



La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 8, 24 Février 2014, 2051

Le pays est mort... vive le pôle d'équilibre territorial et rural !

Etude rédigée par : Hélène Pauliat
professeur de droit public (OMIJ - Limoges)

Sommaire

La simplification du fameux « mille-feuilles territorial » n'est pas pour demain. Alors que la procédure de création des pays avait été supprimée par la loi du 16 décembre 2010, la loi du 27 janvier 2014 crée un remplaçant, le pôle d'équilibre territorial et rural, doté de plusieurs structures internes et chargé d'élaborer un projet de territoire. Il n'est pas un outil de développement mais un établissement public de plus, le législateur n'ayant pas su arbitrer entre une logique communale et une logique intercommunale.

L. n° 2014-58, 27 janv. 2014 : Journal Officiel 28 Janvier 2014 ; JCP A 2014, act. 104

1. - Ignoré à l'origine par le texte déposé au Sénat, le pôle d'équilibre territorial et rural a fait son apparition lors de l'examen du projet par la commission du développement durable^{Note 1}, sous la forme de pôle rural d'aménagement et de coopération, repris par l'Assemblée nationale sous l'appellation de pôle d'équilibre et de coordination territoriale, puis de pôle rural d'équilibre et de solidarité territoriale. Alors que la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales s'était engagée, au nom de la simplification, dans la voie de la suppression des pays, la loi du 27 janvier 2014, créée, au nom de la simplification, une structure relativement proche quant à son objet^{Note 2}, destinée à être le pendant des métropoles en milieu rural... Selon le rapporteur à l'Assemblée nationale, « *ce projet ne représente ni un nouvel échelon d'administration locale 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* »^{Note 3}.

2. - Loin de conduire à un renforcement de la lisibilité de l'action publique territoriale, la structure mise en place complexifie un peu plus le paysage, se superposant ainsi à d'autres mécanismes. Le pôle d'équilibre territorial et rural est un établissement public soumis au régime juridique des syndicats mixtes fermés (1), qui doit élaborer un projet de territoire (2). La loi précise également les conditions à remplir pour qu'une structure puisse être transformée en pôle (3).

1. Un établissement public soumis au régime juridique des syndicats mixtes fermés

3. - La commission du Sénat a donc souhaité recréer, sous la forme d'un établissement public, une structure proche de celle des pays (A), avec tous les risques que comporte un empilement d'organismes désormais assumé. Le pôle dispose de plusieurs instances, dont certaines sont surprenantes (B).

A. - Un lien affirmé avec les pays

4. - Le pays avait été défini par la loi *Pasqua* du 4 février 1995 comme un territoire regroupant plusieurs intercommunalités, le plus souvent à l'échelle d'un bassin d'emploi ; un projet de développement durable était élaboré par les élus, en associant la société civile, puis formalisé dans une charte de pays. La circulaire du 21 avril 1995 insistait sur la cohérence du territoire du pays, sur sa pertinence pour mener une action globale de développement et pour organiser les services de la population, sur la communauté d'intérêts économiques et sociaux qu'il devait représenter, et sur le lien entre la ville et l'espace rural. La procédure de création des pays a été rendue plus contraignante par la loi *Voynet* du 25 juin 1999, qui a cependant ouvert aux pays la possibilité de participer à la signature de contrats avec la région, le département et l'État pour obtenir des financements du contrat de plan État-Région. La loi du 2 juillet 2003 Urbanisme et habitat a insisté sur le renforcement des solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural, dans le cadre d'une charte de développement. Le succès du pays est indéniable (près de 350 en 2008), avec des structures juridiques variées (sociétés d'économie mixte, associations, GIP, la loi du 17 mai 2011 ayant interdit cette forme juridique, EPCI). L'article 51 de la loi du 16 décembre 2010 supprime la procédure de création des pays, en précisant que les contrats conclus par

les pays antérieurement à cette abrogation sont exécutés jusqu'à leur échéance. Une telle suppression était justifiée par la difficulté du pays à trouver un espace entre les intercommunalités, les parcs naturels régionaux, les schémas de cohérence territoriale, les pôles d'excellence rurale... et surtout, ils apparaissaient comme ayant finalement accompli leur mission, une préfiguration de l'intercommunalité.

