

Conseil de développement du Pays d'Arles

Avis sur la concertation relative au
projet de fusion de la Métropole Aix-
Marseille-Provence et du
département des Bouches-du-Rhône

Le 12 novembre 2018

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

Le Conseil de développement du Pays d'Arles établi en vertu de l'article L5741-1 du Code général des collectivités territoriales constitue l'instance consultative citoyenne du Pôle d'Équilibre Territorial et Rural (PETR) du Pays d'Arles. Il a été renouvelé le 16 octobre 2018 et compte à ce jour 89 membres. Le Conseil de développement réunit des membres de la société civile (non élus) représentants des acteurs économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs du Pays d'Arles. Il peut être consulté ou donner son avis sur toute question d'intérêt territorial.

Le PETR du Pays d'Arles est un établissement public constitué par la Communauté d'agglomération Terre de Provence (TPA), la Communauté de communes Vallée des Baux Alpilles (CCVBA) et la Communauté d'agglomération Arles-Crau-Camargue-Montagnette (ACCM). Ces trois établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) regroupent 29 communes sur un territoire représentant 37,6 % du territoire du département des Bouches-du-Rhône abritant plus de 170 000 habitants (8,5 % de la population du Département).

L'existence d'une structure administrative correspondant au périmètre du Pays d'Arles et le projet de ce territoire sont remis en question depuis l'annonce d'une possible fusion du département des Bouches-du-Rhône et de la Métropole Aix-Marseille-Provence, démarche qui pourrait entraîner l'intégration du Pays d'Arles dans la Métropole.

L'avenir institutionnel du Pays d'Arles est sans conteste une question d'intérêt territorial dont le Conseil de développement s'est auto-saisi. Il a élaboré ce premier avis dans le cadre de la concertation menée par le Préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et du département des Bouches-du-Rhône relative au projet de fusion de la Métropole Aix-Marseille-Provence et du Département.

LA DÉMARCHE DE CONCERTATION

Par un courrier daté du 10 septembre 2018, le Premier Ministre a enjoint au Préfet de Région de mener une concertation avec les acteurs du territoire départemental (élus, représentants de la société civile ou du monde économique) et d'en rendre compte à la mi-novembre. La concertation doit porter sur :

- le périmètre de la Métropole,
- le partage des compétences entre Métropole et communes,
- les incidences financières notamment l'intégration fiscale et les mesures de nature à consolider les moyens budgétaires de la Métropole,
- la gouvernance et le mode de scrutin des élus de la Métropole.

Un délai trop court

Tout en saluant l'intention exprimée par le Premier ministre qu'il soit veillé dans l'organisation de cette concertation « à consulter largement les acteurs impliqués », le Conseil de développement considère que le délai imparti de deux mois ne permet cependant pas de mener une analyse approfondie de l'avenir du département des Bouches-du-Rhône et du territoire du Pays d'Arles vis-à-vis de la Métropole en comparant différentes hypothèses en termes de risques, d'inconvénients et d'avantages.

Une seule hypothèse envisagée

L'unique hypothèse proposée par la concertation menée par la préfecture semble être celle de la fusion de la Métropole et du Département et, par voie de conséquence, la possible inclusion du Pays d'Arles dans ce périmètre institutionnel.

Le questionnaire de consultation proposé sur le site internet de la préfecture confirme, par les questions posées, la réduction de la concertation à une seule hypothèse. Demander quel serait le périmètre le plus « adapté pour la Métropole », quelles seraient les compétences que devrait exercer la Métropole ou celles qui devraient revenir aux communes « au sein de la Métropole » montre une réflexion axée essentiellement sur le devenir métropolitain, qui ne prend pas en considération les spécificités territoriales et n'ouvre pas la réflexion à des voies alternatives.

Des questions à préciser

Que signifie un périmètre « adapté » ? Ce terme nécessite d'être explicité pour permettre une analyse de la pertinence : s'agit-il d'un périmètre adapté au volume de la population, à une logique de développement souhaitable de la Métropole, ou du territoire départemental dans son ensemble ?

