

# Décentralisons *autrement*

## Plateforme pour une citoyenneté active dans les territoires

*NB : La réalisation et la diffusion de ce document s'inscrivent dans une démarche d'éducation populaire et visent à mieux faire connaître auprès des citoyens les enjeux de la décentralisation. La diffusion de ce document est donc vivement encouragée, nous vous demandons simplement de faire référence à son auteur (Georges Gontcharoff et à La plateforme Décentralisons autrement).*

### NOTE N° 134

## **Le point sur les « pôles » après la première lecture devant l'Assemblée Nationale.**

Cette note fait suite à la **NOTE N°133** qui raconte la genèse des « pôles ». Ceux-ci apparaissent dans les premières moutures du projet initial du gouvernement (novembre 2012, mars 2013), puis ils disparaissent brusquement et inexplicablement entre les sixième et septième moutures. Ils sont rétablis, sous une forme assez différente, par un amendement inattendu au cours de la première lecture devant le Sénat (6 juin 2013).

### **L'amendement déposé par Jean-Jacques Filleul au nom de la commission du développement durable du Sénat.**

*« Le pôle rural d'aménagement et de développement est constitué par l'accord entre les EPCI à fiscalité propre au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, culturel et social de leur territoire afin de promouvoir un modèle de développement durable et d'en améliorer la compétitivité, l'attractivité et la cohésion ainsi que l'aménagement des territoires infra-départemental et infra-régional.*

*Regroupant au moins deux EPCI à fiscalité propre, le pôle rural d'aménagement et de coopération forme un ensemble d'un seul tenant et sans enclave de plus de 30 000 habitants.*

*Le pôle rural d'aménagement et de coopération a pour mission l'élaboration d'un projet de territoire pour le compte et en partenariat avec les EPCI le composant et pour lequel il précise les modalités de la concertation avec les habitants, notamment au travers d'un conseil de développement.*

*Le projet de territoire se décline au travers d'actions en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et de transition écologique, qui sont conduites dans le cadre d'un accord entre eux.*

*Le pôle peut conduire un schéma de cohérence territoriale ou coordonner les schémas de cohérence territoriale existants sur son territoire. Il peut également conduire toute action de coordination et de mutualisation des moyens entre et pour le compte des EPCI qui le composent.*

*Le pôle rural d'aménagement et de coopération constitue le cadre de contractualisation infrarégionale et infra-départementale des politiques de développement local, d'aménagement durable du territoire et de solidarité des territoires.*

*Afin de tenir compte de la diversité des territoires au sein de chacune des régions, les pôles ruraux d'aménagement et de coopération sont représentés à la conférence territoriale de l'action publique, selon les règles fixées par chacune d'elles ».*

**► Le texte voté en première lecture par le Sénat et transmis à la première lecture de l'Assemblée Nationale** (en gras les éléments nouveaux ou différents).

*« Le pôle rural d'aménagement et de coopération est constitué par l'accord entre les EPCI à fiscalité propre au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, culturel et social de leur territoire afin de promouvoir un modèle de développement durable et d'en améliorer la compétitivité, l'attractivité et la cohésion ainsi que l'aménagement des territoires infra-départemental et infrarégional.*

***Le pôle rural d'aménagement et de développement est soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes prévus à l'article L 5721-1 sous réserve des dispositions du présent article.***

***Par dérogation, les territoires de coopération déjà organisés en syndicats mixtes et répondant aux critères des deux premiers alinéas du présent article peuvent par simple décision de leur organe délibérant, se constituer en pôle d'aménagement et de coopération.***

*Le pôle rural d'aménagement et de coopération a pour mission l'élaboration d'un projet de territoire pour le compte et en partenariat avec les EPCI le composant et pour lequel il précise les modalités de la concertation avec les habitants, notamment au travers d'un conseil de développement.*

*Le projet de territoire se décline au travers d'actions en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et de transition écologique, qui sont conduites dans le cadre d'un accord entre eux.*

*Le pôle peut conduire un schéma de cohérence territoriale ou coordonner les schémas de cohérence territoriale existants sur son territoire. Il peut également conduire toute action de coordination et de mutualisation des moyens entre et pour le compte des EPCI qui le composent.*

*Le pôle rural d'aménagement et de coopération constitue le cadre de contractualisation infrarégionale et infra-départementale des politiques de développement local, d'aménagement durable du territoire et de solidarité des territoires.*

*Afin de tenir compte de la diversité des territoires au sein de chacune des régions, les pôles ruraux d'aménagement et de coopération sont représentés à la conférence territoriale de l'action publique, selon les règles fixées par chacune d'elles ».*

Ce texte constitue l'article additionnel 45 quinquès du projet de loi.

