POLITIQUES TERRITORIALES DE LA REGION MIDI-PYRENEES - PAYS, AGGLOS, PNR : DE QUOI EST-IL QUESTION ? ...</b>	<b>3</b>
1) <i>LES POLITIQUES TERRITORIALES DE L'ÉTAT ET DE LA REGION MIDI-PYRENEES .....</i>	<i>7</i>
1.1 Cadres et types d'intervention .....	7
1.2 Exigences, éligibilité et priorités des partenaires .....	10
1.3 Modalités financières de mise en œuvre du Conseil Régional .....	13
1.4 Dispositifs d'appui aux territoires .....	15
2) <i>PILOTAGE ET ARTICULATION DES CADRES D'INTERVENTION .....</i>	<i>16</i>
2.1 Coordination CPER / Programmes européens .....	16
2.2 Dispositif de pilotage .....	17
3) <i>ÉTAT DES REALISATIONS .....</i>	<i>18</i>
<b>II – FONDEMENTS, ACQUIS ET LIMITES DES POLITIQUES TERRITORIALES REGIONALES EN MIDI-PYRENEES .....</b>	<b>21</b>
1) <i>LES POLITIQUES TERRITORIALES REGIONALES : UN PRODUIT DE LONGUE MATURATION .....</i>	<i>22</i>
1.1 De l'aménagement du territoire au développement local .....	22
1.2 De la décentralisation du pouvoir à la contractualisation .....	25
1.3 Des progrès de l'intercommunalité aux territoires de projet.....	30
2) <i>DES CLEFS DE LECTURE MULTIPLES ET PARFOIS CONTRADICTOIRES .....</i>	<i>36</i>
2.1 lecture « développement local » : mobilisation des ressources locales (ingénierie, animation ...), réalisations .....	37
2.2 lecture « démocratie participative » : association des citoyens, consultation du Conseil de Développement, information .....	38
2.3 lecture « structuration du territoire » : intercommunalité, réseaux de villes .....	40
2.4 lecture « aménagement et développement durable du territoire » : attractivité, performance et cohésion du territoire régional .....	41
2.5 lecture « partenariat » : entre collectivités publiques, avec les autres acteurs de l'aménagement et du développement régional.....	42

<b>III - LES DETERMINANTS D'UNE EVOLUTION : PERSPECTIVES ET ENJEUX .....</b>	<b>43</b>
1) <i>LA REFORME DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET LES TERRITOIRES DE PROJETS .....</i>	<i>43</i>
1.1 - L'intercommunalité, une nouvelle frontière .....	44
1.2 - Des territoires de projet fragilisés .....	45
1.3 - Enjeux et perspectives .....	46
2) <i>UN ACTE III DE LA DECENTRALISATION AUX CONTOURS ENCORE IMPRECIS ...</i>	<i>49</i>
3) <i>L'EVOLUTION DE LA POLITIQUE REGIONALE DE L'UNION EUROPEENNE : LA GENERALISATION DE LEADER ? .....</i>	<i>55</i>
<b>IV – L'AVENIR DES POLITIQUES TERRITORIALES REGIONALES, UNE QUESTION DE METHODE .....</b>	<b>59</b>
1) <i>AFFIRMER UN PROJET REGIONAL .....</i>	<i>59</i>
2) <i>RENFORCER L'ACTION TERRITORIALE DE MIDI-PYRENEES .....</i>	<i>63</i>
Proposition 1 : Conforter l'assise des territoires de projet .....	63
Proposition 2 : Améliorer la gouvernance des projets de territoire .....	65
Proposition 3 : Promouvoir le redimensionnement des territoires de projet.....	67
Proposition 4 : Favoriser une approche intégrée du développement .....	69
Proposition 5 : Prendre en compte le fait urbain à l'échelle régionale ....	71
Proposition 6 : Réhabiliter la Conférence Régionale d'Aménagement et de Développement du Territoire (CRADT) .....	73
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>75</b>
<b>LISTE DES ANNEXES .....</b>	<b>79</b>
ANNEXE 1 : A / CARTE DES CONTRATS D'AGGLOMERATION – AOUT 2012 .	81
B / Carte des GAL LEADER 2007-2013 .....	82
C / Carte des Contrats de Pays – Juillet 2011 .....	83
D / Carte des Parcs Naturels Régionaux, Midi-Pyrénées - avril 2011 .....	84
ANNEXE 2 : DECLARATION DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL LORS DU 1 <sup>ER</sup> FORUM "DEMOCRATIE PARTICIPATIVE DANS LES TERRITOIRES DE MIDI-PYRENEES" .....	85

<b>EXPLICATIONS DE VOTE .....</b>	<b>89</b>
INTERVENTION DE MONSIEUR ROGER PIERRE LEMOUZY .....	. 91
INTERVENTION DE MONSIEUR SERGE CAMBOU .....	. 95
INTERVENTION DE MONSIEUR CHRISTIAN DUBOST .....	. 97
INTERVENTION DE MONSIEUR JEAN-MARIE BELIN .....	. 99
INTERVENTION DE MADAME PASCALE MAHE .....	101
INTERVENTION DE MONSIEUR FRANCIS LAYSSAC.....	105
INTERVENTION DE MONSIEUR CHRISTIAN TERRANCLE.....	107
INTERVENTION DE MONSIEUR PATRICK DE PERIGNON .....	109



## INTRODUCTION

---

Le soutien aux projets de territoire est au cœur de la stratégie régionale d'aménagement et de développement durable du territoire Midi-Pyrénées. Sur le fond, le CESER s'en est félicité à maintes reprises.

Ce soutien, aujourd'hui défini dans le cadre des conventions territoriales signées avec les « Pays », les « Agglomérations » et les Parcs Naturels Régionaux, se caractérise de longue date par une forte dimension partenariale entre l'État, le Conseil Régional et les Conseils Généraux, dont témoigne notamment le volet territorial du Contrat de Projet État-Région 2007-2013.

Alors qu'il convient de s'intéresser dès maintenant aux politiques à mettre en place en 2014, il apparaît d'autant plus nécessaire de dresser un bilan de ces politiques territoriales et de les mettre en perspective que le contexte politico-institutionnel dans lequel elles s'inscrivent va être bouleversé par la réforme des collectivités territoriales d'une part, avec l'émergence annoncée des métropoles, l'achèvement de la carte intercommunale et la recomposition des intercommunalités actuelles, par la loi grenelle 2, d'autre part, avec la généralisation des SCOT et des projets d'aménagement et de développement durable (PADD), mais aussi par le nouvel acte annoncé de la décentralisation et de réforme de l'action publique.

L'objet de cet avis est donc d'établir un bilan des politiques territoriales de la Région, d'identifier les enjeux portés et, dans un contexte territorial en pleine évolution, d'en tirer les conclusions en termes d'adaptation de ces politiques dans la perspective d'un éventuel prochain Contrat de Projet État-Région.

Dans ce sens, le premier chapitre de cet avis sera consacré à définir ce que sont les politiques territoriales de la Région ; leurs objectifs, leurs caractéristiques, leurs modalités de mises en œuvre et les réalisations auxquelles elles ont donné lieu.

Le second chapitre portera sur les fondements historiques de ces politiques pour ensuite aborder leurs acquis et leurs limites actuels.

Le troisième chapitre identifiera les déterminants des évolutions à venir de ces politiques territoriales, principalement sous l'angle des perspectives et enjeux liés aux changements de législation récents ou annoncés.

Enfin, le quatrième chapitre traitera de l'avenir de ces politiques sous forme de propositions.

## **I - Les politiques territoriales de la Région Midi-Pyrénées - Pays, Agglos, PNR : de quoi est-il question ?**

Initiée par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement des territoires, amendée par la loi « Voynet » de 1999<sup>1</sup>, la politique en faveur du développement des territoires a été l'un des points innovants et centraux du Contrat de Plan État-Région 2000-2006 pour un développement plus équilibré et plus durable des territoires. Confirmée et précisée dans le cadre de la convention d'application du volet territorial du Contrat de Projet État-Région 2007-2013, cosignée par l'État, la Région et les huit Conseils Généraux de Midi-Pyrénées, cette politique vise à prendre en compte la diversité du territoire régional en donnant droit à l'expression de dynamiques locales dans le cadre de projets de territoire. En d'autres termes, il s'agit d'accompagner les dynamiques de projets des territoires dans un cadre contractuel mobilisant le plus large partenariat.

Selon les territoires considérés, cette politique prend ainsi la forme de contrats d'agglomération, de contrats de Pays ou de contrats particuliers de développement territorial en ce qui concerne les Parcs Naturels Régionaux.

---

<sup>1</sup> Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire

Dans une volonté d'aménagement et de développement du territoire équilibré sur l'ensemble de la région Midi-Pyrénées, et compte tenu de l'importance du niveau de participation de la Région au titre de ses compétences propres et de ses politiques sectorielles en faveur des projets situés dans les Agglomérations (construction, extension des Lycées, construction ou modernisation des CFA, actions en faveur de la Formation, de l'Emploi, de la Recherche, Enseignement Supérieur, Transports et Communications, projets Culturels, Sportifs...) la Région avait décidé en 2002 :

- de répartir le Fonds des Politiques Territoriales selon deux dotations distinctes respectivement consacrées aux Contrats d'Agglomération d'une part, aux Contrats de Pays, Contrats Particuliers de Développement des PNR d'autre part ;
- que la répartition entre ces deux dotations prenne en compte et compense l'écart de richesse fiscale (potentiel fiscal) entre ces deux catégories de territoires.

Ce principe de répartition reposant sur l'écart de richesse fiscale entre ces deux catégories de territoires a été maintenu pour la période 2008-2013. La dotation consacrée aux Contrats d'Agglomération, représente ainsi 35% du Fonds des Politiques Territoriales, les 65% restant étant destinés au financement des Contrats de Pays et des Contrats Particuliers de Développement des Parcs Naturels Régionaux.

*La description plus détaillée, qui suit, des politiques territoriales mises en œuvre en Midi-Pyrénées reprend largement une note établie en 2009 par l'association ETD, centre de ressources du développement territorial<sup>2</sup>.*

En Midi-Pyrénées, les politiques contractuelles avec les territoires se caractérisent depuis longtemps par une forte dimension partenariale entre l'État, le Conseil Régional et les conseils généraux.

---

<sup>2</sup> Cf. Les politiques territoriales dans les Régions françaises – Le cas de Midi-Pyrénées – ETD - Avril 2009.



La période 2007-2013 s'inscrit dans cette tradition avec un outil commun que sont les conventions territoriales signées avec la communauté urbaine, les communautés d'agglomérations, les pays et les parcs naturels régionaux.

Au sein de ces conventions, on retrouve les différents dispositifs proposés par le Conseil Régional et l'État :

- les politiques territoriales issues du volet territorial du CPER et de la Convention interrégionale de massif des Pyrénées,
- les dispositifs propres du Conseil Régional ayant vocation à stimuler les dynamiques locales comme les Grands Projets de Pays (GPP), l'enveloppe expérimentale, la dotation « expérimentation et vocation territoriale », les grands sites et les pôles culturels de territoire.

L'inscription dans les conventions de ces dispositifs proposés aux territoires assure une cohérence d'ensemble et a pour objectif d'encourager les territoires à proposer une stratégie locale, intégrant les différentes dimensions de leur projet global.

Au niveau de la **démarche**, l'État et le Conseil Régional demandent aux territoires d'inscrire leurs projets dans une stratégie locale clairement définie qui présente une dimension intercommunale et structurante des territoires.

Du point de vue de l'État, 2007-2013 atteste d'une volonté de continuer à soutenir les territoires de projet. Le volet territorial et la convention de massif illustrent la forme de la participation de l'État (convention territoriale, pôles touristiques) qui peut également s'associer à des dispositifs propres au conseil régional (pôles culturels de territoire). Quant aux thématiques ciblées, elles font écho de manière élargie à la circulaire du Premier ministre du 6 mars 2006 : développement économique, services, développement numérique, développement durable, économie sociale et solidaire.

C'est également l'État qui assure la cohérence avec les financements européens dont pourront bénéficier les territoires, par le biais :

- d'un appel à projets FEDER ciblé sur la revitalisation des quartiers en difficulté,
- d'un appui, dans le cadre du FSE, aux actions conduites en priorité par les agglomérations ou les territoires ruraux en direction des publics en difficultés,
- de subventions pour soutenir l'ingénierie de projets et des opérations de développement rural réalisées à l'échelle des pays, parcs ou agglomérations, dans le cadre du FEADER.

Du point de vue du Conseil Régional, cette nouvelle génération est marquée par une réaffirmation des exigences vis-à-vis des territoires. Il souhaite que les projets s'inscrivent dans une démarche de **développement durable**.

Au niveau des **thématiques**, il est demandé une cohérence avec les politiques sectorielles régionales. Pour certaines d'entre elles (culture, économie, services, tourisme), le Conseil Régional conditionne les financements à la réalisation de schémas préalables devant garantir la pertinence des projets au regard des besoins du territoire. Pour cette nouvelle génération, outre les thématiques classiques liées au développement local, l'accent est mis sur l'accessibilité aux handicapés, aux problématiques de développement durable, et à l'intermodalité dans les transports.

Le Conseil Régional continue également de **soutenir l'ingénierie** dans les territoires mais intervient seul pour le développement de l'animation et la mise en réseau des acteurs en créant notamment un « pôle d'appui aux territoires ».

## ***1) Les politiques territoriales de l'État et de la Région Midi-Pyrénées***

### **1.1 Cadres et types d'intervention**

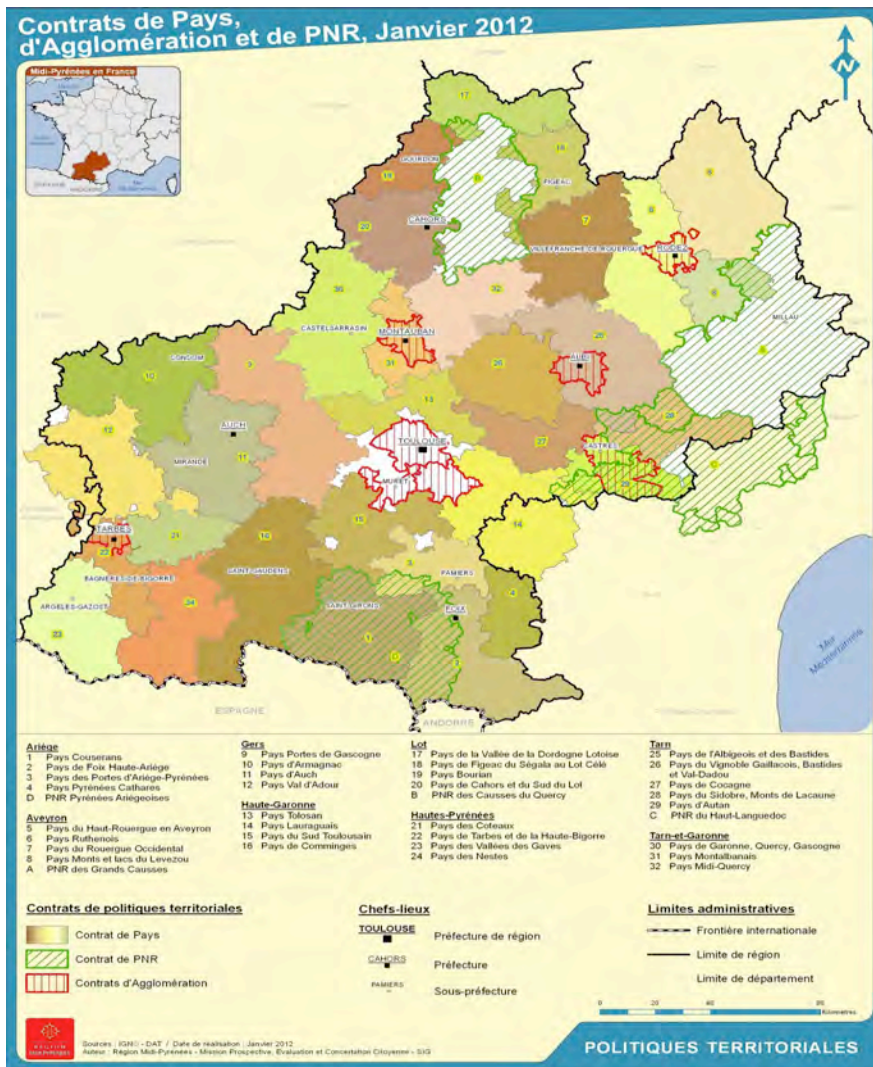
Les conventions territoriales concernent la quasi-totalité du territoire de la région et sont signées pour 7 ans, conjointement par l'État, le Conseil Régional et les Conseils Généraux. Elles sont explicitement prévues dans le volet territorial du CPER dont la convention d'application a été signée en décembre 2008 par les partenaires. Les thématiques traitées portent pour les agglomérations sur les équipements structurants, l'intermodalité, la requalification des espaces publics communaux ; pour les Pays et PNR, sur l'économie, le tourisme, les services en espace rural, les équipements structurants, l'habitat et le cadre de vie, la culture, le développement durable.

En ce qui concerne les Pays, le Conseil Régional intervient, en outre, en finançant une « équipe minimum », composée d'au moins un coordonnateur et un gestionnaire administratif et financier, à concurrence de 5 agents maximum. Le Conseil Régional soutient également les territoires pour la réalisation d'études de définition de schémas thématiques à l'échelle des Pays et PNR (infrastructures économiques, tourisme, habitat - cadre de vie - foncier, plans climats, culture) et des agglomérations (culture). La Région finance enfin l'animation des conseils de développement de Pays et les études proposées par ces derniers.

La contribution financière du Conseil Régional au titre du volet territorial du CPER s'élève à 73,8 M€ sur 2007-2013.

L'État prévoit, quant à lui, de cofinancer les études selon les modalités prévues au niveau national (études de faisabilité, études techniques sur projets). La contribution financière de l'État au financement des conventions territoriales s'élève à 41,8 M€ sur 2007-2013.

En accompagnement de son soutien au volet territorial du CPER, l'État mobilise également des crédits déconcentrés dans les départements hors CPER (DGE, Palulos, DGD, Fisac...).



Le partenariat État – Région - Départements a également mis en place des dispositifs thématiques sur le tourisme et la culture :

- les pôles touristiques pyrénéens : instrument de la Convention interrégionale de massif des Pyrénées (2007-2013), ce dispositif s'adresse notamment aux territoires de projet, vus comme acteurs pertinents pour valoriser le potentiel touristique du massif ;
- les « Projets culturels de territoire » pour favoriser une approche stratégique à l'échelle des Communautés d'Agglomération, Pays ou PNR, avec le financement d'un poste de chef de projet culturel et de l'élaboration d'un schéma culturel, dans la limite d'un taux de financement public de 80 %.

Le Conseil Régional, hors CPER, a également prévu des dispositifs transversaux, afin de stimuler les dynamiques locales de développement à l'échelle des Pays et PNR, en mobilisant les acteurs locaux sur des projets bien identifiés et à court terme (de 1 à 3 ans) :

- les « Grands Projets de Pays » : chaque Pays de Midi-Pyrénées est incité depuis 2006 à réaliser un projet à fortes retombées économiques touchant à l'économie, la culture, le tourisme, les services au public, l'environnement ou le cadre de vie ; 10 M€ sont consacrés annuellement à cette démarche, soit 40 M€ sur la période 2006-2010 ;
- la dotation « vocations territoriales et expérimentation » permet aux Pays et PNR d'expérimenter sur l'une des thématiques traitées dans la convention territoriale, avec une priorité pour l'accessibilité en faveur des personnes à mobilité réduite ou handicapées et le développement durable (notamment dans les domaines des énergies renouvelables et des économies d'énergie). Une enveloppe de 5 M€/an est affectée à cette dotation, soit 30 M€ sur la période 2007-2013.

