



L'articulation des compétences des collectivités avec les missions du PNR



L'adoption de l'Acte III de la décentralisation reconfigure l'armature territoriale, impactant particulièrement le territoire d'étude. Ce changement affecte les collectivités adhérentes en modifiant leurs périmètres d'action (géographiques et de compétences). Cette évolution du paysage institutionnel va nécessiter une adaptation du système d'acteurs, de leurs interrelations. L'écriture de la nouvelle Charte du PNR constitue une opportunité à saisir pour initier ce processus de coordination des acteurs. Elle redéfinit par ailleurs non pas les compétences confiées mais les missions qui lui sont attribuées par les collectivités ●

ENJEU

Depuis une dizaine d'années, la restructuration des collectivités bouleverse l'action publique locale, par des compétences redéfinies et des périmètres nouveaux. Dans ce contexte, le calibrage des stratégies locales pour répondre à ces nouvelles responsabilités pose la question de leur capacité à déployer des systèmes administratifs et de gouvernance innovants.

Pour rappel, le cadre législatif confie aux Parcs les missions suivantes :

- la préservation du patrimoine, notamment par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages ;
- la contribution à l'aménagement du territoire ;
- la contribution à un développement économique, social, culturel et à la qualité de vie ;
- l'accueil, l'éducation et l'information du public ;
- la réalisation d'actions expérimentales ou exemplaires dans les domaines cités ci-dessus ;
- la gestion de la marque nationale «Valeurs Parc naturel régional».

Il peut pour cela :

- procéder ou faire procéder par ses propres moyens, et dans le respect des compétences de ses membres, à toutes études, animations, informations, publications, d'aménagement et d'équipement ou d'entretien ;
- rechercher des partenariats techniques et financiers pour la maîtrise d'ouvrage et la gestion des équipements ;
- passer des contrats, des conventions ;
- être mandaté par un ou plusieurs membres pour agir en leur nom et effectuer les opérations qu'ils lui ont confiées ;
- se porter candidat à des programmes nationaux et européens.

Le big bang territorial, une question de limites et de compétences

La **restructuration des territoires** est un phénomène double, toujours en action. D'un côté, la réforme territoriale redessine spatialement les **contours des collectivités**. De l'autre, la loi redéfinit les **attributions et compétences des différents échelons**. Si, auparavant, le couple principal était constitué du département et de la commune, les nouvelles structures territoriales consacrent la Région et l'Établissement public de coopération intercommunale (EPCI) comme piliers de l'articulation de la gouvernance.



En parallèle, le rôle de l'Etat évolue également, notamment via les services déconcentrés (DREAL, UDAP, DDT, etc.), historiquement porteurs de politiques différentes. Leur mission semble, à l'aune des évolutions législatives récentes, se recentrer pour évoluer vers un rôle de garant de l'application des intérêts de l'Etat, d'observatoire des territoires et de conseiller ●