**Nos remarques sur ce texte.**

1. Le nom du pôle a changé. On est passé du « *développement* » à « *la coopération* ». Mais le fond n'a pas changé : on parle largement du développement dans la suite du paragraphe et plus loin dans le texte.
2. Les pôles restent « *ruraux* ». À l'époque, l'idée qui domine est que le projet de l'acte III est beaucoup trop, voire exclusivement, urbain et qu'il faut rééquilibrer le texte, en prévoyant quelque chose pour le monde rural qui manifeste de plus en plus son mécontentement d'être laissé à l'abandon au profit du « *tout urbain* ».

L'auteur de l'amendement devant le Sénat, Jean-Jacques Filleul, écrit bien « *qu'il s'agit d'envoyer un signal fort en direction des territoires ruraux, afin qu'ils puissent ainsi bénéficier de la même dynamique que celle qui est proposée dans le projet de loi pour les espaces métropolitains* ».

**Nous nous sommes laissés prendre nous-mêmes à ce raisonnement du rééquilibrage.** Il faut dire que nous cherchions prioritairement un avenir pour les pays que l'État avait abandonnés au travers de la loi du 16 décembre 2010. Les pôles pouvaient-ils devenir la nouvelle appellation des pays ? Nous avons oublié que les lois assurant la reconnaissance légale des pays (Pasqua, Voynet) avaient bien pris garde de ne pas les qualifier de rural. Les débats autour de la loi Voynet montrent bien qu'une des fonctions assignées aux pays est d'assurer une relation positive et équilibrée entre le monde urbain et le monde rural. Ils illustrent l'idée des « *espaces polarisés* » chère à la géographie française : les villes, petites ou moyennes, les gros bourgs, entretiennent des relations interactives gagnant/gagnant avec une périphérie rurale plus ou moins étendue. La lecture de la carte des pays montre bien cette réalité. Il existe bien des pays uniquement ruraux, mais la majorité d'entre eux sont constitués par une ville polarisante et un espace rural polarisé. Le nom des pays en témoigne, à commencer par ceux de Bretagne d'où le mouvement est parti : pays de Redon, pays de Fougères...mais aussi ailleurs en France : pays de Loudun, pays de Saverne, pays de Langres, pays d'Aurillac, et même pays d'Aix. **C'était donc une erreur de vouloir qualifier les pôles de « ruraux »**, leur retirer une fonction essentielle qui était assignée et assurée par les pays, consigner ceux-ci aux seuls espaces ruraux. Le texte de l'amendement ne pouvait donc pas nous satisfaire complètement et nous souhaitons sa modification, afin que les pôles s'élargissent à tous les espaces, à toutes les configurations territoriales.

3. **Les sénateurs ont retiré la taille démographique minimale pour constituer un pôle.** Nous trouvons cette modification positive, dans la mesure où la situation est extrêmement variable entre les territoires et où toute normalisation est contraire au principe de libre organisation des collectivités territoriales. Nous avons combattu, pour la même raison, le seuil minimal de 5 000 habitants, imposé par la loi du 16 décembre 2010, pour les communautés de communes.
4. Le statut des pôles n'a pas été prévu par le projet d'amendement. Les sénateurs s'y attachent **en soumettant les pôles aux règles des syndicats mixtes**. Ce choix n'est pas sans poser des problèmes que nous détaillerons plus loin. D'une part, il existe deux sortes de syndicats mixtes : les syndicats mixtes fermés qui ne rassemblent que des communes et des EPCI ; les syndicats mixtes ouverts qui regroupent des collectivités territoriales, des EPCI et d'autres personnes morales de droit public (par exemple les Chambres consulaires...). Comme les modes de représentation et de fonctionnement ne sont pas tout à fait les mêmes dans les deux cas, il convient de préciser quel est le type de syndicat mixte qui concerne les pôles. D'autre part, on sait qu'une petite moitié seulement des pays s'est constituée en syndicat mixte. Les autres ont préféré choisir un statut associatif ou celui de Groupement d'Intérêt Public (GIP). Le paragraphe suivant semble montrer que seuls les pays couverts par un syndicat mixte pourront facilement se transformer en pôles. Et les autres ?

5. Nous avons la satisfaction de voir figurer, comme mission principale des pôles, **l'élaboration d'un projet de territoire**. Le texte reprend exactement celui qui a présidé à la création des pays.
6. Nous avons la satisfaction de voir confirmée **la présence d'un conseil de développement** auprès des pôles.
7. Nous avons la satisfaction de voir fortement marquée la présence des pôles dans l'élaboration des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT). Nous avons toujours dit que la configuration idéale était la coïncidence du périmètre d'un pays et du périmètre d'un SCOT (ou d'un inter-SCOT).
8. Pointe nettement l'idée, commune au sarkozysme et au hollandisme, d'une économie de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements par **une mutualisation des services**. Les pôles offrent l'avantage de permettre la mutualisation des services des EPCI qui la composent. Mais l'amendement ne pose pas la question du **positionnement géographique de l'ingénierie territoriale**, question que nous exprimons avec force, inquiets que nous sommes par la dévolution des ingénieries de pays.
9. Nous avons la satisfaction de voir réaffirmée **la politique de contractualisation** infra-régionale et infra-départementale qui constitue la base du financement des projets de territoire.
10. Nous souhaitons, comme l'esquisse l'amendement **une représentation des pôles dans les Conférences Territoriales de l'Action Publique (CTAP)**, mais la formule utilisée ici est encore bien vague et mérite d'être précisée.

