

ANNEXE 1

Réforme territoriale : lecture des lois

Janvier 2016

Un peu d'histoire... une réforme... continue

Depuis leur création dès 1793, les Collectivités territoriales n'ont cessé d'évoluer et les réformes actuelles sont dans le prolongement, mais pas forcément la continuité, de ces évolutions.

Différentes périodes, marquées par des stratégies et volontés politiques différentes, peuvent être distinguées :

- Dès 1793 : création et installation des collectivités locales, déclinaisons locales d'une déconcentration des compétences et politiques nationales de l'Etat.
- De 1982 à 2003 : renforcement des collectivités et décentralisation : transferts de compétences de l'Etat.
- De 2003 à aujourd'hui : poursuite de la décentralisation avec une repolarisation autour des métropoles et agglomération... sous contrôle de l'Etat.

➤ **Dès 1793 : création et installation des collectivités locales, déclinaisons locales d'une déconcentration des compétences et politiques nationales de l'Etat.**

Communes et départements sont issus des lois de découpages territoriaux datant des débuts du dix-neuvième siècle. Leur première vocation fut d'être l'échelon local de l'Etat, avec un rôle dévolu aux maires d'être représentant du Préfet. Si ce rôle est toujours prégnant, il est aujourd'hui relégué au second plan par la fonction de gestionnaires et de développeurs que les lois de décentralisation successives ont attribuées aux élus locaux. Par définition, une partie importante des fonctions communales recouvre non seulement la gestion des « biens communs » tels que voirie, bâtiments, services comme les écoles, mais encore un rôle d'administration important : cadastre, état civil, fiscalité locale... Conçue dans une logique descendante d'administration du territoire, les communes jouent à la fois ce rôle de représentantes locales du pouvoir central, de gestionnaires du bien commun. Ce dernier, s'est renforcé essentiellement avec les moyens financiers supplémentaires dont elles ont été pourvues par les lois de finances de 1974 instaurant la taxe professionnelle. Par définition les communes ou départements ne peuvent donc être des coquilles vides. Toutes possèdent plus ou moins voirie, bâtiments à gérer. Tout au plus peuvent-elles être contestées sur leur dimension lorsqu'elles sont réduites à une population de quelques dizaines d'habitants.

La décentralisation est liée à une volonté de permettre aux territoires d'être aussi des espaces de projet de développement. (DATAR, désertification...)

➤ La décentralisation : une scène en trois actes

La réforme des collectivités territoriales dont on parle aujourd'hui n'est qu'une phase d'une dynamique de changement qui a débuté il y a plus de trente ans et qui se décline en trois actes :

✓ *Acte I de la décentralisation : changements des équilibres entre Etat et collectivités et première réorganisation des collectivités territoriales*

Adoptées à partir de 1982, les "lois Defferre" correspondent à la volonté politique de réaliser une profonde décentralisation de l'administration française. Elle est l'objet de plusieurs lois qui s'enchaînent, dont :

- **Renforcement des pouvoirs de décision des départements et régions** par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Elle remplace la tutelle pesant sur les collectivités territoriales par un contrôle *a posteriori* confié au juge administratif, transfère la fonction exécutive départementale et régionale aux présidents de conseil général et régional, et transforme les régions en collectivités territoriales de plein exercice.
- **Transfert des compétences de l'État vers les collectivités territoriales** dans de nombreux domaines (urbanisme, action sociale, formation professionnelle, gestion des collèges et lycées) par les lois des 7 janvier et 22 juillet 1983,
- **Relance de la politique de coopération intercommunale** (création des communautés de communes) et premières formes de démocratie locale (consultation des électeurs locaux) par la **loi du 6 février 1992**, approfondie par la loi du 12 juillet 1999.
- **Création de la fonction publique territoriale** créée par la loi du 26 janvier 1984.
- Premiers éléments d'un **statut des élus locaux (loi du 3 février 1992)**.
- **Nouveau mode de scrutin régional** (loi du 19 janvier 1999)

En donnant un statut et de réelles compétences aux collectivités locales, en les dégageant de la tutelle directe de l'Etat, ce premier acte peut être considéré comme l'acte fondateur et structurant des processus de décentralisation. Par exemple, Régions et départements renforcés, Communautés de Communes en sont issues.

✓ *Acte II de la décentralisation : renforcement des transferts de l'Etat vers les Collectivités*

A partir de 2003, plusieurs textes sont présentés comme l'Acte II de la décentralisation. La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 sur l'organisation décentralisée de la République **étend les responsabilités des collectivités et leur reconnaît notamment un droit à expérimentation**. Elle renforce leur **autonomie financière** et élargit la démocratie locale (droit accordé aux collectivités locales d'organiser des référendums décisionnels et droit de pétition pour les électeurs).

