

AUVERGNE – Rhône-Alpes*

Conseil économique, social et environnemental régional

**Aménagement et développement
durable du territoire
Création des contrats
d'aménagement intercommunal**

**Aménagement et développement durable
du territoire
Création des contrats d'aménagement
intercommunal**

Rapporteur

M. Jean-Marc BAILLY

Président de la commission n° 4 « Territoires, transport et numérique »

Avis n° 2016-03

12 Avril 2016

Le CESER en quelques mots...

Le Code Général des collectivités territoriales précise en son article L 4134-1 :

« Le conseil économique, social et environnemental régional est, auprès du conseil régional et du président du conseil régional, une assemblée consultative.

Il a pour mission **d'informer le conseil régional** sur les enjeux et conséquences économiques, sociaux et environnementaux des politiques régionales, de **participer aux consultations** organisées à l'échelle régionale, ainsi que de **contribuer à des évaluations** et à un suivi des **politiques publiques régionales**. »

Le CESER est l'assemblée consultative, représentative de la vie économique, sociale et environnementale de la région. Elle émet des **avis** (saisines) et **contributions** (autosaisines).

Expression de la société civile organisée dans toute sa diversité, les propositions du CESER éclairent les choix des décideurs régionaux.

Ainsi, le CESER concourt à l'administration de la région aux côtés du Conseil régional et de son Président.

Vous souhaitez suivre l'actualité du CESER Auvergne-Rhône-Alpes,
inscrivez-vous à la lettre.ceser@auvergnerhonealpes.eu
ou
retrouvez les informations sur
le site internet de la Région Auvergne-Rhône-Alpes :
www.auvergnerhonealpes.eu/ceser

Cet avis a été adopté à l'unanimité
par le Conseil économique, social et environnemental régional Auvergne-Rhône-Alpes
lors de son Assemblée plénière du 12 avril 2016.

Le CESER est sollicité en urgence pour avis sur un projet de délibération-cadre proposant le remplacement des contrats Auvergne plus et des contrats de développement durable Rhône-Alpes par des contrats d'aménagement intercommunal.

L'Exécutif part d'un double constat :

- la réforme territoriale qui tend à élargir considérablement le périmètre et les compétences des intercommunalités,
- une lourdeur des procédures constatées en Rhône-Alpes.

Il propose dès lors une nouvelle formule de contrats :

- concentrant les crédits régionaux vers l'accompagnement de projets d'investissement portés par un ou plusieurs EPCI et non plus par des syndicats mixtes,
- supprimant progressivement les dépenses de fonctionnement des contrats, en excluant notamment le financement des postes d'animation.

LE CESER AUVERGNE - RHONE-ALPES CONSIDERE QU'UN AVIS CIRCONSTANCIE DE L'ASSEMBLEE REPRESENTANT LA SOCIETE CIVILE ORGANISEE NECESSITE UNE ANTICIPATION

S'agissant d'une délibération-cadre qui doit marquer une évolution majeure au sein de la compétence d'aménagement du territoire dont la Région est chef de file, le CESER aurait apprécié d'être sollicité avec une anticipation suffisante pour lui permettre de rendre son avis.

Il regrette de ne pas disposer d'éléments précis d'appréciation et de ne pas avoir pu échanger sur ce dossier avec l'Exécutif, ni avec les élus et les représentants locaux de la société civile

Le présent avis doit donc être considéré comme un positionnement d'étape, dans l'attente de ces informations, qu'il sollicite avec des délais acceptables pour fonder un avis complémentaire préalable aux délibérations ultérieures annoncées avant mise en œuvre effective. Le présent document n'a pu être élaboré que grâce à l'expérience et aux travaux des deux CESER depuis 20 ans, ainsi qu'au retour d'expérience des conseillers acteurs dans les procédures contractuelles locales.

LE CESER CONSTATE L'ATTACHEMENT FORT ET ANCIEN DE SES DEUX COMPOSANTES FUSIONNEES (AUVERGNE ET RHONE-ALPES) A UNE POLITIQUE CONTRACTUELLE DYNAMIQUE POUR CREER DE LA RICHESSE SUR L'ENSEMBLE DES TERRITOIRES

- En Auvergne, depuis 2005, se succèdent trois générations de contrats Auvergne + passés entre la Région, les Pays, leurs EPCI et les Conseils de développement. Ces contrats assurent le financement des projets de territoire portés par les Pays et de l'ingénierie associée. La 3^e génération de contrats vient d'être engagée pour la période 2015 – 2018. Elle prend en considération notamment les orientations du SRADDT actualisées en juillet 2014, articulées autour des quatre défis de la transition écologique et énergétique, de l'ambition numérique, de l'attractivité et de la gouvernance. L'ex CESER Auvergne en a souligné l'intérêt en septembre 2014.