5. - Dans un tel contexte, il paraît difficilement compréhensible de revenir en arrière et de créer une nouvelle structure, baptisée cette fois-ci pôle d'équilibre territorial et rural^{Note 4}... C'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* » (CGCT, art. L. 5741-1, il avait été envisagé au Sénat de retenir des EPCI contigus et un ensemble de plus de 30 000 habitants). Il est vrai que cette exigence de continuité, obligation traditionnelle des EPCI, n'était pas requise pour les défunts pays ; mais on retrouve la logique du volontariat, et surtout la superposition des EPCI au sein d'un établissement public territorial. La création du pôle est décidée par délibérations concordantes des EPCI à fiscalité propre ; aucune règle de majorité n'est imposée, ce qui implique que seuls font partie du pôle les établissements qui votent en ce sens ; cela interroge sur la cohérence d'ensemble du périmètre. Que se passe-t-il si l'un des EPCI émet une délibération en sens contraire, et rompt ainsi la continuité du périmètre (dans la version initiale était mentionné un accord unanime) ? C'est le représentant de l'État dans le département où le projet de statuts du pôle fixe son siège qui approuve (il n'arrête pas, respectant ainsi un certain volontariat) la création par arrêté.

B. - Des instances trop formalisées

6. - Alors que le succès des pays était lié à la souplesse de sa structure, le pôle d'équilibre territorial et rural se caractérise par trois instances :

- un conseil syndical, dans la logique du régime juridique des syndicats mixtes auquel il est soumis, la répartition des sièges tenant compte du poids démographique de chacun des membres, étant précisé que chaque EPCI dispose d'au moins un siège mais ne peut en disposer de plus de la moitié ; une compétence particulière lui est reconnue (CGCT, art. L. 5741-5, D), puisqu'il peut proposer aux EPCI à fiscalité propre qui composent le pôle de fusionner dans les conditions prévues par le code (CGCT, art. L. 5211-41-3) ;

- un conseil de développement territorial (on précisera pour mémoire que les pays disposaient d'un conseil de développement, librement organisé...), réunissant les acteurs économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques et associatifs du pôle, doté d'un pouvoir consultatif, pouvant se saisir de toute question d'intérêt territorial (il est difficile de faire moins précis) et dont le rapport annuel d'activité fait l'objet d'un débat devant le conseil syndical, apparemment sans vote ; la référence aux modalités de concertation avec les habitants, qui figurait dans le projet adopté en première lecture par le Sénat, a disparu ;

- plus surprenante est la conférence des maires, réunissant les maires des communes situées dans le périmètre du pôle, consultée lors de l'élaboration, la modification ou la révision du projet de territoire, qui doit se réunir au moins une fois par an... Pourquoi identifier les représentants des communes au sein d'une structure déterminée alors que le pôle est censé regrouper des EPCI ? S'agit-il d'un signal politique à destination des édiles locaux leur garantissant ainsi de ne pas être dépossédés d'une partie de leurs prérogatives en ce domaine ? Mais comment régler d'éventuels désaccords ? C'est en réalité réintégrer les communes dans un dispositif censé se situer clairement au niveau des regroupements intercommunaux...

7. - Le débat au Parlement a porté sur la nécessité ou non de la représentation de ces pôles au sein de la conférence territoriale de l'action publique ; après de nombreuses hésitations, il a été décidé d'abandonner cette représentation, les EPCI à fiscalité propre l'assurant. Le dispositif n'est ainsi pas clair, oscillant entre le volet communal et le dispositif intercommunal. Les difficultés se renforcent lorsque la loi expose le projet de territoire et le périmètre du pôle.

2. Périmètre du pôle et projet de territoire : quelle inscription dans les dispositifs existants ?

8. - Le pôle d'équilibre territorial et rural se structure autour du projet de territoire qui prend appui sur les membres du pôle (A) ; mais le pôle est enserré dans un réseau de schémas et de structures dans lequel il peine à trouver une place (B).

A. - Un projet de territoire à l'objet mal défini

9. - L'élaboration du projet doit se faire dans les douze mois suivant la mise en place du pôle, selon une formule très ambiguë : le pôle établit un projet de territoire « *pour le compte et en partenariat* » avec les EPCI qui le composent (CGCT, art. L. 5741-2), le pôle travaillant donc au projet mais étant en même temps représentant des EPCI. Les conseils régionaux et généraux intéressés (et l'on note que les conseils départementaux ont du mal à s'imposer malgré la loi du 17 mai 2013 !) peuvent être associés à l'élaboration dudit projet, sur décision du comité syndical. Le projet de territoire « *définit les conditions du développement économique, écologique, culturel et social dans le périmètre du pôle* », « *précise les actions en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et de promotion de la transition écologique* » qui sont conduites par les EPCI ou, « *en leur nom et pour leur compte* », par le pôle. Il peut « *comporter des dispositions relatives à toute autre question d'intérêt territorial* ». L'objet est vaste, on le constate, et rejoint la notion d'action globale de développement qui devait guider la mission des pays. Mais les termes employés, là

encore, demeurent imprécis : l'établissement ne fait que préciser les actions conduites par les EPCI, quelle en est alors la valeur ajoutée ? Le projet est ensuite soumis pour avis à la conférence des maires (dont il n'est pas indiqué la manière dont il est rendu) et au conseil de développement territorial ; il est approuvé par les organes délibérants des EPCI (à quelle majorité ?) et le cas échéant par les conseils généraux et régionaux ayant été associés à son élaboration.