Le Conseil Régional prévoit également un dispositif spécifique en matière de tourisme : les « Grands Sites touristiques » pour développer l'attractivité territoriale en s'appuyant sur des sites à forte notoriété.

Par ailleurs, sur l'ensemble de ses interventions, le Conseil Régional intervient en mobilisant son fonds « politiques territoriales ». Ce fonds peut être sollicité soit par la direction chargée des politiques territoriales, soit par les directions sectorielles (après concertation avec les responsables de l'action territoriale du conseil régional), soit 390 M€ sur la période 2007-2013 au titre de sa politique territoriale (CPER et hors CPER).

Le Conseil Régional a, par ailleurs, lancé en 2008 un appel à projets destiné aux Pays et PNR, portant sur les initiatives innovantes en matière d'économie solidaire en milieu rural. Les projets doivent concerner les services de proximité, les circuits courts, la solidarité nord-sud ou la sensibilisation. Les territoires retenus bénéficient d'une aide pour la définition du projet (1<sup>ère</sup> année) et une aide à sa mise en œuvre (2 années suivantes).

## **1.2 Exigences, éligibilité et priorités des partenaires**

Conformément aux termes de la convention d'application du volet territorial, les conventions territoriales sont adoptées sur la base :

- de la charte en vigueur des territoires de projet,
- de la présentation d'un bilan de la contractualisation antérieure,
- de l'identification des axes stratégiques pour 2007-2013,
- de l'élaboration d'un projet en étroite collaboration avec l'État, le Conseil Régional et en conformité avec l'agenda 21 régional (exigence propre au Conseil Régional).

Pour ce qui est des dispositifs spécifiques au Conseil Régional :

- Concernant les Grands Projets de Pays, l'examen des candidatures repose notamment sur le respect des principes suivants :
  - de visibilité du projet,
  - d'inscription dans une démarche de développement durable,
  - d'engagement effectif du partenariat technique, économique et financier.

- Sont éligibles à la dotation « vocations territoriales et expérimentation » des « *projets à vocation collective apportant une réelle valeur ajoutée au projet de développement défini sur l'ensemble du territoire* ».
- Les projets de Grands Sites touristiques doivent :
  - être en cohérence avec les stratégies de développement des Pays et PNR,
  - avoir été définis en référence à une stratégie de protection, de valorisation et de développement du site pour la période 2007-2013, développée au moins dans le cadre d'une charte esthétique voire, le cas échéant, d'une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP).
- Quant aux Pôles touristiques pyrénéens, les projets proposés par les territoires doivent :
  - être en complémentarité avec les politiques territoriales contractuelles,
  - être en cohérence avec les schémas de développement touristique et les dispositifs d'intervention des collectivités départementales et régionales,
  - prévoir la réalisation d'une évaluation portant sur l'efficacité de la démarche en faveur du développement durable.
- Enfin, les projets culturels de territoire doivent avoir vocation à :
  - contribuer à la structuration et au développement d'un véritable projet culturel dans les territoires,
  - faciliter un égal accès à la culture pour tous, quel que soit le lieu de résidence.

De manière générale, ces exigences expriment la volonté constante du Conseil Régional de favoriser à l'échelle des Pays :

- la coordination des interventions, par la définition et la référence à des schémas et plans, en particulier en matière d'infrastructures économiques, de tourisme (pour les territoires ruraux, ciblés dans le « Plan de soutien de la Région Midi-Pyrénées en faveur de l'économie touristique » de novembre 2007) et de services et équipements structurants en espace rural,
- la maîtrise d'ouvrage intercommunale, notamment sur les projets liés au tourisme et aux services en espace rural,
- la réalisation d'équipements structurants (selon les règles définies dans le « régime général de soutien aux équipements structurants », annexe à la délibération du 12/06/2008 relatives aux politiques territoriales 2007-2013) sur des thématiques diverses : intermodalité, sport, petite enfance, maisons de santé pluridisciplinaires, services au publics...

Les projets soutenus par la Région dans le cadre de ces politiques territoriales doivent s'inscrire résolument dans trois démarches prioritaires :

- développement durable telles que celles fixées dans l'Agenda 21 Régional avec une attention toute particulière dans les domaines de la maîtrise de l'énergie et de la promotion des énergies renouvelables,
- accessibilité en faveur des personnes à mobilité réduite ou handicapées,
- intermodalité en soutenant l'aménagement ou l'extension des parkings liés aux gares ainsi que les projets d'intermodalité et leur complémentarité avec les modes doux et la voiture particulière.



Confrontée à la réforme des collectivités territoriales et de leurs financements, mais déterminée à poursuivre son soutien aux territoires, la Région a été amenée à modifier en 2011 ses critères d'intervention dans les domaines suivants :

- habitat et aménagement des espaces publics,
- équipements structurants culturels, sportifs, à caractère économique, pôles de services au public,
- parkings liés aux gares, espaces associatifs,
- ingénierie territoriale.

Enfin, chaque projet soutenu par la Région devra désormais répondre aux critères d'éco-conditionnalité définis par l'Assemblée Plénière du 24 novembre 2011, à savoir :

- atteinte d'une performance énergétique élevée et recours si possible aux énergies renouvelables,
- maîtrise de la consommation en eau,
- utilisation de matériaux de construction, de produits et procédés représentant un bilan environnemental satisfaisant,
- limitation des nuisances sur l'environnement (paysage, bruit, gestion des déchets).

### **1.3 Modalités financières de mise en œuvre du Conseil Régional**

- Calcul de la dotation par territoire
  - Conventions territoriales : sur la base de critères de « richesse fiscale », le Conseil Régional répartit le fonds « Politiques Territoriales » selon deux dotations distinctes : celle consacrée aux Agglomérations, fixée à 22 M€ par an (soit 132 M€ sur 6 ans), et celle consacrée aux Pays et PNR, fixée à 43 M€ par an (soit 258 M€ sur 6 ans).

- Vocations territoriales et expérimentation : l'enveloppe globale de 5 M€/an pour cette dotation est répartie entre les Pays et PNR pour moitié de façon égale entre les Pays/PNR, et pour moitié en fonction, d'une part, du nombre de communes et du nombre d'habitants par territoire, et d'autre part, des critères de charges pondérées par l'effort fiscal.
  
- Règles concernant les investissements
  - Conventions territoriales
    - **Communautés d'Agglomération** : chaque programme opérationnel annuel présenté ne peut solliciter plus de 25 % de la dotation pluriannuelle consacrée par le Conseil Régional aux conventions territoriales ; le Conseil Régional consacre au moins 60 % de sa participation au financement « d'équipements structurants à vocation communautaire » dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par la CA concernée.
    - **Pays et PNR** : pour les services en espace rural et équipements structurants : les taux d'interventions du conseil régional sont majorés pour les territoires majoritairement situés en zone de revitalisation rurale, dans un bassin industriel en difficulté, ou dans un ancien bassin minier.
  
  - Grands Projets de Pays : le Conseil Régional distingue les investissements directement liés au thème majeur du projet et ceux qui sont induits et générés par le développement de cette activité (services au public, habitat, cadre de vie, hébergement touristique...). Pour les équipements liés au premier type d'investissements, le niveau d'intervention du Conseil Régional est au minimum de 30 % du coût et lié à l'intérêt régional du projet, à la capacité de mobiliser des co-financements ainsi qu'à la capacité contributive du porteur de projet.

Pour les autres équipements induits, le soutien de la Région se fait selon les critères existants au titre de ses politiques de droit commun.

- Règles concernant l'ingénierie
  - Financement de « l'équipe minimum » des Pays et PNR : la contribution du territoire est fixée au minimum à 1,5 € par habitant et par an ; le taux maximum d'intervention du Conseil Régional est fixé à 40 % d'une dépense plafonnée à 55 000 € de la masse salariale par agent et par an (limitée à 35 000 € pour le gestionnaire administratif et financier) et dans la limite de 200 000 € par structure porteuse et par an.
  - Appui aux conseils de développement : entre 40 et 50 % du coût des travaux d'études et d'animation des conseils de développement, avec un coût plafonné à 40 000 € HT par an.

## 1.4 Dispositifs d'appui aux territoires

Le Conseil Régional a mis en place en 2008, en collaboration avec ses opérateurs (Midi-Pyrénées Expansion, Agence Régionale pour l'Environnement, ARDESI, Comité Régional du Tourisme...) un « Pôle d'appui aux territoires ». Ce pôle s'adresse aux élus et techniciens de tous les territoires.

Ses activités sont de deux types :

- mettre en place des dispositifs d'information et d'échanges : portail « Territoires » sur le site du Conseil Régional, rencontres techniques trimestrielles avec les territoires, journées information-formation sur des thématiques d'actualité (type agenda 21, économie touristique, maisons de santé, accessibilité...), mise en place d'un extranet en direction des territoires de projet (SIG, outils de suivi et d'évolution des contrats...),

- organiser des sessions de formation qui portent sur des outils méthodologiques, des thématiques nouvelles ou pour professionnaliser des nouveaux animateurs.

L'État s'est, pour sa part, engagé à faciliter l'émergence de projets et leur mise en œuvre, notamment par la mise à disposition des informations à caractère socio-économique, environnemental et démographique disponibles au sein de ses services. Les services déconcentrés de l'État peuvent, en tant que de besoin, être sollicités pour apporter leur appui technique, juridique et leur expertise afin de faciliter l'élaboration et la réalisation de projets.

## ***2) Pilotage et articulation des cadres d'intervention***

### **2.1 Coordination CPER / Programmes européens**

Les moyens financiers prévus dans le CPER sont mobilisables comme contreparties nationales nécessaires au financement des mesures inscrites au PO FEDER, FEADER, FSE sous réserve de l'éligibilité des actions aux financements européens.

Par ailleurs, « dans la mesure du possible », les bilans annuels d'exécution doivent présenter un état d'avancement permettant d'identifier la contribution du CPER aux programmes européens et les travaux d'évaluation du CPER seront conduits en cohérence avec ceux du PO FEDER.

## 2.2 Dispositif de pilotage

La coordination des interventions de l'État et du Conseil Régional auprès des territoires de projet s'effectue à deux échelles, départementale et locale :

- Au niveau départemental :
  - Un « **comité des financeurs** » composé à parité de représentants de l'État, du Conseil Régional et du Conseil Général concerné est constitué pour chaque convention territoriale. Il est chargé de coordonner et de stabiliser les propositions des plans de financement des programmes opérationnels annuels qui seront ensuite soumis à l'examen des instances décisionnelles de chacun des signataires de la convention territoriale. Le secrétariat du comité est assuré par les services du Conseil Général en liaison avec ceux de l'État et du Conseil Régional.
  
- Au niveau local :
  - Un « **comité territorial de concertation et de pilotage** » associant l'État, la Région, le(s) Département(s), la Communauté d'Agglomération, le Pays ou le PNR ainsi qu'un représentant du conseil de développement est constitué pour chaque convention territoriale. Le comité a pour rôle de favoriser la concertation entre les différents partenaires institutionnels concernés, d'identifier, de proposer et de sélectionner les projets présentés aux cofinanceurs dans le cadre du programme opérationnel annuel, et de procéder à l'évaluation en continu du contrat.

### **3) *État des réalisations***

La mise en œuvre de ces politiques, à partir 2001, se traduit aujourd'hui notamment par 8 Contrats d'Agglomération, 32 Contrats de Pays, 4 Contrats Particuliers de développement territorial de Parcs Naturels Régionaux.

Selon le bilan présenté au CESER mi-2011, cette politique a, depuis 2001, permis le financement de près de 10.000 projets, qui représentent un montant total d'investissement de près de 3 Milliards d'Euros, avec un soutien de l'aide publique de près de 1,15 Milliards d'Euros, soit 39% du coût total, et un soutien de la Région de plus de 332 M€, soit 29% de l'aide publique globale.

Depuis 2008, début de l'actuelle période de contractualisation État-Région, 3 097 projets ont été retenus au titre de ces politiques : 165 projets dans le cadre des contrats d'agglomérations, 2 589 en ce qui concerne les Pays, 140 pour les PNR et 203 pour les pôles touristiques.

Globalement, le montant des investissements générés depuis 2008 par ces dynamiques territoriales à l'échelle de la région Midi-Pyrénées s'élève à 1 079 M€ dont 362 M€ pour les agglomérations et 717M€ pour les territoires ruraux, Pays, PNR et Pôles Touristiques.

Pour sa part, la Région a participé à hauteur de 140 M€, soit 13% du montant global d'investissement et 36% de l'aide publique globale.

Pour les Agglomérations, la participation de la Région s'est élevée à 51,9M€ (dont 34M€ pour la CU Grand Toulouse), soit 14% de l'investissement.

Pour les territoires ruraux (Pays, PNR et Pôles touristiques), la participation de la Région s'est élevée à près de 89M€, soit 12,4% de l'investissement et 31% de l'aide publique globale.

En 2011, quatorze Conseils de Développement ont bénéficié de l'aide de la Région.

**Le tableau ci-dessous donne le détail des considérations financières qui précèdent (situation à la mi-2011)**

	<b>Agglomérations</b>	<b>PNR</b>	<b>PAYS</b>	<b>Pôles Touristiques</b>	<b>TOTAL</b>
<b>Nombre de Projets</b>	165	140	2 589	203	3 097
<b>Région</b>	51 906 775	3 671 345	79 285 535	5 936 176	140 799 831
%	14%	12%	12%	14%	13%
<b>Conseils Généraux</b>	18 473 789	2 804 446	70 496 809	6 468 904	98 243 948
%	5%	9%	11%	15%	9%
<b>Etat</b>	27 229 507	3 806 461	82 425 853	4 398 514	117 860 335
%	8%	12%	13%	10%	11%
<b>Union Européenne</b>	7 535 797	1 163 118	22 402 836	3 943 141	35 044 892
%	2%	4%	3%	9%	3%
<b>Aide publique</b>	105 145 868	11 445 370	254 611 033	20 746 735	391 949 006
%	29%	36%	40%	49%	36%
<b>Autofinancement</b>	257 189 215	20 258 037	388 098 111	21 938 405	687 483 768
%	71%	64%	60%	51%	64%
<b>Total</b>	362 335 083	31 703 407	642 709 144	42 685 140	1 079 432 774





## **II – Fondements, acquis et limites des politiques territoriales régionales en Midi-Pyrénées**

Que ce soit au regard du nombre de projets réalisés, de l'importance des financements engagés, de l'étendue du partenariat mobilisé ou encore de la couverture quasi-complète du territoire régional par des conventions territoriales de toutes formes (Pays, PNR, Agglos...), le bilan qui précède témoigne de l'incontestable succès quantitatif que rencontrent les politiques territoriales de la Région. Répondent-elles pour autant parfaitement aux principales et multiples ambitions qui leur sont fixées ? Ne devraient-elles pas être adaptées sur tel ou tel point ? Quels en sont les acquis mais aussi les limites et, partant, les marges de progrès ?

Un réexamen de ces politiques, de leur définition et de leur mise en œuvre, à partir de chacune de leurs principales ambitions permet de s'en faire une idée.

Cela étant, ces politiques témoignent elles-mêmes de l'évolution de l'action publique en direction des territoires depuis un demi-siècle. Pour bien en mesurer la portée, il est sans doute utile d'en rappeler préalablement les tenants et aboutissants.

## ***1) Les politiques territoriales régionales : un produit de longue maturation***

Si l'histoire des politiques territoriales régionales de Midi-Pyrénées est avant tout celle des hommes et des femmes des divers territoires de la Région, urbains et ruraux, en d'autres termes, celle d'arbitrages locaux, c'est également l'histoire de mouvements politiques et sociaux beaucoup plus larges, de la confrontation de différentes approches de l'aménagement et du développement du territoire et, in fine, de la succession des procédures qui en a résulté.

### **1.1 De l'aménagement du territoire au développement local**

Les politiques territoriales telles qu'on les entend aujourd'hui en France, c'est-à-dire empreinte de développement local, trouvent leur origine, à la fin des années soixante, dans des territoires en crise où des acteurs locaux revendiquent leur capacité propre à prendre en main leur destin, s'opposant de ce fait à la conception dominante d'un développement attribué ou descendant, s'imposant de l'extérieur.

En 1965, aux plus belles heures d'une politique nationale d'aménagement du territoire fondée sur l'équipement, le zonage et la localisation des activités, un territoire en crise, le Mené, tente d'inverser les tendances de déclin et d'exode rural qui le mine en mobilisant ses forces vives dans l'élaboration d'un projet global. Il prend alors le nom de Pays et se réclame explicitement d'une dynamique de développement local<sup>3</sup>. Cette dynamique essaime et peut assez rapidement prendre appui sur la nouvelle procédure des Plans d'Aménagement Ruraux (PAR).

---

<sup>3</sup> Cf. « Développement local et politiques d'aménagement du territoire » - Rapport présenté par Jacqueline Mengin – 1998 – Conseil Économique et Social

De fait, les PAR, institués par le décret du 8 juin 1970 en application de la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967, marquent le véritable début des procédures d'action publique territorialisées. Leur objet est de « définir les perspectives souhaitables du développement et de l'équipement des territoires à vocation rurale ».

Document d'orientation de l'aménagement d'une zone rurale, le PAR est une nouvelle procédure qui aborde pour la première fois l'espace rural à l'échelle intercommunale. Conduit sous l'autorité du préfet, le PAR est une procédure impliquant les élus locaux et visant à développer la coopération de communes en vue de créer de nouvelles unités territoriales qui seront appelées « Pays ».

Pendant plusieurs années, le PAR est toutefois considéré, avant tout, comme une démarche d'étude. Il n'est en effet assorti d'aucun financement spécifique. Cette procédure permettra néanmoins d'initier dans les territoires ruraux une manière de travailler à l'échelle locale qui restera une composante forte des pratiques d'aménagement et de développement en milieu rural. A partir de 1975, les PAR ont eu tendance à devenir la procédure préliminaire aux Contrats de Pays qui, eux, étaient liés à des crédits spécifiques.

En Midi-Pyrénées, 23 PAR ont été élaborés dont 11 ont été approuvés. Les autres sont restés inachevés ou furent remplacés par des Chartes Intercommunales. Parmi les onze PAR approuvés, quatre se sont prolongés dans un Contrat de Pays (soit 36%, la moyenne nationale ayant été de 46%) au prix, parfois, de légères modifications de périmètre.

C'est en 1975 qu'est initiée, ce qui sera considéré comme étant « l'instrument financier » du PAR, la procédure des Contrats de Pays. Lancés et conduits par la DATAR, les Contrats de Pays sont une convention entre l'État (et à partir de 1977, la Région) et les collectivités locales d'un Pays en vue d'actions d'aménagement et de soutien à des projets de développement.

Ils s'inscrivent dans le cadre de la politique d'aide aux milieux ruraux fragiles en cherchant à y développer les activités et à y créer un cadre favorable pour ces activités et pour les habitants. Le Pays est ainsi considéré comme « l'unité territoriale la plus pertinente pour la recherche de la qualité de la vie ».

A partir de 1977, la procédure des Contrats de Pays sera régionalisée, mais la Région Midi-Pyrénées refusera de la prendre en charge en raison de différences d'appréciation quant à ce que devaient être les modalités et les priorités de l'action régionale.