- En Rhône-Alpes, une politique contractuelle entre la Région et de larges territoires de projets est apparue dès 1992, longtemps avant la politique nationale des Pays. Dès l'origine, l'ex CESER Rhône-Alpes en a souligné l'intérêt pour rompre avec une logique de guichet génératrice de complexité et de pression fiscale. L'ex CESER s'est exprimé à maintes reprises sur ce sujet, notamment à travers différents avis et contributions en juin 2000, mars 2003, mars 2006, septembre 2008, décembre 2011, mars 2012 et juin 2014. En 2012, il soulignait l'impératif de « la construction par les acteurs locaux, dans une logique ascendante, de projets partagés, centrés sur des objectifs clairs, en nombre limité, avec un effet levier sur les tendances lourdes. » Il insistait sur les clés du succès : la motivation et l'esprit d'ouverture des partenaires ; l'adaptation des procédures aux projets et pas l'inverse, de façon à toujours stimuler la recherche de créativité et de réelle valeur ajoutée. L'ex CESER constatait alors le sentiment de nombreux élus locaux de procédures lourdes nuisibles à leur compréhension, à l'implication des élus et à la démocratie locale.

Selon l'ex CESER Rhône-Alpes ¹ « En Rhône-Alpes on assiste à une prolifération de projets de territoire qui ont tous été portés avec une justification propre. Mais l'analyse conduite à partir d'une grande variété d'exemples montre combien ces projets ne font guère système. De cet ensemble disparate, il ressort assez peu de gestion de l'organisation des territoires c'est-à-dire de management territorial. Dans le contexte de la compétition internationale, cette prolifération est de nature à priver d'une valeur ajoutée le développement de Rhône-Alpes.

Les constats de foisonnement, de doublons, de superposition, de concurrence, abondent, alors qu'on attend gestion, gouvernance, pilotage, projet, développement, optimisation, transversalité, subsidiarité et par conséquent efficacité et efficience. ».

Le CESER Auvergne Rhône-Alpes note avec intérêt que le dispositif des contrats Auvergne+ présente l'avantage de s'appuyer sur un SRADDT.

AU VU DU PROJET DE DELIBERATION QUI LUI EST SOUMIS, LE CESER AUVERGNE RHONE ALPES FORMULE LES OBSERVATIONS SUIVANTES :

- 1) Il existe une impérieuse nécessité d'un diagnostic approfondi et partagé, en préalable à toute décision.**

Ceci est d'autant plus important qu'il s'agit d'harmoniser deux dispositifs assez différents.

- 2) Il importe de mettre ce dossier en perspective avec une démarche de management territorial dégageant une vision, en l'articulant au sein du futur SRADDET**

Dans la mesure où le SRADDET ne sera pas opérationnel avant 2019, il convient de considérer la période triennale annoncée pour les futurs contrats intercommunaux comme une période transitoire avec des points d'étape de concertation avec la société civile organisée.

¹ CESER, contribution « Pour un management territorial en Rhône-Alpes Quelle dynamique de projets structurant l'aménagement du territoire ? », 12/12/2011, conclusion page 31

3) Concentrer les interventions vers davantage de création de valeur et d'actions structurantes passe très souvent par des investissements immatériels porteurs d'avenir qui ne devront pas être considérés de façon strictement comptable comme des dépenses de fonctionnement

L'expérience montre que les contrats de qualité sont ceux qui ont pu faire émerger des actions collectives, beaucoup plus que ceux intervenant pour cofinancer des équipements trop souvent d'intérêt strictement local, et non structurant.

La plus value de la Région réside dans la vision d'ensemble qu'elle apporte et son rôle de péréquation.

4) Le CESER souhaite que la Région veille à la préservation de capacités d'ingénierie dans les territoires les plus éloignés des centres urbains et à moindre taille critique

Il importe de valoriser les compétences locales avant d'en créer de nouvelles et de toujours faire prévaloir le principe de subsidiarité consistant à laisser agir l'acteur le mieux placé pour agir.

