

# ÉTUDE SUR "QUELLE STRUCTURATION POUR LES TERRITOIRES RURAUX DU LANGUEDOC-ROUSSILLON ?"

*Note n°1 – Éléments de cadrage relatifs à la notion  
de Pôle d'Équilibre Territorial et Rural*

*Janvier 2015*



## Périmètre géographique de l'étude

### Le PETR, un outil pour peser face à la métropolisation

Même s'il n'est pas expressément interdit qu'un EPCI appartienne à la fois à un PETR et à un pôle métropolitain<sup>1</sup>, l'esprit de la loi est de permettre que se maintiennent ou se mettent en place, parallèlement aux dynamiques de coopérations métropolitaines, des dynamiques d'aménagement et de développement du territoire au sein des espaces moins densifiés.

#### Montpellier Agglomération deviendra Montpellier Méditerranée Métropole\* au 1er Janvier 2015

Les conseillers communautaires de Montpellier Agglomération ont approuvé, vendredi 24 octobre 2014, le passage en métropole au 1er janvier 2015. Montpellier Méditerranée Métropole comptera 434.000 habitants et regroupera 31 communes et bénéficiera de prérogatives élargies.

#### Un pôle métropolitain Montpellier, Nîmes et Alès pour exister face aux métropoles du grand sud : Toulouse, Marseille et Bordeaux

Les présidents des agglomérations de Montpellier, Nîmes et Alès, ont annoncé le 26 août 2014, leur intention de **créer un pôle métropolitain ouvert aux différentes intercommunalités du Gard et de l'Hérault**. L'objectif est de constituer un ensemble urbain capable de peser face à Toulouse dans le cadre de la future région Midi-Pyrénées-Languedoc- Roussillon.

Depuis 2012, un pôle métropolitain Nîmes-Alès existe déjà. Une association de préfiguration du futur pôle métropolitain sera créée prochainement autour de quatre grands thèmes : santé et alimentation ; TGV et transports; économie et tourisme ; enseignement supérieur et innovation numérique. D'autres intercommunalités pourraient rejoindre le projet : Sète, Agde-Pézenas, le Lunellois, le Lodévois, le Pays de l'Or, le Grand Pic Saint-Loup, le Viganais, mais aussi Béziers et Narbonne.

*\*Cette transformation en métropole résulte, d'un aménagement de la loi RCT par la loi Maptam prévoyant, deux cas particuliers dont celui de l'agglomération de Montpellier dans la mesure où celle-ci compte plus de 400.000 habitants et une commune chef-lieu de région.*

De fait, se pose la question du **périmètre de cette étude**.

Devra-t-il exclure :

- les communes situées dans des communautés d'agglomération et dans la métropole Montpellier Méditerranée ?
- les communes concernées par le pôle métropolitain Montpellier, Nîmes et Alès ?
- d'autres communes dont il est prévu qu'elles intègrent un périmètre d'agglomération à courte échéance ?

1

L'éventuelle double adhésion devra néanmoins se faire pour des compétences différentes.

# Le PETR, un outil pour renforcer la cohérence de l'action territoriale

L'article 79 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, crée le **Pôle d'équilibre territorial et rural** (PETR). Ce nouvel outil de coopération intercommunale aura vocation, en rassemblant plusieurs EPCI, à constituer, au sein des territoires à dominante rurale, le pendant des dynamiques de coopérations métropolitaines (métropoles et pôles métropolitain).

Leur création est destinée à créer dans ces territoires, une **dynamique de coopération intercommunale** en matière d'aménagement et de développement du territoire, équivalente à celle que va permettre la loi pour les espaces urbains.

A travers ces PETR, la loi MAPTAM introduit, en complément des **schémas de mutualisation de services** (introduits par la loi de Décembre 2010), un **second niveau d'intégration communautaire** et réaffirme la **volonté de l'Etat d'impulser une optimisation de l'efficience des politiques portées au niveau intercommunal** à travers :

- une **incitation aux dynamiques de rapprochement communautaires** : mutualisation de services et moyens des communes vers les EPCI (schémas de mutualisation), mutualisation de services et moyens des EPCI entre eux (remplacement de l'outil Pays par l'outil PETR, plus à même de favoriser une mise en commun des compétences au niveau supra-communautaire - voir encadré ci-dessous).

