

LA RÉFORME TERRITORIALE

Ce qui va se jouer en 2016

N°3 – SEPTEMBRE 2015

C'est en 2016 que s'engagera la vaste recomposition institutionnelle du secteur public local, annoncée dans le cadre de la « réforme territoriale ».

Ce troisième numéro de notre nouvelle collection vous livre une synthèse des principales dispositions finalement votées à travers les trois lois qui portent cette réforme. Son impact sur l'organisation et le fonctionnement des acteurs des territoires s'annonce considérable pour plusieurs années.

Une publication destinée à l'ensemble des acteurs du développement des territoires



COLLECTIVITÉS LOCALES

ÉDITO



Jean-Pierre Balligand

Président du Comité
d'Orientation des finances
locales de La Banque
Postale,

Président de l'Institut de la
Gouvernance Territoriale.

La loi NOTRe complète la réforme territoriale engagée par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 avec la création des métropoles et la loi relative à la délimitation des nouvelles régions du 16 janvier 2015. Elle s'inscrit dans un processus visant à adapter la décentralisation aux enjeux des territoires, en disposant une nouvelle répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales, supprimant la clause de compétence générale pour le conseil régional et le conseil départemental.

La loi NOTRe renforce le rôle de la région par la définition des grandes orientations stratégiques en matière de développement économique et d'aménagement du territoire sur la base du SRDEI¹ et du SRADDET². Pour accompagner ce processus, elle encadre la rationalisation de la carte intercommunale dans le but de confier aux intercommunalités la mise en œuvre opérationnelle des stratégies régionales. Elle précise enfin le régime juridique de la métropole du Grand Paris.

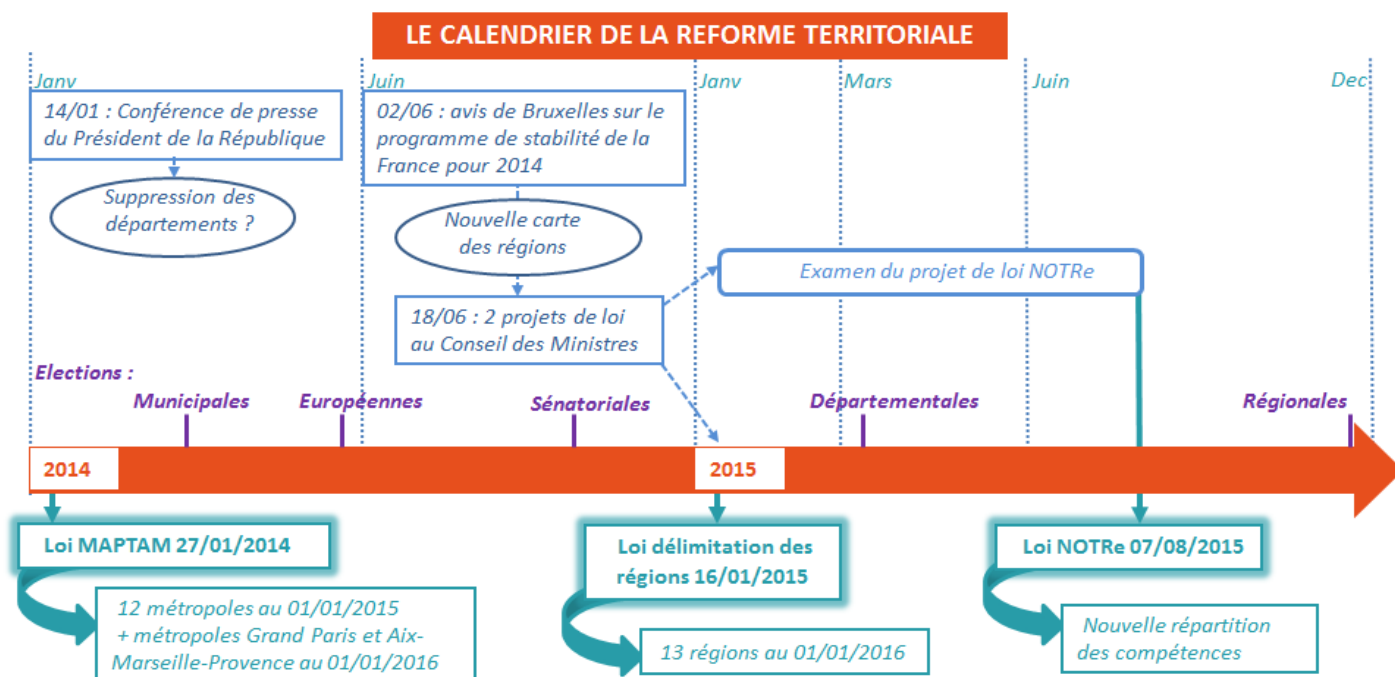
S'il est vrai que le nouveau cadre législatif ainsi fixé suscite encore nombre d'interrogations, toujours est-il qu'il se traduira dès 2016 par une réorganisation territoriale sans précédent : passage de 22 à 13 régions métropolitaines, lancement concomitant de la réforme des services territoriaux de l'État, mise en place de la métropole du Grand Paris et de ses établissements publics territoriaux, restructuration des intercommunalités de la grande couronne, création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, fusion programmée de nombreuses communautés ... sans oublier la mise en place progressive de la nouvelle répartition des compétences entre niveaux de collectivités.

(1) Schéma Régional de Développement Économique, d'Innovation et d'Internationalisation

(2) Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires

Sommaire

Le calendrier de la réforme.....	3
Les métropoles, consacrées.....	3
- 11 métropoles de droit commun en 2015	
Cartographie	
- 3 métropoles à statut particulier en 2016	
Focus : la métropole du Grand Paris (MGP)	
Les régions, redimensionnées et « stratégiques ».....	6
- 2016 : une France métropolitaine à 13 régions	
- La nouvelle carte régionale	
- La nécessaire réorganisation des services déconcentrés de l'État	
- Des compétences stratégiques renforcées	
Les départements, recentrés sur les solidarités territoriales et « humaines »	9
- Les départements conservent leurs routes et les collèges	
- Fin de la clause de compétence générale : des compétences spécialisées mais plus limitées	
- Un rôle renforcé en matière d'ingénierie territoriale	
Des intercommunalités plus grandes et des transferts de compétences communales qui s'amplifient	10
- La rationalisation de la carte intercommunale	
- L'élargissement du champ des compétences des communautés	
Parole d'expert : Martin MALVY, Président du Conseil régional Midi-Pyrénées, Ancien Ministre	12
Glossaire	15



Les métropoles, consacrées

Ce sont les grandes agglomérations qui ont ouvert le bal de la réforme territoriale. La loi MAPTAM¹ rénove en effet le statut des métropoles défini par la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) du 16 septembre 2010, en le réservant désormais -sauf dérogations- aux communautés de plus de 400 000 habitants situées dans une aire urbaine de 650 000 habitants. Elle prévoit également la création de 3 métropoles à statut particulier dans les agglomérations de Paris, Lyon et Marseille.