Le CESER attire toutefois l'attention sur le fait que ceci est plus difficile dans certains territoires à plus faible potentiel. Il convient de respecter l'égalité des chances entre territoires, et la Région ne doit donc pas y abandonner son soutien à des postes d'animation sans avoir au préalable aidé les EPCI à mutualiser les compétences des acteurs de proximité. Elle doit stimuler toutes les logiques « bottom up » permettant de mutualiser les compétences de terrain, comme l'encourageait d'ailleurs le guide des bonnes pratiques des contrats Auvergne+ 3^e génération (novembre 2014).

5) Le CESER est très attaché au respect de la démocratie locale, et au dialogue entre élus et société civile.

IL RAPPELLE QUE LE DIALOGUE DOIT DEMEURER LE PREMIER REFLEXE DE LA REGION VIS-A-VIS DES TERRITOIRES

En 2012, le CESER Rhône-Alpes soulignait qu' « il convient d'éviter à tout prix une mise sous tutelle régionale et de privilégier le dialogue à la gouvernance centralisée. ».

Il préfère des dispositifs pédagogiques et concertés plutôt que des dispositifs unilatéraux susceptibles de rompre la confiance et risquant de mettre à mal l'initiative et la création de richesse qui doivent demeurer le fondement même des contrats.

LA PRISE EN COMPTE DES REALITES DE TERRAIN PASSE PAR UNE ASSOCIATION OPTIMISEE DES ACTEURS SOCIOECONOMIQUES, NOTAMMENT A TRAVERS LES CONSEILS DE DEVELOPPEMENT

Les compétences d'ingénierie précédemment évoquées doivent être mobilisées non seulement au service des élus et de leurs projets mais aussi des représentants de la société civile organisée, laquelle doit pouvoir valoriser pleinement son expérience en son sein pour répondre au mieux aux problématiques locales.

En Auvergne comme en Rhône-Alpes, le CESER constate des efficacités différentes entre conseils de développement.

Une association à la décision des élus doit être encouragée. Il est à noter ainsi avec intérêt que les conseils de développement d'Auvergne sont cosignataires des contrats. Pour le CESER, c'est la qualité du dialogue élus/société civile qui pourra optimiser le développement local. Ceci est une affaire de volonté, même si la loi incite désormais davantage à créer des conseils de développement.

Le CESER et les Conseils de développement sont une école de penser ensemble, de faire ensemble, pour mieux vivre ensemble et grandir durablement en humanité et en démocratie.

Déclarations des groupes

Intervention de M. Alain REMUZON, au nom du collège I

Madame la Présidente, Mesdames Messieurs, Chers Collègues,

C'est la commission 4 « Territoires, Transports et Numérique » qui a travaillé sur cette saisine du président du Conseil Régional. Le travail s'est fait essentiellement grâce à l'expérience de ses membres.

Chacun des membres de cette commission a bien compris que le devoir de notre CESER était de répondre dans l'urgence à la sollicitation qui lui était faite. Toutefois, il aurait été justifié que d'une part un diagnostic précis soit à la base de cette saisine et que d'autre part plus de temps ait été donné pour une réponse approfondie et appropriée et donc conséquemment plus utile. Même si par ailleurs on peut comprendre que le temps soit utile pour atteindre l'objectif de développement des territoires il est nécessaire nous semble-t-il que la thématique fasse l'objet d'une deuxième phase de travail.

Au-delà du projet d'avis qui a été présenté et que le collège 1 peut reprendre à son compte, quelques remarques peuvent être apportées :

L'augmentation de l'investissement local entraîne la création de richesses et par conséquent la création d'emplois par les entreprises dans les territoires, c'est bien là ce que chacun recherche.

La simplification du fonctionnement et des accès plus directs à la Région, tel que cela figure dans les objectifs, répondent à une logique d'efficacité qui ne peut qu'être appréciée par les acteurs des territoires.

Si l'optimisation des dépenses de fonctionnement relatives à l'ensemble du processus doit être un souci permanent, vu des entreprises et des citoyens qui paient des impôts il est nécessaire de bien identifier les dépenses dites de fonctionnement qui sous-tendent des dépenses d'investissement et de ne pas les supprimer. On pense en particulier à tout ce qui est relatif à la formation, aux supports aux pôles de compétitivité ou autres groupements de ce genre. Ces dépenses correspondent en fait à des investissements immatériels alors qu'elles sont comptablement enregistrées en dépenses de fonctionnement.

La conduite de réduction des dépenses doit se faire avec le souci de ne pas les transférer sur d'autres postes car sinon elles devront de toutes façons être financées par l'impôt.