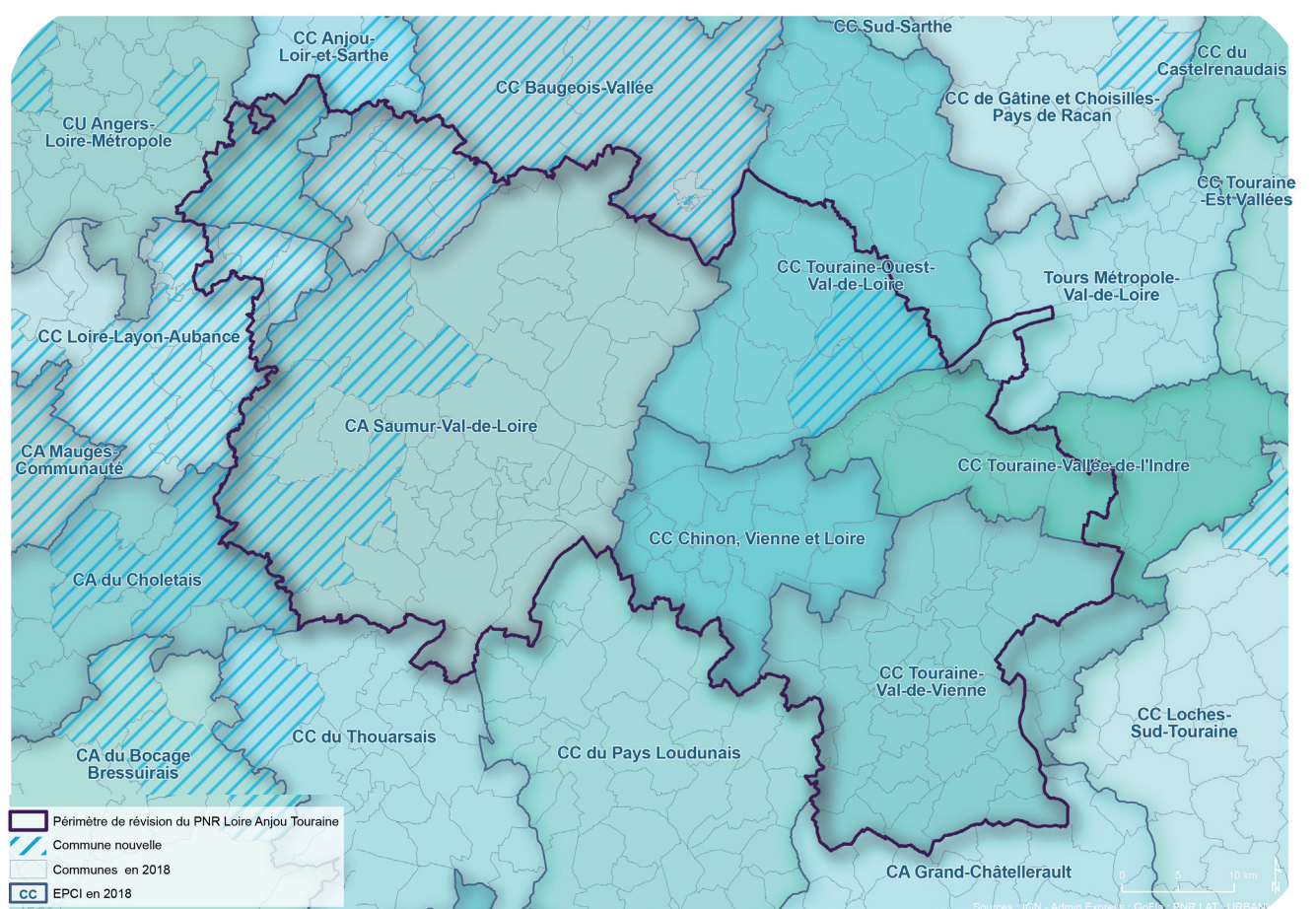
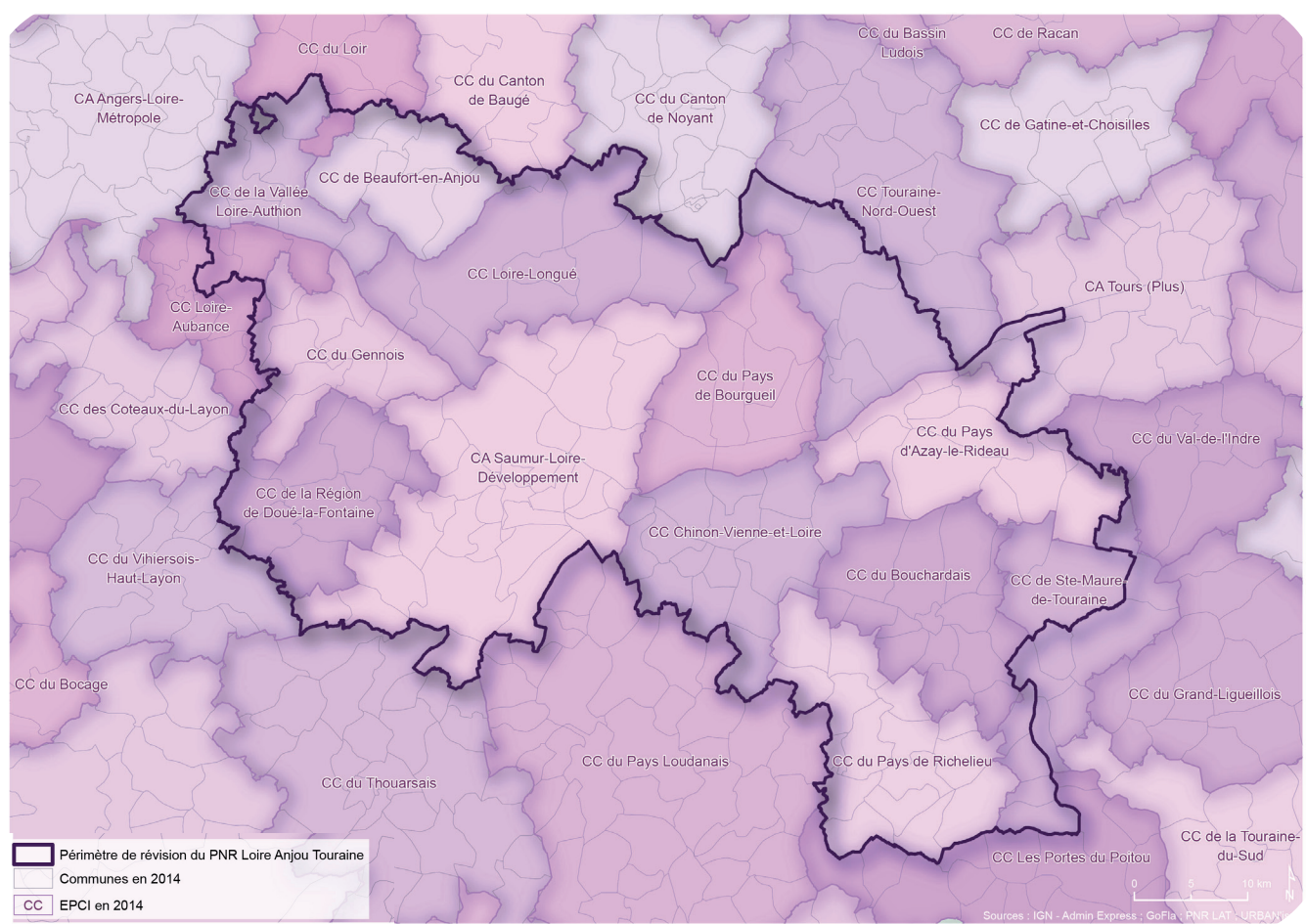