11 métropoles de droit commun en 2015

Au 1^{er} janvier 2015, ont ainsi vu le jour les métropoles de **Bordeaux, Lille, Nantes, Strasbourg, Toulouse, Rennes, Rouen, Grenoble, Montpellier** et **Brest**, rejoignant celle de **Nice**, mise en place en 2012.

Créées pour conduire « *un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional* », les métropoles se voient confier un champ de compétences particulièrement vaste²,

notamment en matière d'aménagement de l'espace (les PLU sont désormais métropolitains), de logement et d'environnement ; champ de compétences dont les interférences manifestes avec celui dévolu aux nouvelles régions, ont dû être clarifiées par la loi NOTRe³.

Leur champ d'action est en outre appelé à s'étendre davantage encore avec **la délégation de certaines compétences départementales**, 9 au total, dans les domaines du social, des personnes âgées, des routes, du tourisme et des collèges⁴. Ces délégations devront avoir été effectuées **avant le 1^{er} janvier 2017** par convention entre le département et la métropole sur au moins 3 groupes de compétences (hors routes). À défaut, la loi prévoit un transfert de droit de la totalité des compétences départementales « déléguables » (hors collèges).

La gestion des routes doit également faire l'objet d'une convention avant le 1^{er} janvier 2017, soit pour en organiser le transfert, soit pour en préciser les modalités d'exercice par le département en cohérence avec la politique métropolitaine. À défaut, il y aura transfert de droit à la métropole.

¹ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

² Défini par l'art. L.5217- 2 CGCT

³ Loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

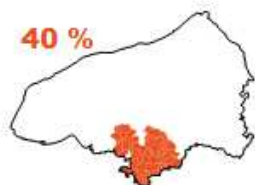
⁴ Art. 90 loi NOTRe

Rappelons enfin que la loi MAPTAM prévoit l'élection au suffrage universel direct (sans fléchage) des conseillers métropolitains à partir de

2020, selon des modalités fixées par une loi électorale avant 2017.

Les 11 métropoles de droit commun dans leur département

Part de la population métropolitaine dans la population départementale en %



Métropole Rouen Normandie (Seine Maritime)

Métropole Européenne de Lille (Nord)

EuroMétropole de Strasbourg (Bas Rhin)



Brest Métropole (Finistère)

Rennes Métropole (Ile-et-Vilaine)

Nantes Métropole (Loire Atlantique)



Bordeaux Métropole (Gironde)

Toulouse Métropole (Haute-Garonne)

Montpellier Méditerranée Métropole (Hérault)



Grenoble-Alpes Métropole (Isère)

Métropole Nice-Côte d'Azur (Alpes-Maritimes)

3 métropoles à statut particulier en 2016

Première du genre, **la métropole du Grand Lyon** a été créée le 1^{er} janvier 2015⁵ selon un dispositif innovant de fusion de la CU de Lyon et du

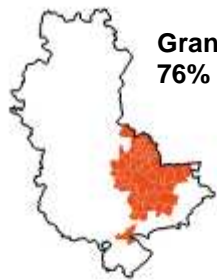
département du Rhône, sur son périmètre géographique. Elle regroupe 1,35 million d'habitants.

Elle est la seule à être dotée d'un statut de collectivité territoriale (et non d'EPCI à fiscalité propre), l'ensemble des compétences départementales lui ayant notamment été transféré.

⁵ Art. 26 MAPTAM

La métropole Aix-Marseille-Provence sera créée le 1^{er} janvier 2016 par fusion de 6 EPCI : la CU de Marseille, les CA du pays d'Aix-en-Provence, Salon-Étang de Berre Durance, du pays d'Aubagne et de l'Étoile et du pays de Martigues ainsi que le SAN Ouest Provence⁶. Avec 1,8 million d'habitants, elle est organisée en 6 « territoires ». Les conseils de territoire devraient se voir confier l'exercice des compétences que les communes avaient transférées aux EPCI fusionnés (hors compétences obligatoires dévolues à la métropole), au moins jusqu'en décembre 2019. Au-delà, ces transferts devront se faire par convention avec la métropole⁷.

Enfin, **la métropole du Grand Paris** sera également créée le 1^{er} janvier 2016 comme le prévoit la loi MAPTAM mais selon des modalités très largement redéfinies par la loi NOTRe (*voir encadré*).



Grand Lyon :
76% de la population du Rhône

Métropole d'Aix-Marseille-Provence :
94 % de la population des Bouches du Rhône



Grand Paris :
Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis
et Val-de-Marne



La métropole du Grand Paris - MGP (Art. 59 NOTRe)

Elle rassemble la commune de Paris, les 123 communes des 3 départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Val-de-Marne et Seine-Saint-Denis) dont 41 encore « isolées », ainsi que quelques communes situées en grande couronne, soit environ 6,8 millions d'habitants. Elle se substituera aux 19 CA et CC constituées sur la petite couronne et sera organisée en « territoires » : établissements publics territoriaux (EPT) qui devront rassembler au moins 300 000 habitants.

Les 12 périmètres envisagés pour ces EPT, présentés par le préfet aux élus franciliens en juillet dernier, seront fixés par décret d'ici fin 2015. La commune de Paris en constitue un à elle seule et 3 CA existantes (de plus de 300 000 habitants) conserveraient leur périmètre : Plaine Commune (93), Est Ensemble (93) et Grand Paris Seine Ouest (92).

La lecture des compétences de la MGP s'avère relativement complexe. En effet, contrairement à ce que prévoyait la loi MAPTAM, les EPT seront finalement dotés de compétences obligatoires en propre (notamment l'élaboration des PLU) mais aussi de compétences partagées avec la MGP (zones d'activité, opérations d'aménagement, actions de restructuration urbaine ...). En outre, ces transferts se feront de manière progressive d'ici 2018.