Il y aura lieu de ne pas supprimer des compétences qui créent de la valeur ajoutée dans les territoires.

L'avis présenté fait référence aux acteurs socio-économiques et il en est qui travaillent effectivement à l'aménagement de leurs territoires et participent grandement à leur animation économique. Ces acteurs, et nous pensons entre autres aux chambres consulaires, devraient être associés au processus en tant que support ou porteurs de projets.

De plus, il est nécessaire d'écouter et de faire confiance aux acteurs de terrain qui participent au processus, qui en ont une perception pragmatique et qui permettront de l'améliorer dans le cadre des objectifs fixés.

En remerciant à nouveau les membres de la commission 4 pour leur projet d'avis qui correspond bien aux échanges qui ont eu lieu, les membres du collège 1, sous réserve d'expression individuelle, voteront favorablement ce projet d'avis.

Merci de votre attention.

Intervention de M. Jean GUINAND, au nom de la Confédération Paysanne

Madame la Présidente, Mesdames Messieurs, Chers Collègues,

J'interviens au nom de la Confédération Paysanne.

J'ai participé activement à la construction de l'avis au sein de la commission 4 et je l'approuve totalement car il insiste sur des points essentiels.

Je voudrais appuyer plus particulièrement sur deux de ces points.

D'abord, une décision abrupte de réduction de subventions aux associations sans évaluation de l'efficacité de leurs actions, comme nous l'écrivons au point 1, je cite :

Il existe une impérieuse nécessité d'un diagnostic approfondi et partagé, en préalable à toute décision.

En effet, bien des actions qui ont été menées dans le cadre de partenariat avec la région ont transformé l'approche de nombreux citoyens sur les modes de vie, sur l'approche alimentaire, sur la sensibilisation au défi climatique qui est devant nous et sur bien des dossiers environnementaux et bien sur évidemment sur les politiques de développement rural (PNR, CDDRA, contrats Auvergne+, etc...) .Aujourd'hui tout est remis en cause sans aucun diagnostic sur les résultats obtenus mais uniquement au nom du dogmatisme de l'abaissement des coûts de fonctionnement.

Cela m'amène au deuxième point que je voudrais appuyer. Une analyse des documents comptables montre que diviser un budget en coûts de fonctionnement et coûts d'investissement est réducteur, comme il est dit au point 3 de l'avis, je cite à nouveau

Concentrer les interventions vers davantage de création de valeur et d'actions structurantes passe très souvent par des investissements immatériels porteurs d'avenir qui ne devront pas être considérés de façon strictement comptable comme des dépenses de fonctionnement.

L'expérience montre que bien des coûts comptabilisés en coûts de fonctionnement sont en réalité bien des investissements d'avenir, je ne prendrai que 2 exemples parmi de nombreux autres :

Les AMAP qui permettent une alimentation plus saine et de proximité, une passerelle entre monde urbain et monde rural, une sensibilisation à l'environnement. Cela n'aurait pas pu être construit sans réflexion, sans ingénierie et sans accompagnement.

L'installation en agriculture notamment sur des projets plus atypiques, innovants et plus résilients que les installations traditionnelles beaucoup plus impactées par les crises agricoles successives. Là aussi, cela a nécessité beaucoup d'accumulation de matière grise et de suivi pour toucher des publics nouveaux, pour créer des lieux de rencontre entre futurs cédants et futurs repreneurs, pour faire émerger des solutions plus économes et plus autonomes dans cette agriculture de plus en plus financiarisée.

Ce n'est pas une opposition entre système mais une complémentarité qui a été accompagnée par des dispositifs régionaux qui dépassaient les clivages politiques, corporatistes ou organisationnels. Leur remise en cause brutale risque de casser une dynamique de territoires et de provoquer un effet contraire en faisant disparaître cette complémentarité et en aggravant le manque de renouvellement générationnel dans les exploitations.

Bien évidemment la Confédération paysanne est très attachée aux points 4 et 5 relevés dans cet avis : la préservation des capacités d'ingénierie sur les territoires ruraux et les plus éloignés signe de solidarité territoriale et le respect de la démocratie locale afin que le dialogue entre élus et société civile perdure. C'est la responsabilité de la région que de permettre à l'ensemble des citoyens qui paient l'impôt de bénéficier de l'animation territoriale nécessaire pour maintenir le dynamisme dans les milieux ruraux.

C'est donc sans réserve que je voterai l'avis du CESER et je vous remercie de votre attention.