10. - La mise en oeuvre du projet de territoire se fait par une convention territoriale, conclue entre le pôle et les EPCI (et éventuellement les conseils généraux et régionaux ; on notera l'imprécision du terme, car ce sont les départements et les régions qui devraient être mentionnés et non leurs organes délibérants), qui détermine les missions déléguées au pôle par ces institutions pour qu'il les exerce en leur nom. La loi aurait mérité d'être plus claire sur cette représentation, le transfert de compétences étant construit selon un mécanisme peu fréquent. La convention fixe la durée, l'étendue et les conditions financières de la délégation ainsi que celles dans lesquelles les services des EPCI, régions et départements sont mis à disposition du pôle. De plus, le pôle et les EPCI qui le composent peuvent se doter de services « unifiés » pour accomplir leurs missions, cette notion étant bien approximative^{Note 5}.

11. - La mise en oeuvre du projet fait l'objet d'un rapport annuel, adressé à la conférence des maires, au conseil de développement territorial, aux EPCI membres du pôle et aux conseils généraux et régionaux associés. Il comprend un volet sur l'intégration fonctionnelle et les perspectives de mutualisation entre les EPCI qui le composent.

12. - La révision du projet intervient dans les mêmes conditions que celles de son élaboration, dans les douze mois suivant le renouvellement général des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre qui le composent.

13. - Les dispositions sont donc orientées sur les procédures relatives au projet ; elles sont moins disertes sur l'inscription de ce projet dans les dispositifs existants.

B. - La difficile inscription du projet dans les dispositifs existants

14. - Une série de dispositions législatives souligne la difficulté à coordonner les différents niveaux d'action et les divers schémas et périmètres dans lesquels doit s'insérer le pôle d'équilibre territorial et rural.

15. - Le projet de territoire défini par le pôle doit être compatible avec les schémas de cohérence territoriale applicables dans le périmètre du pôle (*CGCT*, art. L. 5741-2), étant précisé que le juge administratif a une conception souple de cette compatibilité^{Note 6}, et qu'il aurait sans doute été plus précis d'évoquer la compatibilité avec les orientations de ces schémas^{Note 7}... Le droit souple, qu'évoque le Conseil d'État dans son rapport 2013, a donc de beaux jours devant lui.

16. - S'agissant cette fois-ci du périmètre, la loi distingue deux cas. Si le périmètre du pôle d'équilibre territorial et rural correspond à celui d'un schéma de cohérence territoriale, le pôle peut se voir confier, par les EPCI à fiscalité propre qui le composent, l'élaboration, la révision et la modification de ce schéma. Si le périmètre du pôle d'équilibre territorial et rural recouvre partiellement un ou plusieurs schémas de cohérence territoriale, le pôle peut assurer, à la demande des EPCI à fiscalité propre qui le composent et pour son seul périmètre, la coordination des schémas de cohérence territoriale concernés (*CGCT*, art. L. 5741-3, I).

17. - Si le périmètre du pôle d'équilibre territorial et rural recouvre celui d'un parc naturel régional, le projet de territoire doit être compatible avec la charte du parc. Et « *une convention conclue entre le pôle et le syndicat mixte chargé de l'aménagement et de la gestion du parc naturel régional détermine les conditions de coordination de l'exercice de leurs compétences sur leur périmètre commun* ». Il était prévu que le projet de développement devait être mis en place dans le respect de la charte du parc et en coordination avec le syndicat mixte de gestion du parc.

18. - Le pôle d'équilibre territorial et rural peut constituer le cadre de contractualisation infrarégionale et infra-départementale des politiques de développement, d'aménagement et de solidarité entre les territoires (*CGCT*, art. L. 5741-3, II), ce qui rappelle une nouvelle fois les mécanismes d'inscription des pays dans les discussions des CPER.

19. - La loi identifie enfin les possibilités de transformation des syndicats mixtes existants et des pays en pôles d'équilibre territoriaux et ruraux.

3. Les modalités de transformation en pôle d'équilibre territorial et rural

20. - La loi distingue deux hypothèses, selon qu'il s'agit de la transformation de syndicats mixtes existants (A) ou de pays (B).

A. - Une transformation des syndicats mixtes

21. - La loi distingue deux hypothèses, l'un prévoyant une transformation quasi-obligatoire, l'autre ne retenant qu'une simple faculté de transformation.