Finalement, outre l'élaboration d'un projet métropolitain qui devra définir les orientations générales de sa politique, la MGP se voit confier 4 groupes de compétences obligatoires, dont les 2 premiers ne lui seront transférés qu'au 1^{er} janvier 2017 :

1. Aménagement de l'espace métropolitain, dont l'élaboration du SCOT ;
2. Politique locale de l'habitat, dont l'élaboration d'un plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) tenant lieu de PLH et des compétences renforcées dans le domaine du logement ;
3. Développement et aménagement économique, social et culturel ;
4. Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie, dont l'élaboration d'un plan climat-air-énergie territorial.

Rappelons enfin que les transports continueront de relever de la région.

Au 1^{er} janvier 2016, les 14 métropoles réuniront 25 % de la population française.

⁶ Décret n°2015-1085 du 28 août 2015

⁷ Art. 54 NOTRe

Les régions, redimensionnées et « stratégiques »

Alors que les débats s'étaient vivement engagés sur la suppression des départements, annoncée à horizon « plus ou moins » lointain par le président de la République au début de l'année 2014, ce sont finalement les régions métropolitaines qui se voient redimensionnées par la loi du 16 janvier 2015⁸ ; deuxième volet du triptyque législatif, le plus inattendu.

2016 : une France métropolitaine à 13 régions

• La nouvelle carte régionale

Dans la foulée des élections régionales qui se dérouleront en décembre 2015, le nombre de régions métropolitaines passera de 22 à 13 dont 7 nouvelles, issues du regroupement de 2 ou 3 régions actuelles :

- Alsace Champagne-Ardenne Lorraine
- Aquitaine Limousin Poitou-Charentes
- Auvergne Rhône-Alpes
- Haute et Basse-Normandie (qui devient « Normandie »)
- Bourgogne Franche-Comté
- Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées
- Nord Pas-de-Calais Picardie

6 régions conservent leur périmètre : Bretagne, Centre (désormais « Centre Val-de-Loire »), Corse⁹, Ile-de-France, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

S'il est vrai que cette carte « forcément imparfaite » de l'aveu même du Premier ministre, ne pouvait que susciter d'interminables débats sur le plan politique, force est de constater, avec l'INSEE notamment¹⁰, qu'elle permet (logiquement) de rendre les nouvelles régions plus homogènes entre elles tant sur le plan démographique qu'économique et de les hisser au rang de plusieurs de leurs voisines européennes. L'avenir permettra d'apprécier, l'impact supposé de cet effet taille sur l'efficacité économique régionale (cf. « Parole d'expert » p.12).

A l'exception de la nouvelle « Normandie », le nom des 6 autres régions redimensionnées, sera fixé par décret avant le 1^{er} juillet 2016.

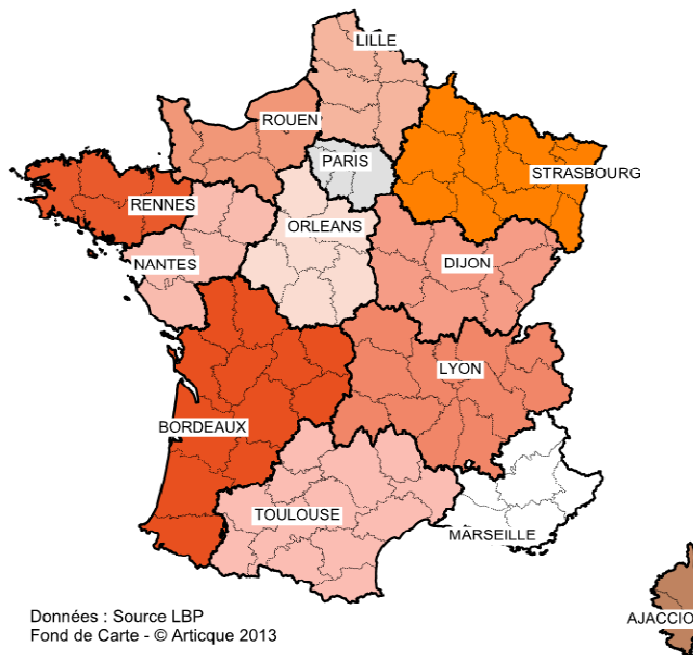
⁸ n°2015-29 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

⁹ La Corse sera constituée en collectivité unique au 1^{er} janvier 2018, par fusion de l'actuelle collectivité territoriale de Corse et de ses deux départements (Art. 30 NOTRe).

¹⁰ Cf. « La France et ses territoires », Insee, avril 2015

Quant aux « nouveaux » chefs-lieux, annoncés à titre provisoire par le Gouvernement le 31 juillet dernier (voir carte), ils seront eux-aussi fixés de manière définitive au plus tard le 1^{er} juillet 2016, après avis des nouveaux conseils régionaux. Par dérogation, la loi précise que Strasbourg est le chef-lieu de la nouvelle région Alsace Champagne-Ardenne Lorraine.

Les 13 régions et leur chef-lieu provisoire



Données : Source LBP
Fond de Carte - © Artique 2013

Une carte non figée ?

La loi du 16 janvier 2015 encourage également les **fusions de départements et de régions**, en commençant par supprimer l'obligation faite aux exécutifs départementaux et régionaux intéressés, d'organiser un référendum populaire sur le sujet, qui résultait de la loi RCT du 16 septembre 2010.

Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2016, peuvent fusionner par délibérations concordantes de leurs exécutifs à la majorité des 3/5^{èmes} :

- plusieurs départements contigus appartenant à une même région ;
- une région métropolitaine et les départements qui la composent ;
- plusieurs régions contigües (de telles fusions ne sont possibles que jusqu'au 1^{er} mars 2019)

Enfin, un département et deux régions contigües peuvent demander une modification des limites régionales visant à inclure le département dans le territoire d'une région limitrophe. **Ce « droit d'option » est donné aux départements jusqu'au 1^{er} mars 2019, pour leur permettre de changer de région d'appartenance ; l'accord aux 3/5^{èmes} des régions de départ et d'arrivée étant cependant requis.**

- **La nécessité de réorganiser les services déconcentrés de l'État**

La réduction du nombre de régions a conduit l'État à lancer une autre réforme, moins médiatisée mais impérative : celle de l'organisation de ses services déconcentrés, actuellement calée sur une France à 22 régions. Un premier train de décisions a été présenté en Conseil des ministres le 31 juillet.