## ► L'amendement de Florent Boudié.

C'est lui qui a largement inspiré la commission des lois et préparé le texte final de l'Assemblée Nationale. Quelques éléments de son exposé des motifs semblent intéressants pour éclairer les maigres débats.

*« Il est proposé d'offrir l'opportunité aux EPCI à fiscalité propre de se regrouper en une structure fédérative appelée « pôle ».*

*En complément des futures métropoles, les pôles visent tout particulièrement à doter les espaces péri-urbains et ruraux d'une capacité renforcée d'action publique ».*

*Le pôle réunit plusieurs EPCI, se dote de fonds permettant de concrétiser la solidarité entre ces établissements (cette disposition sera abandonnée – voir ci-dessous) et peut mener dans un deuxième temps à la fusion des EPCI qui le composent.*

*Pour ne pas multiplier les strates de collectivités territoriales, les pôles se substituent aux pays. La loi du 10 décembre 2010 a supprimé la possibilité de créer de nouveaux pays. Le dispositif de cet amendement poursuit cette démarche **pour mettre fin aux pays** créés avant l'entrée en vigueur de cette loi ».*

## ► **Éléments du travail de la commission des lois de l'Assemblée Nationale.**

Le rapporteur est **Olivier Dussopt**.

Voici quelques extraits de son rapport.

*« Je constate que ce projet ne représente ni un nouvel échelon d'administration, ni une nouvelle structure nécessitant de prévoir de nouvelles normes applicables, **mais un outil pouvant, là où cela est pertinent, servir à fédérer les initiatives locales et mettre en place les conditions permettant d'approfondir l'ensemble des dynamiques territoriales existantes** ».*

*« **La démarche que le texte propose peut être rapprochée de celle des pays. Les pôles pourraient ainsi se substituer aux pays mis en place depuis 1995** ».*

Le rapport rappelle qu'il existait, en 2010, **371 pays** reconnus et 20 pays en attente de reconnaissance. Ils regroupaient 84 % de la population du territoire français. 46,6 % étaient constitués sous la forme de syndicats mixtes, 30, 5 % sous forme d'associations, 8,1 % sous forme de fédération d'EPCI et 4,6 % sous forme de GIP.

Le rapport émet aussi un jugement de valeur : *« Plusieurs rapports successifs ont constaté qu'après avoir joué un rôle dans la mise en place de l'intercommunalité, ils ne présentaient plus la même utilité dans la perspective de l'achèvement et de la rationalisation de la carte intercommunale et ajoutaient, au contraire, à la complexité du paysage institutionnel. C'est pourquoi la loi du 19 décembre 2010 les a supprimés à l'échéance de leur contrat »*

La commission a pris l'importante décision de faire passer les pôles du statut de syndicats mixtes ouvert à celui de syndicats mixtes fermés. Il a justifié cette décision en rappelant que les pôles ne rassemblent que des EPCI à fiscalité propre.

Elle a détaillé la manière dont les pays pourraient se transformer en pôles.

Elle a supprimé la représentation des pôles au sein des conférences territoriales de l'action publique.

Elle a rejeté l'idée que les parcs naturels régionaux pourraient être transformés en pôles. Un débat a partagé ceux qui pensent que les pôles recouvrent les mêmes missions que les parcs et ceux qui affirment, au contraire, que les pôles et les parcs ne poursuivent pas du tout les mêmes objectifs.

## ► **La première lecture à l'Assemblée Nationale (19 juillet 2013).**

On ne peut pas dire qu'il y a eu une véritable discussion en séance plénière de l'Assemblée Nationale. Le texte a été profondément modifié par adoption, sans débat, de tous les amendements conjoints de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire et de la commission des lois, avec l'accord du gouvernement. L'opposition n'a pas ouvert la bouche.

### **Remarque générale sur l'article.**

## **Philippe Plisson.**

*« Nous débattons depuis quatre jours et quatre nuits des métropoles. Il est important que nous parlions de cette question et que nous prenions notre temps. Pour autant, la moitié de la population vit dans le monde rural. Il est symptomatique et édifiant de constater que le débat qui le concerne a lieu à cette heure de la nuit (deux heures du matin !), le quatrième jour.*

*Sur le fond, j'ai bien entendu tout ce qui a été dit au sujet des difficultés que rencontrent les zones urbaines : chômage, pauvreté, logement... Le problème, c'est qu'elles ont exporté leurs difficultés et que notre monde rural y a perdu son âme et sa spécificité par une mixité sociale brutale et inorganisée. Les populations poussées par le coût des terrains et du logement rencontrent dans le mode rural d'énormes difficultés d'intégration dans les communes où elles s'installent par défaut, mais aussi des problèmes d'emploi qui les contraignent à s'encastrier chaque matin dans les embouteillages pour retourner travailler dans la ville désertée.*