Enfin, la loi relative aux **libertés et responsabilités locales**, du 13 août 2004, est présentée par le gouvernement comme la dernière étape législative de ce nouvel « Acte » de la politique de décentralisation. Ce texte définit les principes permettant la compensation financière des différents transferts de compétence et il organise les modalités de **transferts des personnels** de l'Etat vers les collectivités ainsi que les garanties apportées aux fonctionnaires transférés. A titre d'exemple, sont concernés les personnels des collèges et lycées, ou ceux des Dde vers les Conseils Généraux.

Ce texte énumère également l'ensemble des **nouvelles compétences** transférées par l'Etat aux collectivités locales :

- **Le développement économique** : renforcement du rôle de coordination de la Région
- **La formation professionnelle** : la Région devra désormais définir et mettre en œuvre la politique d'apprentissage et de formation professionnelle des adultes en recherche d'emploi.
- **Les transports** : entre autres, certaines parties des routes nationales sont transférées aux départements, les collectivités territoriales (ou leurs groupements) pourront prendre en charge la création et la gestion des aéroports (à l'exception de certains aéroports d'intérêt national ou international).
- **L'action sociale** : les départements se voient attribuer un rôle de « chef de file » en matière d'action sociale, il aura notamment à sa charge l'ensemble des prestations d'aide.
- **Le logement social** : la loi prévoit le transfert aux collectivités locales des responsabilités relatives aux politiques de l'habitat, ne conservant à l'Etat qu'un rôle de « garant de la solidarité nationale ». L'essentiel des responsabilités doit être transféré aux départements ou aux groupements intercommunaux.
- **L'éducation et la culture** : les personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des lycées et collèges doivent être recrutés et gérés par la collectivité dont ils relèvent (département pour les collèges, région pour les lycées). La propriété des immeubles protégés au titre des « monuments historiques » appartenant à l'Etat pourra être transférée aux collectivités territoriales le demandant.

A chaque type de collectivités sont ainsi attribuées de nouvelles compétences. Au total ce sont **la région** et, surtout, **le département** qui se voient confier l'essentiel des nouvelles responsabilités. La commune et le groupement de communes restent des niveaux relativement peu concernés par cette seconde vague de décentralisation.

Les collectivités locales volontaires peuvent mener des expérimentations dans les huit domaines suivants : la gestion des fonds structurels européens, les interventions économiques, le transfert des aéroports, la résorption de l'insalubrité, le financement de l'équipement sanitaire, l'assistance éducative confiée par la justice aux départements, l'organisation des écoles primaires et l'entretien du patrimoine. Des conventions devront être passées avec l'Etat pour l'attribution des moyens nécessaires à ces expérimentations.

Les agents fonctionnaires titulaires des services transférés sont en position de « mise à disposition provisoire » à partir de l'entrée en vigueur de la loi (1er janvier 2005). **La compensation financière doit être intégrale**, les nouvelles ressources devraient correspondre aux ressources que l'Etat consacrait à l'exercice des compétences transférées.

Les questions des modalités de transferts des personnels de l'Etat vers les collectivités locales, ainsi que celles concernant la compensation financière des transferts de compétences sont celles qui ont suscité le plus d'inquiétudes et de polémiques chez les partenaires sociaux ou les élus locaux. Les syndicats de l'Education nationale, par exemple, contestaient la nécessité de procéder au transfert des personnels administratifs des lycées et collèges. De nombreux élus locaux, parmi lesquels la quasi-totalité des présidents de régions, mettaient en doute le caractère intégral des compensations financières annoncées.

➤ **Un calendrier de mise en œuvre progressif**

La loi relative aux libertés et responsabilités locales est entrée en vigueur dès sa promulgation, le 13 août 2004, pour les dispositions concernant le renforcement de l'intercommunalité et

l'assouplissement de son fonctionnement. Les transferts de compétences, le transfert des personnels et l'attribution des moyens financiers se sont faits de façon progressive à partir du 1er janvier 2005 :

- Formation professionnelle de 2005 à 2008.
 - Voirie : au plus tard le 1er janvier 2008
 - Logement social ou logement étudiant : aucun délai n'a été assigné pour la signature de conventions avec l'Etat.
 - Équipement sanitaire : l'expérimentation a été engagée avant le 1er janvier 2006.
 - Gestion des crédits des monuments historiques : transfert durant l'année 2005.
- Quant aux transferts de personnels, ils se sont étalés sur au moins 3 ans.