Cette réforme sensible, sur les plans économique et social, sera **mise en place de façon progressive sur 3 ans** ; la difficulté pour le Gouvernement étant de réussir à concilier les 3 objectifs qu'il s'est fixé :

- **garantir une répartition territoriale équilibrée de l'action de l'État** : alors que 9 villes perdent leur statut de préfecture de région, le Gouvernement s'est engagé à ce que tous les services déconcentrés ne se situent pas dans le même chef-lieu (outre les préfectures, de multiples directions sont concernées : ARS, DRAC, CRC ...) ;
- **préservé les effectifs locaux** : afin de limiter au maximum la mobilité géographique des agents de l'État en fonction dans les régions, le choix aurait été fait de maintenir la quasi-totalité des sites des actuelles directions régionales en spécialisant les agents. Cette mobilité fonctionnelle, moyennant un important effort de formation, permettrait de limiter sur 3 ans « à moins de 1 000 » le nombre d'agents contraints de déménager ;
- **renforcer l'efficacité administrative** : il s'agirait de s'appuyer d'abord sur le réseau départemental, gage d'une organisation plus décentralisée (le redéploiement de plusieurs centaines d'emplois dans les équipes départementales est annoncé) et de développer une administration « 3.0 ».

Des compétences stratégiques renforcées

Le **transfert massif de compétences départementales vers les régions**, tel que prévu dans le projet de loi NOTRe initial, fondé sur l'extinction progressive des départements, **n'aura pas lieu**. La décision de redimensionner les régions a en effet manifestement remis en cause la nécessité qu'il pouvait y avoir à supprimer les départements, dans l'immédiat en tous cas.

Sans entrer dans le détail du texte finalement adopté¹¹, retenons en les principales dispositions.

¹¹ Cf. Art. 1^{er} et suivants (NOTRe)

- **La région perd sa clause de compétence générale**

Le conseil régional n'est plus responsable que des seuls domaines de compétences que la loi lui attribue mais ces derniers sont élargis¹² et les compétences régionales, renforcées.

- **La région, responsable de la stratégie et de l'action publique en matière de développement économique**

Elle élabore et adopte, dans un délai d'un an, un **schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)** qui a principalement pour objet de définir les orientations stratégiques en matière d'aides aux entreprises et à l'investissement immobilier, de soutien à l'internationalisation et à l'innovation des entreprises et d'attractivité de son territoire.

Le SRDEII est **prescriptif** : les actes des autres niveaux de collectivités doivent être compatibles avec ce schéma, élaboré en concertation avec les communautés et les métropoles. À noter cependant que son adoption se fait conjointement avec les métropoles sur leurs territoires. À défaut d'accord, la métropole élabore un document d'orientations stratégiques qui prend en compte le SRDEII.

Ce schéma fera l'objet d'un débat dans le cadre d'une **Conférence territoriale de l'action publique (CTAP - voir encadré p.8)** avec les chambres consulaires et la chambre régionale de l'économie solidaire et sociale.

Ce principe de **compétence exclusive de la région pour définir les régimes d'aides et décider de leur octroi**, vise à clarifier et rationaliser ces aides qui manquent actuellement de visibilité et dont les dispositifs s'enchevêtrent.

Alors que les communes et leurs EPCI pourront se voir déléguer cette compétence, **les départements, en revanche, n'auront plus la possibilité d'intervenir en matière d'aides directes**¹³. Une période transitoire est cependant prévue, les conseils départementaux ayant jusqu'au 31 décembre 2016 pour maintenir les financements accordés antérieurement.

¹² au soutien à l'accès au logement et à l'amélioration de l'habitat ainsi qu'au soutien à la politique de la ville, à la rénovation urbaine et à l'aménagement de son territoire.

¹³ = prestations de services, subventions, bonifications d'intérêts, prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du marché.

Il en va différemment des aides indirectes, immobilier d'entreprises et acquisition foncière¹⁴ qui relèvent de la seule responsabilité des communes et EPCI (dans le respect du SRDEII) avec, cette fois, la possibilité de déléguer au département la compétence d'octroi de tout ou partie de ces aides, au titre de sa compétence de solidarité territoriale (cf. p.9).

Elle élabore et adopte, dans un délai de 3 ans, le **schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET)** qui en remplace plusieurs autres.

Fait nouveau, ce schéma est **prescriptif** : tous les documents infrarégionaux supports des politiques d'urbanisme, d'aménagement et climatiques (SCOT ou PLU, PDU, chartes PNR, plans climat-énergie territoriaux ...) devront être compatibles avec ses règles générales et prendre en compte les objectifs définis par la région.

L'idée force du dispositif repose sur une « co-construction » du document, supposée vecteur de succès : le projet de SRADDET est élaboré en associant le préfet, les départements (pour la voirie et les infrastructures numériques), les métropoles, les structures porteuses de SCOT, les communautés compétentes en matière de PLU et les comités de massif, le cas échéant. Le conseil régional peut également y associer les chambres consulaires, le CESER voire d'autres organismes ou personnes.

Le SRADDET est soumis pour avis à la CTAP (*voir encadré*).

- **La région devient autorité organisatrice (AO) de la « mobilité »**

Dans le but de réduire de manière significative le nombre d'AO de transports, la région devient **responsable des transports non-urbains, à compter du 1^{er} janvier 2017**, avec possibilité de délégation à une autre collectivité territoriale ou EPCI. À noter toutefois, que lorsqu'il existe déjà sur le territoire infrarégional, un syndicat mixte AO de transports urbains et non-urbains, il conserve sa compétence.

Cette nouvelle responsabilité régionale comprend, à **compter du 1^{er} septembre 2017, les transports scolaires¹⁸** dont l'organisation et le fonctionnement relevaient jusqu'à présent des départements ; les possibilités de délégations permettront de prendre en compte la diversité de situations qui caractérise aujourd'hui les modes d'organisation et/ou de gestion de ces transports d'un département à l'autre.

Est également prévu (sauf en région Ile-de-France, et en région Rhône-Alpes sur le territoire du Grand Lyon) **le transfert aux régions des gares publiques routières de voyageurs relevant du département.**

¹⁸ hors services de transport spécial des élèves handicapés

Les conférences territoriales de l'action publique (CTAP)

Créée par la loi MAPTAM¹⁵, à raison d'une par région, la CTAP est conçue comme **une instance de concertation entre les différents niveaux de collectivités, leurs EPCI et leurs établissements publics, pour organiser entre eux, l'exercice des compétences** nécessitant une coordination ou une délégation.