Parallèlement aux Contrats de Pays qui, malgré leur dimension locale, relèvent d'une logique « descendante de l'État », le « mouvement des Pays » continue à se développer. Contestant la manière de procéder de l'État, un certain nombre d'acteurs locaux - qui tous considèrent que le développement d'un territoire doit prendre en compte les besoins et les aspirations de ses habitants - prônent une plus grande autonomie vis-à-vis des centres décisionnels, qu'ils soient politiques ou économiques. Mettant en avant le slogan « vivre, travailler et décider au Pays », ces acteurs locaux engagés militent pour un « autre développement » et s'emparent de ce concept de Pays.

Cette période marque le passage d'une politique totalement impulsée par le pouvoir central à une politique de soutien à l'action locale. C'est une nouvelle conception de l'aménagement du territoire inaugurant la contractualisation entre acteurs publics. Le territoire pourra désormais avoir une responsabilité directe dans la conduite de son développement.

Au fur et à mesure que s'affirme le courant micro-régional, les procédures nationales seront régionalisées (PNR, Contrats de Pays...). De fait, ce mouvement est indissociable de la décentralisation et de la montée en puissance de la Région.

## **1.2 De la décentralisation du pouvoir à la contractualisation**

Le début des années 1980 marque une réelle rupture par rapport aux politiques d'aménagement du territoire menées depuis l'après-guerre. Ces politiques, qui avaient été édifiées en période de croissance et de renouveau économique, se trouvent confrontées à la profonde crise économique et institutionnelle qui secoue la France et, en quelques années, elles changent radicalement d'orientations. C'est dans le contexte des premières lois et mesures de décentralisation que se construisent des modes d'action fondamentalement différents.

Promulguée le 2 mars 1982, la loi relative «aux droits et libertés des communes, départements et des régions» sera à l'origine d'un vaste ensemble de réformes. Dans cette période de transition, deux logiques opposées cohabitent. D'un côté, avec la décentralisation et les nouvelles mesures mises en place, de nouveaux acteurs – collectivités locales, société civile et entreprises - se voient offrir la possibilité d'exercer de nouvelles compétences dans le cadre de nouveaux schémas d'organisation ; et de l'autre, paradoxalement, les cadres administratifs anciens (communes, cantons, départements, régions) sont maintenus et l'État ne renonce pas à son mode d'action traditionnel. La juxtaposition de ces deux approches contribuera à complexifier le fameux « millefeuille » administratif français.

Cela étant, en 1983, les Chartes Intercommunales de Développement et d'Aménagement succèdent aux PAR et aux Contrats de Pays. Document d'orientation «qui concerne à la fois le développement économique et social et la prévision des équipements», la charte est sans portée juridique et repose sur un accord unanime des communes concernées, liées en principe par des solidarités géographiques, économiques et sociales, une délibération concordante des communes étant exigée. Le rôle de cette charte est donc davantage pédagogique qu'opérationnel ou normatif. Il s'agit surtout de mobiliser les énergies latentes et de fixer des objectifs qu'on propose d'atteindre avec l'aide de subventions.

Ces aides financières pourront provenir de l'État, de la Région ou du Département dans le cadre d'une contractualisation.

Quarante-quatre Chartes, recouvrant bien souvent les anciens PAR, verront le jour en Midi-Pyrénées.

Au niveau national, la politique de développement social urbain élargit progressivement la base de ceux qui élus, militants, professionnels se reconnaissent dans les valeurs et les démarches du développement local. En intégrant alors les problématiques de la ville, le mouvement du développement local prend une nouvelle dimension.

Dans le même temps, la Région Midi-Pyrénées prend en main ses nouvelles compétences en instaurant de nouvelles politiques en faveur de son territoire. Dès 1983, elle va ainsi s'affirmer comme partenaire privilégié du développement local en mettant en place les Plans Pluriannuels de Développement Local (PPDL). La Région crée même un fond spécifique pour cette procédure : le FRAT (Fond Régional d'Aménagement du Territoire).

Avec les PPDL, il s'agissait de mobiliser et d'associer les acteurs locaux autour d'un projet global de développement qui devait faire ressortir les priorités et les conditions de l'innovation sociale sur une période dépassant les cinq années du plan.

La procédure était très élaborée et relevait d'une véritable volonté de planification du développement local. L'une des originalité étaient l'existence d'une phase "d'acquisition de compétence" qui correspondait à l'élaboration du programme. Les aides financières allouées par la Région pouvaient varier en fonction des zonages auxquelles appartenaient les groupements intercommunaux (zone FIDAR au non).

En ce qui concerne le FRAT, il n'avait pas vocation à se substituer aux crédits normaux et représentait donc des moyens supplémentaires. Il permettait de financer aussi bien de l'investissement que du fonctionnement. Seule contrainte, les actions financées devaient être des actions économiques insérées dans un programme global. Des financements minimaux des partenaires (communes, départements) étaient prévus.

Cela étant, les PPDL représentaient un cadre très contraignant. Ils n'ont donc connu qu'un succès limité sur le terrain. De fait, les contrats « PPDL » ne dépassèrent pas la dizaine d'autant que la procédure fut abandonnée à partir du changement de majorité régionale de 1986 pour être remplacée par les Contrats Régionaux d'Aide aux Initiatives Locales (CORAIL) plus spécifiquement tournés vers des opérations à finalité économique. De fait, la Région abandonne progressivement les politiques de développement local intégré au profit d'interventions sectorielles, notamment de développement touristique.

Pour la Région, la fin des années 1980 est aussi marquée par la mise en place de politiques contractuelles en direction des pôles urbains : les contrats de villes moyennes et la charte Toulouse-Région, prioritairement tournées vers des projets d'équipements visant à conforter les fonctions de centralité de ces pôles.

Des projets de développement local déjà définis attendaient cependant la mise en place des outils publics utiles à leur réalisation. L'initiative européenne LEADER (« Liaison Entre Action de Développement de l'Économie Rurale ») apporta une première réponse à cette attente.

Lancé en 1991 à titre expérimental, complémentairement à la politique régionale européenne de développement rural, le programme d'initiative communautaire LEADER visait à améliorer le potentiel de développement des zones rurales en tirant parti des initiatives et des compétences locales, en favorisant l'acquisition de savoir-faire en matière de développement local intégré et en diffusant ce savoir-faire dans d'autres zones rurales.

L'initiative communautaire Leader est innovante à plus d'un titre. Tout d'abord, elle s'attache à l'émergence et à la mise en œuvre d'une stratégie territoriale et intégrée de développement rural et non seulement sectorielle, à l'échelle d'un territoire clairement identifié. Elle suppose alors l'organisation, sous le nom de "Groupe d'Action Locale" (GAL), d'un partenariat local, disposant d'une petite équipe technique permanente. Ce partenariat fondé sur une participation d'acteurs publics et privés donnant à ces derniers une place au moins égale à 50% au niveau décisionnel, définit sa stratégie et programme ses actions. Le plan d'action qui en résulte fait l'objet de cofinancement par la Commission européenne, l'Etat membre et/ou la Région concernés sous la forme d'une enveloppe financière globale et non de plusieurs lignes budgétaires sectorielles. Elle favorise ensuite la mise en œuvre d'approches innovantes en termes de contenu et/ou de méthode. Enfin, elle prévoit le développement de projets de coopération entre territoires, à l'intérieur de l'Etat membre (coopération interterritoriale) ou entre des territoires de plusieurs Etats membres ou de pays tiers (coopération transnationale) ainsi que la diffusion des projets exemplaires réalisés dans le cadre de la mise en réseau, européenne, nationale et régionale des territoires « Leader ».

Le premier programme Leader (1991-1993) suscita dans toute l'Europe un grand intérêt. En France, 40 projets locaux de développement rural furent sélectionnés par les services de la commission européenne dont 7 en Midi-Pyrénées. Le succès de ce programme amena l'Union Européenne à poursuivre l'expérimentation par l'intermédiaire d'un programme Leader II (1994-1999) qui, en Midi-Pyrénées, s'appliqua à 26 territoires, suivi d'un programme Leader + (2000-2006) qui concerna 12 territoires midi-pyrénéens. Aujourd'hui, Leader a perdu son caractère expérimental. Intégré au FEADER, il fait néanmoins l'objet d'un nouveau programme (2007-2013) qui intéresse 16 territoires en Midi-Pyrénées.



Le début des années 90 est par ailleurs marqué par une remobilisation des pouvoirs publics en faveur de l'aménagement et du développement du territoire. L'Etat en fait l'une de ses priorités et lance, en 1993, un grand débat national sur ce thème. L'aboutissement de ce mouvement sera le vote en 1995 de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT), dans laquelle figure à nouveau la notion de "Pays".

Les Conseils Généraux participent également à cette résurgence du développement local. De fait, la multiplication, dans les années 80, des politiques de développement local partenariales et contractuelles les avait déjà amenés à s'impliquer financièrement de façon conséquente, aux côtés de l'Etat, de la Région et de l'Union Européenne. Ce n'est toutefois qu'avec le retrait de l'Etat et de la Région qu'ils se sont réellement emparés du développement local des territoires ruraux ; l'Aveyron, le Tarn et les Hautes-Pyrénées allant jusqu'à mettre en place leurs propres politiques territoriales.

C'est dans ce contexte nouveau que la réflexion menée à l'occasion de l'élaboration d'un protocole d'orientations communes aux collectivités de Midi-Pyrénées en vue du XI<sup>ème</sup> Plan, conduit, en 1994 à la signature d'une charte Région-Départements par laquelle la Région et les Départements reconnaissent la nécessité d'organiser et de coordonner les responsabilités partagées qu'ils exercent pour l'aménagement et le développement des territoires de Midi-Pyrénées ainsi que les partenariats qu'ils sont amenés à rechercher avec les autres collectivités locales, les établissements publics et les acteurs économiques, sociaux et associatifs.

Cette charte se concrétisa notamment par la définition et la mise en œuvre de Contrats de Développement de Terroirs (CDT) qui, à l'initiative de la Région, firent l'objet de l'article 35 du Contrat État-Région 1994-1999.

Les Contrats de Développement de Terroirs avaient pour objectif de favoriser le développement durable d'un territoire par la mise en œuvre prioritaire d'un projet intégré et partenarial valorisant les potentialités locales, porté par une structure intercommunale ou favorisant l'intercommunalité.

Cette procédure connut un certain succès: 76 Contrats de Développement de Terroirs concernant au total 80% des communes de la région furent ainsi signés.

En Midi-Pyrénées, les Contrats de Développement de Terroirs ont préfiguré les Contrats de Pays. Conçus dans le même esprit (territoire intercommunal, projet global, partenariat local et contractualisation), ils ont de fait servi de terreau aux démarches de Pays, notamment en matière de concertation pour définir et mettre en œuvre un projet territorial. Le passage du « Terroir » au « Pays » marque cependant un changement d'échelle territorial ; le périmètre de référence n'est plus celui du « bassin de vie quotidienne » mais celui, plus étendu, du « bassin d'emploi ». En réalité, les « Pays » qui se sont constitués recouvrent en moyenne 3 « terroirs ».

### **1.3 Des progrès de l'intercommunalité aux territoires de projet**

Les pratiques de développement local ont dès l'origine fait référence à des territoires intercommunaux et, de fait, l'histoire de leur évolution est intimement liée à celle des collectivités territoriales appelées à être les structures porteuses de projets. Dans ce registre, la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (loi ATR) marque une étape décisive en créant les communautés de communes (regroupement de plusieurs communes en milieu rural) et communautés de villes (regroupement de plusieurs villes et communes en milieu urbain).

Avec la loi ATR, l'intercommunalité est pour la première fois associée à la notion de « projet de développement ». La loi fixe en effet comme objectif la mise en place de communautés de communes ou de villes « en vue de l'élaboration d'un projet global de développement et d'aménagement de l'espace ».

Malgré le cadre innovant dans lequel elles s'inscrivent, ces premières démarches de construction d'intercommunalités de développement local atteindront difficilement les objectifs fixés. Le nombre de villes et communes se regroupant ira croissant mais, dans un premier temps, ces structures intercommunales seront surtout des intercommunalités de gestion. Elles s'inscriront davantage dans une logique de gestion mutualisée d'équipements ou de services que dans une logique de projet de développement local : organisation intercommunale de la collecte des déchets, mise en place de services de transports intercommunaux, etc.

Certains territoires seront néanmoins pionniers dans la mise en place des premières démarches de projet de développement. Il s'agit pour la plupart de territoires confrontés à une situation difficile (crise sidérurgique en Lorraine...), et/ou de territoires sur lesquels d'anciennes structures de développement étaient restées actives. C'est le cas par exemple de certaines associations de Pays ou d'associations de développement issues du mouvement militant des années 1970 à 1990 « Vivre au pays ».

Ces initiatives locales qui demeurent encore isolées, vont se multiplier grâce au nouveau cadre légal qui sera mis en place par la loi du 4 février 1995, loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), dite loi « Pasqua ».

A partir de 1995, sous l'effet de deux lois fondatrices ainsi que d'initiatives locales et de politiques régionales ou départementales incitatives, s'amorce un nouveau cycle d'importantes transformations de l'organisation territoriale.

Votée en 1995, trois ans après la loi ATR, fondatrice des communautés de communes, la LOADT se donne pour objectif : « d'accentuer, à des échelles d'action plus larges que le cadre cantonal privilégié par l'intercommunalité (en milieu rural notamment), la fédération souple de communes, de groupements de communes et d'acteurs socioprofessionnels ou associatifs autour d'une « communauté d'intérêts économiques et sociaux » et d'un « projet commun de développement ». » C'est en réintroduisant la notion de Pays qu'un cadre législatif sera donné à cette nouvelle forme de projets de développement. La loi incite à « une organisation du territoire fondée sur les notions de bassins de vie, organisés en pays, et de réseaux de ville ».

Synonyme de proximité géographique, le terme de Pays, en dehors de toute considération juridique, est communément utilisé pour nommer un petit territoire, à l'échelle du canton ou d'un ensemble de communes. Il est également utilisé pour désigner des territoires plus vastes marqués par une histoire et une culture commune (pays Basque, pays Bigouden...). En termes juridiques ou politiques, la notion de pays, on l'a vu précédemment, avait déjà été employée dans le cadre de mesures d'aménagement du territoire au travers des PAR (plans d'aménagement rural) puis dans les années 1980 dans le cadre de Pays touristiques.

La LOADT va, en quelque sorte, synthétiser l'ensemble de ces approches et porter plus loin le concept en définissant le Pays comme un territoire présentant à la fois une cohérence géographique et culturelle mais également une cohésion économique et sociale :

Censé exprimer « la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural », il sert de cadre à la 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 ».

La loi Pasqua, a rencontré dans son application, un certain succès. Entre 1995 et 1999, 230 initiatives de Pays seront lancées qui aboutiront à près de 120 Pays officiellement « constatés » selon la procédure prévue par la loi. Il s'agit principalement de territoires de petite taille (souvent de l'ordre du regroupement de quelques cantons), à dominante rurale, et organisés autour d'une ville de petite taille. Cette dynamique des Pays ne touchera pas, par contre, l'ensemble du territoire de manière homogène. A quelques exceptions près, les Pays issus de la loi Pasqua restent concentrés dans un grand quart nord-ouest de la France. Cette répartition inégale est liée à l'existence ou non d'une volonté politique régionale incitant à l'organisation territoriale en Pays.

Deux Pays seront reconnus en Midi-Pyrénées : le Pays Bourrian (Lot) et le Pays des Coteaux de Bigorre (Hautes-Pyrénées)

Malgré son relatif succès, la LOADT, loi d'orientation, conservera un caractère expérimental. C'est à partir des « bonnes pratiques » observées sur le terrain de la centaine de Pays mis en place que de nouvelles orientations purent être définies pour la politique des Pays. Elles conduiront aux dispositions de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), dite loi « Voynet », adoptée le 25 juin 1999.

C'est pour l'essentiel cette dernière loi qui fonde les actuelles politiques territoriales régionales menées en Midi-Pyrénées.

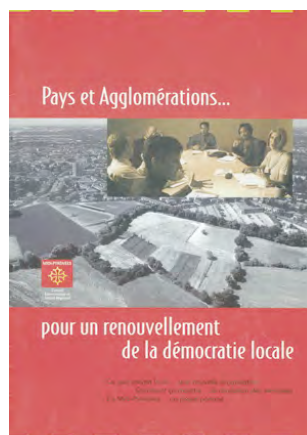
## Le CESER de Midi-Pyrénées en actions

### Les politiques territoriales : un engagement ancien

Depuis 1982, le CESER entretient un dialogue permanent, dans tous les bassins d'emploi de Midi-Pyrénées, avec les acteurs des territoires. Cette longue expérience de la démocratie participative explique qu'il soit sollicité par les élus régionaux et locaux pour favoriser l'organisation des conseils de développement et participer à leur animation. Dans ce cadre, le CESER, alors CESR, a notamment mené un important travail d'explication et de pédagogie. Deux documents en témoignent plus particulièrement :

#### « *Pays et Agglomérations... pour un renouvellement de la démocratie locale* » - 2000

Ce document publié en 2000 constituait une sorte de mode d'emploi de ces nouveaux instruments légaux mis à la disposition des élus et des acteurs du développement local. Il expliquait « ce que prévoit la loi » et « comment ça marche ». Il exposait également la philosophie qui, pour le CESR devait présider, en Midi-Pyrénées, à ce « projet partagé » ; le CESR avait, en effet, le souci de faire respecter l'esprit et les termes de la loi au sein de la Conférence Régionale d'Aménagement et de Développement du Territoire (CRADT) où il disposait et dispose encore d'une solide représentation.



## « Critères généraux d'appréciation des démarches des Pays » - 2001



Afin de préparer au mieux ses prises de position sur les candidatures à la reconnaissance de périmètres d'étude et de périmètres définitifs de Pays qui lui étaient soumises dans le cadre de la CRADT, le CESR s'était doté de critères généraux d'appréciation portant sur le territoire (sa capacité à mener une démarche de développement durable), le partenariat (à travers le conseil de développement) et le projet (qualité et pertinence). La publication de ces critères dès 2001 visait à les faire connaître et partager.

## Démocratie participative : une chance pour les élus

La démocratie participative s'exprime depuis de longues années dans les territoires quand les acteurs se prennent en charge. Avec les lois Pasqua, Voynet et « Urbanisme et habitat » du 3 juillet 2003, elle a été confortée par un cadre juridique et un socle législatif qui permettaient de l'asseoir durablement. Fortement engagé dans cette démarche, le CESR a organisé, le 30 juin 2004 à Albi, le premier « *Forum de la démocratie participative dans les territoires de Midi-Pyrénées* », auquel ont assisté plus de 400 délégués des conseils de développement. A cette date, dans la région, plus de 2 000 représentants de la société civile avaient investi les 30 conseils de développement des pays et agglomérations et les parcs naturels régionaux.



Le CESR a continuellement soutenu cette nouvelle gouvernance qui s'appuie, dans le respect du rôle et de la fonction de chacun, sur les compétences de tous les acteurs d'un territoire. Pour les élus, c'est une chance, et non une entrave, de pouvoir compter sur l'expertise, l'investissement de ces hommes et femmes désireux d'apporter leurs propositions sur le développement économique, la cohésion sociale, l'organisation des services publics, l'offre de formation et l'offre culturelle.

Le CESR a organisé<sup>4</sup> et anime la conférence des conseils de développement des territoires de Midi-Pyrénées.