*De là un sentiment d'abandon suscitant un sentiment de désespoir qui se traduit dans les urnes par une montée exponentielle des votes extrémistes dans nos campagnes. Alors que les villes s'organisent en métropoles pour relever les enjeux du siècle, le monde rural continue d'être géré par une myriade de petites communes ou d'intercommunalités croupions, certes sympathiques au plan de la proximité, mais souvent inopérantes devant les attentes des populations.*

*Les pôles d'équilibre et de coordination territoriale ont donc vocation à créer des intercommunalités qui vont multiplier les moyens à la taille pertinente, pour une intégration à l'échéance 2 016. C'est en tout cas ce que l'on peut espérer, car ce dont il est question, c'est de la création de métropoles rurales capables de soutenir un projet territorial – organisation du développement économique, du tourisme, des services à la population, des infrastructures, du déplacement, de l'urbanisme – pour qu'au final le monde rural soit en mesure de prendre en main son destin plutôt que de le subir »*

## **Le point de vue du rapporteur pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.**

### **Florent Boudié.**

*« Nous avons beaucoup parlé des métropoles. Il va de soi que je souhaite que les fonctions métropolitaines soient consolidées et affirmées. Mais il semble dès le début que ce projet de loi, au fond, était déséquilibré, car, **au-delà des fonctions métropolitaines il y a tous les territoires « hors métropoles »**. Il ne s'agit pas de la seule ruralité car ces territoires recouvrent une réalité qui va bien au-delà. L'ensemble de ces territoires « hors métropoles », ce sont en effet les villes moyennes, les zones périurbaines, les territoires ruraux...*

*Il fallait par conséquent rééquilibrer ce texte, faire en sorte que l'organisation territoriale de la République marche sur ses deux pieds. Nous avons, d'un côté des dynamiques fortes, avec des polarités urbaines, hyper urbaines, essentielles à la dynamique nationale, **et**, d'un autre côté, des territoires qui ne sont pas coupés des phénomènes métropolitains – il y a des frontières mouvantes, des flux de population, des flux économiques – qu'il fallait, là aussi, structurer.*

*Quel est l'enjeu ? Face aux métropoles, en complément des métropoles, à côté des métropoles, **les territoires sont structurés en une série de confettis institutionnels. IL convient de les fédérer**, de leur donner la capacité de **créer des coopératives d'établissements publics intercommunaux**. C'est ce que nous faisons au travers des pôles d'équilibre et de coopération.*

*Il faut rendre hommage au Sénat qui a introduit un article additionnel à ce sujet. Il a créé les pôles ruraux d'aménagement et de coopération. Cependant nous estimons que s'en tenir aux pôles ruraux est excessivement restrictif.*

*Nous proposons de créer, au sein de ces pôles, une fédération d'EPCI sous forme d'un syndicat mixte. Dans certains cas, il existe déjà des pays. Nous considérons que certains pays qui ont fait leurs preuves, ont beaucoup apporté aux territoires. Nous leur donnons la possibilité, quand ils sont exclusivement composés d'EPCI, d'aller beaucoup plus loin en créant des services unifiés, des services communs, en bénéficiant d'un fonds de péréquation interne aux EPCI qui les composent (finalement supprimé par l'Assemblée Nationale – voir plus loin).*

*Au-delà des pays, il y a tous les EPCI qui estiment que leur périmètre est insuffisant, qu'ils n'ont pas atteint la taille critique pour mener à bien des projets d'intérêt commun. Et bien, ils pourront se fédérer dans les pôles.*

*Il paraît essentiel qu'à l'issue de cette première lecture par l'Assemblée, nous ne nous soyons pas contents de faire un signe, mais que nous ayons donné l'outil permettant d'aller au-delà des seules fonctions métropolitaines, afin de montrer que **nous portons collectivement**, sur tous les bancs, **une vision globale de l'aménagement du territoire** ».*

#### ► LES AMENDEMENTS.

**Amendement N° 1**, présenté par le gouvernement.

Il transforme l'appellation du pôle. On passe du « pôle rural d'aménagement et de coopération » au « pôle d'équilibre et de coordination territorial ».

**Amendement adopté sans discussion.**

**Amendement N° 2**, présenté par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Il correspond exactement aux I, II et III du texte final présenté ci-dessous.

**Olivier Dussopt** donne l'avis favorable de la commission des lois.

Le gouvernement accepte cet amendement.