La question des compétences ne tient pas compte du cadre légal existant. Quelles compétences pourraient réellement être dévolues aux communes sinon celles que les lois sur la coopération intercommunale leur ont laissées ? Une définition « sur mesure » de l'exercice des compétences pourrait-elle être envisagée localement ?

Un manque de données

Pouvoir répondre à ces questions suppose que l'on dispose d'informations qui font défaut à l'heure actuelle. Le Premier Ministre prend d'ailleurs acte de cette carence quand il invite le Préfet dans son courrier à travailler « en étroite collaboration » avec la Direction Régionale des Finances Publiques « afin d'établir des analyses précises et étayées permettant d'objectiver la situation ».

De même, la rédaction du questionnaire en ligne ne pose aucun cadre. Peut-on demander aux citoyens de se positionner de manière crédible à partir d'une « page blanche » ? À ce jour, aucune information détaillée et objective n'a été portée à connaissance du public par l'Etat ou les services du Département et de la Métropole.

Le Conseil de développement considère donc que la présente concertation menée par la préfecture devrait constituer une première étape qui viserait à rassembler les données concernant les différents projets d'évolution institutionnelle envisagés dans la perspective d'alimenter une seconde étape de concertation.

À cet égard, le Conseil de développement propose d'utiliser les dispositions figurant dans l'article L5211-41-3 du Code général des Collectivités publiques concernant la fusion d'EPCI. Bien qu'il ne s'applique pas à la Métropole Aix-Marseille-Provence, le Conseil de Développement estime que les documents prévus par ce texte constitueraient le minimum d'informations nécessaire devant être fourni par la préfecture pour cette prochaine phase de concertation :

- un rapport explicatif contenant des informations explicitant les motifs du projet d'évolution du périmètre administratif, la procédure mise en œuvre, les objectifs poursuivis et les conséquences principales en termes de compétences transférées et de gouvernance ;
- une étude d'impact budgétaire et fiscale.

Ces études ne devraient pas uniquement porter sur une fusion intégrale du Département et de la Métropole, mais être disponibles pour les différents projets d'évolution institutionnelle. Elles devraient ainsi permettre de comparer objectivement les différentes propositions sur les plans de la gouvernance, de la fiscalité et des services, avant d'étudier éventuellement les modalités de mise en œuvre d'un des projets d'évolution.

En l'absence de ces données, il sera difficile de mener à bien une véritable réflexion démocratique.

Une concertation *a minima*

Le Conseil de développement considère que pour les auteurs de cette concertation, l'avenir semble déjà écrit concernant la fusion de la Métropole et du Département. La concertation que mène le Préfet apparaît comme une formalité à laquelle il a fallu satisfaire mais *a minima*. Il n'y a pas de volonté d'impliquer les citoyens dans le processus de décision voire même de les informer et les entendre afin d'étayer des propositions et avis par des analyses détaillées et objectives. C'est la raison pour laquelle plusieurs maires ont entrepris de consulter sinon la population dans son ensemble du moins leur conseil municipal, réaffirmant ainsi leur volonté de maintenir une démarche démocratique.

Le Conseil de développement estime donc que les modalités de la concertation proposées par le Préfet sur demande du Premier Ministre sont insuffisantes en termes de temps, d'information délivrée et d'ouverture du sujet. La Commission Nationale du Débat Public (CNDP), spécialiste des concertations de grande envergure, insiste sur la nécessité d'élaborer le processus de concertation méthodiquement. Il s'agit d'abord de prendre le temps de constituer un dossier comprenant l'ensemble des données et études sur le projet questionné, de mettre en place différents canaux d'information puis de proposer des outils de concertation multiples et adaptés aux particularités locales. Le débat s'effectue sur une durée de 4 à 6 mois, précédée d'une étape préliminaire d'engagement des études et de capitalisation des données. Le projet de fusion administrative entre le département des Bouches-du-Rhône et la Métropole Aix-Marseille-Provence devrait bénéficier de la même attention que les grands projets d'aménagement portés par la CNDP.