## ***2) Des clefs de lecture multiples et parfois contradictoires***

Que ce soit de manière implicite ou explicite, les politiques territoriales aujourd'hui mises en œuvre en Midi-Pyrénées se réfèrent tout à la fois à des objectifs :

- de soutien au développement local
- de promotion d'une démarche participative
- de structuration du territoire régional
- d'aménagement équilibré et de développement durable de Midi-Pyrénées
- de développement des partenariats publics.

Ces objectifs sont en retour autant de clés de lecture des résultats obtenus et, partant, des acquis mais aussi des limites de ces politiques.

---

<sup>4</sup> Cf. « Déclaration du Conseil Economique et Social Régional et des Conseils de Développement des Pays et Agglomérations de Midi-Pyrénées présents lors du 1<sup>er</sup> forum de la Démocratie participative dans les territoires de Midi-Pyrénées – ALBI le 30 juin 2004 ». Annexe 2 p. 85



## **2.1 lecture « développement local » : mobilisation des ressources locales (ingénierie, animation ...), réalisations...**

Les politiques territoriales régionales visent avant tout à « accompagner les dynamiques de projets des territoires » : Pays, Agglomérations ou Parcs Naturels Régionaux, et de « permettre à chacun d'affirmer et de valoriser ses « vocations territoriales majeures » autour desquelles se fera son développement dans les années à venir ». Le soutien au développement local est donc bien l'essence première de ces politiques.

De fait, les acquis à cet égard sont multiples, à commencer par les conventions territoriales elles-mêmes dont le caractère à la fois multisectoriel et pluriannuel garantit le portage de projets de développement intégrés dans la durée. Mais il faut également inscrire à ce chapitre :

- la variété des outils contractuels proposés aux territoires (Pays, Agglomération, PNR) et la grande adaptabilité qui en découle, de sorte que toute part du territoire régional peut trouver un cadre pour faire reconnaître ses attentes,
- l'ouverture à des formes juridiques variées en ce qui concerne la structure porteuse du projet de territoire, notamment pour la politique des Pays ,
- la volonté de donner droit à l'expérimentation locale dont témoignent les « Grands Projets de Pays » et plus récemment la dotation spécifique « vocation territoriale et expérimentation ».

Concernant les Pays, l'acquis le plus significatif est néanmoins le soutien, conditionné à une contribution locale, que la Région apporte, sous forme de financement mais aussi via le Pôle d'Appui aux Territoires, à la constitution, à la qualification et au maintien dans le temps d'une ingénierie territoriale de projet bien souvent indispensable au développement durable des territoires concernés. Le soutien additionnel à l'ingénierie et aux études des Conseils de Développement est tout aussi remarquable.

D'un point de vue plus opérationnel, il faut enfin souligner le bien-fondé d'une première instruction des demandes de subventions au niveau local. Il n'est par contre pas très cohérent que les opérations hors contrat concernant le territoire ne soient pas soumises à la structure porteuse du projet de territoire.

Cela étant, en matière de soutien au développement local, les politiques territoriales de la Région ont encore quelques limites significatives. Ainsi, la Région n'a pas franchi le pas de la subvention globale et, de fait, n'offre aux initiatives locales qu'une forme de liberté conditionnelle, fortement encadrée par ses propres compétences et ses priorités, y compris, et c'est surprenant, lorsqu'il est question d'expérimentation<sup>5</sup>. De fait ces politiques connaissent un glissement vers des approches plus sectorielles qu'intégrées du développement local.

## **2.2 lecture « démocratie participative » : association des citoyens, consultation du Conseil de Développement, information...**

S'agissant des politiques territoriales de la Région, la notion de démocratie participative renvoie en premier lieu aux conseils de développement dont devraient disposer les territoires de projets. Beaucoup cependant n'en sont pas ou plus dotés. Or, si les Parcs Naturels Régionaux n'ont jamais été tenus de créer des conseils de développement, ce qu'a pourtant fait, avec succès semble-t-il, celui des Causses du Quercy<sup>6</sup>, tous les Pays et toutes les agglomérations devraient avoir le leur.

---

<sup>5</sup> Deux Régions accordent une subvention globale aux Pays : Champagne-Ardenne et Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Trois autres : Bretagne, Limousin et Poitou-Charente déclarent intervenir « en tout domaine ».

<sup>6</sup> En fait un Conseil Economique et Social

---

Conseil Economique, Social et Environnemental Régional de Midi-Pyrénées  
Assemblée Plénière du 26 mars 2013

Cette situation peu satisfaisante, y compris d'un point de vue légal, n'est certainement pas imputable à des politiques régionales qui prévoient au contraire que, si les conseils de développement ne sont pas signataires des contrats de territoire, ils doivent être associés au comité de pilotage territorial, et qui proposent un soutien financier aux travaux d'études et d'animation des conseils de développement. Ces dispositions ne sont certes applicables qu'aux Pays, mais, même pour ces derniers, leurs bonnes intentions ne sont pas suffisantes<sup>7</sup>. A la difficulté de faire vivre des organes fondés sur le volontariat et sans véritable « pouvoir », est en effet venu s'ajouter un glissement des projets de territoires vers des approches plus sectorielles qu'intégrées qui desservent l'intérêt de conseils de développement par essence généraliste.

En la matière, les territoires LEADER semblent obtenir de bien meilleurs résultats par l'intermédiaire des Groupes d'Action Locale (GAL) dont le caractère partenarial « public-privé » et le rôle de « comité de programmation » garantit l'intérêt dans le temps.

Pour autant, l'exercice d'une démocratie plus participative ne se limite pas à la concertation de la société civile organisée. L'information et la consultation de la population est tout aussi indispensable et il convient de souligner que la référence fondamentale des politiques territoriales de la Région à l'Agenda 21 devrait favoriser l'association des citoyens.

---

<sup>7</sup> En Auvergne et en Bourgogne, les Conseils de Développement sont obligatoirement signataires des contrats de territoire. Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur attribuent une subvention forfaitaire aux Conseils de Développement. Provence-Alpes-Côte d'Azur signe avec les Conseils de Développement des conventions particulières précisant leurs droits et devoirs.

### **2.3 lecture «structuration du territoire» : intercommunalité, réseaux de villes...**

Les politiques territoriales de la Région n'ont pas à proprement parlé de dessein de structuration du territoire régional. Les acquis en la matière sont pourtant significatifs :

- référence aux bassins de vie et aux bassins d'emploi en ce qui concerne les Pays,
- encouragement à la maîtrise d'ouvrage intercommunale des projets, notamment par la bonification des taux d'intervention,
- soutien privilégié à la réalisation d'équipements structurants à l'échelle du territoire,
- promotion des projets à vocation collective,
- conditionnement de certains soutiens à l'élaboration de schémas sectoriels à l'échelle du territoire ;

Le soutien, déjà évoqué, à une ingénierie de « territoire de projet » figure également en bonne place parmi ces acquis.

Pour autant, ces politiques suggèrent plus qu'elles n'imposent. Pas de condition de forme juridique en ce qui concerne la structure porteuse des projets de Pays, pas d'obligation d'entité territoriale pour les agglomérations, ... la plus grande souplesse est de mise et il faut constater que, si les Pays correspondent rarement à des bassins d'emploi, si les conventions territoriales d'agglomérations n'intéressent souvent que partie des agglomérations réelles, notamment en ce qui concerne Toulouse, sur ces bases, le territoire régional est presque totalement couvert par ces politiques. Acquis ou limite ? Il est clair que la contractualisation a été préférée à la structuration du territoire. Cela étant, ce choix ne favorise pas la plus juste appréhension des problématiques et des solutions à apporter.

Au titre des limites, il convient en tout cas de noter l'insuffisante prise en compte des relations entre Agglomération et Pays d'un même territoire, et plus généralement des relations entre espaces urbains et ruraux.<sup>8</sup>

## **2.4 lecture « aménagement et développement durable du territoire » : attractivité, performance et cohésion du territoire régional**

Les politiques territoriales de la Région revendiquent pleinement leur contribution à la poursuite des objectifs définis par la Région dans le cadre du SRADDT. Leurs attendus sont à cet égard sans équivoque. Cela étant, mis à part ce qui relève de la question précédemment abordée de la structuration du territoire régional, les acquis de ces politiques en matière d'aménagement du territoire relèvent principalement du soutien privilégié dont bénéficient les territoires les plus ruraux via une répartition du Fonds des Politiques Territoriales plus favorables aux Pays et aux Parcs Naturels Régionaux qu'aux Agglomérations, à laquelle s'ajoute la bonification des interventions régionales pour les Zones de Revitalisation Rurales.

Au titre des acquis du point de vue de l'aménagement et du développement durable du territoire, il convient en outre de relever :

- la promotion de démarches territoriales à l'échelle du territoire de projet, voire au-delà, par le conditionnement de certains appuis à la réalisation de schémas territoriaux,
- l'expression de priorités régionales et la demande de cohérence avec les politiques sectorielles régionales.

Au chapitre des limites, il faut par contre inscrire le faible degré de territorialisation d'ensemble des politiques sectorielles de la Région.

---

<sup>8</sup> Les Régions Auvergne et Centre conditionnent leur intervention à la structuration intercommunale des territoires de projet. En Bretagne et en Bourgogne, les EPCI sont signataires des contrats de territoire. La Picardie soutient uniquement des projets inter-EPCI. Les Régions Bretagne, Bourgogne, Centre et Languedoc-Roussillon imposent une approche intégrée des problématiques rurales et urbaines.

## **2.5 lecture « partenariat » : entre collectivités publiques, avec les autres acteurs de l'aménagement et du développement régional**

Au titre des acquis, figure tout d'abord la forte dimension partenariale de ces politiques, dont témoigne en particulier la signature de convention territoriales quadripartite associant la Région et le territoire de projet (Agglomération, Pays, PNR) mais aussi l'État et les conseils généraux concernés.<sup>9</sup>Ce large partenariat est également réuni au stade de la programmation dans le cadre du comité territorial de concertation, ce qui constitue un atout certain pour la préparation des décisions de l'organe plus restreint que constitue le comité des financeurs.

---

<sup>9</sup> Plusieurs Régions, Auvergne, Bretagne et Bourgogne, privilégient la signature des acteurs locaux, en particulier des EPCI participant au projet de territoire.

### **III - Les déterminants d'une évolution : perspectives et enjeux**

L'avenir des politiques territoriales de la Région Midi-Pyrénées doit également être envisagé en fonction d'un contexte politico-institutionnel en profond remaniement. En effet, la récente réforme des collectivités territoriales, la restructuration de la carte intercommunale et l'émergence de nouvelles démarches et espaces de coopération tels que les SCoT ou les pôles métropolitains, réinterrogent directement le rôle, le positionnement et la configuration de ces politiques. L'évolution encore en discussion de la politique régionale de l'Union Européenne pour la période 2014-2020 ne sera pas non plus sans conséquences. Enfin, l'acte III annoncé de la décentralisation pourrait, en rebattant les cartes, remettre en cause tout l'édifice.

#### ***1) La réforme des collectivités territoriales et les territoires de projets***

En l'état, le contexte de mise en œuvre des politiques territoriales régionales au-delà de 2013 devrait être tout d'abord marqué par la mise en œuvre de la loi n° 2010-1563, du 16 décembre 2010, de réforme des collectivités territoriales, une loi qui fragilise les territoires de projets et en premier lieu les Pays.

Selon le législateur, ce texte visait principalement à réorganiser les collectivités autour de deux pôles, un pôle départements-région et un pôle communes-intercommunalité, tout en rationalisant la carte intercommunale.

La volonté affirmée de simplifier le paysage français des collectivités et de l'action publique se traduit finalement par diverses dispositions dont :

- le remplacement des conseillers régionaux et généraux par des conseillers territoriaux siégeant dans les deux assemblées,
- la suppression de la clause de compétence générale des Départements et Régions,
- la limitation des financements croisés,
- l'impossibilité de créer de nouveaux pays,
- l'encouragement à toiler la carte des syndicats de communes.

Pour autant, les exécutifs et les services des Régions et Départements demeurent, les cofinancements restent possibles à certaines conditions et la répartition des compétences est loin d'être totalement clarifiée, tandis que le texte introduit de nouvelles formes d'organisation territoriale : métropoles, pôles métropolitains, communes nouvelles. La seule « couche du millefeuille » qui est touchée est donc celle des pays qui ne disparaissent pas, mais dont la création est gelée.

## **1.1 - L'intercommunalité, une nouvelle frontière**

Si la simplification souhaitée n'est pas forcément acquise, la loi marque tout de même des changements importants, ne serait-ce que par le renforcement du fait intercommunal : achèvement de la carte intercommunale, recomposition des commissions départementales de coopération intercommunales (CDCI), association des communautés à l'élaboration de Schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), pour partie prescriptifs, élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct, sécurisation juridique des dispositifs de mutualisation des moyens entre communauté et communes membres. Le volet intercommunal de la réforme a, de fait, rencontré un accueil plutôt favorable de la part des associations d'élus.



## 1.2 - Des territoires de projet fragilisés

Cela étant, si la place des groupements de communes dans le paysage institutionnel français est indubitablement confortée, cette évolution ne renforce pourtant pas la capacité des territoires à impulser, soutenir et mettre en œuvre des projets de développement. Au contraire, plusieurs dispositions du texte, sans lien apparent, la fragilisent.

C'est en premier lieu le cas de l'abrogation de l'article 22 de la LOADT, supprimant de facto le fondement juridique servant à la création administrative de nouveaux pays. Certes les pays existants sont maintenus et les contrats avec l'État continuent à courir jusqu'à leur terme, mais ils ne pourront subsister demain qu'avec l'appui financier d'autres partenaires, en particulier des conseils régionaux. Or, outre les choix budgétaires que devront faire ces derniers dans un contexte financier de plus en plus contraint, la suppression de la clause de compétence générale pourrait limiter l'intervention des Régions, en dehors des compétences qui lui sont attribuées en propre, aux projets d'intérêt régional. La situation financière des conseils généraux est, quant à elle, d'ores et déjà très dégradée, compte tenu du poids de leurs interventions croissantes dans le champ social. Dans ces conditions les pays, et les groupements de communes qui les composent, risquent d'avoir les plus grandes difficultés à boucler le tour de table financier des projets qu'ils ont programmés, d'autant que les financements croisés seront proscrits à compter du 1er janvier 2015. Cette situation pourrait également conduire à une moindre mobilisation des crédits européens, faute de cofinancements. Enfin, la suppression de l'article 22 ôte toute légitimité réglementaire aux conseils de développement dans les pays, marquant ainsi un recul important pour la démocratie participative.

L'achèvement de la carte intercommunale et surtout sa rationalisation peut par ailleurs bouleverser en peu de temps le paysage institutionnel local et les coopérations existantes entre groupements de communes dans le cadre des pays. En effet, au-delà de l'intégration d'ici le 31 mai 2013 de toute commune encore « isolée » dans une communauté, la loi prévoit d'améliorer le découpage intercommunal sur la base d'un Schéma Départemental de Coopération Intercommunale, élaboré, en principe, avant le 31 décembre 2011 et valable 6 ans.

Ce schéma est établi au vu d'une évaluation de la cohérence des périmètres et de l'exercice des compétences des groupements existants et peut proposer la création, la transformation ou la fusion d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, ainsi que la modification de leurs périmètres. Il vise une amélioration de la cohérence spatiale des EPCI à fiscalité propre au regard notamment du périmètre des unités urbaines au sens de l'Insee, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale. Une lecture très statistique et fonctionnelle des territoires pertinents de coopération intercommunale peut modifier de manière importante le découpage actuel et déboucher sur des groupements « forcés », donc potentiellement peu efficaces.

### **1.3 - Enjeux et perspectives**

Pour autant, si l'article 22 de la LOADT déterminait les conditions pour que l'Etat puisse reconnaître les démarches de Pays portées par les collectivités locales, essentiellement les intercommunalités, il ne définissait pas la nature juridique de la structure porteuse du pays, son choix (association, GIP-AT ou syndicat mixte) étant laissé à la libre appréciation des collectivités membres du Pays.

Les collectivités locales (communes ou intercommunalités) s'administrent librement en vertu du principe constitutionnel fixé à l'article 72, elles peuvent donc choisir librement de se regrouper dans des structures légères de coopération sans autorisation de l'Etat. Tel est le cas pour les associations de pays ou de développement local qui ont souvent été créées avant même la création du dispositif « Pays » par la loi Pasqua de 1995. La création des syndicats mixtes dépend par contre du pouvoir discrétionnaire du Préfet.

La réforme n'aura pas d'incidence sur les contrats actuellement portés par les Pays. Il a même été dit au moment du débat parlementaire que « les pays existants continueront à vivre et à contractualiser et qu'à échéance de leur contrat, ils pourront conclure de nouveaux contrats »<sup>8</sup>. En effet, la contractualisation entre les collectivités publiques et leurs partenaires ne nécessite pas de référence législative explicite.

Au total, on peut constater que la suppression de l'article 22 n'aura pas d'incidence directe sur l'existence des structures porteuses de pays actuelles, d'autant plus que l'Etat ne souhaite pas remettre en cause ceux qui sont reconnus.

Ainsi l'interdiction de la reconnaissance de nouveaux Pays aura une portée relativement limitée et semble plutôt de nature symbolique d'autant que les Pays couvrent presque l'intégralité du territoire national.

La vraie question pour les Pays est de connaître leur future place dans les nouveaux schémas départementaux de la coopération intercommunale.

---

<sup>8</sup> Michel Mercier, Ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire

La loi prévoit que pour achever la couverture intercommunale, les préfets adopteront, avec la nouvelle commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), un schéma qui aura pour objectif de restructurer le paysage intercommunal local. Ce schéma pourra favoriser la création de nouveaux EPCI, mais surtout redéfinira le périmètre de ceux qui existent aujourd'hui, et pourra aller jusqu'à proposer leur fusion.

Ces pouvoirs exceptionnels seront également appliqués aux différents syndicats de communes (SIVU, SIVOM, etc.) et syndicats mixtes, avec l'objectif de faire disparaître, par suppression ou rattachement, un certain nombre de structures qui apparaîtraient comme des doublons par rapport aux nouvelles intercommunalités.

Les syndicats mixtes de Pays ne sont toutefois pas directement concernés par cette restructuration qui cible les petits syndicats de communes. Les Pays regroupent plusieurs communes et intercommunalités, ce qui induit une base territoriale plus large rendant difficile leur rattachement à une autre structure.

Cela étant, les Pays devraient être confrontés à 3 cas de figure :

1. Fusion de Communautés en une seule dans les petits Pays, avec nécessité de coopérations à une échelle plus large,
2. Risque d'implosion de Pays du fait de déséquilibres internes avec la constitution d'une grosse Communauté de communes au côté d'une ou deux petites.
3. Reconfiguration de Pays aux marges du fait de reconfigurations de Communautés (fusion, rattachement de communes isolées), avec nécessité de revoir la composition du Pays dans le cas de syndicat mixte.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi RCT du 16 décembre 2010, les chantiers ne manquent donc pas pour les Pays : actualisation du projet territorial (Charte) et élaboration d'un nouveau projet de territoire pour les dix ans à venir, articulation Pays et SCoT en termes de structure et d'adaptation des périmètres à la taille des enjeux, en lien avec la généralisation des SCoT en "milieu rural", redéfinition de la pertinence des missions existantes, portage de nouvelles missions (exemple : Plan Climat, Energie Territorial), accompagnement des communautés pour l'élargissement de leurs périmètres et leur fusion ou pour la rationalisation des syndicats, initiatives de mutualisation entre les communautés, notamment via la gestion de différents outils au sein d'un unique syndicat mixte regroupant les démarches Pays, SCoT, Leader..., redynamisation des activités des conseils de développement.