Présidée par le président du conseil régional, chaque CTAP réunit les présidents de conseils départementaux et ceux des EPCI à fiscalité propre de plus de 30 000 habitants ayant leur siège sur le territoire régional. Sont également représentés les autres EPCI et les communes, selon leur strate.

C'est un dispositif qui pourrait permettre de rénover en profondeur les politiques locales en contribuant à renforcer leur lisibilité et leur articulation, notamment dans les domaines de compétences qui restent partagés entre les différents niveaux de collectivités : **le tourisme, le sport et la culture¹⁶**.

À condition bien sûr que les élus acceptent de travailler ensemble, ces nouvelles instances régionales, en permettant d'adapter l'action publique à la diversité des territoires, en seraient un élément de simplification et de rationalisation.

Soulignons qu'elles sont **aussi l'occasion d'instaurer un dialogue entre les collectivités et les acteurs économiques présents sur le territoire**, lors de l'élaboration du SRDEII notamment.

- **La région, niveau territorial stratégique de l'aménagement et du développement de son territoire¹⁷**

¹⁴ = subventions, rabais sur les prix de vente, location ou location-vente de terrains nus ou aménagés, de bâtiments neufs ou rénovés, de prêts, avances remboursables ou crédit-bail à des conditions plus favorables que celles du marché.

¹⁵ Art. 4 (décret d'application n°2014-1076 du 22/09/ 2014)

¹⁶ S'y ajoutent la promotion des langues régionales et l'éducation populaire (Art. 28 NOTRe)

¹⁷ Ces dispositions ne concernent par la région Ile-de-France, les régions d'Outre-mer et la Collectivité Corse.

Les départements, recentrés sur les solidarités territoriales et « humaines »

Sérieusement menacés de perdre des compétences aussi essentielles que la voirie ou les collèges, les départements qui, comme les régions, ne bénéficieront plus de la clause de compétence générale, se voient confortés comme **échelons intermédiaires pour assurer les solidarités sociales (et même « humaines ») et territoriales**, entre des régions stratégiques et des intercommunalités de plus en plus puissantes.

Les départements conservent leurs routes et les collèges

Ils demeurent en effet compétents dans le domaine de la voirie, à l'exception de quelques grands axes d'intérêt régional (dont la gestion leur sera probablement déléguée par les régions). Rappelons cependant que le transfert de cette compétence aux métropoles, conventionnel par principe, peut devenir de droit (cf. p.3).

Quant aux collèges, seules des délégations de compétences aux métropoles, par convention, sont possibles (cf. p.3).

Enfin, les ports gérés par les départements peuvent également être transférés, au plus tard au 1^{er} janvier 2017, aux autres collectivités territoriales ou EPCI.

Fin de la clause de compétence générale : des compétences spécialisées mais plus limitées

Selon la loi NOTRe (Art.94) : le département est désormais « *compétent pour mettre en œuvre toute aide ou action relative à la prévention ou la prise en charge des situations de fragilité, au développement social, à l'accueil des jeunes enfants et à l'autonomie des personnes. Il est également compétent pour faciliter l'accès aux droits et aux services des publics dont il a la charge* ».

Privé de sa clause de compétence générale, **ses possibilités d'interventions dans le domaine économique sont extrêmement réduites**. Il pourra toutefois, au titre de sa vocation de solidarité territoriale, contribuer :

- au financement des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements, mais uniquement à leur demande (le département ne peut plus prendre l'initiative) ;
- ainsi qu'au financement des opérations d'investissements en faveur d'entreprises et services marchands en milieu rural, dont la maîtrise d'ouvrage relève des communes ou

communautés, mais uniquement lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente.

Un rôle renforcé en matière d'ingénierie territoriale en milieu rural

• Développement de son assistance technique

Cette assistance départementale aux communes et aux communautés peut être étendue **aux domaines de l'aménagement, de l'habitat et de la voirie**¹⁹ ; ce développement étant à rapprocher du retrait de l'État dans ce domaine après la suppression de l'ATESAT²⁰.

• Élaboration du schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public

Ce schéma (loi du 4 février 1995) est élaboré conjointement par l'État et le département en associant les EPCI à fiscalité propre.

Il a pour objet de lister les services publics existants, leurs localisation et modalités d'accès, et de définir pour une durée de 6 ans, **un programme d'actions destiné à renforcer l'offre de services dans les zones où ils sont difficilement accessibles**, ainsi qu'un plan de développement de mutualisation de ces services sur le territoire.

Le projet de schéma est soumis pour avis au conseil régional ainsi qu'à la CTAP (voir encadré p.8)

La mise en œuvre de ses actions donne lieu à la signature de conventions entre le département, l'État, les collectivités intéressées ainsi que les organismes publics ou privés concernés.

Les prescriptions de ce schéma devront être respectées par les conventions-cadre régissant **les maisons de services au public**²¹. Ces maisons peuvent rassembler des services publics relevant de l'État, des collectivités territoriales, des EPCI ou d'organismes chargés d'une mission de service public ainsi que des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population²².

¹⁹ Elle est actuellement limitée à l'assainissement, la protection de la ressource en eau, la restauration et l'entretien des milieux aquatiques (Art. L.3232-1 CGCT)

²⁰ Assistance Technique de l'État aux collectivités pour des raisons de Solidarité et d'Aménagement du Territoire

²¹ ex-« maisons de services publics » (loi du 12 avril 2000) qui deviennent une compétence optionnelle pour les communautés (cf. tableau p.11)

²² Art. 100 NOTRe

Des intercommunalités plus grandes et des transferts de compétences communales qui s'amplifient

Déjà présente dans la loi RCT, la volonté de renforcer le rôle moteur que jouent désormais les communautés dans l'aménagement et le développement du territoire, est réaffirmée par les lois MAPTAM et NOTRe qui se complètent pour élargir les capacités et les domaines d'action de ces intercommunalités.

La rationalisation de la carte intercommunale

Alors que la loi RCT a permis d'obtenir une couverture quasi-intégrale du territoire²³, la loi NOTRe impose aux **nouveaux schémas de coopération intercommunale (SDCI)**, qui seront arrêtés par les préfets avant le 31 mars 2016 et mis en œuvre **au plus tard le 31 décembre 2016**, de prévoir les modalités de rationalisation de la carte actuelle : en organisant les communautés autour de bassins de vie d'au moins 15 000 habitants et en proposant des suppressions, transformations ou fusions de syndicats.