**Amendement adopté sans discussion.**

**Amendement N° 3**, présenté par Gilles Savary.

*Le périmètre du pôle rural d'aménagement et de coopération ne peut pas inclure des communes déjà classées en parc naturel régional, ou situées dans le périmètre d'étude d'un futur parc naturel régional ».*

**Défense de l'amendement N° 3.**

**Gilles Savary.**

*« Il s'agit de conserver aux parcs naturels régionaux leur spécificité, donc de faire en sorte qu'ils ne puissent pas se constituer en pôles d'équilibre et de coopération. Ainsi, un parc naturel régional conserverait les missions très particulières qui lui sont confiées, en matière patrimoniale en particulier ».*

**Avis de la commission.**

## **Olivier Dussopt.**

*« La commission a donné un avis défavorable dans la mesure où, d'une part, les syndicats mixtes de parcs naturels régionaux regroupent des collectivités autres que les EPCI, et où, d'autre part, ils n'ont pas les mêmes objectifs que les pôles d'équilibre et de coopération que nous venons de créer. Il n'y a donc pas de confusion possible et il ne serait pas légitime d'empêcher les EPCI concernés de se fédérer avec leur voisin pour mener à bien des projets communs »*

## **Avis du gouvernement.**

### **Anne-Marie Escoffier.**

*« Même avis défavorable ».*

## **L'amendement N° 3 n'est pas adopté.**

**Commentaire :** La question de parcs naturels régionaux parasite depuis le début la question des pôles. Dans le projet initial du gouvernement les pôles naissent de la transformation des pays et des parcs. La fédération nationale des parcs qui tient essentiellement à ce que la législation des parcs ne bouge pas, et qui a habilement tiré son épingle du jeu au temps de la loi Sarkozy, s'est fortement mobilisée contre ce projet. Cette opposition constitue l'une des causes principales de la disparition des pôles dans les dernières moutures du projet gouvernemental. Sa réintroduction dans le texte ne doit pas toucher les parcs.

**Amendement N° 4**, présenté par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Il correspond exactement au VII du texte final, présenté ci-dessous.

Avec l'avis favorable de la commission des lois et du gouvernement, **il est adopté**, sans discussion.

**Amendement N° 5**, présenté par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Il correspond exactement au VIII du texte final présent ci-dessous.

Avec l'avis favorable de la commission des lois et du gouvernement, **il est adopté**, sans discussion.

**Amendement N° 6**, présenté par Cécile Untermaier et trois autres députés dont Dominique Pottier.

*« Une **conférence de maires** est instituée sur le territoire des pôles d'équilibre et de coordination territoriaux. Cette conférence est composée des maires des communes du pôle ou de leur représentant. La conférence est consultée lors de l'élaboration et de la modification du projet de territoire ».*

## **Défense de l'amendement N° 6.**

### **Cécile Untermaier.**

*« Cet amendement ne crée pas un étage administratif supplémentaire, ni une personnalité juridique nouvelle. Il s'agit simplement de mettre en place une conférence des maires au sein de ces pôles qui décideront des projets concernant leur territoire.*

*La commune est inscrite dans la Constitution et l'on ne cesse ici ou là de dire tout le bien que l'on pense de ce patrimoine très ancien. IL serait donc incompréhensible à un moment où les centres de décision s'éloignent toujours un peu plus des citoyens, de ne pas inviter tous les maires à venir débattre des orientations envisagées pour le territoire qu'ils font vivre.*

*Cette conférence serait l'expression de notre engagement pour la démocratie de proximité et marquerait la considération que nous avons pour les maires – souvent le dernier lien social dans les territoires ruraux.*

*Le texte prévoit des conférences territoriales des maires pour les métropoles. Il doit aussi prévoir un dispositif de concertation de cette nature au sein des pôles d'équilibre et de coopération territorial, de sorte que les maires s'approprient cet outil de développement.*

*J'exprime un regret : nous n'avons uniquement prévu, dans le cadre du dispositif de fédération, le syndicat mixte fermé. Dans certains pays, un syndicat mixte ouvert était possible. J'aurais souhaité que nous puissions réfléchir à cette question ».*

#### **Avis de la commission.**

##### **Olivier Dussopt.**

*« La commission émet un avis favorable ».*

#### **Avis du gouvernement.**

##### **Anne-Marie Escoffier.**

*«Favorable ».*

#### **L'amendement N° 7 est adopté.**

**Amendement N° 8**, présenté par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Il correspond exactement au II de la deuxième partie du texte final, présenté ci-dessous.

Avec l'avis favorable de la commission des lois et du gouvernement, **il est adopté**, sans discussion.