Dans un contexte où l'aménagement du territoire est désormais l'œuvre d'acteurs multiples et multi-niveaux, les Pays ont leur carte à jouer pour promouvoir une "politique de la coordination des échelles" ou "d'interterritorialité" : ceci ne saurait être réservé aux "pôles métropolitains" prévus par la loi et qui ne sont en réalité que des syndicats mixtes à l'instar d'un grand nombre de Pays.

## ***2) Un acte III de la décentralisation aux contours encore imprécis***

Invité à la conclusion des États Généraux de la Démocratie Territoriale le 5 octobre dernier, le président de la République a présenté les quatre grands principes autour desquels le projet de loi de décentralisation sera organisé : confiance, clarté, cohérence et démocratie.

- La confiance avec la création du Haut Conseil des Territoires  
Une instance de concertation et de négociation entre l'Etat et les collectivités, et les collectivités entre elles, va être créée : il s'agit du Haut Conseil des territoires. Il regroupera le comité des finances locales, la commission consultative d'évaluation des normes et celle sur le transfert des charges. Il sera saisi à l'occasion de chaque texte intéressant les collectivités locales et avant chaque loi de finances.

Le droit à l'expérimentation va par ailleurs être élargi et assoupli. Il est aussi envisagé de confier dans des limites bien précises, un pouvoir d'adaptation locale de la loi et des règlements, lorsque l'intérêt général le justifie et compte-tenu des spécificités du territoire.

Afin d'alléger et de simplifier les 400 000 normes applicables, le chef de l'Etat propose une nouvelle méthode : aucune norme ne sera adoptée sans « l'avis favorable de la commission d'évaluation » et toute norme réglementaire qui n'aura pas été expressément confirmée à une date fixée par la loi sera caduque.

- La clarté avec des blocs de compétences  
Il est nécessaire de clarifier « qui fait quoi ». Revenant à la logique des premières lois de décentralisation, le texte s'appuiera sur des blocs de compétences. Il confiera ainsi aux régions l'ensemble des attributions en matière de formation professionnelle, d'orientation et de mise en cohérence des politiques d'accompagnement vers l'emploi au niveau territorial, le pilotage des politiques d'emploi et de formation ainsi que l'ensemble des politiques territoriales en matière d'aide et de soutien aux PME. Pour ce faire, les régions pourront s'associer à la nouvelle Banque publique d'investissement et auront en charge la gestion des fonds structurels européens.

Les départements se verront confier l'ensemble des politiques du handicap et de la dépendance, hors du champ de l'assurance maladie. Ce transfert imposera de leur assurer « un financement suffisant et pérenne ».

Enfin, l'Etat va partager avec le bloc communal la responsabilité de la transition énergétique.

- La cohérence avec le maintien de tous les échelons  
Aucun échelon territorial ne sera supprimé. Ce qui est à changer est la gouvernance de nos territoires. La clause générale de compétence des différentes collectivités reste le principe et l'interdiction de tutelle d'une collectivité sur une autre ne sera pas remise en cause.

Le chef de l'Etat met en avant le principe du chef de file, qui existe en matière économique et qui va être étendu à tous les domaines de l'action locale. La loi fixera la règle mais les collectivités pourront s'organiser et décider en commun par un pacte de gouvernance territoriale. François Hollande précise ainsi qu'à chaque grande politique correspondrait une seule autorité qui fixerait les modalités et l'action qui pourrait être déléguée à d'autres collectivités. Il ajoute que les modalités de cette coopération entre collectivités pourront varier en fonction des spécificités des territoires.

Un statut de métropole qui ira au-delà de l'actuel EPCI va être créé. La métropole pourra exercer l'ensemble des responsabilités du développement urbain en bénéficiant des transferts de compétences de l'Etat ou de la Région.

- La démocratie avec la suppression du conseiller territorial  
Le conseiller territorial va être supprimé. Avec cette suppression, deux questions se posent alors : celle de la date des élections régionales et départementales (on ne parle plus d'élections cantonales) et celle du mode de scrutin des élus départementaux.

Le Président reporte ces élections à 2015 et souhaiterait que le mode de scrutin retenu assure à la fois l'ancrage territorial et la parité.

Pour l'intercommunalité, si la Réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a posé que les conseillers communautaires seront élus au suffrage universel direct dans le cadre de l'élection municipale, il reste encore à préciser les modalités. François Hollande montre sa préférence pour un système de fléchage.

Un projet de loi sur la limitation du cumul des mandats va être présenté au printemps 2013 suite aux conclusions de la commission sur la rénovation de la vie politique et de la vie publique présidée par Lionel Jospin et à une concertation avec les élus et les partis politiques. Cette limitation du cumul des mandats sera aussi l'occasion d'instaurer un véritable statut des élus avec le renforcement de leurs droits sociaux et des moyens leur permettant de concilier vie professionnelle et exercice d'un mandat.

- Un cadre financier renouvelé entre l'Etat et les collectivités  
Cette nouvelle étape de la décentralisation exige un cadre financier renouvelé entre l'Etat et les collectivités locales. François Hollande invite donc à la conclusion d'un pacte de confiance et de responsabilité pour les cinq prochaines années entre l'Etat et les collectivités territoriales. Les principes en seront fixés au sein du Haut Conseil des Territoires.

Le chef de l'Etat a par ailleurs fixé deux principes au chantier de la réforme fiscale locale : la simplification des impôts locaux et la création d'une fiscalité compatible avec la dynamique des dépenses. Ces réformes ne sont concevables que si, dans le même temps, la péréquation financière est renforcée aussi bien entre l'Etat et les collectivités qu'entre les collectivités elles-mêmes.



Par ailleurs, il est à noter qu'un « paquet financier » sera mis en place en 2013 face aux difficultés financières des Départements.

Un projet de loi de « décentralisation et de réforme de l'action publique » a ainsi été transmis par le gouvernement au Conseil d'Etat, le 5 mars dernier, et une présentation de la version définitive du projet de loi en Conseil des Ministres est annoncée pour le 10 avril 2013.

Le texte sera examiné d'abord par les sénateurs autour du 20 mai puis par les députés fin juin ou courant juillet, si les parlementaires siègent en session extraordinaire. Madame Lebranchu et sa ministre déléguée, Anne-Marie Escoffier, espèrent que la seconde lecture au Sénat et à l'Assemblée Nationale puisse se faire avant mi-octobre.

Composé de 124 articles, ce projet est organisé selon 5 titres (un titre VI traite de dispositions diverses) qui constituent autant d'objectifs :

- Mobiliser les territoires au service de la croissance,
- Promouvoir l'égalité des territoires,
- Clarifier les responsabilités des collectivités territoriales et de l'Etat,
- Conforter les dynamiques urbaines et territoriales,
- Approfondir la transparence de l'action locale.

Pour ce qui intéresse plus particulièrement l'avenir des politiques territoriales régionales, le projet de loi dispose notamment :

- La possibilité de transférer ou déléguer aux Régions la gestion des programmes européens (art. 4).
- Le transfert de plein droit de la compétence d'élaboration du plan local d'urbanisme aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération (art. 37, 38).

- l'extension du champ de l'assistance technique des départements aux communes et EPCI, à la voirie, l'aménagement du territoire et à l'habitat (art. 40).
- Le rétablissement de la clause de compétence générale des départements et des Régions (art. 45).
- La création à l'échelle des Régions de conférences territoriales de l'action publique (art. 47). Ces conférences constituent l'espace de discussion de référence au niveau local entre l'Etat et les différentes catégories de collectivités territoriales ainsi qu'entre ces dernières. Elles doivent permettre aux acteurs locaux de renforcer en leur sein la coordination des politiques publiques nécessaire à leur optimisation. Elles sont articulées en deux formations, l'une destinée au dialogue entre collectivités territoriales, présidée par le président du conseil régional, et l'autre consacrée aux échanges entre l'Etat et les collectivités territoriales, coprésidée par le représentant de l'Etat dans la région et le président du Conseil Régional.
- La clarification des compétences des collectivités territoriales dans le cadre d'un pacte régional de gouvernance territoriale (art. 48 à 51), précisant le dispositif d'organisation partenariale de l'action publique adapté aux particularités locales. Ce pacte de gouvernance est constitué de schémas d'organisation sectoriels destinés, compétence par compétence, à déterminer les niveaux et modalités d'intervention des acteurs locaux.
- Le renforcement de l'intégration et des compétences des communautés avec de nouvelles compétences obligatoires et un champ élargi de compétences optionnelles (art. 62 à 65).

- L'affirmation de la métropole, nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre avec un seuil démographique de 40000 habitants dans une aire urbaine de plus de 500000 habitants (art. 96).
- L'extension du dispositif des Conseils de Développement à l'ensemble des aires urbaines et la consolidation de leur fonctionnement (art. 109).

### ***3) L'évolution de la politique régionale de l'Union Européenne : la généralisation de Leader ?***

La Commission a adopté le 6 octobre 2011 des propositions législatives concernant la politique de cohésion pour 2014-2020. Elle y propose notamment 4 mécanismes pour faciliter le développement d'approches locales et subrégionales dans la mise en œuvre des programmes européens 2014-2020.

- **Le développement local mené par des acteurs locaux (Community-led local development - CLLD)**
  - o Basé sur l'expérience LEADER, ce mécanisme concernera l'ensemble des fonds du Cadre Stratégique Commun (CSC)<sup>9</sup>. Il s'agit de promouvoir des stratégies de développement territorial intégrées, tant en milieu rural que dans les zones urbaines. Les acteurs locaux pourront se regrouper au sein de Groupes d'action locale (GAL).

---

<sup>9</sup> FEDER, FSE, Fonds de Cohésion, FAEDER, FEAMP

- La société civile et les partenaires du secteur privé doivent disposer d'au moins 50% du pouvoir de décision, et un seul groupe d'intérêt ne peut posséder plus de 49% des voix à lui seul. Ils pourront alors gérer de façon conjointe et intégrée les fonds nécessaires à la mise en œuvre des stratégies communes. Les stratégies de développement local (SDL) doivent être en accord avec les programmes des Fonds CSC qui contribuent à les financer. Elles doivent définir la zone et la population ciblée, analyser les potentialités et les risques et établir des objectifs en terme de réalisations et de résultats. Le CLLD adopte une méthodologie unique pour tous les fonds et toutes les régions.

Le soutien des fonds CSC sera cohérent et coordonné et permettra d'élaborer des stratégies multi-fonds ; un fonds chef de file pourra financer les frais de fonctionnement. L'usage de ces différents fonds se base sur l'expérience des initiatives URBAN (pour le FEDER), EQUAL (pour le FSE), et surtout sur le succès des groupes locaux de l'initiative LEADER (pour le FEADER).

- Il faut ajouter à cela les 213 groupes d'action locale pêche actifs depuis 2007 dans 17 Etats membres. Les Etats membres et les autorités de gestion doivent fixer des critères de sélection des Stratégies de Développement Local (SDL). La date finale pour la sélection et l'approbation des stratégies est fixée pour la fin 2015. Les GAL doivent engager un dialogue avec les autorités de gestion compétente suffisamment pour que leurs besoins soient pris en considération dans l'élaboration des programmes. Les GAL actuels doivent proposer de nouvelles stratégies pour être renouvelés.

- **Les Investissements Territoriaux Intégrés (Integrated Territorial Investments - ITI)** concernent le FEDER, le FSE et le Fonds de cohésion. Lorsqu'une stratégie s'appuie sur des investissements réalisés au titre de différents axes prioritaires d'un ou plusieurs programmes opérationnels, l'action prend la forme d'un ITI pour un territoire ou une zone fonctionnelle. Les autorités de gestion peuvent ainsi déléguer la mise en œuvre d'éléments de plusieurs axes prioritaires à un organisme unique (une autorité locale) afin que les investissements soient réalisés dans un esprit de complémentarité.
- **Les opérations intégrées** sont des opérations qui peuvent recevoir des financements d'un ou plusieurs fonds du CSC et d'autres instruments de l'UE à condition que les dépenses ne soient pas financées deux fois par des fonds européens.
- **Les plans d'action commun** : il s'agit d'un groupe de projets réalisés sous la responsabilité d'un bénéficiaire désigné. Dans la pratique, la gestion financière du plan d'action commun se fondera exclusivement sur les réalisations et les résultats, qui devront eux-mêmes répondre à des objectifs spécifiques déterminés conjointement par l'Etat membre et la Commission européenne.

Les perspectives ainsi tracées posent un certain nombre d'enjeux :

- la reconnaissance des territoires de projets : niveau décisionnel (relativement stabilisé)/périmètre d'action variable, relation urbain-rural, référence aux zones d'emploi,
- la généralisation de la notion de GAL associant public et privé ainsi que celle d'une approche ascendante : gouvernance dédiée, engagement et implication de toutes les composantes du corps social, articulation avec les conseils de développement,

- l'innovation comme méthode (à partir d'une définition extensive de l'innovation, non réductible à la compétitivité économique ; innovation technologique de produit, de procédé ou de services, mais incluant également l'innovation organisationnelle et sociale),
- la définition d'une stratégie de développement du territoire multi-fonds conjuguant priorités locales et priorités communautaires (problématique du changement d'échelle territoriale),
- une programmation régionale cohérente,
- la mobilisation des contreparties,
- la coopération et les échanges de bonnes pratiques : mise en réseau...,
- la délégation de gestion d'une enveloppe globale pluriannuelle de crédits : prise en compte de l'ingénierie et du fonctionnement, ouverture aux petits projets,
- l'évaluation,
- la possibilité de subvention globale/financement par mesures.

## **IV – L'avenir des politiques territoriales régionales, une question de méthode.**

### ***1) Affirmer un projet régional***

Au regard du diagnostic qui précède, le CESER tient tout d'abord à réaffirmer sa conviction du bien-fondé de politiques territoriales pour l'aménagement et le développement durable de Midi-Pyrénées et, partant, pour la cohésion économique, sociale et territoriale de la Région.

Le territoire de Midi-Pyrénées se caractérise en effet par une grande diversité géographique, écologique, économique et sociale. Cette diversité, qui constitue une richesse et un facteur de développement régional de premier plan, doit être préservée par des politiques attentives à favoriser la valorisation des ressources locales et à éviter l'uniformisation. C'est d'ailleurs tout le sens des politiques territoriales que la Région Midi-Pyrénées met pour l'heure en œuvre dans le cadre des Pays, des Parcs Naturels Régionaux ou des Agglomérations. Ces politiques territoriales qui ont fait leurs preuves doivent donc être poursuivies, voire renforcées.

La conciliation de l'intérêt local et de l'intérêt régional ne va cependant pas de soi et il est nécessaire que la politique régionale en affirme l'ambition par des mesures visant à :

- Accompagner l'évolution des territoires de projets, Pays, PNR et Agglomérations, vers des espaces de solidarité conséquents liant villes et campagnes, la référence étant la zone d'emploi au sens de l'INSEE ;
- Favoriser l'émergence de programmes de développement local plus qualitatifs et surtout plus lisibles au regard de l'aménagement et du développement durable du territoire ;
- Mobiliser un partenariat territorial faisant une large place aux acteurs économiques et sociaux ;

L'enjeu est ainsi pour la Région de prendre position, dans une optique de complémentarité, sur la qualification des territoires, c'est-à-dire de réellement prendre leurs dimensions, de les organiser dans le cadre d'un projet d'ensemble décliné localement en termes de priorités et de moyens à mettre en œuvre.

Dans ce sens, le Conseil Economique Social et Environnemental de Midi-Pyrénées avance de longue date un certain nombre de principes et d'orientations prioritaires, fondées sur le constat premier que la métropolisation, qui ne doit pas être confondue avec l'émergence de pôles urbains performants, constitue aujourd'hui le principal danger auquel doit faire face la Région.

Le Conseil Economique Social et Environnemental de Midi-Pyrénées considère en effet que dans sa situation démographique, la polarisation du développement apporte à Midi-Pyrénées plus de problèmes que de gains d'efficacité. Il lui paraît donc indispensable d'effectuer une rupture par rapport aux concepts et aux modes d'intervention actuels dans l'espoir de provoquer l'émergence de perspectives plus favorables, celles d'une Région plus cohérente et plus solidaire.



Si la métropolisation constitue bien l'illustration majeure des évolutions des territoires au cours de ces dernières années, elle n'est en fait que la résultante de mouvements économiques et sociaux qui ont pour noms, mutations technologiques, internationalisation des échanges, tertiarisation de l'économie, recherche de flexibilité, choix de rentabilité à court terme...

Dès lors, poser, faute de mieux, la question du développement de la "métropole" et celui du reste des territoires en termes antagonistes, opposer ainsi Toulouse à sa région relève manifestement du faux débat.

Il en est de même :

- de la supposée opposition "traditionnelle" entre urbain et rural
- de l'amalgame entretenu entre aspects qualitatifs et quantitatifs du développement, dont la conséquence est de considérer que toute maîtrise du développement de la « métropole » dessert la compétitivité du territoire dans son ensemble,
- des méfaits du "saupoudrage" par opposition à la concentration "bienfaisante" des interventions publiques, alors que ce qui est en cause n'est que le bien-fondé du projet et la cohérence des actions,
- de la doctrine de l'économie d'échelle alors que nombre de paramètres, pudiquement dénommés « coûts sociaux » échappent à toute évaluation économique sérieuse,
- de l'argumentation par une nécessité de "masse critique" jamais définie.

Pour le Conseil Economique Social et Environnemental de Midi-Pyrénées, le territoire est d'abord projet et le projet doit être global ce qui signifie que, pour la Région, l'objet premier de sa politique d'aménagement et de développement durable du territoire doit être de développer une approche volontaire du territoire par :

- la coordination des actions sectorielles et le renforcement de leur régulation politique,
- la différenciation territoriale des interventions : à des situations inégalitaires doivent répondre des traitements inégalitaires,
- la promotion d'une démarche ascendante reposant sur la valorisation des ressources propres des territoires.

C'est bien à partir de ces principes et avec pour objectif la cohésion territoriale de Midi-Pyrénées, que le Conseil Economique Social et Environnemental de Midi-Pyrénées engage le Conseil Régional à poursuivre son action territoriale et singulièrement son soutien aux démarches des territoires de projet.

## **2) Renforcer l'action territoriale de Midi-Pyrénées**

Cela étant, le CESER considère que ces politiques mériteraient d'être encore améliorées selon six axes :

1. Conforter l'assise des territoires de projet
2. Améliorer la gouvernance des projets de territoire
3. Promouvoir le redimensionnement des territoires de projet
4. Favoriser une approche intégrée du développement
5. Prendre en compte le fait urbain à l'échelle régionale
6. Réhabiliter la Conférence Régionale de l'Aménagement et du Développement du Territoire

### **Proposition 1 : Conforter l'assise des territoires de projet**

Interlocuteurs privilégiés de la Région, mais aussi des départements, de l'Etat et de l'Union Européenne en ce qui concerne les politiques territoriales, les Pays mais aussi, bien qu'à un moindre degré, les Parcs Naturels Régionaux restent cependant des acteurs relativement faibles. En effet, compte tenu de leur statut juridique, Pays et PNR ne disposent souvent pas des capacités qui leur seraient nécessaires pour mener pleinement à bien le projet d'aménagement et de développement durable dont ils sont porteurs pour leur territoire<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Les « Agglomérations » qui, elles, sont constituées sous forme d'Etablissement Public de Coopération Intercommunale ; communautés d'agglomération, communautés urbaines... sont à cet égard beaucoup plus forte.