Le «big bang» territorial et les regroupements effectués interrogent l'effectivité des limites du PNR. D'abord, le caractère «transfrontalier» sur deux départements et deux régions est maintenu. Ensuite, sur les 10 EPCI recoupant le périmètre du PNR, seuls 2 sont intégralement compris à l'intérieur (Saumur-Val-de-Loire et Chinon-Vienne-et-Loire). 4 ne comportent qu'une ou deux communes (Métropole Tours+, Anjou-Loir-et-Sarthe, Loire-Layon-Aubance, Angers-Loire-Métropole). Autre difficulté ; une commune nouvelle, Brissac-Loire-Aubance, se voit partiellement intégrée au périmètre du PNR au travers de certaines de ses communes déléguées. Cette situation peut contribuer à rendre peu lisible l'action du PNR ●

Après avoir couvert le territoire en intercommunalités, les pouvoirs publics ont redéfini les périmètres d'action de ces dernières, en articulation avec les prérogatives communales, départementales et régionales. L'EPCI devient le pivot d'un certain nombre de politiques publiques et reçoit ainsi des compétences obligatoires et optionnelles. Toutefois, ces dernières dépendent de la nature de l'EPCI, définie en 4 catégories : Métropole, Communauté urbaine (CU), Communauté d'Agglomération (CA), Communauté de communes (CC).