Intervention de M. Jean-Luc LOZAT, au nom de la CFDT

Madame la Présidente, Mesdames Messieurs, Chers Collègues,

Face à des situations d'urgence, on peut peut-être admettre que rien n'est impossible.

Mais cela ne nous empêche pas de nous interroger vivement sur l'impérieuse et urgente nécessité de cette saisine faite par le Président du Conseil Régional Auvergne-Rhône-Alpes. Elle oblige à une procédure dérogatoire par rapport aux délais. La Présidente Sybille DESCLOZEUX a néanmoins réagi en parfaite responsable, en demandant à la Commission 4 Territoires – Transport et Numérique de se saisir pleinement de ce sujet et d'élaborer un projet d'avis dans l'immédiateté.

Pour autant, et avant de revenir sur le fond, le groupe CFDT tient à affirmer solennellement que ce n'est pas de cette manière que nous concevons l'utilisation du Ceser. Il doit être avant tout un lieu de concertation, d'échanges, mais aussi d'auditions d'où émergent des avis qui se veulent pertinents afin de servir d'appui aux décisions prises par nos élus. Tout ceci, sans mettre en péril la Démocratie portée par nos engagements. Il en va de la crédibilité de notre institution et nous y tenons fortement.

Ceci dit, la Commission 4 tenue ce vendredi 8 avril a relevé ce défi en produisant un avis construit tout en laissant entrouvertes quelques portes, pour l'enrichir encore au fur et à mesure.

Nous prenons donc acte de ce changement de stratégie, mais tout ne doit pas être jeté systématiquement à la poubelle sans en tirer au préalable un diagnostic précis.

En effet, dans les deux ex régions Auvergne et Rhône-Alpes, des choses se sont construites. En Auvergne : les contrats Auvergne + qui en sont à leur 3ème génération, preuve d'une démarche évolutive. Tout cela confirmé par une évaluation qui a engagé fortement cette 3ème génération de contrats.

En Rhône-Alpes où un certain nombre de Contrats locaux de Développement ont trouvé leur vitesse de croisière avec des échanges constructifs.

Rayer tout cela d'un trait de plume ne nous paraît pas très sérieux, tout en sachant que le fait de ne plus investir dans le financement des postes d'animation, d'une part en tant que CFDT, cela nous interpelle et d'autre part, nous renvoie à la question suivante : Que compte faire la Région, des personnels qui ont un véritable savoir-faire et des compétences acquises depuis plusieurs années? Ces postes d'animation n'avaient-ils qu'un rôle administratif, ou ne constituaient-ils pas plutôt une véritable valeur ajoutée pour les territoires ?

Dans les gros Etablissements Publics de Coopération Intercommunale, le transfert des charges de travail pourra se faire très certainement, tout en perdant néanmoins au passage un savoir-faire indéniable. Mais dans les petites, là où il y a moins de moyens, c'est une véritable perte d'ingénierie que nous subissons.

Certains disent aujourd'hui qu'il vaut mieux faire des économies sur le financement, alors que c'est une perte bien plus importante en termes d'expériences que nous allons subir.

Cela mérite d'être mûrement réfléchi.

Quelle que soit la formule à venir, quatre points nous semblent devoir être pris en compte :

- 1 L'utilité de maintenir un dialogue social quadripartite (Etat, Région, Organisations Syndicales et patronales);
- 2 Le besoin de rationaliser en intégrant tous les acteurs, y compris les CTEF ;
- 3 Effectuer des diagnostics territoriaux ;
- 4 Etre attentif aux moyens donnés au développement territorial, en tenant compte des solidarités entre le monde urbain et la ruralité.

A la vue de tous ces paramètres, et des débats menés lors de la commission ayant abouti à la construction de cet avis, nous le voterons positivement.

Merci de votre attention.

Intervention de M. Laurent CARUANA, au nom de la CFE-CGC

Madame la Présidente, Mesdames Messieurs, Chers Collègues,

Nous sommes consultés aujourd'hui sur cet avis de contribution.

Le temps de la campagne politique est fini. Nous pouvons concevoir que suite à l'installation d'un nouvel exécutif régional, le temps de l'action politique est de mise (Et l'on en a bien besoin aujourd'hui). Les habitants de notre région attendent que les dépenses des moyens financiers publics soient le plus efficace possible.

Cependant nous partageons l'avis de la commission de ne pas confondre vitesse et précipitation. En effet, nous ne pouvons que regretter que la saisine du CESER soit aussi courte. 10 jours à peine pour rendre un avis sur un sujet important de structuration pour l'ensemble de nos territoires nous interpelle. Comment éclairer de la manière la plus juste possible les élus pour cette mandature ?