Ainsi, alors que nombre d'entre eux considèrent, par exemple, que leur avenir passe notamment par l'élaboration et la mise en œuvre de SCoT, les Pays et les PNR sont pour la plupart dans l'incapacité de s'en saisir directement dans leur forme juridique première tandis que la forme requise du syndicat mixte fermé risque de les priver des richesses qu'ils tirent du partenariat.

Dans l'attente de solutions législatives qui, en réhabilitant les « Pays » ou leurs équivalents, doteraient ces territoires de projets de toutes les capacités utiles pour mener à bien une démarche de coopération intercommunautaire en partenariat avec d'autres collectivités publiques et des acteurs privés, le CESER propose à l'ensemble du partenariat de développement local de refonder l'assise des territoires de projet selon cinq axes :

1. La construction et l'adoption d'une Charte de territoire de type « PNR »<sup>11</sup> pour fixer le projet à « long terme », charte qui constituerait également le Document d'Orientation Générale (DOG) du SCoT du territoire, lui-même décliné dans le cadre d'un Plan Aménagement et de Développement Durable (PADD) pour le volet « urbanisme » et d'une convention territoriale pour le projet de développement ;
2. La constitution d'un syndicat mixte fermé « SCoT » comme structure porteuse de la Charte de territoire (ou DOG) se dotant d'une forme de conseil de développement ;

---

<sup>11</sup> Une charte à relativement long terme : 12 ans, soumise à enquête publique ce qui lui confère une portée juridique, adoptée par délibération de chacune des communes ainsi que par le Conseil Régional et le Conseil Général

3. La négociation partenariale<sup>12</sup> d'une programmation dans la durée assurant la reconnaissance du projet de territoire et la concordance des temps de contractualisation entre les différentes procédures mobilisées ;

4. La mise en place d'une ingénierie structurée, de qualité et de bonne dimension, à même de permettre l'émergence d'un projet de territoire et d'en soutenir la mise en œuvre ;

5. Une évaluation et une adaptation périodique du projet de territoire.

## **Proposition 2 : Améliorer la gouvernance des projets de territoire**

La montée en puissance des territoires de projets, Agglomérations et Pays, a été accompagnée de l'émergence de nouveaux modes de relation entre acteurs, marqués en particulier par la création obligatoire de Conseils Locaux de Développement dont il serait d'ailleurs également utile de doter les Parcs Naturels Régionaux qui n'en disposent pas. Composés selon la loi de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs, ces Conseils Locaux de Développement, qui peuvent être consultés sur toute question relative à l'aménagement et au développement du territoire concerné, constituent sans aucun doute un formidable outil d'ouverture partenariale au niveau local.

---

<sup>12</sup> Avec la Région, les Départements, l'État, l'Union Européenne et le Conseil de Développement.

Une fois créés, ces Conseils de Développement ont cependant connu des fortunes très diverses selon les territoires. Si quelques uns n'ont en effet été constitués que sur le papier, beaucoup d'autres se sont progressivement essoufflés par manque de sens dès lors que le projet du territoire fut établi. Certains ont toutefois poursuivi une activité soutenue du fait de leur propre dynamisme ou du rôle de conseil qui leur est réellement reconnu par l'organe délibérant du territoire.

Cela étant, les territoires de projet où les Conseils de Développement sont restés les plus actifs sont presque tous, hormis le cas particulier des agglomérations, des territoires « LEADER » disposant également d'un GAL. Il est même des territoires de Pays bénéficiant d'un programme LEADER qui n'ont plus de Conseil de Développement, mais qui continuent à mobiliser une partie des personnes qui y siégeait dans le cadre de leur GAL dont le rôle opérationnel est une garantie d'intérêt.

De fait, les GAL associant acteurs publics et privés dans la gestion du projet de territoire sont probablement la voie la plus porteuse pour fortifier l'engagement global de toutes les composantes du corps social en faveur du développement local. Ils sont en tout cas une bonne formule d'association de la « société civile » dans l'élaboration puis dans la mise en œuvre d'une stratégie locale de développement.

Le GAL n'a certes pas une assise juridique très forte, mais plus que la solidité juridique du modèle, c'est sa capacité à favoriser la mobilisation et l'accompagnement de tous les partenaires et à permettre l'intégration locale de différentes stratégies de développement qui doit être relevée en premier lieu. C'est d'ailleurs cette aptitude qui fonde la légitimité politique des GAL comme représentant des acteurs locaux et, partant, leur capacité à engager et à gérer des financements publics.

Au regard de cet état de fait, le CESER propose donc, pour l'après 2013, la création dans tous les territoires de projet de Conseils de Développement d'Action Locale (CODAL). Construits à l'image des GAL Leader, ils seraient composés :

- d'acteurs économiques, sociaux et associatifs locaux représentant tout ou partie du Conseil de Développement du territoire, pour au moins 50%,

- d'élus locaux, par exemple les membres du conseil syndical du syndicat mixte fermé support du projet de territoire évoqué préalablement.

Pour favoriser la participation des acteurs économiques, sociaux et associatifs à l'action publique, le CESER plaide de manière plus générale pour la mise en place d'un statut de l'élu (ou du mandataire) social. La participation de représentant de la société civile à la vie publique passe en effet par de nouveaux droits, notamment en matière d'autorisations d'absence, d'indemnisations et d'assurances. Au plan régional, il serait d'ailleurs heureux que les membres bénévoles des CODAL bénéficient de formations adaptées et aient pour le moins accès aux actions de formation-information mise en place par le Pôle d'Appui aux Territoires.

### **Proposition 3 : Promouvoir le redimensionnement des territoires de projet**

Par essence, les territoires de projet considérés dans le cadre des politiques territoriales régionales constituent à la fois des cadres de coopération souples entre communautés de communes et/ou communautés d'agglomération aux compétences intégrées et un niveau de territorialisation de leurs politiques pour les départements, la Région et l'État. C'est dire que leurs périmètres territoriaux doivent, bien sûr, traduire des problématiques et des solidarités locales mais qu'ils doivent également autoriser la prise en compte d'enjeux supra-locaux, notamment régionaux. Ce n'est pas aujourd'hui toujours le cas.

Certes, il n'y a pas de territoire qui soit pertinent dans l'absolu, il convient donc en la matière de rester pragmatique. La recomposition éventuelle de territoires de projet doit d'abord tenir compte de la mobilisation et des projets de développement locaux et singulièrement des démarches « SCoT » qui en témoignent ou en témoigneront prochainement.

C'est bien en effet à chaque territoire, à chaque collectivité locale compétente, qu'il revient de déterminer son propre projet de développement durable, c'est-à-dire d'arrêter ses propres objectifs et de concevoir une stratégie d'action qui réponde à ses préoccupations. De fait, c'est la mobilisation locale et le projet qui doivent déterminer le territoire et non l'inverse.

Avec la généralisation des SCoT, toutes les parties du territoire régional seront bientôt l'objet d'un projet de territoire et, de même qu'il convient de rechercher la plus grande correspondance entre territoires « Leader » et territoires de projet, il est souhaitable que les politiques territoriales régionales encouragent autant que possible la superposition des territoires de projet et des territoires de SCoT. De fait, l'enjeu est aujourd'hui de dépasser une instrumentalisation politico-financière des procédures de projet de même que l'élaboration de SCOT simplement défensifs d'intérêts locaux à courte vue.

Pour autant, le pragmatisme n'exclut pas toute référence. A cet égard, le CESER maintient en effet qu'en raison de sa capacité à assurer la solidarité entre territoires urbains et ruraux, à qualifier un territoire pour prendre en compte les enjeux liés à l'emploi, à l'évolution des services publics et à l'aménagement de l'espace, pour la Région, la référence aux zones d'emploi doit bien rester fondamentale.



## **Proposition 4 : Favoriser une approche intégrée du développement**

Les politiques territoriales régionales se caractérisent avant tout par l'approche intégrée de l'aménagement et du développement des territoires qu'elles soutiennent. C'est d'ailleurs là leur principale valeur ajoutée ; une valeur ajoutée déterminante à bien des égards.

Par l'intégration des politiques et des acteurs, cette approche augmente l'efficacité des interventions publiques en permettant également de profiter du potentiel endogène du territoire, de ses ressources et de ses connaissances, ainsi que de combiner les différentes mesures sectorielles afin de produire l'effet de synergie le plus puissant (intégration horizontale). Outre cet aspect, l'approche intégrée favorise une coordination plus étroite des actions entreprises par les gestionnaires de différents niveaux, en engageant les citoyens à mettre en œuvre les politiques publiques (intégration verticale).

En favorisant l'articulation des actions et des projets, en combinant les différentes mesures sectorielles afin de créer toutes les synergies locales souhaitables, en renforçant les filières et en suscitant des interactions entre acteurs et secteurs du territoire, en engageant les acteurs économiques, sociaux et associatifs, voire les citoyens à contribuer à la définition et à la mise en œuvre des politiques publiques, cette approche intégrée et multisectorielle permet en effet :

- de valoriser au mieux les ressources locales,
- d'inciter l'ensemble des acteurs du développement local à agir en concertation pour produire des biens et des services spécifiques et retenir le maximum de valeur ajoutée sur le territoire.

Elle facilite en outre l'adaptation des territoires à de nouveaux enjeux, à de nouvelles fonctions et à de nouvelles demandes : protection des ressources, formes de solidarités, accueil de nouvelles populations...

Pour le CESER, cette approche qui, en intégrant des préoccupations économiques, sociales et environnementales renvoie également aux démarches de développement durable, doit être encore renforcée.

Le soutien à une approche intégrée de l'aménagement et du développement des territoires peut d'ores et déjà s'exprimer dans des propositions en vue de la prochaine génération des programmes européens concernant Midi-Pyrénées, notamment en réservant des financements beaucoup plus importants pour les programmes Leader mais aussi, plus généralement, en privilégiant une action sous forme d'Investissements Territoriaux Intégrés, voire d'Opérations Intégrées telles que prévues par les projet de règlement européens. Le CESER encourage le Conseil Régional à agir dans ce sens.

Cette augmentation de la part d'« investissements intégrés » dans les Programmes Opérationnels européens, qui s'inscrit dans une logique de développement local, y compris en matière d'emploi, et d'ancrage territorial de l'action publique, engagerait également les politiques nationales par le biais des nécessaires contreparties. Pour ce qui concerne la Région, cela signifie notamment que le fonds des politiques territoriales soit, à l'avenir, à la fois mieux doté et moins sectoriellement ciblé.

Pour le CESER, il serait en tous cas souhaitable d'augmenter significativement les financements « vocation territoriale et expérimentation » et de les gérer sous forme d'enveloppe globale à disposition des CODAL.

Plus généralement, l'approche plus intégrée de l'aménagement et du développement des territoires que le CESER propose à la Région passe par une territorialisation accrue des politiques régionales mais aussi, plus spécifiquement, par l'intégration des problématiques urbaines et rurales locales dans un seul et même projet de territoire, une seule et même convention territoriale, un seul et même contrat de développement territorial. De même qu'il ne conçoit pas de Pays sans ville, le CESER n'envisage pas d'agglomération offshore.

## **Proposition 5 : Prendre en compte le fait urbain à l'échelle régionale**

Les évolutions enregistrées au cours de la dernière décennie ne font que confirmer la métropolisation croissante et incontrôlée de Midi-Pyrénées. Ce phénomène, dénoncé de longue date comme un risque majeur pour la cohésion économique, sociale et territoriale de la Région, a donné lieu à différentes politiques, locales, régionales ou nationales, censées en atténuer les effets négatifs, voire inverser les tendances à la concentration. Force est de constater que les résultats ne sont toujours pas au rendez-vous.

Différentes raisons peuvent être mises en avant pour expliquer cette incapacité à peser sur le cours des choses : manque de moyens d'action, inadaptation de la nature et du niveau des interventions, absence de volonté réelle, intérêts particuliers divergents mal régulés... il est en tout cas certain que ces politiques ont été desservies par l'absence de projet et de stratégie d'action partagés entre les différents niveaux de collectivités. En fait, « chacun vit sa vie » et c'est sans doute là l'un des problèmes majeurs auquel est confrontée la communauté régionale en matière d'aménagement et de développement du territoire, d'aménagement et de développement urbain notamment.

Le fait urbain qui, à différents niveaux, a vocation à structurer le territoire régional ne peut cependant rester le monopole de décisions communales voire intercommunales des pôles urbains. Pour les enjeux qu'il porte et les stratégies qu'il requiert, il devient aussi une question régionale si ce n'est interrégionale.

Dès lors, le défi premier que doivent relever ensemble les différents acteurs de l'aménagement et du développement de Midi-Pyrénées est donc d'intégrer, le plus efficacement, les diverses dimensions du développement urbain, en d'autres termes de conjuguer la prise en compte des questions urbaines au plan local avec leur appréhension à des échelles territoriales plus larges, celles de l'aire urbaine, de la zone d'emploi et de la Région en particulier.

En fait, il s'agit d'établir une stratégie urbaine partagée et régulièrement actualisée, qui se décline aux différentes échelles utiles à l'action. Cela passe à la fois par une reconnaissance partagée des enjeux à prendre en compte et par un effort collectif de mise en cohérence et de coordination. La Région qui se situe à la charnière des politiques nationales et européennes d'aménagement et de développement du territoire d'une part, et des initiatives prises sur le terrain par les acteurs locaux d'autre part, peut jouer, à cet égard, un rôle déterminant.

Plutôt que de reconduire ses engagements contractuels avec huit agglomérations différentes, et bientôt dix, dans le financement de projets locaux, principalement d'équipement, dont le sens et la cohérence régionale reste pour le moins à préciser quand il n'est pas simplement question d'une politique de guichets sectoriels, le CESER propose donc au Conseil Régional de réorienter ses interventions en faveur de la construction et de l'action d'un réseau métropolitain régional.

Construit de manière partenariale, ce réseau métropolitain régional devrait avoir pour ambition d'accroître l'assise et les points d'appui de la métropole toulousaine en donnant de la substance aux principales agglomérations de la région, notamment par la répartition, voire la déconcentration, des équipements et fonctions « rares »<sup>13</sup> de niveau au moins régional et en favorisant les coproductions ou les coopérations entre agglomérations.

L'ambition doit être de conforter l'armature urbaine de Midi-Pyrénées avec un souci d'équilibre.

La question de la péréquation régionale des moyens doit aussi être posée. Elle l'est déjà en ce qui concerne la politique régionale européenne.

---

<sup>13</sup> Enseignement supérieur, recherche, transfert de technologie, culture...

## **Proposition 6 : Réhabiliter la Conférence Régionale d'Aménagement et de Développement du Territoire (CRADT)**

La valeur ajoutée des politiques territoriales aujourd'hui menées en Midi-Pyrénées tient pour une bonne part à la forte dimension partenariale de ces politiques. Cette dernière doit donc être non seulement préservée et entretenue mais encore confortée.

Or, si ce partenariat peut valablement s'appuyer sur des instances de concertation et de coordination locales et départementales<sup>14</sup> qui ont fait leurs preuves, il ne dispose pas, pour l'heure, des espaces de concertation qui lui seraient utiles au niveau régional. De fait, ni la conférence des exécutifs, créée par la loi du 13 août 2004<sup>15</sup>, d'ailleurs jamais réunie en Midi-Pyrénées, ni la conférence des territoires<sup>16</sup> créée à l'initiative de la Région, en 2006, qui l'une et l'autre excluent l'État et la « société civile » ne sont en mesure de jouer ce rôle.

Pour le CESER, une concertation régionale efficace quant à l'aménagement et au développement durable de Midi-Pyrénées ne saurait en tout cas être limitée à un dialogue de financeurs qui définirait les actions indépendamment de ceux qui vont les mettre en œuvre. Les acteurs économiques, sociaux et environnementaux ont évidemment leur place dans une telle concertation.

---

<sup>14</sup> Le « Comité territorial de concertation et de pilotage » au niveau local et le « Comité des financeurs » au niveau départemental

<sup>15</sup> L'article 202 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales précise que « Cette instance est composée du président du conseil régional, des présidents des conseils généraux, des présidents des communautés urbaines et des présidents des communautés d'agglomération situées sur le territoire régional. »

<sup>16</sup> Cette conférence est composée du président du conseil régional, des présidents des conseils généraux, des présidents des instances de pays et des présidents de Parcs Naturels Régionaux

Le CESER plaide ainsi pour la relance d'une Conférence Régionale d'Aménagement et de Développement du Territoire (CRADT) qui n'a pas démérité, qui conserve une existence légale et dont il persiste à considérer que, réunissant en un même débat la représentation de l'État dans la région, les différentes collectivités locales ainsi que les acteurs économiques, sociaux et environnementaux de l'aménagement et du développement régional, elle est un organe indispensable du partenariat régional, certes plus exigeant, en termes d'animation, que les conférences précitées, mais infiniment plus riche.

## CONCLUSION

---

Au terme de cet avis, le CESER relève en premier lieu que les 32 contrats de Pays, les 8 contrats d'Agglomérations et les 4 contrats de Parcs Naturels Régionaux conclus en Midi-Pyrénées, marquent un incontestable succès de la politique régionale. Ce succès témoigne du bien-fondé des politiques territoriales que la Région met en œuvre dans le cadre des contrats d'Agglomérations, de Pays et de Parcs Naturels Régionaux.

Pour le CESER, ces politiques territoriales sont en effet indispensables pour l'aménagement et le développement durable de Midi-Pyrénées et, partant, pour la cohésion économique, sociale et territoriale de la Région, mais aussi pour donner du sens et un espace à l'exercice de la citoyenneté au niveau des territoires.

Au titre des acquis de ces politiques, le CESER tient en particulier à souligner la pertinence de :

- la conclusion de conventions territoriales multisectorielles et pluriannuelles,
- la variété des outils contractuels proposés aux territoires et l'adaptabilité qui en résulte,
- la volonté de donner droit à l'expérimentation,
- le soutien aux conseils de développement,
- l'encouragement à l'action collective et à la réflexion à l'échelle du territoire de projet,
- une intervention différenciée favorable aux territoires les plus ruraux,
- la forte dimension partenariale de ces politiques.

Mais le CESER tient surtout à saluer le soutien du Conseil Régional à l'ingénierie territoriale. A son sens, un tel soutien est en effet d'autant plus indispensable, aujourd'hui, que les financements publics sont limités. Face à la nécessité d'une ingénierie de qualité, les territoires ne sont pourtant pas tous égaux. Dès lors, le CESER invite le Conseil Régional à différencier son soutien en fonction des capacités de financement propres des territoires mais aussi de la mobilisation, au profit du projet de territoire, de l'expertise dont ils disposent déjà par ailleurs. En outre, il est sans doute nécessaire de mieux définir l'ingénierie souhaitable en partenariat avec les territoires de projet.