**Amendement N° 9**, présenté par Florent Boudié et par Olivier Dussopt.

*« À titre expérimental et pour une durée de trois ans à compter de la promulgation de la présente loi, le représentant de l'État dans le département peut instituer dans chaque périmètre de pôle d'équilibre et de coordination territorial, un fonds territorial de péréquation financière entre les EPCI qui en sont membres ».*

#### **Défense de l'amendement N° 9.**

##### **Florent Boudié.**

*« Nous connaissons le système des fonds de concours utilisables dans une relation bilatérale, les dotations de solidarité qui peuvent être déloquées au sein d'un même EPCI. Mais il convient de créer des fonds spécifiques à chaque pôle. IL ne s'agit donc pas d'un dispositif national. Les règles de fonctionnement seront déterminées par chaque organe délibérant. Il nous paraît utile que l'on adosse l'aspect collaboratif que nous souhaitons développer à travers les pôles, à un fonds spécifique à chaque pôle ».*

### **Avis du gouvernement.**

#### **Marylise Lebranchu.**

*« Il est très différent d'utiliser les fonds de concours au sein d'un EPCI, et de pouvoir ensemble financer le même projet, ce qui est parfaitement possible – et que prévoit l'autonomie des collectivités territoriales.*

*En revanche, créer un fonds signifie que chaque établissement intercommunal concerné prévoit dans son budget une somme, selon des critères de péréquation à déterminer, et que si cette somme n'est pas utilisée, elle doit être reportée. Un tel dispositif placerait les EPCI dans une situation bien pesante par rapport à l'objectif fixé. Je crains qu'avec la multiplication des mécanismes de péréquation au niveau des pôles, certains territoires estiment ne pas devoir participer à la solidarité autre que locale.*

*Par conséquent, je souhaite que les fonds de concours permettent de financer des projets communs, y compris à des collectivités d'aider la collectivité la plus pauvre pour un projet que celle-ci n'arriverait pas à boucler, mais le choix d'un fonds territorial de péréquation financière me paraît très lourd alors que nous parlons de simplification. À défaut de retrait, l'avis serait défavorable ».*

### **Avis de la commission.**

#### **Olivier Dussopt.**

*« La commission n'a pas examiné cet amendement. À titre personnel, je suis extrêmement réservé ».*

### **Explication de vote sur l'amendement.**

#### **Philippe Plisson.**

*« J'ai en tête l'exemple d'un territoire rural relativement pauvre, le mien, où il y a des disparités entre les intercommunalités. (Il s'agit du Blayais). L'une accueille une centrale nucléaire. Elle a donc des ressources supérieures aux autres dotées, elles, de ressources extrêmement réduites, ce qui fait que la première est écrêtée au niveau national. Il me semble que la péréquation proposée serait utile si elle est établie sur le territoire concerné plutôt qu'au niveau national, car en ce sens les intercommunalités du voisinage continueraient de végéter. Cet amendement va donc dans le sens de la mutualisation souhaitée et d'un début d'intégration qui me semble positif ».*

### **La présidente.**

*« L'amendement est-il maintenu ? »*

#### **Florent Boudié.**

*« Je voudrais que l'on retravaille cet amendement en vue de la seconde lecture. Il faut tout de même que nous réfléchissions aux modalités de péréquation interne aux pôles parce que ce sera une source d'incitation à leur développement. Je maintiens mon amendement ».*

**L'amendement N° 9 n'est pas adopté.**

**L'ensemble de l'article 45 quinquies est adopté.** (Texte ci-dessous).

**► Le texte voté en première lecture par l'Assemblée Nationale et transmis au Sénat.**

*« I. Le pôle d'équilibre et de coordination territorial est un établissement public constitué par accord entre plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre au sein d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave correspondant à un bassin de vie ou à un bassin de population. Un EPCI à fiscalité propre ne peut appartenir à plus d'un pôle d'équilibre et de coordination territorial.*

*La création du pôle d'équilibre et de coordination territorial est décidée par arrêté du représentant de l'État dans le département où le projet de statuts du pôle fixe son siège.*

*II. Le pôle d'équilibre et de coordination territorial est soumis aux règles applicables aux syndicats mixtes prévues l'article L 5711-1 sous réserve du présent article.*

*Les modalités de répartition des sièges en son conseil syndical entre les EPCI à fiscalité propre qui le composent tiennent compte du poids démographique de chacun des membres. Chaque établissement public dispose d'au moins un siège et aucun EPCI ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.*

*Les statuts du pôle prévoient la constitution d'un conseil de développement composé de représentants des activités économiques, sociales, culturelles, scientifiques, éducatives, associatives et environnementales sur son territoire qui est consulté sur les projets de documents et schémas d'orientation soumis au conseil syndical et associé à l'élaboration du projet de territoire.*

*III. Lorsqu'un syndicat mixte répond aux conditions fixées au I. ce syndicat peut se transformer en pôle d'équilibre et de coordination territorial. Cette transformation est décidée sur proposition du comité syndical, par délibérations concordantes et par les deux tiers au moins des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre, représentant plus de la moitié de la population totale de ceux-ci, ou par la moitié au moins des mêmes organes délibérants représentant les deux tiers de la population. Le comité syndical et les organes délibérants se prononcent dans un délai de trois mois à compter de la notification à leur président de la délibération proposant la transformation. À défaut de délibération dans ce délai, leur décision est réputée favorable.*