Le **Pôle d'équilibre territorial et rural** peut :

**exercer**, en leur nom, **des missions déléguées par les EPCI**;

se doter de **services unifiés** avec les EPCI qui le compose ;

proposer à ses EPCI **de fusionner**.

Un rapport annuel fera le **bilan de la mise en œuvre du projet de territoire** et comprendra un **volet qui portera sur l'intégration fonctionnelle et les perspectives de mutualisation entre EPCI membres**.

Une **convention territoriale** signée entre PETR et EPCI membres et, le cas échéant, les conseils généraux, **déterminera les missions déléguées** par les EPCI au pôle pour être exercées en leur nom.

Ces évolutions illustrent clairement le souhait de l'Etat de voir renforcer ;

**le rôle et les capacités d'action de ce niveau d'intercommunalité élargi ;**

**la cohérence / complémentarité de l'action aux différentes échelles territoriales.**

- une **simplification de la carte de la coopération intercommunale** et un **élargissement des échelles d'intervention** : nouveaux schémas de coopération intercommunale (SDCI) devant être arrêtés avant le 31 décembre 2015 **portant le nouveau seuil démographique plancher des EPCI à fiscalité propre** (à l'exception de celles situées en zone peu dense) **à 20 000 habitants à partir du 1er janvier 2017** (fixé à 5000 habitants pour les SDCI de fin 2011).

Le projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République **fixe de nouveaux objectifs de rationalisation de la carte des communautés et des syndicats dans tous les départements**, à l'échéance du 1er janvier 2017, en procédant à **la relance des schémas départementaux de coopération intercommunale** (SDCI élaboré en lien avec les CDCI) qui devront obligatoirement être arrêtés avant le 31 décembre 2015 (à l'exception de la région Ile-de-France) :

constitution de communautés de communes devant regrouper au moins 20 000 hab. (assortie des dérogations déjà prévues par la loi pour les zones de montagne ou peu denses) ;

réduction du nombre des syndicats notamment dans les domaines de l'eau potable, l'assainissement, les déchets, le gaz, l'électricité et les transports (en cas de double emploi avec les communautés).

Les opérations de mise en œuvre des SDCI (selon une procédure négociée ou forcée de création, fusion ou modification de périmètre) **devront être achevées avant le 31 décembre 2016** en lien avec les commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) qui détiennent un pouvoir d'amendement (projet de périmètre avant avril 2016, puis décisions de la majorité des conseils municipaux, procédure forcée par le préfet après avis).

S'inscrivant dans cette dynamique, entre le 1<sup>er</sup> Janvier 2012 et le 1<sup>er</sup> Janvier 2014, le Languedoc-Roussillon, est passé de **127 à 89 EPCI fiscalité propre** (-30% - Source DGCL), ce qui le positionne, sur cette période, au **4<sup>ème</sup> rang national** en terme d'effort d'intégration intercommunale.

Le tableau suivant permet de constater que **cet effort est néanmoins contrasté entre départements**.

	Lozère	Gard	Hérault	Aude	Pyrénées-Orientales	Total
EPCI au 1 <sup>er</sup> Janvier 2012	24	31	29	28	15	127
EPCI au 1 <sup>er</sup> Janvier 2014	24	19	22	11	13	89
Solde	0	-12	-7	-17	-2	-38

Source : <http://carto.observatoire-des-territoires.gouv.fr>

Au 1<sup>er</sup> Janvier 2014, seuls **25% des 89 EPCI du Languedoc-Roussillon dénombrent plus de 20 000 habitants<sup>2</sup>**. Une éventuelle exemption ou abaissement de ce seuil pour les zones de montagne est à considérer mais cet objectif **devrait entraîner le passage d'un nouveau palier en termes de regroupements intercommunaux**.

**Probable dérogations au futur seuil de 20000 habitants dans les zones à faible densité...**

«Même s'il y aura des possibilités de dérogations pour les zones rurales ou à faible densité, il faut préciser les conditions de ces dérogations », prévient Olivier Dussopt [...] maire (PS) d'Annonay qui souligne **qu'un seuil à 20 000 habitants signifierait une interco de plus de 200 communes sur « son » plateau ardéchois**.