Il est indiqué dans le document du Conseil Régional, que chaque contrat est conclu pour une durée de trois ans. Au delà du suivi par un Conseiller Régional Référent, il nous semble nécessaire de mettre en place des indicateurs fiables et objectifs pour le suivi de ces contrats durant leur période.

Indicateurs qui permettront une évaluation des politiques publiques avec la mise en place de ces contrats d'Aménagement Intercommunal. Evaluation dont tient particulièrement la CFE-CGC.

Evaluation qui pourrait être faite dans le cadre d'une commission en présence des partenaires sociaux qui peuvent apporter leur expertise et notamment pour la CFE-CGC avec sa représentativité sur l'encadrement.

Au-delà de ces remarques, la CFE-CGC votera l'avis.

Nous vous remercions de votre attention.

Intervention de M. Jacques BALAIN, au nom de la CFTC

Madame la Présidente, Mesdames Messieurs, Chers Collègues,

Monsieur le Président et rapporteur de la commission

Monsieur Laurent WAUQUIER, Président de la Région Auvergne Rhône-Alpes a sollicité en urgence le CESER sur le projet de délibération cadre remplaçant les actuels contrats Auvergne Plus et les contrats de développement durable Rhône-Alpes

Si la CFTC comprend fort bien que l'harmonisation et l'optimisation de nos 2 ex région est un point de passage obligé et si notre force est de bien travailler ensemble, ce n'est pas pour autant que nous confondrons vitesse et précipitation.

Pour notre part, la CFTC ne peut qu'approuver qu'un avis circonstancié de l'assemblée représentant la société civile organisée faute d'élément précis d'appréciation ne peut être considéré que comme un positionnement d'étape

La CFTC votera cet avis

Intervention de M. Daniel BLANC-BRUDE, au nom de la CGT

Madame la Présidente, Mesdames Messieurs, Chers Collègues,

Sans procéder au moindre diagnostic, sans aucune concertation avec les Elus concernés, ainsi que notre CESER, le Président de la Région décide de mettre fin à un quart de siècle de politique contractuelle en matière d'aménagement et de développement des territoires qui la composent.

Au fil du temps, les ex-régions ont contribué à promouvoir une organisation du territoire régional en espaces de projets, dans le cadre d'un partenariat contractuel bâti sur la rencontre entre les stratégies de développement de long terme portées par les élus de chaque territoire urbain et rural d'une part, avec des objectifs inscrits dans les orientations et schémas stratégiques régionaux d'autre part, et reposant sur une large concertation avec l'ensemble des acteurs socio-économiques locaux.

Matérialisée en Rhône-Alpes au départ par les Contrats Globaux de Développement (CGD) puis les Contrats de Développement Rhône-Alpes (CDRA), cette politique territoriale en est actuellement à la troisième génération, initiée par délibération de l'Assemblée Régionale du 10 juillet 2008 et précisée par délibération du 29 mars 2012 : les Contrats de Développement Durable de Rhône-Alpes (CDDRA).

Au 1^{er} janvier 2015, le territoire rhônalpin est maillé par 44 territoires de projet avec lesquels la Région est liée de la manière suivante : 3 Conventions de Fonctions d'Agglomération et de Centralité conclues avec la Métropole Lyonnaise, Grenoble Alpes Métropole et Saint-Etienne Métropole ; 33 Contrats de Développement Durable de Rhône-Alpes actifs (dont 10 comprennent un volet spécifique dédié aux communautés d'agglomération assumant, au sein des territoires, des charges de centralité spécifiques) ; 8 territoires bénéficiant d'un dispositif de soutien transitoire dans l'attente de la définition de nouvelles modalités de partenariat avec la région qui intégreront les évolutions institutionnelles en cours.

En complément de cette politique régionale, il a été fait le choix, dans le cadre du volet territorial du contrat de plan Etat – Région pour Rhône-Alpes 2015 – 2020, de couvrir l'ensemble du territoire régional par un dispositif distinct, cohérent avec les orientations de l'Etat et les dernières dispositions législatives avec les Orientations Régionales d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (ORADDT) définies par la région et articulées autour de contrats métropolitains, départementaux avec les huit départements de l'ex-région Rhône-Alpes ainsi que des contrats à enjeux spécifiques au nombre de dix.