✓ *Acte III de la décentralisation : restructuration des collectivités territoriales*

Ce troisième acte, qui commence en 2008 et qui est en train d'être mis en œuvre, a pour objet essentiel, sur les bases établies dans les actes précédents, de redessiner le paysage territorial, aussi bien en termes de périmètres des collectivités, que d'organisation, et de compétences. Il se décline en trois volets :

- *Volet 1 : modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Loi MAPTAM)*

Le premier volet de la réforme organise l'intervention des collectivités territoriales pour adapter leurs compétences à la diversité des territoires et rendre l'action publique plus proche et plus efficace. Il reconnaît le fait urbain en créant des métropoles capables de soutenir le développement économique.

Il comprend également les dispositions relatives aux transferts et à la mise à disposition des agents de l'Etat et à la compensation des transferts de compétences de l'Etat.

Il institue, au niveau de chaque région, une conférence territoriale de l'action publique présidée par le président du conseil régional. C'est au sein de cette nouvelle instance que les élus établiront le pacte de gouvernance territoriale, outil de la mise en cohérence des compétences au niveau local sous l'égide d'une collectivité chef de file. Ce premier volet de la réforme crée par ailleurs un nouveau statut de métropole afin de donner aux grandes agglomérations françaises les atouts dont elles ont besoin pour exercer pleinement leur rôle en matière de développement économique, d'innovation, de transition énergétique et de politique de la ville. Il reconnaît enfin à chacune des trois plus grandes métropoles françaises un statut particulier.

- *Volet 2 : mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires*

Le projet de loi de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires confère aux régions le rôle de chef de file du développement économique et des aides aux entreprises (avec notamment le transfert de la gestion des fonds européens). Il fait également des régions des acteurs majeurs de la politique menée en faveur de l'emploi et de la jeunesse en les rendant pleinement compétentes en matière de formation professionnelle et d'apprentissage et en leur conférant un rôle de coordination et d'animation du service public de l'orientation.

Il fait par ailleurs des départements les chefs de file de la solidarité territoriale en leur confiant le soin d'élaborer, avec l'Etat, un schéma d'amélioration de l'accessibilité des services au public sur le territoire du département. Il élargit le champ de l'assistance technique que les

départements peuvent proposer aux communes, à la voirie, à l'aménagement du territoire et à l'habitat. Il prévoit enfin le développement de maisons des services au public.

Il comporte un titre sur l'égalité des territoires (ingénierie, maisons de services publics, aménagement numérique du territoire confié au conseil général, schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services publics sur le territoire départemental). Il investit les régions et les départements d'une mission de chef de file. Aux régions le soin de coordonner l'action des collectivités en faveur des entreprises. Aux départements la responsabilité d'agir en faveur de l'égalité des territoires, notamment des plus fragilisés, qu'ils soient urbains ou ruraux.

- *Volet 3 : développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale (Loi NOTRe)*

Il accroît les compétences des régions dans le domaine des transports, organise la gestion du logement étudiant, comporte des dispositions relatives aux langues régionales, à l'engagement écologique et à la transition énergétique, et à l'énergie.

Un titre traite de la démocratie locale et de la transparence de l'action locale (responsabilité financière des collectivités, création d'une commission des finances dans les communes de + de 50 000 habitants, création conseils de développement, développement de l'open data).

Un titre est consacré au renforcement de l'intégration communautaire (il renforce le bloc des compétences obligatoires des communautés de communes et d'agglomération : tourisme, élaboration des PLUI, gestion des milieux aquatiques, assainissement, aires d'accueil gens du voyage).

Un titre définit le cadre national de gouvernance pour l'action publique locale (création du Haut conseil des territoires ; renforcement des prérogatives de la Commission consultative d'évaluation des normes).

Il engage la transition écologique et énergétique, favorise l'intégration communautaire et renforce la démocratie locale en permettant aux citoyens d'avoir une meilleure compréhension de l'organisation de l'action publique et en favorisant leur participation à la vie de leur cité.

Le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale institue le Haut Conseil des territoires, lieu du dialogue permanent entre les représentants des collectivités territoriales et l'Etat. Il renforce les compétences de chacune des catégories d'établissements publics de coopération intercommunale, élargit les conditions d'exercice du droit de pétition locale et renforce la transparence de l'action locale.