La Lozère (entre autres) serait très directement concernée par cette problématique puisque qu'elle compte 24 EPCI pour 185 communes et 77 000 habitants, soit 3208 habitants par EPCI en moyenne. **L'atteinte d'un seuil de 10 000 habitants contraindrait, à minima, à une division par 3 du nombre d'EPCI**.

<sup>2</sup> 39 ont moins de 10 000 habitants (45%), 18 entre 10 000 et 20 000 (20%) et 32 de 20 000 à 430 000 (25%).

**D'importantes évolutions sont donc encore à prévoir dans la carte des EPCI à fiscalité de propre du territoire régional d'ici 2017.**

La création des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) dans le cadre de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), **pouvant intervenir sur un champ élargi**, offre aux intercommunalités de projets constituées dans le cadre des pays, **l'opportunité de maintenir les dynamiques de développement territorial impulsées.**

Le PETR doit **mettre à jour ou établir un projet de territoire dans l'année suivant sa mise en place**, pour le compte et en partenariat avec les EPCI et les Départements le composant (les Régions peuvent également être associées si le Pôle le souhaite).

Le projet de territoire doit **définir les conditions du développement économique, écologique, culturel et social dans le périmètre du Pôle**. Il peut porter sur toute question d'intérêt territorial.

Elle offre aussi **un outil majeur pour renforcer la cohérence de l'action territoriale aux différents niveaux d'intervention intercommunale.**

Dans un contexte de renforcement des EPCI ruraux (nouveaux SDCI 2011, seuil à 20 000, ...) permettant aujourd'hui une couverture exhaustive de l'espace régional, cette version « évoluée » des Pays, **semble plus favorable à une mise en synergie entre les différents niveaux d'intervention.**

Ce projet de territoire doit être décliné sous la forme d'un **plan d'actions** identifiant les **porteurs** (EPCI ou Pôle).

Les périmètres des futurs PETR **devront donc tenir compte :**

-des **dynamiques de rapprochement intercommunautaires** en cours ou à venir (nouveaux SDCI au 31/12/2015) ?

-rechercher une **cohérence des sujets, enjeux** pouvant être portés par un PETR pour le compte des EPCI qui le compose (notion de missions déléguées, services unifiés) afin que la fusion des EPCI membres puisse être une perspective

# Critères de pertinence pour les périmètres des PETR

## Que dit la loi sur le profil des futurs PETR ?

Si aucun **seuil démographique**, n'est mentionné, dans l'esprit de la loi, **un PETR devra regrouper au moins deux EPCI à fiscalité propre<sup>3</sup>** au sein d'un **périmètre constitué d'un seul tenant et sans enclave**.

En tenant compte du seuil de 20 000 habitants pour les EPCI à fiscalité propre (devant s'appliquer à partir du 1er janvier 2017) et **hors dérogation spécifique**, **les périmètres des PETR, devront donc, à minima, comprendre 40 000 habitants**.

Les PETR créés avant 1er janvier 2017 auront donc intérêt à **anticiper cette contrainte** et **privilégier une géographie anticipant les nécessaires fusions intercommunales**.

In fine, la loi **ne décrit pas très précisément les caractéristiques attendues des futurs PETR**.

La question posée par le CCTP de la présente étude nécessite néanmoins de **déterminer les critères sur lesquels adosser une réflexion sur les possibles futurs territoires de coopération intercommunale labellisés PETR**.

A noter que les syndicats mixtes constitués exclusivement d'EPCI (fermés), ayant été reconnus « Pays », seront informés par les Préfets, du projet de transformation en PETR au plus tard dans les 6 mois à compter de la promulgation de la loi soit **avant le 27 Juillet 2014**. Les EPCI peuvent s'opposer à la transformation dans les 3 mois.

A noter enfin que la **répartition des sièges au sein du comité syndical d'un PETR**, entre les EPCI **doit tenir compte du poids démographique** (à priori par tranches de population) de chacun dans la limite de 50% des sièges. Cela posera des questions de représentation des territoires les plus ruraux. Cela peut aussi sous-tendre la nécessité d'éviter **qu'un EPCI représente plus de 50% de la population totale d'un PETR**.

## Que dit la loi sur la coordination entre futurs PETR et autres initiatives territoriales ?

Le PETR devra être **compatible avec les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) applicables** dans le périmètre du pôle ainsi qu'avec les **chartes de Parc Naturel Régional** en vigueur sur leur territoire.