Nombre d'EPCI à FP au 01/01/2015

CC	1 884	Population < 5000 hab : 13%
CA - SAN	229	
CU	9	Population < 15000 hab : 67%
Métropoles (hors G.Lyon *)	11	
TOTAL	2 133	(DGCL)

(*) le Grand Lyon est une collectivité de plein exercice tandis que les autres métropoles ainsi que les communautés, demeurent des établissements publics relevant des communes.

- **Le seuil minimum d'une communauté, finalement relevé à 15 000 habitants, pourra être adapté**

Ces adaptations sont essentiellement **fonction de la densité démographique du département et de celle des EPCI** ou futurs EPCI. Dans tous les cas, le seuil ne pourra être inférieur à 5 000 habitants (13% des CC sont encore concernées), comme le prévoyait déjà la loi RCT.

- Ainsi, une communauté dont la densité démographique est inférieure à la densité moyenne nationale (103 habitants/km²) et qui se situe dans un département dont la densité est également inférieure à la moyenne (ils sont 57

dans ce cas), se verra appliquer un seuil minimum inférieur à 15 000 habitants²⁴.

- Même dérogation pour une communauté dont la densité est inférieure à 30% de la moyenne, soit 31 habitants/km² (même si elle ne se situe pas dans un des 57 départements moins denses que la moyenne).
- En outre, la loi prévoit que le seuil reste fixé à 5 000 habitants pour les communautés dont au moins la moitié des communes membres sont situées en zone de montagne ou dont toutes les communes se trouvent dans une zone insulaire.
- Des adaptations sont enfin prévues lorsqu'un projet de périmètre comprend une communauté de plus de 12 000 habitants issue d'une fusion intervenue entre le 1^{er} janvier 2012 et le 8 août 2015²⁵.

• La réduction du nombre de syndicats

Depuis la loi RCT, qui faisait déjà de cette réduction un objectif, environ 18% d'entre eux (essentiellement des SIVU) auraient été supprimés ; résultat jugé insatisfaisant pour le Gouvernement.

Nombre de syndicats au 01/01 (DGCL)

	2011	2015
SIVU	10 474	8 249
SIVOM	1 361	1 180
Total syndicats de communes	11 835	9 429
Syndicats mixtes	3 256	2 999
TOTAL	15 091	12 428

Alors que plus de 5 000 syndicats regrouperaient les communes d'une même communauté sur un périmètre inférieur ou identique, l'idée est de les « faire absorber » par la communauté dans laquelle ils sont compris²⁶.

La loi NOTRe précise que les SDCI doivent prévoir :

- la réduction du nombre de syndicats, en particulier par la suppression des doubles emplois entre communautés et syndicats de communes ou mixtes ;
- le transfert des compétences exercées par des syndicats à une communauté ou à un autre syndicat exerçant les mêmes.

²⁴ Le seuil applicable est alors calculé ainsi : 15 000 X (densité du département / 103). Il est donc d'autant plus diminué, sans pouvoir être inférieur à 5 000, que la densité du département est faible.

²⁵ Date de promulgation de la loi NOTRe.

²⁶ Ces dispositions ne concernent pas l'Île-de-France.

²³ hors petite couronne francilienne, concernée par la création de la métropole du Grand Paris

Ces schémas devront également prendre en compte la création de **communes nouvelles**.

25 communes nouvelles regroupant 70 communes étaient recensées au 1^{er} janvier 2015. Leur nombre pourrait cependant augmenter en 2016 suite à la loi du 16 mars 2015²⁷ qui renforce l'attrait de ce dispositif de fusion de communes (sur les plans institutionnel et financier), défini par la loi RCT.

• L'évolution des intercommunalités en Ile-de-France

La loi MAPTAM prévoit la rationalisation de la carte intercommunale **dans les 4 départements de la grande couronne** (Seine-et-Marne, Essonne, Yvelines et Val d'Oise) en imposant **un seuil de 200 000 habitants pour toute communauté dont le siège se situe dans l'unité urbaine de Paris**. Ce seuil est en effet supposé critique pour faciliter le dialogue entre la métropole et la grande couronne voire leur permettre de fonctionner en partenariat, afin de contribuer à un développement équilibré de l'agglomération parisienne.

Alors que seules 2 CA (Versailles Grand Parc-78 et Cergy-Pontoise-95) atteignent ce seuil en 2015, 41 autres EPCI sont concernés par ces adaptations. Ils seront restructurés en 18 structures au plus tard le 1^{er} janvier 2016, conformément au schéma régional de coopération intercommunal (SRCI) arrêté par le préfet le 4 mars dernier.

Les autres communautés de la grande couronne (hors unité urbaine de Paris) sont soumises au nouveau seuil de 15 000 habitants.

• De nouvelles communautés urbaines ?

Une CA dont une commune a perdu sa qualité de chef-lieu de région pourra se transformer en CU si elle exerce la totalité des compétences obligatoires d'une CU et qu'elle délibère en ce sens avant le 1^{er} janvier 2020²⁸.

L'élargissement du champ des compétences des communautés

Les CC et CA se verront transférer **plusieurs compétences communales d'importance, de manière progressive, de 2017 à 2020**. Elles se trouvent ainsi de plus en plus alignées sur les communautés urbaines (dont les compétences ont été étendues par la loi MAPTAM²⁹).

Ce renforcement de l'intégration communautaire a pris une ampleur inattendue avec **le transfert obligatoire désormais programmé des compétences eau et assainissement**, que le Gouvernement justifie par la nécessité de clarifier l'organisation aussi complexe qu'hétérogène dont souffre leur exercice. Ces regroupements au niveau intercommunal seront, certes, lourds à opérer (harmonisation tarifaire, modes de gestion des services, gestion des agents) mais pourraient permettre, à terme, de réaliser des économies d'échelle. S'y ajoute **le transfert de la compétence collecte et traitement des ordures ménagères**.

Les possibilités de délégations de ces compétences vers des syndicats ne sont pas remises en cause.

En outre, la loi MAPTAM crée une nouvelle compétence obligatoire pour toutes les communautés et les métropoles : la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), dont le transfert est finalement fixé à 2018.