En Auvergne, depuis 2005, se succèdent trois générations de contrats Auvergne plus passés entre la région, les pays, leurs EPCI et les conseils de développement. La 3^{ème} génération de contrats vient juste d'être engagée pour la période 2015 – 2018.

On comprend pourquoi le Président de la Région veut renégocier le CPER.

L'ensemble du dispositif repose sur des projets structurants identifiés et en cours sur l'ensemble de la région et à partir des propositions des collectivités territoriales afin de répondre aux préoccupations des citoyens et des élus où chaque contrat est présenté à l'approbation des Assemblées délibérantes reposant ainsi sur un contrat démocratique.

Au travers de ce coup de force contre les territoires, contre les conseils de développement, c'est aussi une attaque frontale contre la démocratie.

Car on peut toujours, sur l'ensemble des projets de territoires, en trouver quelques-uns qui fonctionnent plus ou moins bien ou profitent des effets d'aubaine. Il n'empêche que le problème n'est pas là, il se trouve que pour parvenir aux objectifs électoraux, on est à la recherche des 800 millions d'euros d'investissements promis sur de nouvelles politiques pour l'ensemble de la mandature et pour cela, on est prêt à détruire l'existant. Ce sont aussi inévitablement aggravés les déséquilibres territoriaux.

Pour gagner en efficacité, il faut grandir en démocratie.

Le contrat démocratique repose sur trois piliers indissociables et complémentaires : une présentation politique forte, une participation citoyenne active et une délibération publique approfondie. La dégradation du contrat démocratique se produit dès lors que l'équilibre entre ces trois dimensions n'est plus respecté quand la démocratie de délégation prend le pas sur la démocratie de représentation, quand l'expertise technique cannibalise la participation citoyenne, quand la démocratie d'opinion prend le pas sur la délibération.

La plus grande efficacité de l'action publique doit se penser pour donner toutes les informations utiles aux citoyens qui sont porteurs d'une connaissance d'usage, d'une expertise du quotidien sur leur quartier, leur territoire.

C'est aussi un gage du vivre ensemble, de la cohésion sociale. C'est en faisant appel aux ressources de chacun par le dialogue, par la confrontation des idées, par l'affrontement d'intérêts contradictoires, par la participation à l'organisation de l'espace public que l'on construit le sentiment d'appartenance, du désir de mieux vivre ensemble, du désir d'agir ensemble pour penser l'avenir des territoires et construire une communauté de destin.

Voilà ce qu'ont construit patiemment nombre de CDDRA et de contrats Auvergne plus avec le concours des conseils de développement et qui devrait disparaître brutalement.

Or, en démocratie, personne ne peut se prétendre seul propriétaire de l'intérêt public et incarner la volonté générale.

Ce faisant, on confond la légitimité issue de l'élection qui donne la légitimité à gouverner sur la durée du mandat avec la légitimité de l'action qui est d'ordre substantiel. Car la légitimité n'est pas simplement de l'ordre d'un statut acquis une fois pour toute, elle est aussi une qualité qui doit s'approuver, se construire sur l'ensemble du fonctionnement démocratique. Il en va de même de la légitimité de la démocratie sociale qui ne se confond pas non plus avec celui qui se prétend aussi être le seul représentant de la généralité sociale. Il y a aussi une forme de représentation du monde social organisé (les syndicats), mais aussi du monde social diffus (les manifestations) qui vaut représentation démocratique légitime. La légitimité électorale n'absorbe pas toutes les autres formes de légitimité et de représentation. Ce sont là, les observations essentielles que le Groupe CGT avance sur ce dossier important.

Construit dans l'urgence, notre avis est le fruit des réflexions de nos ex-CESER, d'un débat intense de notre commission 4 avec au bout, l'expression d'une synthèse au seul service de l'intérêt général et nous nous en félicitons.

Nous partageons le constat et les observations qui devraient normalement conduire l'exécutif régional à revoir sa copie.

Le groupe CGT votera l'avis.

Intervention de M. Jean-Baptiste MEYRONEINC, au nom de FSU

Madame la Présidente, Mesdames Messieurs, Chers Collègues,

Nous sommes, à la FSU, en bon accord avec cet avis sur le projet du Conseil Régional portant sur les contrats d'aménagement intercommunal.

Il est aisé de constater combien il est difficile de gérer des territoires disparates sur une si grande région. Ceux-ci, ces territoires, sont de plus en plus sommés d'avoir des projets entrant dans des cadres de financement précis. Les procédures sont perçues comme lourdes, dévoreuses de temps par les élus et les citoyens.