*L'ensemble des biens, droits et obligation du syndicat transformé sont transférés au pôle d'équilibre et de coordination territorial, qui est substitué de plein droit au syndicat dans toutes les délibérations et dans tous les actes de ce dernier à la date de l'arrêté de transformation. Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. Les cocontractants sont informés de la substitution de personne morale. La substitution de personne morale aux contrats conclus par le syndicat n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant.*

*L'ensemble des personnels du syndicat mixte est réputé relever du pôle d'équilibre et de coordination territorial, dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes.*

*IV. Dans les dix-huit mois suivant sa mise en place, le pôle d'équilibre et de coordination territorial élabore un projet de territoire pour le compte et en partenariat avec les EPCI le composant. Le projet est soumis pour avis au conseil de développement et approuvé par les organes délibérants de l'EPCI.*

*Le projet de territoire a pour objet de définir les conditions d'un développement économique, écologique, culturel et social du périmètre du pôle. Il peut porter sur toute question d'intérêt territorial.*

*Il définit les actions en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et de promotion de la transition énergétique qui sont conduites par les EPCI ou en leur nom et pour le compte du pôle d'équilibre et de coordination territorial.*

*Il est révisé, dans les mêmes conditions, dans les dix-huit mois suivant le renouvellement général des organes délibérants des EPCI.*

*V. Pour la mise en œuvre du projet de territoire, le pôle d'équilibre et de coordination territorial et les EPCI le composant peuvent conclure une convention prévoyant les missions déléguées par les EPCI au pôle d'équilibre et de coordination territorial pour être exercées en son nom, la durée, l'étendue et les conditions financières de la délégation ainsi que les conditions dans lesquelles les services des EPCI sont mis à la disposition du pôle d'équilibre et de coordination territorial.*

*VI. Le pôle d'équilibre et de coordination territorial élabore, révisé et modifie le schéma de cohérence territoriale correspondant à son périmètre.*

*VII. Le pôle d'équilibre et de coordination territorial et les EPCI qui le composent peuvent se doter de services unifiés dans les conditions prévues à l'article L 5111-1-1. Le pôle d'équilibre et de coordination territorial présente chaque année un rapport portant sur l'intégration fonctionnelle et les perspectives de mutualisation des services.*

*VIII. Lorsqu'un pôle d'équilibre et de coordination territorial exerce déjà par transfert, au nom et pour le compte des EPCI qui le composent les compétences prévues au présent code pour les communautés de communes ou les communautés d'agglomération, l'organe délibérant du pôle peut proposer aux EPCI qui le composent de fusionner dans les conditions prévues à l'article L 5211-41-3. L'ensemble des biens, droits et obligations du pôle d'équilibre et de coordination territorial et des EPCI fusionnés sont transférés à l'établissement public issu de la fusion qui peut conserver la même dénomination.*

Proposant un autre article nouveau dans le code, le texte poursuit :

*« I. Une conférence des maires est instituée sur le territoire des pôles d'équilibre et de coordination territoriaux. Cette conférence est composée des maires des communes du pôle ou de leur représentant. La conférence est consultée lors de l'élaboration et de la modification du projet de territoire.*

*II. Les syndicats mixtes constitués exclusivement d'EPCI à fiscalité propre et ayant été reconnus comme pays avant l'entrée en vigueur de l'article 52 de la loi du 16 décembre 2 010*

*de réforme des collectivités territoriales, sont transformés en pôles d'équilibre et de coordination territoriaux, par arrêté du représentant de l'État dans le département où est situé le siège du syndicat mixte.*

*Dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, le représentant de l'État informe les organes délibérants du syndicat mixte et de ses membres du projet de transformation. Les EPCI à fiscalité propre membres peuvent s'opposer, dans un délai de trois mois, à la transformation, par délibérations concordantes des organes délibérants des deux tiers au moins des EPCI représentant plus de la moitié de la population totale de ceux-ci, ou des organes délibérants de la moitié au moins des EPCI représentant les deux tiers de la population totale. À défaut de délibération prise dans les trois mois de l'information par le représentant de l'État, leur décision est réputée favorable à la transformation.*

*À défaut d'opposition, la transformation est décidée à l'issue d'un délai de trois mois, par arrêté du représentant de l'État dans le département précisant les statuts du pôle. L'ensemble des biens, droits et obligations du syndicat mixte sont transférés au pôle d'équilibre et de coordination territorial qui est substitué de plein droit au syndicat dans toutes les délibérations et tous les actes de ce dernier à la date de l'arrêté de transformation. Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. Les cocontractants sont informés de la substitution de personne morale. La substitution de personne morale aux contrats conclus par le syndicat n'entraîne aucun droit à la résiliation ou à indemnisation par le cocontractant. L'ensemble des personnels du syndicat mixte est réputé relever du pôle d'équilibre et de coordination territorial, dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes.*

*En cas d'opposition, les contrats conclus par les pays antérieurement à l'abrogation de l'article 22 de la loi du 4 février 1995 par la loi du 16 décembre 2010 sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance ».*