Cela étant, le CESER considère que ces politiques territoriales pourraient encore gagner en pertinence et en efficacité par une action selon six axes, visant à :

1. Conforter l'assise des territoires de projet par :
  - la construction d'une Charte de territoire fixant un projet à long terme,
  - la constitution d'un syndicat mixte fermé « SCoT » comme structure porteuse,
  - une programmation partenariale dans la durée,
  - la mise en place d'une ingénierie locale structurée,
  - une évaluation et une adaptation périodique de l'activité engagée.
2. Améliorer la gouvernance des projets de territoire par la création de Conseils de Développement d'Action Locale (CODAL) construits à l'image des GAL Leader et chargés, comme ces derniers, de la définition, de la mise en œuvre et du suivi du projet de territoire.
3. Promouvoir le redimensionnement des territoires de projet à partir des démarches « SCoT ».
4. Favoriser une approche intégrée du développement, notamment par une territorialisation accrue des politiques régionales et une augmentation significative des financements « vocation territoriale et expérimentation » dont la mise à disposition des territoires prendrait la forme d'une enveloppe globale.
5. Prendre en compte le fait urbain à l'échelle régionale en soutenant la construction d'un réseau métropolitain régional.
6. Réhabiliter la Conférence Régionale de l'Aménagement et du Développement du Territoire.

Le CESER, qui prend sa part dans la promotion des politiques territoriales en animant la conférence permanente des conseils de développement des territoires de projet de Midi-Pyrénées, invite donc la Région à se saisir de ces propositions pour poursuivre et renforcer cette indispensable volet local de son action d'aménagement et de développement durable du territoire de Midi-Pyrénées. Il espère d'ailleurs que les évolutions législatives à venir en matière de décentralisation et de réforme de l'action publique lui en donneront pleinement les moyens.

## **LISTE DES ANNEXES**

### **ANNEXE 1 : Cartes des Territoires de Projets**

A / Carte des contrats d'Agglomération - août 2012

B / Carte des GAL LEADER 2007-2013

C / Carte des Contrats de Pays – Juillet 2011

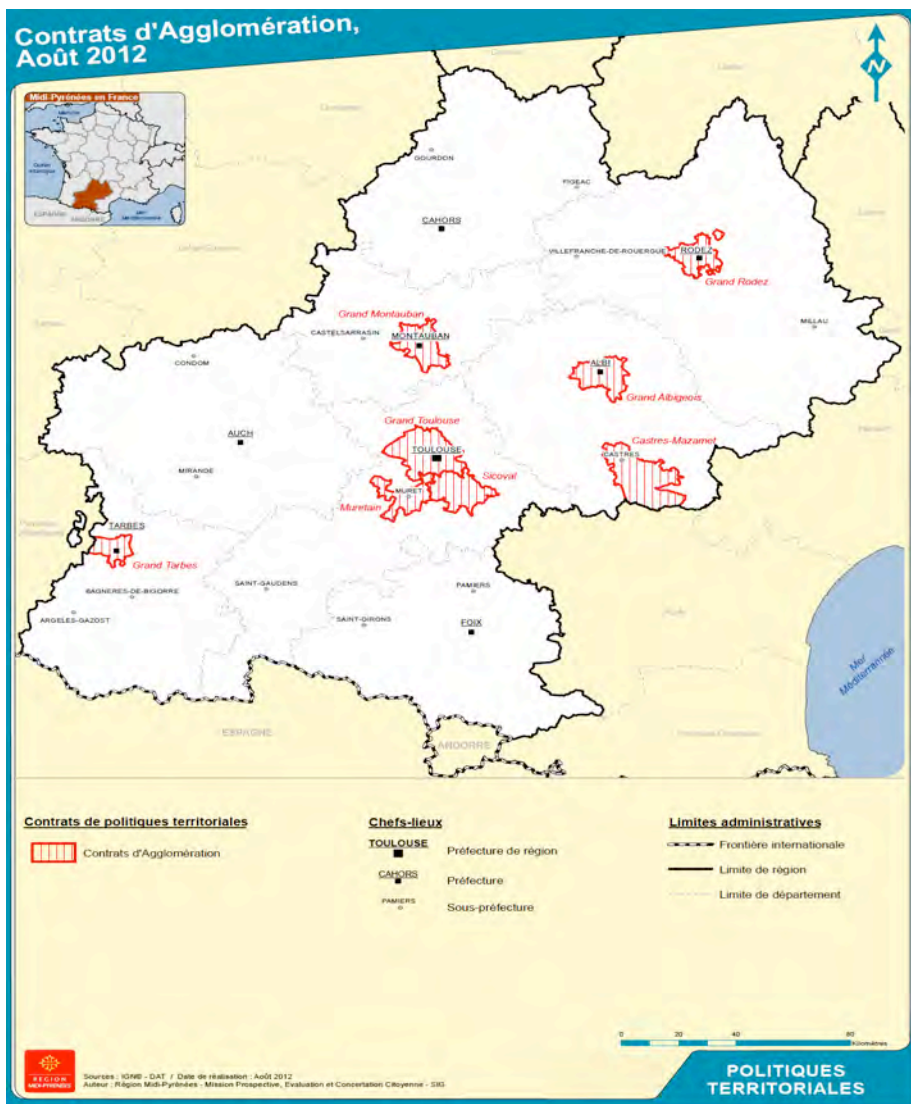
D / Carte des Parcs Naturels Régionaux, Midi-Pyrénées – avril 2011

### **ANNEXE 2 :**

Déclaration du Conseil Economique et Social Régional et des Conseils de Développement des Pays et Agglomérations de Midi-Pyrénées, présents lors du 1<sup>er</sup> forum de la Démocratie participative dans les territoires des Midi-Pyrénées – Albi le 30 Juin 2004



## ANNEXE 1 : A / Carte des contrats d'Agglomération – août 2012

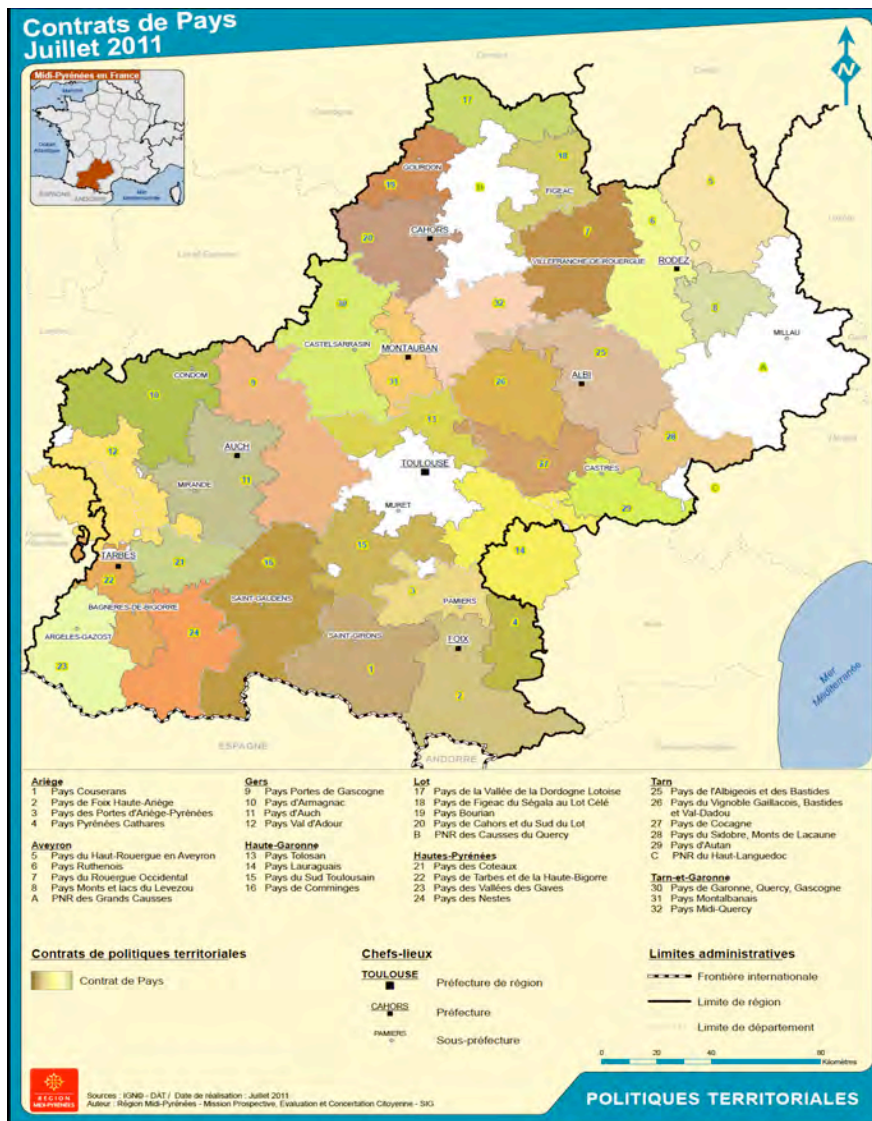


Conseil Economique, Social et Environnemental Régional de Midi-Pyrénées  
Assemblée Plénière du 26 mars 2013

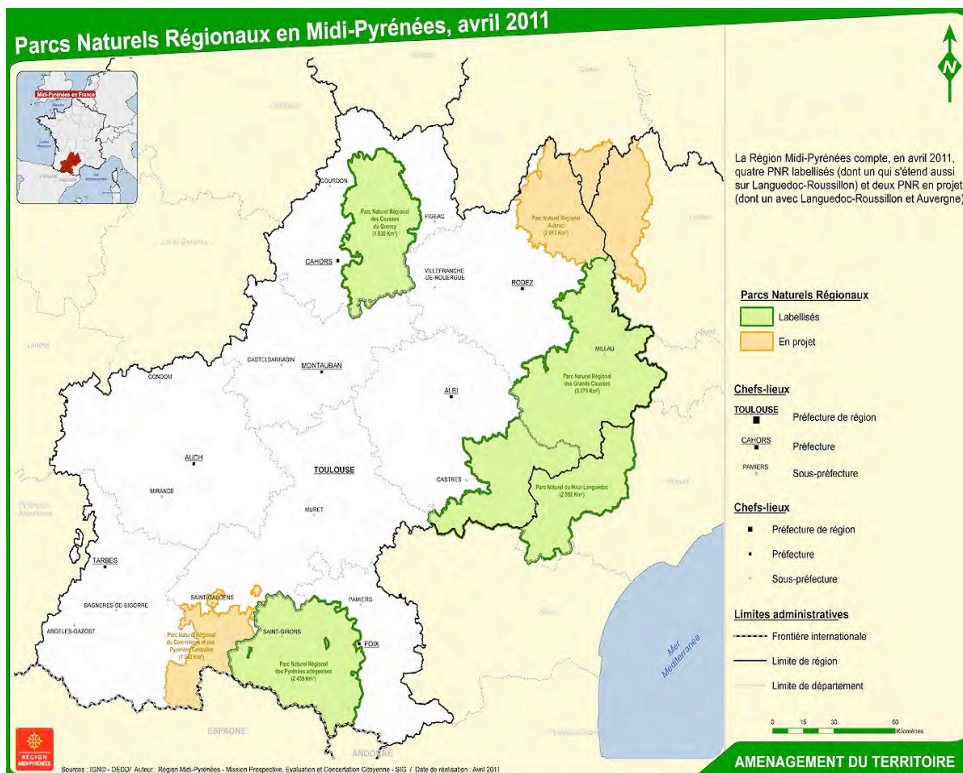
## B / Carte des GAL LEADER 2007-2013



## C / Carte des Contrats de Pays – Juillet 2011



## D / Carte des Parcs Naturels Régionaux, Midi-Pyrénées – avril 2011





## ANNEXE 2 :



**1<sup>er</sup> forum** de la démocratie participative  
dans les territoires de Midi-Pyrénées  
**30 juin 2004**  
Ecole des Mines d'Albi-Carmaux

DÉCLARATION DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL  
REGIONAL ET DES CONSEILS DE DÉVELOPPEMENT DES PAYS  
ET AGGLOMÉRATIONS DE MIDI-PYRÉNÉES PRÉSENTS LORS DU  
1<sup>ER</sup> FORUM DE LA DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE DANS LES  
TERRITOIRES DE MIDI-PYRÉNÉES  
- ALBI LE 30 JUIN 2004 -

Depuis la promulgation des lois et décrets prévoyant les pays et les agglomérations (articles 25 et 26 de la loi du 25 juin 1999 - décret de septembre 2000) et la création en leur sein des conseils de développement, les représentants des milieux économiques, sociaux associatifs et culturels se sont engagés avec conviction dans ces nouvelles structures partenariales.

.../...

.../...

L'article 95 de la loi du 3 juillet 2003, a confirmé la politique des pays, leurs critères de reconnaissance, notamment la nécessaire solidarité rural-urbain, l'obligation de créer des conseils de développement, l'élaboration d'une charte de développement durable du territoire.

**Aujourd'hui le cadre législatif est stabilisé et confirmé, la politique des pays et des agglomérations est reconnue.**

Le Conseil Economique et Social de Midi-Pyrénées et les conseils de développement des pays et des agglomérations réunis, à Albi le 30 juin 2004, pour le 1<sup>er</sup> Forum de la démocratie participative dans les territoires de Midi-Pyrénées, rappellent :

- leur intérêt et leur attachement à ces politiques publiques innovantes dont le succès en Midi-Pyrénées doit être souligné,
- la qualité reconnue de l'investissement des acteurs et représentants socio-économiques et associatifs au sein des conseils de développement, notamment pour l'élaboration des chartes de pays et d'agglomérations,
- leur volonté, dans le cadre des fonctions de conseil et d'interface avec la population que leur confèrent la loi, de pérenniser l'émergence de cette démocratie participative fondée sur le dialogue et le respect de la légitimité de tous les acteurs des territoires dans les pays, les agglomérations, mais aussi dans les Parcs Naturels Régionaux à l'exemple de celui des Causses du Quercy.

.../...

.../...

En conséquence, ils souhaitent aujourd'hui :

1/ que les élus reconnaissent le rôle et les compétences des conseils de développement,

2/ que des moyens soient accordés aux conseils de développement pour améliorer leur fonctionnement, la présence des femmes et des jeunes, assurer leurs missions par la formation de leurs membres et un rendu citoyen de leurs travaux ;

3/ que les conseils de développement puissent, à l'exemple du CESR, être saisis par les élus ou exercer le droit de saisine sur les problèmes concernant leurs territoires ;

4/ que des moyens humains renforcent les potentiels et les capacités d'analyse des acteurs du développement,

5/ que les engagements financiers du Contrat de Plan en faveur des politiques territoriales soient respectés par tous les partenaires et que leurs modalités de mise en œuvre permettent de conserver toute la cohérence des projets de territoire ;

6/ que dans le cadre des réflexions en cours sur l'avenir des Contrats de Plan soit privilégiées les politiques de territoires, celles des pays, des agglomérations et des Parcs Naturels, avec les conseils de développement,

.../...

.../...

Ils demandent par ailleurs à l'Etat, à Monsieur le Préfet de Région, d'appliquer les lois de la République pour tous les territoires sollicitant, à juste titre, leur reconnaissance et notamment ceux du Pays Ruthénois et du Pays Quercy Rouergue dont les dossiers, finalisés de longue date, sont bloqués sans motif légitime.

Ils invitent enfin le Conseil Régional à organiser dès 2005 des Etats Généraux des Territoires de Midi-Pyrénées associant les élus et les acteurs économiques, sociaux, culturels et associatifs du développement régional et à initier la nécessaire élaboration d'un schéma régional d'aménagement et de développement du territoire.

**Pour favoriser et suivre ces politiques, le Conseil Economique et Social et les conseils de développement décident, en ce qui les concerne, de créer la Conférence Régionale des Conseils de Développement des Territoires de Midi-Pyrénées, permettant de travailler en réseau et d'échanger les expériences.**



**CONSEILS DE DEVELOPPEMENT  
DES PAYS ET AGGLOMERATIONS DE  
MIDI-PYRENEES**

## **EXPLICATIONS DE VOTE**

- Monsieur Roger Pierre LEMOUZY  
Au nom de la CGT
- Monsieur Serge CAMBOU  
Au nom de Force Ouvrière
- Monsieur Christian DUBOST  
Au nom du 1<sup>er</sup> Collège
- Monsieur Jean-Marie BELIN
- Madame Pascale MAHE  
Au nom du groupe associations
- Monsieur Francis LAYSSAC  
Au nom de la CFDT
- Monsieur Christian TERRANCLE  
Au nom de la Coordination Syndicale Solidaires en Midi-Pyrénées
- Monsieur Patrick de PERIGNON  
Au nom de la Coordination Rurale



## **Intervention de Monsieur Roger Pierre LEMOUZY Au nom de la CGT**

Monsieur le représentant du SGAR,  
Monsieur le Président du CESER,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers,  
Mesdames et Messieurs,  
Chères et chers collègues,

Cet avis sur l'avenir des politiques territoriales dans notre région se situe dans un contexte économique et social dégradé, avec plus de 10% de privés d'emploi en région et plus de 14% de la population de la région Midi-Pyrénées vivant sous le seuil de pauvreté.

En même temps, nous sommes en pleine préparation du CPER 2014/2020, qui va déterminer des orientations politiques pour notre région, et, la future loi sur l'acte III de la décentralisation, qui va modifier l'intervention des collectivités territoriales.

Depuis des années, les politiques publiques « correctrices » des inégalités sociales et territoriales ont été essentiellement axées sur l'encouragement au développement et à la compétition entre territoires.

Les pôles de compétitivité pénalisent les territoires environnants en siphonnant les activités et donc l'emploi, en confortant des territoires déjà favorisés, alors que les plus fragilisés ne bénéficient plus des effets redistributifs des politiques antérieures.

Permettez-moi de donner la définition du territoire pour éviter de faux débats : « le territoire : espace géographique dont les frontières, les périmètres ne sont pas immuables ; dans lequel vivent et travaillent des femmes et des hommes, où s'organisent les rapports sociaux et les forces productives sous l'influence de multiples acteurs. »

De ce fait, les politiques territoriales de la région peuvent s'orienter vers un accompagnement de la crise systémique ou en rupture, en construisant des projets de territoire à partir des préoccupations et des aspirations des populations.

Pour la CGT, les acteurs et décideurs du territoire doivent répondre aux attentes des citoyens qui, pour la majorité d'entre eux, restent vivre et travailler au pays.

Pour le groupe CGT, cet avis préconise une réelle avancée sur 3 piliers, la proximité avec un projet de territoire structurant, la démocratie sociale avec une meilleure gouvernance, et la non concurrence des territoires entre eux en partant du local au global.

Pour le premier pilier, l'avis indique, je cite : « de ce fait, c'est la mobilisation locale et le projet qui doivent déterminer le territoire et non l'inverse ».

Nous sommes bien dans la construction démocratique du projet de territoire.

Par contre la CGT s'inquiète de la construction de territoires de projets qui, à notre avis, s'inscrit dans une logique purement financière.

Dans le document du CESER, le lien entre l'aire urbaine et rurale est évoqué, je cite : « l'intégration des problématiques urbaines et rurales locales dans un seul et même projet de territoire, une seule et même convention territoriale, un seul et même contrat de développement territorial ».



La CGT approuve cette affirmation forte qui lie l'urbain et le rural.

Le CESER maintient que la référence zone d'emploi doit rester fondamentale. C'est nécessaire pour le maintien des capacités de la Région, en assurant la solidarité entre territoires urbains et ruraux, à qualifier un territoire pour prendre en compte les enjeux liés à l'emploi, à l'évolution des services publics et à l'aménagement de l'espace.

Le groupe CGT se félicite de ce passage qui préconise la construction de projet axé autour d'une politique industrielle en lien avec le développement des services publics.

Pour la CGT, un territoire qui vit économiquement et socialement, n'est pas un territoire dépeuplé ne proposant que des emplois précaires.