Nouvelles compétences obligatoires et optionnelles pour les CC et CA

	Obligatoires	Optionnelles
2017	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Intégralité</u> du développement économique (= plus de notion d'intérêt communautaire sauf pour les <u>actions de soutien aux activités commerciales</u> - nouvelle compétence). Le développement économique comprend désormais la <u>promotion du tourisme (création des offices)</u>. - Collecte et traitement des déchets - Accueil des gens du voyage 	Maisons de services au public (ex maisons de services publics, loi du 12/04/2000)
2018	GEMAPI	<ul style="list-style-type: none"> - Eau (pour les CC seulement) - Assainissement
2020	<ul style="list-style-type: none"> - Eau - Assainissement 	

Les CC doivent désormais exercer au moins 3 groupes de compétences optionnelles sur 6 proposés par la loi

Enfin, différentes dispositions visent à favoriser la mutualisation des services. Retenons que la date d'adoption du **schéma de mutualisation** que doivent élaborer les communautés est finalement fixée au 31 décembre 2015.

²⁷ Loi n°2015-292 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes

²⁸ Art. 70 NOTRe

²⁹ Art. L.5215-21 CGCT



Martin MALVY

Président du Conseil régional Midi-Pyrénées,
Ancien Ministre.

De nouvelles grandes régions pour réussir la France

Le président François Mitterrand affirmait en juillet 1981 : « La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire, elle a, aujourd'hui, besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire ».

La réforme qu'il a engagée, parfois imposée à une droite hostile, a profondément et heureusement modifié nos institutions. Les autres collectivités ont deux siècles d'histoire, les Régions, 35 ans... Or, elles ont été à la pointe du mouvement et prouvé que là où des responsabilités leur étaient confiées, elles les remplissaient mieux que l'État, parce que plus proches. Que l'on se souvienne de la situation des lycées il y a 30 ans ou des michelines brinquebalantes qui parcouraient encore des réseaux ferroviaires souvent à l'abandon et qu'en dix ans nous avons remplacées.

La décentralisation est plus que jamais nécessaire. La société a profondément évolué. Les Etats ne sont plus en mesure de répondre à la proximité de l'action qu'exige la mondialisation. Paradoxe ! Non. L'accompagnement des économies régionales, des entreprises ou de la formation par exemple, l'innovation, exigent plus que jamais l'adaptation au terrain et des réactions rapides. C'est le rôle des Régions. Elles sont devenues, dans un cadre juridique trop étroit encore, sans suffisamment de moyens, les véritables partenaires des entreprises. Elles ont fait la démonstration qu'elles étaient capables de les rapprocher de la recherche, de participer à des sociétés de capital-risque, de soutenir leur modernisation en associant à leur propre financement celui des fonds européens qu'elles gèrent désormais. Elles sont les interlocutrices des TPE, des PME et des ETI³¹, qui constituent les principaux gisements d'emplois.

La loi NOTRe renforce le rôle des Régions en matière de développement économique. Elle clarifie les choses. Elles seront à titre d'exemple les seules à pouvoir attribuer les aides directes et responsables de l'élaboration des schémas de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), qu'elles soumettront aux autres collectivités. Elles auront pour obligation d'élaborer des schémas d'aménagement durable du territoire (SRADDET) dans lesquels figureront les orientations stratégiques en matière d'aménagement du territoire, mobilité, lutte contre la pollution de l'air, maîtrise et valorisation de l'énergie, logement et gestion des déchets. La loi est-elle allée suffisamment loin ? Non. Les réticences sont toujours tenaces lorsqu'on traite de la redistribution des compétences. Je regrette pour ma part qu'elle ne leur ait pas confié par exemple le pilotage des politiques touristiques.

Le redécoupage ! C'est une autre histoire, la volonté de créer des Régions plus fortes en mutualisant aussi bien des services que des démarches et des interventions. Comme après les lois des années 80 puis les réformes qui leur ont succédé, comme toujours, sous la pression des événements, elles iront plus loin que ce que la loi NOTRe leur impose. Cela prendra 10 ans. Peut-être. Mais comme elles ont dépassé ce qui leur était à l'origine assigné par les textes, que ce soit en direction des lycées, des lycéens, de leurs familles, de l'enseignement supérieur, de l'environnement, de l'aménagement du territoire, de la culture pour ne reprendre que quelques têtes de chapitre, elles iront plus loin dans le champ de l'économie et de l'emploi notamment. Ce sera vrai de leur participation au développement des entreprises ou par exemple de la formation professionnelle. Alors quels avantages !

Quelques chiffres me paraissent résumer assez bien ce que le regroupement de Languedoc-Roussillon et de Midi-Pyrénées apportera au dynamisme du territoire. Nous sommes en permanence confrontés à « la compétition ». **Midi-Pyrénées pour ce qui est de son PIB est au 40^{ème} rang des Régions européennes, Languedoc-Roussillon au 63^{ème}. La nouvelle Région sera la 19^{ème} des 250 Régions de l'Union.** Tout est dit là de ce que sera sa force de frappe.

Sur le territoire - que n'aurait pas désapprouvé le comte de Toulouse, lequel avait déjà rapproché Toulouse et Montpellier, et cela a duré des siècles - elle deviendra un grand pôle, d'équilibre national, au sud de Rhône-Alpes-Auvergne, voisin de Paca et de l'Aquitaine, frontalier de la Catalogne. Avec 72 000 km², elle sera plus vaste que l'Autriche ou le Benelux.

³¹ Entreprises de Taille Intermédiaire

La réussite de cette union dépendra évidemment des synergies que chacun aura à cœur d'initier et de soutenir. C'est une nouvelle collectivité qui doit être d'ores et déjà imaginée et mise sur les rails. **Il faut penser et agir désormais « Région nouvelle » et s'évader d'une approche qui pour beaucoup est encore assimilée à une simple juxtaposition.**

Nos similitudes, nos complémentarités sont le gage d'une réussite certaine. L'étude de TRENDEO, société conseil ³², présente Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées comme « la région qui est la grande bénéficiaire de la réforme » en raison de « la mise en commun d'atouts complémentaires ». Jugement partagé par la société de conseil Sémaphore, pour qui « cette alliance aura un véritable effet d'entraînement ».