DES ALTERNATIVES À UNE FUSION INTÉGRALE DE LA MÉTROPOLE ET DU DÉPARTEMENT

D'autres hypothèses existent pour permettre l'exercice des compétences départementales sur le territoire du Pays d'Arles. Certaines d'entre elles ont été écartées du débat, soit par l'Etat, soit par les élus locaux et les cabinets spécialisés qui les conseillent (par exemple, l'hypothèse d'un département à l'échelle du Pays d'Arles). Toutefois toutes les hypothèses, leurs avantages et inconvénients et des éléments d'appréciation de leur faisabilité devraient être portés à la connaissance du public et étudiés.

A cet égard, le Conseil de développement rappelle la chronologie des faits :

- Le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) des Bouches-du-Rhône, adopté en mars 2017, préconisait que le territoire de l'ouest du Département soit porté par un PETR ou toute autre forme juridique ;
- la transformation d'une structure juridique de syndicat mixte de pays en PETR a été arrêtée le 5 septembre 2017 ;
- le Conseil syndical du PETR a en octobre et en décembre 2017, à l'unanimité, exprimé son « opposition la plus vive au projet de fusion entre la Métropole Aix-Marseille-Provence et le département des Bouches-du-Rhône et ses éventuelles conséquences pour le territoire du Pays d'Arles, dont son rattachement à la Métropole » ainsi que son « attachement au département des Bouches-du-Rhône ». Il a engagé une étude sur la faisabilité d'une organisation institutionnelle du Pays d'Arles qui permette l'exercice des compétences départementales. L'étude porte également sur les conditions de la création d'une intercommunalité unique du Pays d'Arles, première étape d'un processus d'évolution institutionnelle vers une EPCI à statut particulier ;
- le Préfet saisi de la question de la création d'une intercommunalité unique, suite à un vote unanime de la Communauté de communes Vallée des Baux-de-Provence-Alpilles, a indiqué en mai 2018 que la fusion des trois intercommunalités du Pays d'Arles dans une intercommunalité unique « ne soulevait pas d'objection de [sa] part » et a invité les demandeurs à produire un projet de statuts sur la base de laquelle une nouvelle saisine pourra être formulée ;
- le Conseil syndical du PETR, le 25 juin 2018, a adopté un projet de statuts de l'intercommunalité unique du Pays d'Arles par treize voix pour, deux contre et une abstention et a sollicité du Préfet la création d'une intercommunalité unique résultant de la fusion des trois intercommunalités existantes ;

- le Préfet, dans un courrier daté du 30 août 2018 a considéré que « le projet [ne semblait pas] faire l'objet d'un consensus de la part des élus de l'ouest du Département » et qu'il y avait un risque que la procédure initiée ne puisse « ne pas recueillir les majorités nécessaires ». En conclusion le Préfet indique qu'il ne lui « apparaît pas nécessaire d'engager cette procédure de fusion des trois EPCI du Pays d'Arles ».

Le rejet de cette demande de fusion des trois intercommunalités dans une intercommunalité unique par le Préfet est fondé sur une présomption : elle ne recueillerait pas les majorités nécessaires. L'absence de consensus ne figure pas dans les dispositions législatives ou réglementaires applicables à la demande de fusion des intercommunalités. Une telle décision ne tient pas compte de l'expression démocratique d'une volonté politique dans le cadre de deux instances, et ne permet pas d'engager les procédures permettant de vérifier ou d'infirmer cette présomption. La loi fixe avec précision les modalités pour la fusion d'intercommunalités et prévoit les majorités requises. C'est sur cette base légale qu'aurait dû être prise la décision du Préfet.