L'Acte III

La réforme dite des Collectivités Territoriales est indissociable de la réforme de l'Etat territorial, engagée dès 2007 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). L'acte III, présenté ici, a pour objet principal la réorganisation des Collectivités Territoriales telles qu'elles sont issues des actes I et II.

➤ L'esprit de l'acte III

L'esprit de la réforme puise l'essentiel de son essence d'un rapport auprès du gouvernement en 2009 et réalisé par Christian de St Etienne, géographe, avec l'appui ou à partir de la rencontre avec des élus, des hauts fonctionnaires, des chercheurs.

Ce rapport part d'une analyse positionnant les métropoles comme moteurs de la croissance, par des effets combinés de densification et de diversification des ressources, notamment des ressources liées à la connaissance.

« La globalisation de l'économie mondiale n'est pas un phénomène homogène mais un phénomène de concentration métropolitaine et de diffusion progressive des innovations sur l'ensemble des territoires : ce n'est pas la Chine qui se développe, mais d'abord Shanghai, Canton, Pékin, Hong-Kong, etc. Le dernier rapport sur le développement de la Banque mondiale (« Repenser la géographie économique », rapport 2009) montre le rôle clé de l'urbanisation dans le développement économique : « A mesure que les économies passent de la qualification d'économies à faible revenu à celle d'économies à revenu élevé, la production se concentre dans l'espace. Les producteurs choisissent de préférence certaines localisations telles que les villes, les zones côtières ou les pays intégrés dans un riche réseau de relations ».

Dans ce constat, les zones rurales sont sous influence métropolitaine, dont elles bénéficient de la créativité et de la capacité d'innovation. *« c'est la mobilité en zone dense qui multiplie les opportunités de contacts entre les membres des zones denses, les habitants des zones diffuses bénéficiant de ces opportunités lorsqu'ils se rendent dans les zones denses à condition qu'elles soient facilement accessibles ».*

Densification des ressources, organisation des flux en zones denses mais aussi avec les zones rurales sont des idées majeures ressortant et guidant les orientations proposées. En découle une stratégie d'aménagement et de développement qui n'est plus celle d'un développement solidaire et de répartition, à un modèle organisé autour et à partir de pôles compétitifs et attractifs. *« Les métropoles sont aujourd'hui doublement pénalisées par une faible croissance et par le poids des transferts de richesses qu'elles supportent. Il faut donc rétablir leur compétitivité et améliorer leur attractivité, notamment du point de vue de l'économie résidentielle. »*

Si les métropoles sont ciblées comme pôles majeurs de développement, la dynamisation d'agglomération moins importantes et de villes moyennes pour favoriser les synergies est au cœur des propositions.

Corolaire de la densification urbaine, déjà mise en avant par la loi SRU de 1999, la maîtrise de l'étalement urbain apparaît comme une nécessité, de même que l'avancée des forêts, surtout dans la mesure où elle ne résulte pas d' *« un phénomène productif maîtrisé »* mais de processus d'abandon de territoires cultivables. *« Qui peut aider à maîtriser ces phénomènes si ce n'est l'élevage ovin et caprin, aujourd'hui en grande difficulté compte tenu de l'effondrement de ses revenus ? »*

➤ **Les principaux axes d'une nouvelle stratégie d'aménagement du territoire**

Les propositions s'appuient sur la mise en évidence de quatre points correspondant aux grandes attentes des décideurs auditionnés :

- L'irréversibilité de la décentralisation. *« Des élites métropolitaines, régionales et locales se sont affirmées avec leurs ambitions, leurs projets et leurs espoirs. Il faut leur donner une part accrue et responsabilisante dans le développement des territoires. »*
- Le retour d'un Etat assurant cohérence d'ensemble au plan national et capable de proposer des orientations stratégiques fortes. Non pas une *« bureaucratie d'Etat tatillonne, qui cherche à exister, qui double encore trop souvent, sans véritable valeur ajoutée »*, mais *« un Etat fort, ayant un projet stratégique pour le pays, et qui soit capable de travailler en partenariat avec les métropoles, les régions et les villes. »*
- Une priorité donnée au projet et à la stratégie par rapport à l'institutionnel. *« On ne peut interdire un territoire ou une ville d'avenir parce qu'ils n'ont pas des caractéristiques préétablies. Un réseau de villes peut avoir collectivement les caractéristiques d'une métropole »*

- L'idée que l'organisation territoriale ne peut plus être nécessairement la même partout et donc la nécessité de redistribuer les cartes entre les collectivités. « *La carte des compétences ne doit pas nécessairement être la même sur l'ensemble du territoire* ». « *On peut changer les compétences sans changer le système électoral* ».