Le **territoire étudié comporte l'ensemble de cette typologie**, donnant lieu à autant de périmètres d'intervention qu'il y a d'EPCI. Les cartes ci-après présentent cette restructuration territoriale depuis la loi NOTRe.

Structure territoriale du périmètre d'étude avant la loi NOTRe (représentation en 2014) et après (2018)



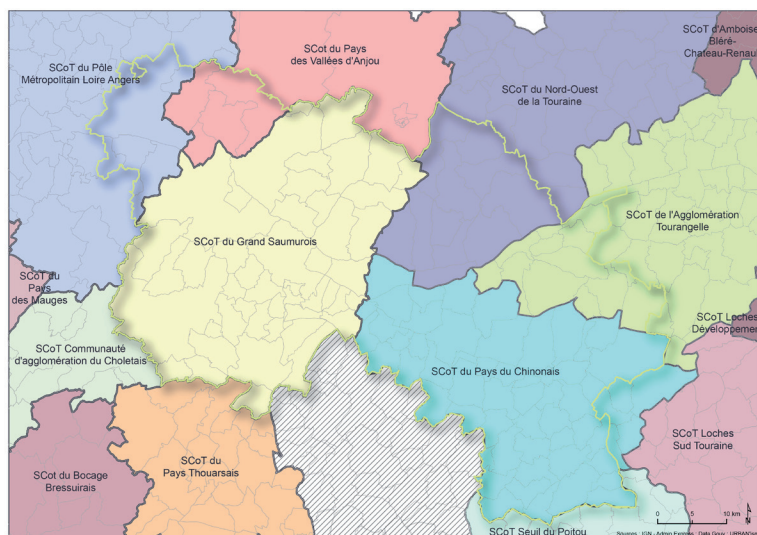
Au 1er janvier 2019, les communes de Brézé, Chacé et Saint-Cyr-en-Bourg forment une commune nouvelle nommée «Bellevigne-les-Châteaux».

DES EPCI AUX COMPETENCES VARIEES

La comparaison des activités des différents EPCI du périmètre de révision amène plusieurs constats :

- la gestion de l'eau et des déchets est clairement identifiée par les EPCI avec des vice-présidences dédiées associées à des commissions *ad-hoc*.
- les politiques énergétiques et environnementales sont moins souvent incarnées. Il n'y a pas forcément de commission de travail dédiée. Elles sont pourtant obligatoires pour les plus grandes agglomérations.
- l'action sociale et culturelle est très disparate. Sur certains territoires, cette politique est assez développée (crèches, regroupement d'assistantes maternelles, organisation des TAP, centres d'accueil périscolaires, etc.). Sur d'autres EPCI, elle est cantonnée à l'insertion professionnelle.

Territoires couverts par des syndicats mixtes en charge des SCoT (2018)



La compétence de planification (SCOT et PLU/PLUi) est portée depuis la loi NOTRe à l'échelle des EPCI. Elle est cependant appliquée selon des pratiques très variables sur le territoire. On peut distinguer deux enseignements :

- La rédaction des SCOT intercommunautaires prime. Le syndicat porteur du SCOT constitue alors a minima un espace de dialogue entre les différents territoires représentés. Certains sujets d'étude peuvent également être mutualisés (groupement de commande pour PCAET en Chinonais par exemple ou gestion de fonds européens pour PMLA).
- La compétence PLU a souvent été conservée à l'échelle communale dans les territoires les plus soumis à pression (Touraine-Vallée-de-l'Indre par exemple). Aux portes d'Angers, c'est également le cas mais dans un contexte de création d'importantes communes nouvelles (Baugeois-Vallée, Loire-Layon-Aubance). Ce contexte non encore stabilisé pose la question de l'application de la charte du Parc par ces différentes instances qui doivent nécessairement être étroitement associées à son élaboration.