Le Conseil de Développement observe que la décision de rejet de la fusion par le Préfet a contribué à augmenter la confusion sur l'avenir institutionnel du Pays d'Arles.

LA FUSION DE LA MÉTROPOLE ET DU DÉPARTEMENT

La fusion de la Métropole et du Département, qui pourrait entraîner une intégration du Pays d'Arles au périmètre métropolitain pose un certain nombre de questions, auxquelles aucune réponse « précise et étayée » n'a été communiquée.

Représentation démocratique du Pays d'Arles

La première de ces questions est celle de la représentation des habitants de ce territoire. La fusion du Département et de la Métropole entraînerait la disparition des conseillers départementaux. Alors que l'on déplore souvent la distance entre les élus et les citoyens, est-il raisonnable d'éloigner physiquement les centres de décision de la population ?

Si la disparition des conseillers départementaux peut passer inaperçue dans les zones urbaines – ce qui reste à démontrer –, elle revêt une toute autre dimension dans les zones rurales et dans les agglomérations de moyenne importance qui caractérisent du Pays d'Arles. Quelle représentation serait accordée à la ruralité ?

Aucune indication fiable sur la gouvernance de la Métropole n'est à l'heure actuelle disponible. Quel serait la représentation du Pays d'Arles au sein des organes de décision de la Métropole, au-delà de la simple application d'un pourcentage en fonction de la population ? La Métropole est actuellement, de par la loi, découpée en territoires. Le rôle consultatif dévolu aux Conseils de territoires ne peut être considéré comme répondant de manière satisfaisante à une participation effective aux décisions.

Quelles justifications pour une métropole départementale ?

La consolidation des moyens budgétaires de la Métropole serait-elle la raison principale de la fusion du Département avec la Métropole ? Quel autre projet justifierait cette fusion ? Les compétences de la Métropole telles qu'elles ont été fixées par la loi sont-elles insuffisantes pour assurer la compétitivité et l'attractivité de la Métropole ? Est-il nécessaire de lui adjoindre les compétences du Département en supprimant ainsi le contrôle démocratique de la Commission départementale et du Conseil départemental ? Les services rendus par le Département aujourd'hui seraient-ils mieux rendus par la Métropole au cas où la fusion département/métropole se ferait sur l'ensemble des Bouches-du-Rhône ? La concentration des compétences, des pouvoirs et des moyens financiers au sein de la Métropole serait-elle le seul projet du territoire métropolitain ?

Un avenir financier incertain

La fiscalité est un point sur lequel le Conseil de développement a examiné des informations qui apparaissent fiables. Toutes choses restant égales par ailleurs, l'absorption du Pays d'Arles dans la Métropole départementalisée se traduirait par une hausse de la fiscalité pesant sur les

particuliers et les entreprises. En effet, l'étude réalisée en 2018 par le cabinet Michel Klopfer à l'initiative du PETR prévoit une augmentation de la pression fiscale de 17 millions d'euros, pour un territoire rural qui n'est pas assuré de disposer des mêmes avantages en termes de services que les habitants et entreprises de la Métropole Aix-Marseille-Provence.

Outre l'augmentation de la fiscalité, il est à craindre l'augmentation des dépenses de fonctionnement de structure, liées à l'éloignement des territoires.

Le Pays d'Arles, un territoire à part entière

Qu'en serait-il des atouts du Pays d'Arles ? Le risque n'est-il pas de voir le Pays d'Arles appréhendé uniquement comme l'espace récréatif de la Métropole ? Qu'en serait-il des politiques économiques, sociales et environnementales mises en place par les communes et les intercommunalités du Pays d'Arles ? Le Pays d'Arles n'a pas les mêmes bassins de vie, d'emploi ou de chalandise que la Métropole. Il est marqué par de forts enjeux environnementaux : il comprend deux parcs régionaux, le Parc Naturel Régional de Camargue et le Parc Naturel Régional des Alpilles qui représentent 70 % de son territoire et une Réserve naturelle, les Coussouls de Crau, de plus de 7400 ha. Ce territoire repose sur des identités culturelles fortes, éléments de reconnaissance et de cohésion qui fait le lien entre des espaces très différenciés.

