

LA RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : PRIORITÉ AUX RÉGIONS ET INTERCOMMUNALITÉS

par Jean-Paul **Jamet**¹

L'Acte III de la décentralisation commence avec la loi du 16 décembre 2010 sur la réforme territoriale.
L'architecture globale de cette loi distingue trois niveaux :

- Le bloc local comptant les communes et les intercommunalités
- Un bloc intermédiaire avec les départements et les régions
- Le sommet comportant l'Etat et l'Europe.

L'essentiel de la réforme repose sur la généralisation de la coopération intercommunale et sur l'émergence, en son sein, de nouvelles structures : les métropoles.

Cet ensemble sera modifié par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 qui modernise l'action publique territoriale et affirme encore plus nettement le rôle des métropoles.

Elle définit les compétences territoriales sur la reconnaissance d'une collectivité chef de file avec un rôle important dévolu à la région.

La région est aussi chef de file pour :

- l'aménagement et le développement durable
- la protection de la qualité de l'environnement
- le développement économique
- la formation professionnelle et l'apprentissage
- la coordination des acteurs du service public de l'emploi
- l'aide aux exportations
- l'intermodalité dans les transports
- le soutien à l'enseignement supérieur

Le département est chef de file pour les politiques d'aide sociale et la solidarité entre les territoires.

Les Communes et les EPCI sont chefs de file pour :

- les services de proximité
- le développement local
- l'aménagement de l'espace (notamment les règles d'urbanismes)
- la mobilité durable

Il est créé une Conférence territoriale de l'action publique présidée par le président du Conseil régional et à laquelle participe le préfet de région quand l'Etat est concerné.

Il est aussi institué, en tant que de besoin, une convention territoriale d'exercice concertée d'une compétence.

Le renforcement du fait métropolitain concerne des communautés de plus de 400 000 habitants dans une aire métropolitaine de plus de 650 000 personnes.

La loi du 16 janvier 2015 délimite les nouvelles régions et entités territoriales et fixe les dates des élections départementales et régionales.

¹ Membre de l'Académie d'Agriculture de France.

La loi NOTRE du 7 août 2015 :

- supprime la clause de compétence générale pour les régions et les départements
- conforte les communes de leur capacité à pouvoir répondre aux besoins quotidiens des citoyens
- rationalise l'intercommunalité :
 - le seuil minimum pour créer une EPCI à fiscalité propre est porté à 15 000 habitants
 - augmente les compétences des intercommunalités (tourisme, maisons de service au public)
 - renforce l'intégration communautaire
- renforce les responsabilités des régions, notamment par l'élaboration d'un schéma régional en matière de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et par la coordination de toutes les actions en faveur de l'économie et par un transfert des compétences détenues par les départements dans ce domaine.

Rappelons que la Région élabore également un schéma régional des infrastructures de transport.

Sa compétence, en matière de formation professionnelle, est étendue dans la détermination des besoins avec le Plan régional de développement des formations professionnelles.

La région élabore également un plan régional de prévention et de gestion des déchets.

Elle a en charge le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

La Conférence territoriale de l'action publique

Dans chaque région, une conférence territoriale de l'action publique est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements.

Le président du Conseil régional est président de la Conférence.

L'Etat confie aux régions tout ou partie la gestion des programmes européens soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion. C'est ainsi que les actions relevant du 2^{ème} pilier de la PAC sont sous la responsabilité des conseils régionaux.

Le Conseil régional concourt à l'élaboration et à l'exécution du plan de la Nation.

Les compétences en matière de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales sont partagées entre les régions et les autres collectivités territoriales.

La dynamique qui se dégage de cette nouvelle organisation territoriale

Deux pôles renforcent leur pouvoir : les régions et les intercommunalités (particulièrement les métropoles). Les départements se réduisent voire pourraient disparaître en tant que collectivité territoriale (mais non comme circonscription administrative de l'Etat).

Un département en voie de rétrécissement

Les compétences du département se cantonnent à des fonctions sociales et sont susceptibles d'être transférées aux communautés de communes et aux métropoles qui en feraient la demande.

Le département est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales pour :

- l'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique ;
- l'autonomie des personnes ;
- l'accueil des jeunes enfants ;
- la solidarité et la cohésion territoriale :
 - notamment l'entretien des routes départementales
 - la construction et l'entretien des collèges

- l'organisation des transports d'élèves handicapés
- l'exploitation des ports maritimes et de pêches
- l'intervention en matière économique dans le respect du schéma régional de développement économique (SRDEII)
- la participation, à leur demande, au financement de projets assurés par les communes et leurs groupements.

Les compétences en matière de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales sont partagées entre les départements et les autres collectivités territoriales.

L'Etat et le département élaborent ensemble un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services au public.

Il est aussi consulté pour avis par l'Etat ou la région dans toute une série de domaines : urbanisme, aides au logement, création et aménagement des lycées, administration de l'Etat dans le département.

Le renforcement de l'intercommunalité

Par ailleurs, les établissements publics de coopération intercommunale avec fiscalité propre voient leurs compétences mieux explicitées mais aussi renforcées, qu'il s'agisse de la communauté de commune (au moins 15 000 habitants), de la communauté d'agglomération (formant un ensemble de plus de 50 000 habitants), de la communauté urbaine (formant un ensemble de plus de 250 000 habitants) ou des métropoles (plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants).