EXERCICE DES COMPETENCES : LA DISTINCTION ENTRE STRATEGIE ET ACTION SUR LE TERRAIN

La restructuration des limites territoriales des collectivités et des compétences aboutit à un changement notable dans la conduite des politiques publiques territoriales.

Pour certaines compétences, telles que le développement économique, un chef de file, la Région en l'occurrence, a été désigné. Cette responsabilité inclut la définition de documents stratégiques de planification comme les Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), dont les objectifs sont ensuite à décliner dans les politiques des intercommunalités, compétentes pour l'action économique (zones d'activités, soutien aux entreprises, économie circulaire, etc.).

La coordination des compétences entre les échelons territoriaux, la mutualisation des moyens entre les entités fusionnées, ainsi que la montée en technicité (induite par une inflation normative) conduisent à une complexification des structures administratives territoriales.

A l'intérieur d'un bloc de compétences, les EPCI ont une latitude pour définir leur champ d'intervention, leur « intérêt communautaire », ce qui donne lieu à une hétérogénéité complète des situations, comme pour la compétence logement.

Par ailleurs, la prise de compétence juridique n'entraîne pas forcément la réalisation effective de la compétence, faute de moyens alloués, qu'ils soient techniques, financiers ou humains. ●



L'« éloignement » des compétences peut mener à un manque de cohérence sur le territoire, divisé entre deux départements, mais surtout aux franges de deux régions structurellement assez différentes. Dans un contexte régional exprimant un fort tropisme vers le littoral et la Bretagne voisine, le décalage du Saumurois dans la Région Pays-de-la-Loire risque de s'amplifier, plaidant pour la structuration et la visibilité de ce carrefour Anjou-Touraine-Poitou.



Ingénieries départementales d'Anjou et de Touraine

Cette recomposition territoriale s'accompagne de l'émergence ou du confortement (en fonction des territoires) des structures tels que les CAUE et les services d'ingénierie départementale, qui fournissent un appui aux collectivités. Les agences d'urbanisme et les chambres consulaires s'orientent vers des offres de prestations (induites par la régionalisation et la baisse de leurs ressources propres), sans oublier l'Etat qui, à travers le CEREMA*, peut aussi venir en appui aux territoires sur des thématiques très précises appelant une technicité particulière.



SPL, SEMI, SCI LOCALES, OUTILS DE LA GOUVERNANCE INTEGREE...
Pour mettre en oeuvre ces compétences partagées, les évolutions législatives consacrent la création de sociétés publiques locales ou d'économie mixte locales, (structures de droit privé gérées conjointement par différentes collectivités). Ces nouveaux outils couvrent différents domaines d'intervention : le déploiement du numérique (SMO Anjou Numérique), l'organisation de la mobilité, la gestion des déchets, etc.

La promotion d'une gouvernance territoriale intégrée pour la mise en oeuvre des missions des collectivités

Issue de la modernisation de l'action publique, de la rationalisation des dépenses et de l'introduction du secteur privé dans la gestion des services publics locaux, la **gouvernance territoriale intégrée vise à créer des espaces de travail et de réflexion communs et à forger des outils d'exécution dont l'action est approuvée par un collège d'acteurs, dont les territoires parties-prenantes.**

Elle s'articule par exemple autour de l'institutionnalisation de commissions, à l'image de la CDPENAF* (introduite par la loi Avenir de l'Agriculture de 2014) dont le rôle est de veiller à la limitation de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers face notamment à la pression de l'urbanisation.