22. - La première hypothèse a trait à la transformation d'un syndicat mixte existant en pôle d'équilibre territorial et rural. Si un syndicat mixte composé exclusivement d'EPCI à fiscalité propre remplit les conditions fixées par la loi (périmètre

d'un seul tenant et sans enclave...), il peut se transformer en pôle d'équilibre territorial et rural (CGCT, art. L. 5741-4). La transformation est décidée, sur proposition du comité syndical, par délibérations concordantes des EPCI à fiscalité propre membres du syndicat. Le comité syndical et les organes délibérants des EPCI se prononcent dans un délai de trois mois à compter de la notification à leur président de la délibération proposant la transformation, l'absence de réponse valant accord. L'ensemble des biens, droits et obligations sont alors transférés au pôle qui est substitué de plein droit au syndicat lors de la transformation. L'ensemble des personnels du syndicat mixte est réputé relever du pôle d'équilibre territorial et rural, dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes ; cette précision est bienvenue tant les dispositions législatives relatives à l'intercommunalité ont tendance à oublier la réalité des ressources humaines.

23. - La seconde se situe dans la droite ligne de l'évolution des pays (CGCT, art. L. 5741-5, II). Les syndicats mixtes, constitués exclusivement d'EPCI à fiscalité propre, reconnus comme pays sont transformés en pôles d'équilibre territoriaux et ruraux. Dans les six mois suivant la promulgation de la loi, le représentant de l'État dans le département informe les organes délibérants du syndicat mixte et de ses membres du projet de transformation. Les EPCI à fiscalité propre membres peuvent s'opposer à cette transformation ; ainsi, dans le délai de trois mois suivant la notification du projet par le représentant de l'État, ils prennent une délibération, à la majorité qualifiée classique (soit délibérations concordantes des organes délibérants des deux tiers au moins des EPCI à fiscalité propre représentant plus de la moitié de la population totale de ceux-ci, ou des organes délibérants de la moitié au moins des EPCI à fiscalité propre représentant les deux tiers de la population totale). Le silence de leur part vaut acceptation dans ce délai. S'il n'y a pas d'opposition, la transformation est décidée par arrêté du représentant de l'État. Le pôle est alors substitué de plein droit aux biens, droits et obligations du syndicat mixte ; l'ensemble des personnels est réputé relever du pôle d'équilibre territorial et rural, comme dans le cas précédent. Si au contraire une opposition se manifeste, les contrats conclus par le pays avant abrogation par la loi du 16 décembre 2010 sont exécutés normalement jusqu'à leur échéance.

B. - Une transformation des pays constitués sous une autre forme

24. - Cette possibilité est prévue à l'article L. 5741-5 III du CGCT : les EPCI à fiscalité propre membres d'associations ou de groupements d'intérêt public reconnus comme pays par la loi du 4 février 1995, peuvent, par délibérations concordantes, constituer un pôle d'équilibre territorial et rural. Le législateur n'a ici rien imposé, laissant alors coexister une forme de pays, jusqu'à l'échéance des contrats en cours, et les pôles nouvellement créés.

25. - La France ne peut se passer de structures et il semble, au fil des lois, que le mal s'amplifie. Les débats parlementaires ont souligné, une nouvelle fois, la dérive que peut connaître une proposition qui, au départ, était sans doute bienvenue ; d'un outil permettant de construire des actions cohérentes en territoire rural, le législateur a fait un organisme doté de structures internes peu cohérentes, dont le projet aura du mal à trouver sa place au sein des territoires... Les projets ne peuvent-ils donc se concevoir sans la création de nouvelles institutions ?

Egalement dans ce dossier : articles 2045, 2046, 2047, 2048, 2049, 2050, 2052, 2053, 2054, 2055, 2056, 2057

Note 1 *Avis n° 601, 2012-2013.*

Note 2 Telle est la position de la commission du développement durable du Sénat : « *Il en découlera une simplification et une convergence du paysage des territoires de projet et de contractualisation ainsi qu'une plus grande efficacité dans la territorialisation des politiques publiques qui pourront plus facilement se coordonner sur un territoire* ».

Note 3 *Rapport AN, n° 1216.*

Note 4 Le lien entre les pays et cette structure est clairement fait par le rapporteur à l'Assemblée nationale, O. Dussopt, V. *rapport préc.* n° 1216.

Note 5 Elle renvoie en effet à l'article L. 5111-1-1 qui évoque des conventions de mise à disposition de services.

Note 6 V. *CE, 30 déc. 2013, n° 361219, Société Frimont Bricolage*, le juge insistant sur la différence entre conformité et compatibilité s'agissant d'un projet d'exploitation commerciale.

Note 7 Les schémas en question se bornent, on le sait, à fixer des orientations et des objectifs, et ne comportent en principe pas de dispositions prescriptives, sauf exceptions énumérées par les textes législatifs.