Lorsque le périmètre du PETR :

- correspond à celui d'un SCOT le pôle peut élaborer, réviser et modifier ce SCOT;
- recouvre partiellement un ou plusieurs SCOT : le pôle peut assurer la coordination des SCOT.

Une **convention devra être conclue entre le pôle et le PNR afin de coordonner l'exercice de leurs compétences sur le périmètre commun**.

Cette compatibilité avec les SCOT ainsi qu'avec les chartes de Parc Naturel Régional et la convention pôle / PNR indique la volonté du **législateur d'ériger la cohérence de l'action territoriale comme priorité de la réforme en cours**.

Le Pôle **peut aussi constituer le cadre de la contractualisation infrarégionales et infra-départementale des politiques de développement, d'aménagement et de solidarité entre les territoires**.

<sup>3</sup> Un EPCI de peut adhérer à plus d'un PETR. A noter qu'il n'est pas expressément interdit qu'un EPCI appartienne à la fois à un PETR et à un pôle métropolitain. L'éventuelle double adhésion devra néanmoins se faire pour des compétences différentes.

## Quels critères pertinents pour la délimitation des périmètres des futurs PETR ?

Nous présentons dans les encadrés suivants, différents critères qui nous semblent devoir être pris en compte de manière prioritaire dans la délimitation des futurs périmètres de PETR.

Nous avons en effet la conviction qu'ils seront déterminants la capacité des territoires à concevoir et porter un projet de territoire commun. Chaque critère ne peut cependant déterminer à lui seul la pertinence d'un périmètre. C'est la synthèse de ces critères et des périmètres de cohérence qu'ils dessinent, qui devra permettre d'opérer des propositions de périmètre de cohérence territoriale.

### LA NOTION D'INTERET COMMUN

La notion d'intérêt commun est un déterminant majeur des dynamiques de coopération interterritoriales. Il doit être suffisamment fort pour inciter les forces vives des territoires à s'investir, ensemble, pour porter une destinée commune.

Inversement, la présence de préoccupations trop éloignées voire contradictoires, peut être un frein majeur à ces dynamiques.

### LA NOTION DE CAPACITE A AGIR

La notion de capacité à agir introduit la question des moyens dont disposera un PETR pour mettre en œuvre un projet d'aménagement et de développement territorial à un rythme suffisamment soutenu pour créer des dynamiques.

Tout territoire de coopération doit être doté d'une capacité d'action suffisante. Cette capacité est en grande partie déterminée par 1) ses ressources endogènes (fiscalité, ressources humaines et forces vives mobilisables, ...) et 2) sa capacité à mobiliser des ressources exogènes (financements sur projet), très liée au facteur qualité / quantité de ressources humaines mobilisables.

### LA NOTION D'INTERDEPENDANCE TERRITORIALE

La notion d'interdépendance territoriale considère l'ensemble des relations existantes entre territoires pouvant permettre de considérer que différents territoires se retrouvent au sein d'une entité commune, déterminée par une intensité élevée d'interactions interterritoriales.

Cette notion peut avoir tendance à s'opposer à la première : un EPCI regroupant à la fois un pôle urbain dense et des espaces très peu densément peuplé pourra être confronté à des dynamiques et enjeux contrastés. Néanmoins, l'attractivité de la centralité (emplois, services) vis-à-vis des périphéries pourra indiquer une interdépendance élevée.

### LA NOTION D'IDENTITE COMMUNE

La notion d'identité commune rassemble tous les éléments fondateurs du caractère d'un territoire et de ses habitants. Il peut s'agir d'éléments géomorphologiques (massifs, fleuves, ...), déterminants des unités paysagères comme d'éléments liés à la présence humaine (patrimoines préhistoriques et historiques, culturels ou religieux) ou d'événements historiques ou politiques ayant influencé l'évolution du territoire.

### LA NOTION D'HISTORIQUE DE COOPERATION

L'historique de coopération est un indicateur des tendances préexistantes en matière de coopération intercommunale. C'est un élément majeur à prendre en considération car il constitue l'expression locale des volontés de rapprochement et de collaborations entre territoires. Il matérialise souvent une synthèse des différents critères présentés ci-avant.

## Quel profil idéal pour un futur PETR ?

Les éléments de cadrage présentés ci-avant **permettent d'esquisser quelqu'uns des contours qui pourraient déterminer la pertinence des futurs périmètres des Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux**.