### **L'Assemblée Nationale ajoute un article 45 sexies qui dit :**

*« Les EPCI à fiscalité propre membre d'associations de pays créées dans le cadre de l'article 22 de la loi du 6 février 1995 peuvent, par délibérations concordantes, constituer un pôle d'équilibre et de coordination territorial ».*

### **Nos remarques sur ce texte :**

1. Une fois de plus le nom du pôle change. On passe de « l'aménagement » et de « la coopération » à « l'équilibre » et à « la coordination ». On peut regretter qu'une modalité de gouvernance, la coordination, remplace une valeur, la coopération.
2. La référence à la ruralité est effacée. C'est une bonne chose.
3. Le pôle est uniquement constitué d'EPCI à fiscalité propre, à l'exclusion de toute autre collectivité ou établissement public. On parle constamment de « fédération d'EPCI ». C'est ce qui explique que les députés soient passés du statut de syndicat mixte ouvert au statut de syndicat mixte fermé. Est-ce un appauvrissement, empêchant l'entrée de

partenaires d'une autre nature juridique ? Les pays actuels sont souvent composés eux aussi uniquement d'EPCI, mais il en est d'autres qui rassemblent des EPCI et des communes séparées de leur EPCI. Y a-t-il des pays qui rassemblent des partenaires qui ne soient pas des collectivités territoriales ? L'introduction des « *bassins d'emploi* » et des « *bassins de vie* » dans la définition de périmètres des pôles est intéressante, mais ces notions restent assez floues et évolutives.

4. Une incertitude demeure pour la création de pôles interdépartementaux qui ne sont pas explicitement mentionnés. Le texte ne fait intervenir que le préfet du département dans lequel se trouve le siège social du pôle. Les autres préfets n'auront-ils pas à prendre aussi des arrêtés, comme c'était le cas jusqu'à présent ? Rappelons que d'assez nombreux pays sont interdépartementaux, voire interrégionaux, et que leur transformation en pôle posera ce problème des arrêtés préfectoraux conjoints.
5. Le statut des pôles est beaucoup plus détaillé que dans le texte précédent.
6. Il en est de même en ce qui concerne la composition et les fonctions du conseil de développement. Cependant, et c'est un point très important, la faculté d'auto-saisine n'est pas mentionnée.
7. Les modalités de la transformation des pays en pôles sont très longuement détaillées, aussi bien pour les pays couverts par un syndicat mixte que, et c'est une nouveauté, que pour les pays couverts par une association. La règle de la majorité des deux-tiers redonne du pouvoir aux élus locaux. La transformation n'est pas automatique. Elle ne sera donc probablement pas générale, du moins dans une première période. Cependant les exposés des motifs et les débats montrent bien que l'objectif final est la disparition générale des pays au profit des pôles.
8. Les parcs naturels régionaux sont écartés du dispositif.
9. Un autre objectif affiché avec encore plus de force est celui de la mutualisation, puis de l'unification des services dans un souci de rationalisation et d'économie qui poursuit les finalités de la loi Sarkozy. Au-delà, il est plus clair que jamais que les pôles ne constituent qu'une étape vers la fusion des EPCI qui la composent. À terme, on n'aurait donc plus que de très gros EPCI, correspondant à la dimension des pays et des pôles. On est bien dans le mouvement de concentration des centres de décision qui pose le délicat problème de la proximité. La logique est la même que pour les métropoles.
10. Que penser de « *la conférence des maires* » ? Elle est censée contrer l'éloignement des centres de décision et l'effondrement de la proximité. Elle semble bien faible pour contrebalancer la puissance de la concentration. Par principe, nous sommes contre les instances qui ne rassemblent que les présidents ou les maires, car elles accentuent le pouvoir personnel et ne permettent pas l'expression de la collégialité des exécutifs. Nous préférons pour cette raison les « *conférence des exécutifs* » qui permettent de répartir les responsabilités sur plus de têtes et de lutter contre le cumul des fonctions.
11. Que penser du refus de créer un fonds de péréquation entre les EPCI d'un pôle ? Il nous faut mener une étude plus complète que les mécanismes de péréquation horizontale et locale, afin de déterminer une prise de position mieux éclairée.

12. Par rapport au texte issu du Sénat, les précisions concernant la contractualisation ont disparu, ce qui est très regrettable.

Liste de parlementaires cités.

**Jean-Jacques Filleul**, sénateur socialiste de l'Indre-et-Loire ;

**Florent Boudié**, député socialiste de la Gironde.

**Olivier Dussopt**, député socialiste de l'Ardèche, rapporteur de la commission des lois.

**Philippe Plisson**, député socialiste de la Gironde.

**Gilles Savary**, député socialiste de la Gironde.

**Dominique Pottier**, député socialiste de Meurthe-et-Moselle.

**Cécile Untermaier**, députée socialiste de Saône-et-Loire.

Peut-on parler d'une conspiration des Girondins ?

*Georges GONTCHAROFF, 29 août 2013.*