L'esprit proposé apparaît donc comme un tournant majeur par rapport à la philosophie de l'aménagement du territoire des cinquante dernières années, depuis plus précisément la création de la DATAR en 1963. Cette évolution est sous-tendue par :

- la mise en priorité de la notion de compétitivité par rapport à celle de solidarité.
- La notion de mobilité devient prégnante sur la notion d'autonomie de chaque territoire.
- La densification des ressources devient primordiale à celle de répartition.

S'ensuivent des propositions mettant en avant l'émergence et l'organisation autour de métropoles de dimensions européennes, compétitives et capables d'innovation. Pour cela l'organisation du territoire devra leur permettre de concentrer les ressources, notamment fiscales, réparties jusque là entre plusieurs types de collectivités. C'est la fin du carroyage territorial « communes-cantons-départements » issu de la révolution Française.

➤ **L'ambition de la loi est triple :**

- **Simplification et clarification du paysage institutionnel** « *pour ancrer durablement la décentralisation. Davantage que de poursuivre des transferts de l'Etat vers les collectivités territoriales, il convient de supprimer les structures devenues obsolètes ou redondantes, d'achever les regroupements nécessaires trop longtemps différés, d'articuler de manière plus étroite l'intervention des collectivités territoriales, de clarifier l'exercice des compétences entre les différents niveaux d'administration locale.* »
- **Adaptation de l'organisation territoriale aux défis de notre temps.** « *Le développement des grands ensembles urbains, du fait de la concentration des populations et des habitats, réclame des politiques globales de plus en plus intégrées. Il faut donc réduire le décalage qui s'est installé en zone urbaine entre les besoins de la population et le mode d'administration du territoire qui n'est plus suffisamment adapté. C'est l'objet de la création des métropoles, qui consacre la spécificité institutionnelle de nos grandes agglomérations en compétition avec leurs homologues européennes et internationales.* »
- **Meilleure organisation du monde rural**, tout en prenant en compte ses spécificités. « *C'est notamment l'objet de l'achèvement et du renforcement de l'intercommunalité.* »

« Le projet de loi vise donc quatre objectifs principaux :

1° Réorganiser les collectivités autour de deux pôles, un pôle départements-région et un pôle communes-intercommunalité ;

2° Simplifier le paysage institutionnel en achevant la couverture intercommunale du territoire national, en élargissant le cadre des intercommunalités, en favorisant les regroupements de collectivités sur une base volontaire et en supprimant les niveaux devenus superflus ;

3° Créer des métropoles en offrant à nos grandes agglomérations un nouveau cadre institutionnel plus adapté ;

4° Clarifier les compétences des différents niveaux de collectivités et encadrer la pratique des cofinancements. »

➤ Conclusion

Cet acte III, appelé aussi « réforme des collectivités territoriales » est engagé depuis 2009, avec notamment la refonte des périmètres et compétences des intercommunalités, la création de communes nouvelles ... Il se poursuit avec la modification de certaines dispositions de l'étape 2 de la réforme, notamment l'abrogation du conseiller territorial, mais aussi la finalisation de dispositifs relatifs à l'ingénierie, aux rôles des régions et départements, renforcement des compétences des intercommunalités, notamment en termes d'urbanisme et d'aménagement (PLU Intercommunaux...).... Il s'agit ainsi d'accorder aux collectivités locales plus de responsabilités, notamment en matière d'emploi, de formation et de mise en place de politiques européennes comme la politique agricole commune. Son programme prévoit également une réforme de «la fiscalité locale» donnant «plus d'autonomie aux communes, aux départements et aux régions ».

D'une manière générale, le paysage institutionnel des collectivités va changer, c'est une évidence. Dans les territoires ruraux, le transfert de compétences au niveau intercommunal (urbanisme, assainissement...), l'intégration plus forte de compétences comme l'alimentation locale, vont faire des EPCI des interlocuteurs à privilégier, notamment pour les démarches d'aménagement. D'autant plus qu'afin que « l'organisation territoriale de la République marche sur ses deux pieds », les députés ont décidé la mise en place de pôles d'équilibre et de coordination territoriaux (PECT), qui se dessineront à l'échelle des Pays actuels. L'objectif est ainsi de développer les vellétés de mutualisation entre EPCI et de renforcer les démarches volontaires de coopérations intercommunautaires.

Les lois de l'Acte III

Dans l'acte III de la décentralisation, la « réforme des collectivités territoriales » concerne plus particulièrement une refonte de l'organisation territoriale dont l'ampleur et la systématisation de l'application sont inédites depuis les découpages communaux et départementaux du dix-neuvième siècle.