Les deux Régions « en une » constitueront le territoire de l'ensemble national le plus dynamique sur le plan démographique. Premier vignoble au monde pour ce qui est des AOC, première exploitation ovine, premier producteur de blé dur, premier espace bio. L'INRA³³ est présent à Toulouse, Narbonne et Montpellier ; la santé avec l'Oncopole à Toulouse et l'Institut du cancer de Montpellier ; l'industrie de l'aéronautique et du spatial, les pôles et les clusters dont certains sont déjà transversaux, lui ouvrent les portes d'un développement envié dont il serait sage de rappeler qu'il vient de loin, ce qui laisse entendre son enracinement. Cette Région aura une force de frappe exceptionnelle sur le plan universitaire et de la recherche, avec Toulouse et Montpellier, et 20 sites universitaires largement répartis sur le territoire, 40 000 chercheurs, 200 000 étudiants, au hit-parade de la connaissance, de l'innovation et du transfert de technologie. La grande Région des start-up et du numérique.

Pour autant, **deux défis restent à relever** pour faire de la grande Région un instrument efficace d'aménagement du territoire et de solidarité.

Le premier, c'est **celui du nécessaire sentiment commun d'appartenance à la nouvelle entité.** J'insiste sur ce point une nouvelle fois. Les languedociens redoutent pour certains d'être absorbés par Midi-Pyrénées. Mais il n'y aura plus de Midi-Pyrénées ! Il y aura deux métropoles, mais elles existent déjà. Pourquoi seraient-elles davantage concurrentes parce que dans la même région ? Pourquoi se faire peur inutilement si ce n'est pour apeurer les autres ? Rien ne justifie les craintes au-delà de la réorganisation des services de l'État dont les annonces ont rassuré ceux qui s'alarmaient malgré nos affirmations.

Les plus grandes villes sont concurrentes entre elles ! C'est exact. Mais à l'intérieur de l'espace, national ou européen pour le moins, pas au porte à porte, ou alors quelle vision étriquée du développement ? Leurs concurrentes en la matière, se nomment Marseille, Lyon, Turin, Anvers, Liège, Cologne ou Francfort. Nos deux métropoles doivent jouer dans la cour des Grands et ne pas s'égarer dans des débats qui les minorent. C'est une chance que de pouvoir s'appuyer sur 2 grandes villes, la 4^{ème} et la 8^{ème} de France. **51 % du PIB serait produit dit-on dans les 14 métropoles françaises. Le reste l'est - pratiquement l'équivalent - sur les territoires qui débordent les aires urbaines.** Ceux-là ont plus encore besoin des Régions pour accompagner leur développement. Plus fortes, plus efficaces. Le reste après les métropoles, ce sont 2/3 des populations et 95 % de l'espace.

N'oublions pas que les métropoles françaises sont encore, vues du monde, dans cette compétition des villes moyennes. Il y a 91 villes en Europe de plus de 1 million d'habitants. Combien en France ? La Région nouvelle à la coordination du développement de ces villes - toutes - et de l'équilibre du territoire, c'est là qu'il faut situer l'enjeu.

Bassins de vie et bassins d'emplois autour de Toulouse, Montpellier mais aussi Narbonne, Perpignan, Béziers, Tarbes, Montauban, Albi ou Cahors entre autres. Auch et Foix, les villes qui jouent elles aussi le rôle de petites métropoles d'un environnement rural.

Le deuxième défi, c'est **celui des compétences et des moyens dévolus aux Régions.** Nous aurons presque la taille de la Catalogne et nous nous approcherons de son PIB. Mais nous serons loin encore des mêmes compétences. Je ne parle ni du traitement des fonctionnaires, d'éducation ou de sécurité ni des honoraires médicaux qui sont à la charge des Länder en Allemagne ou des Autonomies en Espagne. Mais des domaines comparables où l'Etat en France n'est jamais parvenu à tout transmettre ou à tout déléguer à une même catégorie de collectivités.

Il en résulte des lourdeurs administratives et des doublons. La loi NOTRe va dans la bonne direction. Mais pourquoi n'est-elle pas allée plus loin ? Nous y arriverons. Sous la contrainte des redressements financiers ? Ce n'est pas impossible. Parce que les Régions plus puissantes l'imposeront au nom d'une logique démontrée à une classe dirigeante encore trop méfiante et peu ouverte au constat des évolutions passées. C'est plus probable.

³² créateur de l'Observatoire de l'emploi et de l'investissement en France

³³ Institut National de la Recherche Agronomique

Je réitère donc mon invitation à ceux qui réforment comme à ceux qui observent et surtout qui commentent. Je préside une Région depuis 17 ans.

J'ai souvent lancé cette invite : « venez passer une semaine. Nous vous ouvrons tous nos agendas, toutes nos réunions, tous les dossiers et vous vous rendrez compte de ce que sont devenues les Régions. Vous réfléchirez, vous agirez, vous parlerez, vous déciderez en connaissance de cause ». Indifférence.

Personne n'a jamais répondu au-delà de la demi-journée. Le regard sera, j'en suis convaincu, différent demain sur une France à 13 Régions.

Elles sont à elles seules une victoire sur la décentralisation imposée par François Hollande comme Mitterrand l'avait fait en 81. Le reste viendra après - comme ce fut le cas. Les faits et la vie imposent parfois des évolutions silencieuses qui dépassent les peurs du changement.

GLOSSAIRE

ARS : agence régionale de santé
CA : communauté d'agglomération
CESER : conseil économique, social et environnemental régional
CGCT : code général des collectivités territoriales
CC : communauté de communes
CRC : chambre régionale des comptes
CU : communauté urbaine
DRAC : direction régionale des affaires culturelles
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
PDU : plan de déplacements urbains
PLH : plan local de l'habitat
PLU : plan local d'urbanisme
PNR : parc naturel régional
SAN : syndicat d'agglomération nouvelle
SCOT : schéma de cohérence territoriale
SIVOM : syndicat à vocation multiple
SIVU : syndicat à vocation unique

Avertissement

Les données figurant dans le présent document sont fournies à titre indicatif et ne constituent pas un engagement de La Banque Postale Collectivités Locales. Ce document est fourni à titre informatif. La reproduction totale ou partielle du présent document doit s'accompagner de la mention La Banque Postale Collectivités Locales.



Accès Territoires

La Banque Postale Collectivités Locales

Société Anonyme au capital de 100 000 euros

Siège social : 115 rue de Sèvres 75006 Paris

792 665 572 RCS Paris

Pour nous contacter

etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr

<https://www.labanquepostale.com/legroupe/actualites-publications/etudes.financeslocales.html>

Réalisé par la Direction des études de La Banque Postale Collectivités Locales

Directeur de la publication : Serge Bayard - Responsable de rédaction : Thomas Rougier

Auteur : Françoise Bérard – ISSN 2429-1013



COLLECTIVITÉS LOCALES