L'animation de ces espaces de travail concertés **consacre la place du technicien, souvent au détriment de l'élu de base.** L'élaboration des Schémas de cohérence territoriale (SCoT) se veut être un exemple de gouvernance territoriale intégrée, en proposant des mécanismes d'association à la fois des Intercommunalités, des services de l'Etat, des Chambres consulaires, des Départements, des Régions, des Communes, etc. Toutefois, **l'organisation de réunions en journée, le manque de formation des élus conduisent à une gouvernance territoriale entre professionnels**, écartant souvent de fait les représentants élus non initiés. L'appropriation de territoires plus grands, la multitude des sujets abordés et leur technicité, cumulée à l'inflation législative et réglementaire, accentuent une professionnalisation du mandat politique déjà visible.

A l'inverse, la gouvernance territoriale intégrée peut être invoquée par les territoires pour participer à la discussion sur des sujets dont ils n'ont pas officiellement la compétence. Ainsi, les intercommunalités des pays Chinonais, Loudunais, Thouarsais, Baugeois et Saumurois coopèrent pour définir une **ligne commune de développement économique de ce territoire interrégional**, afin de conserver une cohérence au travers des trois SRADDET les concernant. On peut citer également la démarche initiée en avril 2017, entre Tours Métropole et les 10 communautés de communes d'Indre-et-Loire, de mise en place de contrats de réciprocité dont l'objectif, dans le cadre d'une démarche partagée de co-construction, est de **développer les synergies entre la métropole et le reste du territoire départemental.** Les champs de coopération retenus dans ces contrats sont le tourisme, le développement économique et la définition d'une identité territoriale, l'alimentation avec le développement d'un projet alimentaire départemental, l'énergie et les déchets, ainsi que les mobilités.

À RETENIR

DÉFINITIONS

CDPENAF : Commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles, et forestiers : Elle examine les projets consommateurs de terres cultivées ou naturelles afin d'en réduire l'impact.

GEMAPI : gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement).

L'évolution des missions et compétences des collectivités refond totalement les modes de gouvernance appliqués jusqu'alors et impacte les relations entre les acteurs institutionnels.

La gouvernance territoriale intégrée éclate les centres de décisions en promouvant la concertation et l'association d'une multitude de parties-prenantes, y compris le secteur privé.

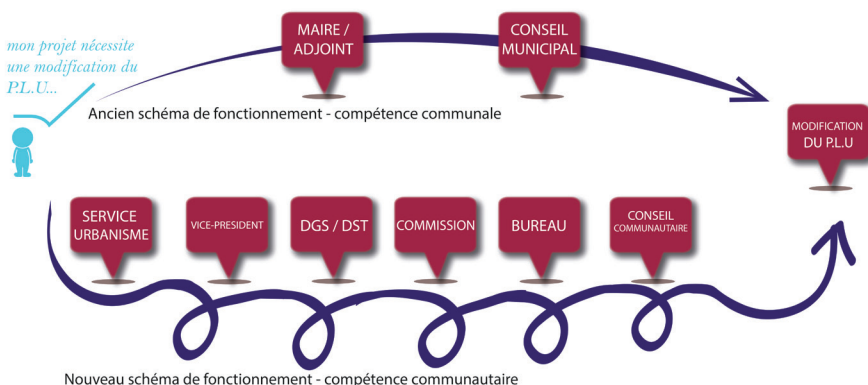
L'effet du big-bang territorial ayant été particulièrement marquant sur le territoire, l'heure est encore à la réorganisation politique et administrative des collectivités. Celle-ci devrait encore durer quelque temps avec la prise de compétence GEMAPI et les élections municipales de 2020. Dès lors, on peut imaginer que le développement d'une gouvernance territoriale intégrée et de mécanismes de coopérations entre EPCI va encore prendre du temps.