➤ **Axes majeurs concernant la « constitution » des collectivités : la Loi MATPAM promulguée le 27 janvier 2014**

Parmi les orientations et prescriptions de la réforme, plusieurs peuvent avoir un effet prévisible majeur :

- **Systématisation de l'intercommunalité** : toute commune doit faire partie d'une intercommunalité. Les communes isolées, qui représentaient une part importante du territoire national, ont dû rejoindre une intercommunalité existante, ou se regrouper avec d'autres communes isolées pour créer une intercommunalité nouvelle, avant le 31 Décembre 2012.
- **Définition de deux blocs : le bloc région-départements et le bloc communes-intercommunalité**. Dans ce dernier, le renforcement des compétences et rôles des intercommunalités sont renforcés. Par exemple, l'obligation d'intégrer au niveau intercommunal la compétence urbanisme est en discussion.
- **Désignation de "collectivités chefs de file"** selon les domaines de compétences. Ainsi, la "clause de compétence" qui accordait à tous types de collectivités la possibilité d'intervenir dans tous types de compétences, est remise en cause.

- **Création de statuts nouveaux de collectivités :**

- Pôle métropolitain (cf fiche 4) :
«Établissement public constitué entre des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, en vue d'actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace »
(Premier alinéa de l'article L. 5731-1 du Code général des collectivités territoriales)
- Métropole :
Une nouvelle forme d'intercommunalité, très intégrée, est créée sous le nom de métropole. Peuvent obtenir le statut de métropole :
 - Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) formant un ensemble de plus de 500 000 habitants;
 - Les communautés urbaines instituées par l'article 3 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966.

Les métropoles disposent de compétences déléguées de plein droit par les communes, par le département, par la région. Par voie conventionnelle, d'autres compétences, voire toutes, peuvent être déléguées.

- commune nouvelle :

La *commune nouvelle* est une collectivité territoriale qui se substitue à plusieurs communes contiguës. Celles-ci subsistent sous forme de « communes déléguées » reprenant le nom et les limites territoriales de l'ensemble des anciennes communes dont la commune nouvelle est issue, sauf délibération contraire du conseil municipal de la commune nouvelle. Le Conseil municipal de la commune nouvelle a donc la maîtrise du maintien ou non de ses diverses communes déléguées.

Le statut de commune nouvelle est destiné à favoriser à nouveau le regroupement de communes. Ce régime remplace les dispositions relatives aux communes associées issues de la loi Marcellin du 16 juillet 1972, et permet le regroupement soit de communes contiguës, soit d'un EPCI entier qui souhaiterait se transformer en commune nouvelle

➤ **Répartition des compétences entre collectivités : Loi mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi et de promotion de l'égalité des territoires**

Pour faciliter la répartition des compétences entre les collectivités, la loi met en place la notion de chef de file attribuée à une collectivité pour coordonner l'exercice des compétences, ainsi que la Conférence territoriale de l'action publique pour répartir, sous la responsabilité de la Région, les compétences et domaines d'intervention de manière concertée.

✓ *Collectivités territoriales chefs de file*

Dans son article 3, la Loi Matpam institue la notion de « chef de file » pour l'exercice des compétences et fixe la participation minimale du maître d'ouvrage à 30 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques. A l'exception

des opérations figurant dans le contrat de plan conclu entre l'État et la région, les projets relevant de ces compétences peuvent bénéficier de subventions d'investissement et de fonctionnement soit de la région, soit d'un département.

La région est chef de file, c'est-à-dire, chargée d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, sur les compétences suivantes : aménagement et développement durable du territoire, protection de la biodiversité, climat, qualité de l'air et énergie, développement économique, soutien de l'innovation, internationalisation des entreprises, intermodalité et complémentarité entre les modes de transports, soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Le département est chef de file sur les compétences suivantes : action sociale, développement social et contribution à la résorption de la précarité énergétique, autonomie des personnes, solidarité des territoires.

La loi précise que le département est consulté par la région en préalable à l'élaboration du contrat de plan conclu entre l'État et la région afin de tenir compte des spécificités de son territoire, ce qui ne semble pas être le cas pour le bloc local.

La commune ou l'Epci à fiscalité propre auquel elle a transféré ses compétences est chef de file sur les compétences suivantes : la mobilité durable, l'organisation des services publics de proximité, l'aménagement de l'espace, le développement local. Les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et des Epci sont débattues par la conférence territoriale de l'action publique.