Par ailleurs le Pays d'Arles est un territoire d'interface. Consultés dans le cadre de l'élaboration du SRADDET, les élus du Pays d'Arles avaient souhaité rappeler la spécificité de cet espace « situé à proximité de 3 pôles démographiques dynamiques [Nîmes, Avignon, Marseille] avec lesquels des relations multiples se sont développées ».

Le cadre du droit commun des métropoles ne concerne pas la Métropole Aix-Marseille Provence, dont le statut est particulier. Toutefois, ce cadre permet de comprendre l'esprit de la loi. D'après l'article 5217-1 du code général des collectivités locales, une métropole est un ensemble continu de 400 000 habitants sur une aire urbaine de plus de 650 000 habitants. Selon l'INSEE, « une aire urbaine est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain de plus de 10 000 emplois et par une couronne périurbaine dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou des communes attirées par celui-ci. ». Or d'après le dernier diagnostic réalisé pour le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) du Pays d'Arles, 72 % des habitants du Pays d'Arles travaillent dans le Pays d'Arles, 3 % dans le Gard, 14 % dans le Vaucluse et 11 % dans la Métropole marseillaise. Le Pays d'Arles ne fait donc pas partie de la couronne périurbaine de la Métropole mais constitue bien un territoire cohérent à lui seul. En incluant le Pays d'Arles dans une métropole départementale, cette dernière s'éloignerait un peu plus encore de la logique métropolitaine inscrite dans le droit commun. Quel projet, quelles orientations communes pourrait-on donner à un territoire si vaste, patchwork de logiques économiques, géographiques et humaines variées ? Quels avantages cela représente-t-il pour les habitants du Pays d'Arles ?

CONCLUSIONS

Le Conseil de développement considère que ces projets de fusion et d'absorption sont envisagés sans qu'une large et véritable concertation soit mise en place et sans qu'il soit tenu compte de l'avis de citoyens suffisamment informés des conséquences favorables ou défavorables de ces mesures.

Le Conseil de développement déplore une situation de confusion politique qui est préjudiciable au débat. Ce contexte renforce en outre le sentiment de rupture du dialogue entre les élus, l'Etat et les acteurs d'un territoire, laissant craindre une prise de décision éloignée des réalités locales.

En conclusion, au regard du peu d'informations dont il dispose actuellement, le Conseil de développement du Pays d'Arles ne peut être favorable à une absorption du Pays d'Arles par la Métropole Aix-Marseille-Provence. Il n'est pas non plus convaincu de la nécessité de la fusion entre la Métropole et le Département même limitée au territoire actuel de la Métropole.

Le Conseil de développement poursuivra ses travaux sur l'avenir institutionnel du Pays d'Arles en s'appuyant notamment sur les informations qui n'auront pas manqué d'être recueillies par le Préfet dans la mission que lui a confié le Premier Ministre. Dans cette dynamique, le Conseil de développement souhaiterait entamer un dialogue avec les autres instances de démocratie participative qui s'intéressent à cette question, notamment le Conseil Economique, Social et Environnemental Régional et le Conseil de développement de la Métropole Aix-Marseille Provence. Il espère pouvoir terminer ses premiers travaux à la fin du premier trimestre 2019.

Le Conseil de développement a également l'ambition, dans un temps plus long, d'ouvrir la question de l'avenir du Pays d'Arles à des considérations moins techniques en élaborant un projet de territoire pour le Pays d'Arles, sur la base des projets existants du PETR (SCOT, PCAET, Charte agricole...). Ce projet pourra mettre en avant les atouts et faiblesses de notre territoire sur les plans économique, social, environnemental, culturel, éducatif, et entamer un véritable travail de prospective.