L'exemple de **la métropole** est celui qui illustre le mieux la dynamique du renforcement de l'échelon intercommunal.

Ces métropoles bénéficient de l'ensemble des compétences reconnues aux communes et de la clause de compétence générale.

Les EPCI contenues dans l'aire métropolitaine disparaissent, la métropole se substitue à eux de plein droit. Elle hérite du département ses compétences en matière de transport scolaire, de routes, de zones d'activité et de la région, celles relatives à la promotion économique du territoire à l'étranger.

La métropole exerce de plein droit :

- le développement et l'aménagement économique social et culturel ;
- l'aménagement de l'espace métropolitain (planification urbaine des sols) ;
- la politique locale de l'habitat ;
- la politique de la ville ;
- la gestion des services d'intérêt collectif ;
- la protection et la mise en valeur de l'environnement et la politique du cadre de vie.

L'Etat peut déléguer par convention, à la métropole qui en fait la demande, les compétences suivantes :

- l'attribution des aides au logement et toutes les politiques en faveur du logement
- la propriété, l'entretien et la gestion des grands équipements d'infrastructure.

La métropole peut, par convention passée avec le département, exercer à l'intérieur de son périmètre, en lieu et place du département, tout ou partie des compétences en matière :

- d'action sociale d'aides au titre du fonds de solidarité pour le logement, l'aide aux jeunes en difficulté ;
- de consultation et d'entretien des collèges ;
- de gestion des routes départementale ;
- de développement économique, de tourisme, de culture et de sport ;
- de zones d'activités et de promotion du territoire et de ses activités économiques à l'étranger.

Elle peut, par convention passée avec la région, exercer en lieu et place de celle-ci tout ou partie des compétences en matière de lycée et de développement économique.

Même si l'émergence du niveau intercommunal prendra un certain temps pour prendre consistance, et ce d'autant plus que le champ de chaque intercommunalité sera étendu, il en résultera que l'organisation du territoire, tant sur le plan économique que de l'aménagement de l'espace et de la planification des sols, dépendra, en grande partie, d'un dialogue entre l'échelon régional et l'échelon intercommunal et métropolitain ?

Une redistribution forte des activités économiques sur notre territoire depuis 30 ans

Je partage l'analyse de Jean Viard (*Des territoires à penser* aux Editions de l'aube).

La géographie économique française, depuis la première loi de centralisation (1982), a évolué rapidement et d'une manière imprévue : on a assisté à une mue des grandes villes au moment où Paris et l'Ile-de-France devenaient une ville globale aux fonctions nouvelles (relationnelles, ludiques, culturelles) perdant peu à peu ses fonctions de production industrielle et expulsé son industrie vers les Régions. Lyon, Marseille, Grenoble, Toulouse, Nantes, Lille et Bordeaux sont entrées dans le temps des grandes métropoles qui lient universités, entreprises, culture, mobilité, art de vivre et innovations.

« Cette nouvelle organisation sociale et horizontale de la production et de la société intégrée à un espace productif mondial plus ouvert ne peut être pensée sans la mobilité qui a saisi la société. L'économie présentielle (ou résidentielle), l'économie touristique et celle de la retraite ont favorisé le développement de territoires faiblement productifs mais accueillants en art de vivre, notamment vers le Sud et les grandes régions touristiques. La chance de la France est que ces régions attractives en art de vivre sont en partie distinctes des régions de production ... ».

Schématiquement, une part de la production descend du Nord et de l'Est vers le Sud et l'Ouest et autour du bassin parisien.

La question ne porte plus sur les frontières des territoires mais sur leurs moteurs de développement en structurant nos appareils de décision autour des métropoles, pôles de développement entre entreprises, formation des hommes, gestion des investissements et des espaces.

En termes de développement et de cohésion, le couple région-métropole est nécessaire pour que ne se constitue pas cette anti métropole de périphérie (le département rural), où les extrémismes progressent faute de fraternité et de projet de vie.

Le temps est venu de « la ville ou de l'agglomération » aménageuse et politique : ce qui manque, c'est un corps politique pour porter un projet pour cette ville étalée intégrant jusqu'aux extra-urbains.

Il faut délibérément abandonner le schéma d'une solidarité territoriale assumée par l'Etat central et faire en sorte que les acteurs économiques et politiques intègrent des schémas de développement incorporant toutes les dimensions du développement durable. Les responsables de l'élevage doivent relever ce défi dans un nouveau contexte institutionnel territorial.

Ce que ces journées en région ont démontré, c'est une prise de conscience déjà importante par les acteurs du monde agricole des nouvelles données de la décentralisation, avec un rôle central joué par les conseils régionaux, pour le développement de l'agriculture et de l'élevage, amorcé d'ailleurs grâce au nouveau rôle joué par les régions dans la mise en œuvre du 2^{ème} pilier, résultant des plans régionaux de développement rural pour la période 2015-2020 . Par contre, lorsque l'on descend au niveau infrarégional, si de nombreuses initiatives existent comme les deux exposés suivants vont l'illustrer tant au plan économique qu'environnemental, voire dans la planification de l'occupation de l'espace, la présence proactive des professions concernées est rendue difficile par la multiplicité des lieux de décision et de planification qui, de plus, ne sont pas toujours accessibles et qui supposent donc une forme de construction d'influence à imaginer ?