✓ *Conférence territoriale de l'action publique*

La Loi instaure les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) (article 4). Créée au niveau régional, et présidée par le président de région, la CTAP est chargée de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements. Elle rend des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences. La création d'une conférence territoriale de l'action publique (CTAP) doit permettre aux différents niveaux de collectivités et à leurs groupements d'élaborer un pacte de gouvernance territoriale.

Un décret précise les modalités d'élection ou de désignation des membres de la CTAP qui se compose du président du conseil régional, des présidents des conseils généraux, des présidents des Epci de plus de 30 000 habitants, d'un représentant des présidents des Epci moins de 30 000 habitants de chaque département, d'un représentant élu des communes de plus de 30 000 habitants de chaque département, d'un représentant élu des communes comprenant entre 3 500 et 30 000 habitants de chaque département, d'un représentant élu des communes de moins de 3 500 habitants de chaque département, le cas échéant, d'un représentant des élus de montagne.

Des plans, schémas et conventions territoriales d'exercice concerté de la compétence concernée sont élaborés et un décret en Conseil d'Etat viendra en préciser les modalités d'application.

✓ *Conventions territoriales d'exercice concerté de la compétence (Ctec)*

La loi précise le contenu de ces conventions, qui ne peuvent excéder une durée de 6 ans, peuvent être révisées tous les 3 ans, voire en fonction des évolutions législatives.

Elles doivent comprendre : sur l'ensemble du territoire régional, les niveaux de collectivités territoriales concernés ou les collectivités compétentes, les délégations de compétences entre collectivités territoriales ainsi que les délégations de la région ou du département à un Epci, les créations de services unifiés, les modalités de coordination, simplification et de clarification des interventions financières des collectivités territoriales pouvant déroger au 30% de financement et hors contrat de plan.

La CTAP examine les projets de Ctec et formule des observations pour modifier le projet présenté. A l'issue de cet examen, le projet de convention est transmis au représentant de l'Etat dans la région, ainsi qu'aux collectivités territoriales et Epci appelés à prendre les mesures nécessaires à sa mise en œuvre. Les organes délibérant des Collectivités et Epci concernés disposent d'un délai de 3 mois pour approuver la convention, qui est signée par le maire ou par le président, qui alors s'engagent à prendre les mesures et à conclure les accords nécessaires à sa mise en œuvre. Ils peuvent aussi formuler des propositions de rationalisation de son exercice, qui font à leur tour l'objet d'un débat en CTAP.

Les actions menées dans le cadre de la Ctec ou du plan d'actions, ainsi que les interventions financières intervenues font l'objet d'un rapport annuel, lui aussi débattu en CTAP.

✓ *La gestion des Fonds Européens confiée par l'Etat aux régions :*

L'Etat confie aux régions ou, le cas échéant, pour des programmes opérationnels interrégionaux, à leur demande, tout ou partie de la gestion des programmes européens soit en qualité d'autorité de gestion, soit par délégation de gestion.

L'autorité de gestion confiée par délégation de gestion aux départements ou aux collectivités et organismes chargés du pilotage de plans locaux pour l'insertion par l'emploi qui en font la demande tout ou partie des actions relevant du Fonds social européen.

Pour le Fonds européen agricole pour le développement rural, un décret en Conseil d'Etat précise en tant que de besoin les orientations stratégiques et méthodologiques pour la mise en œuvre des programmes. Il définit celles des dispositions qui doivent être identiques dans toutes les régions. Il prévoit les montants minimaux du Fonds européen agricole pour le développement rural par région à consacrer à certaines mesures. Il précise les cas dans lesquels l'instruction des dossiers pourrait être assurée par les services déconcentrés de l'Etat. Dans le cas où l'instruction des dossiers de demandes d'aides du Fonds européen agricole pour le développement rural est assurée par les services déconcentrés de l'Etat, le responsable de l'autorité de gestion peut déléguer sa signature au chef du service déconcentré chargé de cette instruction et aux agents qui lui sont directement rattachés, pour prendre en son nom les décisions relatives à l'attribution et au retrait de ces aides.

Dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, un comité national Etat-régions est créé pour veiller à l'harmonisation des actions mentionnées au présent article. Il précise la composition et le fonctionnement du comité Etat-région créé dans chaque région pour la programmation des actions dans la région.

A chaque début de programmation, un budget annexe peut être créé pour les programmes européens dont la région est autorité de gestion.