Dans le cadre de la gouvernance, la CGT soutient la proposition de création d'un Conseil de Développement d'Action Locale (CODAL) et affirme la nécessité de mettre en place un statut de l' élu et du mandataire. Je ne résiste pas à l'envie de vous citer ce passage : « la participation de représentants de la société civile à la vie publique passe en effet par des nouveaux droits notamment en matière d'autorisation d'absence, d'indemnisation, d'assurance et de formation ».

La CGT n'approuve pas les Partenariats Public-Privé ; les collectivités, pour celles qui s'y sont engagées, sont aujourd'hui en très grande difficulté.

Le groupe CGT est très préoccupé par l'acte III de la décentralisation. Ce que l'on n'évoque pas au travers de sa mise en place, c'est la MAP (Modernisation de l'Action Publique), au nom de laquelle est mis en place la réduction des dépenses publiques au détriment des populations et notamment des salariés.

Aux 50 milliards d'économies prévues par la loi de programmation des finances publiques 2013/2017, le gouvernement vient d'ajouter 10 milliards supplémentaires.

Ces réductions budgétaires vont affecter tous les acteurs publics. D'ores et déjà, les dotations d'Etat aux collectivités locales seront amputées de 3 milliards supplémentaires pour les années 2014 et 2015, soit au total 6 milliards.

Ces baisses handicaperont leurs capacités d'investissement et de déploiement de politiques et de services publics de proximité.

La métropolisation, c'est l'organisation du territoire concentré en matière économique, administrative et politique. C'est la mise en concurrence des territoires de notre région.

L'avis propose un réseau métropolitain régional, qui indique et suppose un réseau de villes. C'est bien antagonique avec la future loi sur l'acte III de la décentralisation.

La CGT ne rejette pas la décentralisation, mais alerte contre toute forme de régionalisme qui exacerberait la concurrence entre territoires.

La CGT propose de revisiter cet avis du CESER une fois la loi votée et appliquée, afin de diagnostiquer comment cette déstructuration institutionnelle et ses effets sur les politiques territoriales sauront apporter la réponse qui convient aux besoins et aux attentes des populations.

La CGT reste à ce sujet très dubitative.

Dans l'avis, comme je l'ai précisé, il y a des avancées, par conséquent, la CGT votera l'avis.

**Intervention de Monsieur Serge CAMBOU**  
**Au nom de Force Ouvrière**

Monsieur le représentant du Président du Conseil Régional,  
Monsieur le représentant du Préfet,  
Monsieur le Président du CESER,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers,  
Mesdames et Messieurs,

Comme le souligne le projet d'avis dans sa partie diagnostic, FORCE OUVRIERE soutient le bien-fondé de l'aménagement et du développement durable des territoires en Midi-Pyrénées indispensable à la Cohésion Economique, Sociale et Territoriale de la Région.

Ces politiques territoriales ont fait leurs preuves et doivent donc être poursuivies et renforcées.

FORCE OUVRIERE soutient les préconisations suivantes :

- L'accompagnement de l'évolution des territoires de projets,
- L'émergence de programmes de développement local plus qualitatifs et plus sélectifs,
- La réhabilitation de la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT).

En revanche, FORCE OUVRIERE reste plus réservé quant à la mobilisation des acteurs économiques dans le cadre des partenariats « Public/Privé ».

C'est bien à partir de ces principes et avec pour objectif la cohésion économique et territoriale que FORCE OUVRIERE demande au Conseil Régional de poursuivre son action territoriale.

FORCE OUVRIERE soutient le renforcement de l'action territoriale en Midi-Pyrénées notamment selon les 6 propositions énumérées par le Projet d'Avis en restant, comme nous venons de l'indiquer plus haut, très circonspects sur les partenariats « Public/Privé » qui entraînent très souvent les Collectivités à des endettements démesurés faisant peser sur les contribuables, une pression fiscale importante.

FORCE OUVRIERE soutient la nécessité d'une solidarité entre territoires urbains et ruraux ainsi que la nécessité de redimensionner les territoires pour mieux prendre en compte les enjeux liés à l'Emploi, aux Services Publics et à l'aménagement de l'espace.

Cette approche qui intègre les préoccupations économiques et sociales doit également prendre en compte le développement durable des territoires.

En conclusion, FORCE OUVRIERE partage en très grande partie les préconisations du projet d'avis et le votera.

## **Intervention de Monsieur Christian DUBOST**

### **Au nom du 1<sup>er</sup> collègue**

Monsieur le représentant du Président du Conseil Régional,  
Monsieur le représentant du Préfet,  
Monsieur le Président du CESER,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers,  
Mesdames et Messieurs,  
Chers collègues,

Le 1<sup>er</sup> collègue votera cet avis sympathique, mais sans véritable enthousiasme.

Nous voterons l'avis car nous partageons ses 6 propositions, même si l'on peut parfois regretter la timidité de certaines d'entre elles. Je pense par exemple au nécessaire redimensionnement des territoires de projets, pour lequel le CESER aurait pu aller plus loin, en affirmant la nécessaire coïncidence entre les territoires et un ou plusieurs périmètres d'intercommunalités.

Nous espérons tous que la CRADT se réunira enfin, car notre région, comme d'autres d'ailleurs, souffre d'un manque de dialogue et d'articulation des politiques publiques.

Une des propositions phare de l'avis est bien la prise en compte du fait urbain à l'échelle régionale : penser le développement urbain non pas ville par ville, mais en réseau, et dans l'intérêt collectif est réellement novateur. Ceci étant, cet avis modeste, qui a le mérite de bien s'intégrer dans les compétences du CESER et de ne pas imaginer que notre assemblée a des compétences législatives, manque parfois tout de même de souffle.

Il y manque par exemple une critique des attermolements en matière de stabilisation de la carte intercommunale, qui aurait du être arrêtée dans chaque département fin 2012.

Il y manque aussi une affirmation forte de la société civile sur l'impérieuse nécessité de réduire le millefeuille public, où toutes les collectivités ont compétence sur tout et de rompre le flou avec cet état de fait qui nous semble nuire à la compétitivité des entreprises.

Je vous remercie de votre attention.

## **Intervention de Monsieur Jean-Marie BELIN**

Monsieur le représentant du Président du Conseil Régional,  
Monsieur le représentant du Préfet,  
Monsieur le Président du CESER,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers,  
Mesdames et Messieurs,

D'abord, je ferai une petite remarque sur un point de détail, il est vrai que cet avis aurait probablement gagné à avoir en plus, je trouve que c'est un petit manque et Patrick KIRCHNER me pardonnera cette demande, un bilan des conseils de développement tel qu'ils fonctionnent aujourd'hui.

Il y a deux aspects qui m'amènent, à regret, à ne pas pouvoir voter en faveur de l'adoption de cet avis.

Le premier est d'ordre général. Ce texte est souvent dans la philosophie de la coordination des territoires, en dehors, presque au détriment, d'une conception générale de la cohésion d'un territoire plus vaste, un peu oublié dans cette rédaction, celui de l'ensemble de la région. L'addition des territoires bien administrés, conduits et gérés, tels qu'ils sont décrits ici, ne provoque pas, par génération spontanée, une bonne cohésion d'un ensemble régional homogène !

L'agglomération toulousaine en apporte quelques exemples... Je sais bien qu'il reviendra in fine à la Région de veiller à ne pas créer de déséquilibres, mais une note, un ou deux paragraphes dans ce sens, auraient clarifié notre position et ouvert davantage notre contribution. Si cela va sans dire, dans ce domaine là, cela va encore infiniment mieux en le disant.

Le second aspect qui m'amène à ne pas pouvoir voter cet avis, est pour moi une question de principe. La seconde proposition crée de nouveaux droits. Ils ne sont pas évalués, quantifiés ou estimés. Plus grave à mon sens, on ne dit pas avec quelle ressource, ni à la charge de qui, au détriment de quel budget ; ou s'il faut encore augmenter la charge fiscale. Il aurait été plus responsable, et même obligatoire, de préciser avec quelle ressource cette nouvelle dépense supplémentaire serait financée.

Pour ces deux raisons, et notamment pour ne pas avoir à voter une nouvelle augmentation de nos impôts, je m'abstiendrai au moment du vote.



**Intervention de Madame Pascale MAHE**  
**Au nom du groupe associations**

Monsieur le représentant du Président du Conseil Régional,  
Monsieur le représentant du Préfet,  
Monsieur le Président du CESER,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers,  
Mesdames et Messieurs,

Ce projet d'avis sur l'avenir des politiques territoriales renforce les positions connues et exprimées du CESER à de nombreuses reprises en faveur de politiques régionales, qui s'appuient sur les territoires de projet en suscitant la mobilisation des acteurs locaux et de l'ensemble du corps social. Il insiste sur le bien-fondé d'un projet de développement à la fois endogène et intégrant des problématiques larges et fondamentales, selon les principes du développement durable (par exemple, le portage des Plans Climats territoriaux). Il dénonce les effets négatifs de la métropolisation et plaide pour un rééquilibrage entre l'urbain et le rural par la cohésion territoriale.

Dans sa deuxième partie, faisant le bilan des politiques territoriales de la région, le projet d'avis acte bien de l'engagement constant de la Région en faveur de l'action partenariale dans les territoires, mais il pointe également les limites du soutien régional, notamment en termes d'autonomie laissée aux territoires pour construire leur projet, quelque peu corseté par les thématiques fléchées en lien avec les politiques sectorielles du Conseil Régional.

Ce que nous retenons du chapitre 4 sur les propositions :

Le groupe Associations partage les orientations de l'avis qui propose des pistes innovantes pour une bonne articulation entre un projet régional affirmé et des territoires confortés dans leur démarche partenariale et ascendante. L'avis met également en garde contre les faux débats contre-productifs de la supposée opposition urbain/rural ou de la soi-disant nécessaire économie d'échelle, ou masse critique pour les projets de développement.

Ainsi, au nom de la simplification administrative et de la concentration des moyens nous éviterions les méfaits du saupoudrage. Or, à l'instar de l'avis, nous observons que les projets émanant des territoires, s'ils sont souvent petits par leur ampleur économique, sont aussi souvent innovants sur le plan organisationnel, social, culturel et environnemental.

La proposition 1 « conforter l'assise des territoires de projet » part du constat qu'actuellement les territoires, PNR et Pays surtout, restent des acteurs relativement faibles, car ils n'ont finalement pas de grande capacité d'actions ni de formes juridiques fortes, contrairement aux agglomérations. En proposant d'articuler les deux outils, Pays et SCOT, autour d'une charte de territoire fixant le projet à long terme et qui constituerait également le document d'orientation du SCOT, cela permet de combiner les atouts du SCOT en termes d'opérationnalité et du Pays en termes de démocratie participative avec le Conseil de développement.

La proposition 2 « améliorer la gouvernance des projets de territoire » est à notre sens la mesure phare de l'avis. Il s'agit de la création des CODAL, construits à l'image des GAL, mais qui seraient généralisés à tous les territoires de projet.

Composés d'acteurs économiques, sociaux et associatifs locaux pour au moins 50 %, tout ou partie issus du Conseil de développement, ils deviennent le véritable organe de décision et de gestion des financements.

Une condition nécessaire au bon fonctionnement du CODAL est bien inscrite dans l'avis, il s'agit de la mise en place d'un statut de l'élu ou mandataire social avec des nouveaux droits, notamment en matière d'autorisation d'absence, vous savez que les réunions se font généralement en journée, des indemnisations, des assurances, des formations. Vous comprendrez aisément que cette reconnaissance du mandat d'association, que nous demandons depuis si longtemps, est pour nous essentielle.

La proposition 3 « promouvoir le redimensionnement des territoires de projet » réaffirme l'importance de la mobilisation sur un projet. C'est en effet pour nous primordial, car comme le souligne Georges Gontcharoff, administrateur de l'ADELS que nous avons auditionné, il n'y a pas de territoire sans projet des acteurs qui les habitent. Ensuite, il faut travailler avec pragmatisme et rechercher la plus grande correspondance avec les outils déjà identifiés, SCOT, territoires Leader, sans oublier les principes fondamentaux ; à savoir la solidarité urbain/rural, la référence aux zones d'emploi, la mixité sociale, la préservation de l'environnement.

La proposition 4 « favoriser une approche intégrée du développement » s'appuie sur les fondements du développement local en associant étroitement décideurs, gestionnaires et citoyens. Or, cette approche qui selon nous est gage d'efficacité par une meilleure adaptation aux nouveaux enjeux et aux difficultés rencontrées est encore trop timide en Midi-Pyrénées. Comme l'indique l'avis, notre Région finance les conventions territoriales sur la base de thématiques fléchées qui alourdissent les procédures et peuvent laisser moins de place à une approche intégrée du projet.

Le groupe Associations considère que les dispositifs actuels ne favorisent pas la mobilisation de la société locale d'où l'importance de la réactivation de la CRADT que nous verrons en proposition 6. Mais surtout, le soutien à une approche intégrée de l'aménagement et du développement des territoires implique, comme le dit l'avis, un élargissement des financements européens et nationaux dédiés au développement local et pour la Région une augmentation significative du fonds régional des politiques territoriales sous la forme d'enveloppes globales gérées par les CODAL.

La proposition 5 « prendre en compte le fait urbain à l'échelle régionale » part du constat de l'incapacité des politiques publiques à tous les niveaux d'échelle à atténuer les effets négatifs de la métropolisation. Afin de dépasser l'opposition urbain/rural, l'avis propose un seul contrat territorial aggro/rural, pas d'agglo « offshore » et pas de pays sans villes. Le groupe soutient cette proposition. Là encore, cette orientation passe par une reconnaissance et un renforcement du rôle majeur des territoires de projet dans la construction d'un réseau métropolitain régional.

S'agissant enfin de la proposition 6, il nous paraît en effet tout à fait judicieux de réactiver la CRADT, plus riche dans sa composition que les autres instances qui se limitent souvent à un comité des financeurs.

En conclusion, le groupe Associations approuve le travail d'analyse et de réflexion de cet avis et salue l'ambition des propositions particulièrement constructives et de nature à modifier en profondeur l'action partenariale entre l'institution régionale et les territoires de projet. Le groupe Associations votera donc cet avis. Merci.

## **Intervention de Monsieur Francis LAYSSAC**

### **Au nom de la CFDT**

Monsieur le Représentant de l'Etat,  
Monsieur le Président du CESER,  
Mesdames les Conseillères et Messieurs les Conseillers,  
Mesdames et Messieurs,

Le projet d'avis soumis à notre assemblée peut donner l'impression d'arriver trop tôt par rapport au projet de loi sur l'acte 3 de la décentralisation présenté par le gouvernement et qui ne devrait être adopté qu'en fin d'année 2013, par rapport aux orientations générales des futurs contrats 2014-2020 entre l'Etat, les Régions et les Collectivités Territoriales, sont encore très floues. C'est malgré tout une opportunité pour notre assemblée d'exprimer ses souhaits par rapport à la future étape de la décentralisation et la programmation 2014-2020.

Pour la CFDT, en tentant d'organiser des coopérations entre des territoires inégalement dotés sans conférer à l'Etat un véritable rôle d'arbitre et en oubliant les autres acteurs de l'économie et de la société, le projet de loi de décentralisation risque de faillir aux ambitions affichées.

La CFDT, attend plus d'équité et de courage politique face aux difficultés budgétaires et organisationnelles que pose le « millefeuille » territorial. La CFDT attend plus de démocratie car, une fois de plus, le projet de loi prévoit de décentraliser les pouvoirs sans décentraliser les contre-pouvoirs.

Il est grand temps d'élire les délégués intercommunaux au suffrage universel direct, de donner aux régions des compétences générales et un pouvoir prescriptif à ses divers plans et schémas, grand temps que la décentralisation soit synonyme de rapprochement des citoyens des lieux de décision.

L'avis qui nous est présenté s'appuie sur un état des lieux solide et une bonne analyse des relations entre la métropole et le reste de la région.

Mais, pour la CFDT, le suivi et le bilan des différentes politiques territoriales menées par la région Midi-Pyrénées depuis des années doivent être plus transparents au risque de suspecter ces politiques de clientélisme.

La plupart des propositions contenues dans l'avis du CESER visent à renforcer l'implication de la société civile dans l'aménagement et le développement de leur territoire et particulièrement de leur bassin d'emploi mais aussi à améliorer le rapprochement du citoyen avec l'institution du Conseil Régional.

Ces orientations nous conviennent, la CFDT votera l'avis.

**Intervention de Monsieur Christian TERRANCLE**  
**Au nom de la Coordination Syndicale**  
**Solidaires en Midi-Pyrénées**

Monsieur le Représentant de l'Etat,  
Monsieur le Président du CESER,  
Mesdames les Conseillères et Messieurs les Conseillers,  
Mesdames et Messieurs,

Notre intervention sera brève pour expliquer en quelques lignes notre vote à venir.

Depuis des mois, notamment dans la commission, ayant travaillé sur ce projet d'avis, nous avons émis des réserves sur la méthode et le calendrier mais surtout sur la déconnexion avec les avant-projets et maintenant le projet de loi sur la décentralisation.

On aura beau, sur ce dernier point, nous avoir dit qu'un CESER n'allait pas arrêter toutes ses réflexions à chaque projet de loi, nous continuons à penser que cette réponse ne tient pas au regard des enjeux et conséquences de cette future loi sur les problématiques abordées par cet avis. Au demeurant, nous constatons que plusieurs CESER ont produit des avis sur l'acte III de la décentralisation quand bien même il n'était pas encore finalisé.

Quel que soit le regard que l'on porte sur son contenu à ce stade, et nous sommes à Solidaires particulièrement attentifs notamment à ses conséquences sur les salarié-e-s, les services publics et l'unité du territoire national sur des valeurs qui ne peuvent qu'être communes et non concurrentielles, ce projet d'avis est fatalement percuté par l'acte III de la décentralisation et le situe, de fait, plus ou moins « hors sol ».

Cela n'enlève rien au travail accompli par toutes et tous, ni à la pertinence des analyses et de certaines propositions de ce projet d'avis. Mais nos réserves de forme et de fond nous conduisent à nous abstenir de le voter.



## **Intervention de Monsieur Patrick de PERIGNON Au nom de La Coordination Rurale**

Monsieur le représentant du Président du Conseil Régional,  
Monsieur le représentant du Préfet,  
Monsieur le Président du CESER,  
Mesdames et Messieurs les Conseillers,  
Mesdames et Messieurs,

Il est difficile de ne pas reconnaître le travail complexe réalisé pour l'élaboration de cet avis sur l'avenir des politiques territoriales.

Avis qui, au-delà de l'organisation et de l'existence des différentes collectivités, traite de nombreux sujets que sont l'organisation et l'aménagement des territoires, la place de l'agriculture ainsi que la pertinence et la rationalisation des projets.

Cet avis pose les bonnes questions. Notre approche en sera différente si notre réflexion est rurale ou urbaine.

Il est cependant dommage, voire regrettable, que certaines incohérences de l'acte III de la décentralisation ne soient pas évoquées.

Par exemple, il y a dans cet acte la volonté de clarifier les compétences des différentes collectivités tout en maintenant la clause générale des compétences : c'est un paradoxe.

Pourquoi rajouter des structures alors que les SCOTS bien réfléchis doivent ou devraient être les bases territoriales de développement des projets ; des territoires de projets qui bien entendu ne doivent pas se replier sur eux-mêmes.

Cet avis manque de lisibilité voire de dynamisme.

La coordination Rurale pensait voter contre cet avis.

Vu le travail accompli et considérant que les bases de réflexion sont bien posées, la Coordination Rurale s'abstiendra.