Le découragement, le détachement, le désintérêt guettent les citoyens qu'ils soient élus, acteurs associatifs ou simples citoyens.

Il faut en effet que les territoires gardent une capacité de compétences locales sans être aspirés par les centres de plus en plus voraces et absorbeurs plus que créateurs de richesses.

Les réformes administratives en cours, loi Notre, refonte territoriale avivent nos inquiétudes. La période que nous vivons voit une transformation du rapport au pouvoir et à l'espace.

Elle est marquée par une perte de confiance très grande vis à vis des responsables publics mais aussi des médias et des institutions intermédiaires. L'éclatement ou l'affaiblissement des structures territoriales dites anciennes : communes, département, pays, anciennes régions surtout lorsqu'elles avaient une réalité humaine et psychologique aggravent les défiances. Et ce ne sont pas les opérations de communication qui pourront les atténuer.

Plus que jamais nous souhaitons que puissent se réaliser les aspirations des citoyens inscrits dans les différents espaces vécus. Pour cela il faut de la confiance vis à vis du cadre de citoyenneté dans lequel l'intégration des individus pourra se faire. Cette confiance ne pourra s'établir, se rétablir qu'avec des sentiments de justice et d'égalité. Notre pays, avec son attachement à la République a su y parvenir pendant de longues périodes de son histoire, pourquoi n'y arriverait-il pas dans l'avenir ?

Madame la Présidente, Mesdames Messieurs, Chers Collègues,

Les collèges 3 et 4 approuvent l'avis porté par la Commission 4 « Aménagement du Territoire, Transports et Numérique », sur la saisine reçue tardivement de l'Exécutif, ayant pour objet la création des Contrats d'Aménagement Intercommunal.

Tout d'abord, nous aurions apprécié avoir plus de temps et d'éléments précis pour rendre cet avis.

Le constat qui en est fait :

En ex-Auvergne, il s'agit de la 3^{ème} génération de Contrats Auvergne +, porté par l'ex-Région, des pays, des EPCI et des Conseils de Développement.

Cette génération reprend les grandes orientations du SRADDT (Schéma Régional d'Aménagement et Développement Durable du Territoire).

En ex-Rhône-Alpes, il existe 44 CDDRA (Contrats de Développement Durable Rhône Alpes).

De ce « foisonnement », il en ressort des procédures administratives de plus en plus lourdes et démotivantes.

Il est donc indispensable qu'avec la nouvelle grande région, ces contrats évoluent, de façon à :

Simplifier la lourdeur administrative,

Eviter de nombreux paliers,

Permettre des investissements pas uniquement matériels mais aussi immatériels,

Préserver les acteurs locaux et l'animation qu'ils dispensent, afin d'apporter une égalité entre chaque territoire, et maintenir un haut niveau de dialogue avec la Région,

Réaliser des diagnostics pour mesurer l'efficacité de ces Conseils,

Suivre et évaluer les projets portés.

Je vous remercie.

Le CESER est sollicité en urgence sur un projet de délibération-cadre remplaçant les actuels contrats Auvergne Plus et les contrats de développement durable Rhône-Alpes.

Il délivre un positionnement d'étape avant de disposer des éléments d'information complémentaires indispensables. Il partage la volonté exprimée de privilégier la création de valeur et de richesse, tout en rappelant l'impératif d'intégrer le dossier dans une démarche de management territorial, d'organiser la préservation de capacités d'ingénierie sur l'ensemble des territoires et le respect de la démocratie locale, avec une association optimale des acteurs socioéconomiques à travers les conseils de développement.

**AMENAGEMENT DU TERRITOIRE • DEVELOPPEMENT LOCAL • COOPERATION LOCALE •
COOPERATION INTERCOMMUNALE • EPCI • CONTRAT DE DEVELOPPEMENT DURABLE
RHONE-ALPES • CONTRAT AUVERGNE + • REGION AUVERGNE-RHONE-ALPES**

CESER Auvergne - Rhône-Alpes / Lyon

8 rue Paul Montrochet – CS 90051 – 69285 Lyon cedex 02
T. 04 26 73 49 73 – F. 04 26 73 51 98

CESER Auvergne - Rhône-Alpes / Clermont-Ferrand

59 Bd Léon Jouhaux – CS 90706 - 63050 Clermont-Ferrand Cedex 2
T. 04.73.29.45.29 – F. 04.73.29.45.20

www.auvergnerhonealpes.eu/ceser