➤ Finalisation de la Nouvelle Organisation Territoriale de la République : La Loi NOTRe

Elle a été promulguée le 7 août 2015. Elle a été publiée au **Journal officiel** du 8 août 2015. La loi confie de nouvelles compétences aux régions. Il est complété par un **projet de loi** qui modifie le découpage des régions et présente le calendrier électoral des élections régionales et départementales.

✓ Renforcement du rôle des Régions aux plans de :

• Développement économique :

Le texte supprime la clause générale de compétence pour les départements et les régions et renforce le rôle de la région en matière de développement économique. Elle est notamment responsable de la politique de soutien aux petites et moyennes entreprises et aux entreprises de taille intermédiaire. Elle présente un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) qui fixera les orientations régionales pour une durée de cinq ans. Cependant, en milieu rural, le département peut aider au cas par cas des entreprises agricoles, dans le cadre d'une convention avec la région.

• Aménagement du territoire :

La région aura également la charge de l'aménagement durable du territoire. Elle rédigera un schéma régional d'aménagement durable du territoire (SRADDT) dans lequel 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.

• Transports :

Les services de transport routier départementaux et les transports scolaires seront confiés à la région. Il sera néanmoins possible aux régions de déléguer leur compétence en matière de transport scolaire aux départements.

• Maintien de certaines compétences au département :

Le département reste responsable des compétences de solidarité, des collèges et de la voirie départementale.

✓ Poursuite du renforcement des intercommunalités :

Le seuil de taille des intercommunalités passe de 5 000 à 15 000 habitants et elles seront organisées autour de bassins de vie. Des dérogations pour les zones de montagne et les territoires peu denses seront possibles avec un seuil minimal à 5 000 habitants.

Le transfert obligatoire aux communautés de communes et aux communes d'agglomération des compétences communales en matière d'eau et d'assainissement est reporté au 1er janvier 2020.

Pour les PLUI : la minorité de blocage est maintenue. Le contexte reste donc celui des lois précédentes :

- Loi du 24 Mars 2014 : la loi ALUR rend les communautés de communes et les communautés d'agglomération compétentes de droit en matière de PLU dans un délai de 3 ans.
- A compter du 27 Mars 2017, les EPCI sont compétents pour élaborer un PLUi sauf si une minorité de blocage d'au moins 25% des communes représentant 20% de la population a été mise en œuvre trois mois auparavant.
- La loi du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises suspend jusqu'au 31 décembre 2019 la caducité des POS, la grenellisation des PLU et leur obligation de mise en compatibilité avec les documents de rang supérieur pour les territoires qui s'engagent dans une démarche de PLUi avant le 31 décembre 2015

✓ *Création du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)*

Créée par décret fin mars 2014, cette nouvelle entité relève du Premier ministre et regroupe la Datar, le secrétariat général du Comité interministériel des villes et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances. Elle comporte trois directions : ville et cohésion urbaine (politique de la ville), stratégies territoriales (observation et définition de la stratégie nationale), développement des capacités des territoires. Cette dernière direction est chargée d'élaborer les politiques, les actions et les programmes d'appui aux territoires ruraux, de montagne, littoraux et périurbains, de préparer des mesures pour le déploiement des services et infrastructures d'intérêt national (services publics, mobilité, numérique), de veiller à la coordination des politiques sectorielles tendant à renforcer la cohésion, l'attractivité et la compétitivité des territoires et à favoriser leur transition écologique et énergétique, et d'animer le réseau des secrétariats généraux aux affaires régionales et le réseau des commissariats de massifs.

POUR ALLER PLUS LOIN

Contact : CERAQ – Claude Janin – claud.janin@ceraq.fr

Sur le site de CERAQ : répertoire prospective

- Agriculture et territoires : note prospective – janvier 2016
- Annexe 1 : Réforme : lecture des lois
- Annexe 2 : Réforme territoriale : évolutions en Rhône-Alpes
- Annexe 3 : Les organisations territoriales agricoles en Rhône-Alpes
- Annexe 4 : Tableau des compétences des collectivités

Ce document est le fruit des travaux du groupe prospective de Ceraq.

Composé d'agricultrices et d'agriculteurs, ce groupe vise à donner la perspective sur l'avenir de l'agriculture et des territoires. Il travaille sur des thèmes susceptibles de constituer un enjeu pour l'agriculture et les filières, avec l'objectif de formuler des analyses et des propositions sur les conséquences possibles et sur la façon d'anticiper au mieux ou de s'adapter à ces évolutions.

Ses résultats ont pour but de contribuer à éclairer les choix du présent et à orienter les travaux et activités de Ceraq pour se préparer à ces enjeux de demain.