La proximité, au défi du rallongement des chaînes de décision

La conjonction de l'augmentation du nombre de compétences et de l'intégration des services des différentes collectivités regroupées pousse à la formation d'une technostructure démultipliée, tant horizontalement que verticalement. Pour la prise en compte des initiatives locales, on remarque deux tendances :

- **Un allongement de la chaîne de décision**, lié à la multiplication des intermédiaires, qui sont autant de censeurs potentiels. Le manque de réactivité et d'agilité de ces nouvelles structures ne favorise pas le déploiement d'un service de proximité aussi efficace ;



L'agrandissement des périmètres des communes, cellules de base reconnues, à travers le phénomène des communes nouvelles, pose un premier questionnement sur la connaissance fine des réalités locales, notamment au travers des statistiques publiées par l'INSEE. (absence d'info à l'échelle de la commune déléguée). De plus, à périmètre constant, le nombre d'élus locaux dans les communes nouvelles est fortement réduit (-70% à Doué-en-Anjou et à Loire-Authion, -55% à Coteaux-sur-Loire). Il en va de même pour les EPCI : la CA Saumur-Val-de-Loire comprend à ce jour 83 élus communautaires contre potentiellement 145 auparavant. Le rapport de l'élu à son territoire se trouve profondément modifié ●



Moteur de l'action locale, le monde associatif fait face à trois dynamiques fragilisant son rôle d'animateur de la vie sociale : baisse de l'engagement bénévole, vieillissement des structures porteuses. Historiquement adossées aux collectivités, les associations se retrouvent en concurrence à l'intérieur d'une même collectivité. En quête de visibilité face à des exécutifs financeurs plus sollicités, elles tendent à fusionner, ce qui, à terme, peut affaiblir la proximité qui les caractérise. A contrario, leur grossissement peut aussi être un facteur favorisant leur capacité d'action (financière et humaine). En parallèle, les formes d'engagement évoluent sur le territoire, passant de l'association spécialisée au collectif transversal, constitué comme une nouvelle forme de militantisme (cf fiche éducation).

- **La modification des modalités de prise en compte des initiatives.** Si dans le modèle de la relation directe, les projets pouvaient être immédiatement menés, il en va différemment pour la chaîne intermédiée. Dans un contexte de mutualisation des dépenses et d'équité entre les territoires, le mode de sélection des projets est de plus en plus organisé via la réalisation d'appels à projets, ou au moins d'inventaires des besoins équivalents sur l'ensemble du territoire. Le montage de tels dossiers demande un savoir-faire supplémentaire, pouvant dans certains cas décourager les initiatives locales.

DES INITIATIVES POUR RECREER LA PROXIMITE SUR DES COLLECTIVITES AGRANDIES



A l'échelle des nouveaux territoires structurés, les Conseils de Développement à Saumur-Val-de-Loire, dans les Communautés de Communes Chinon Vienne et Loire, Touraine Val de Vienne ou au Pôle Métropolitain Angers-Loire, proposent aux acteurs de la société civile, sous réserve de disposer de moyens dédiés nécessaires à leur fonctionnement, de mettre en oeuvre une forme de démocratie participative ●

Afin de **maintenir un lien de proximité avec les territoires**, plusieurs solutions sont envisagées. Dans le Chinonais, des services techniques ont été maintenus dans chaque périmètre des anciens EPCI fusionnés. Dans la charte de création de Doué-en-Anjou, le maintien de conseils consultatifs est prévu à partir de 2020 dans toutes les communes historiques (les moyens de ces conseils n'étant pas précisés). Sur l'agglomération saumuroise, le schéma de services au public va dans la même direction.

A RETENIR

Les initiatives citoyennes sur le territoire sont bien présentes, que ce soit par le biais de porteurs de projets ou de collectifs et associations demandeurs d'être intégrés à la vie publique avec une approche plus transversale que sectorielle ou thématique. Toutefois, l'enjeu de leur prise en compte est bien réel pour les années à venir et nécessite une adaptation des fonctionnements institutionnels à cette forme de participation pour aller vers des mécanismes de co-décision.