Il apparaît néanmoins important de préciser d'emblée que si des critères de pertinence communs aux futur périmètres de PETR peuvent être envisagés, **ils devront se traduire de manière adaptée en fonction des spécificités des territoires de la région**.

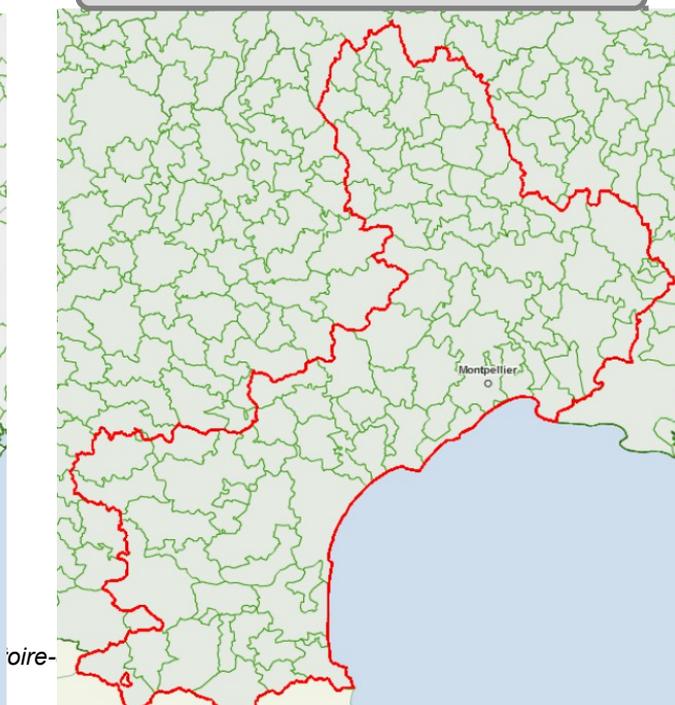
Cette nécessité d'adaptation est démontrée par une lecture comparative rapide des périmètres actuels des bassins de vie 2012 utilisés par l'INSEE avec ceux des EPCI à fiscalité propre sur le territoire régional. Celle-ci permet en effet de réaliser plusieurs constats intéressants:

- la superficie des bassins de vie **déterminés par l'INSEE autour d'un pôle de service et d'une zone d'influence elle-même définie à partir de l'analyse des temps d'accès aux services** par commune (en l'occurrence les services intermédiaires), est **inversement proportionnelle à la densité de population du territoire concerné**.
- la **densité de population étant un déterminant très puissant de la présence de services**, les **habitants des espaces moins denses sont obligés de parcourir une distance plus importante pour accéder à une gamme de service équivalente**.
- La carte des bassins de vie 2012 (à gauche) illustre très clairement cette logique de fonctionnement territorial. La Lozère dénombre une dizaine de bassins de vie, partiellement ou en totalité, tandis que l'Hérault en dénombre une trentaine (pour une superficie proche 5100 km<sup>2</sup> contre 6100 dans l'Hérault);
- de fait, en Lozère, l'importance des distances et temps de parcours à l'intérieur des bassins de vie déjà existants rend peu réaliste d'envisager la création de PETR regroupant plus de 2 bassins de vie ;
- inversement, dans l'Hérault, un certain nombre d'EPCI englobent déjà plusieurs bassins de vie et un renforcement de cette dynamique pourrait, en termes de logique de fonctionnement territorial, tout à fait être envisagé.
- dans certains départements, comme l'Aude et les Pyrénées-Orientales, on constate une **relative** cohérence au moins en termes de taille entre périmètres des bassins de vie et d'EPCI.

Périmètre des bassins de vie 2012 en LR



Périmètre des EPCI 2014 en LR



Ces 1ers éléments viennent éclairer les types de réflexions que devront intégrer les scénarisations cartographiques des futurs territoires de coopération intercommunale.

Ils démontrent surtout qu'une grille unique ne pourra être établie et qu'elle devra varier en fonction de la typologie des territoires concernés.

Par ailleurs, il sera important de répondre à la question suivante : **un PETR pour quoi faire ?**

En effet, la « taille critique » à considérer pour un espace de coopération intercommunautaire de ce type dépendra des missions que les élus souhaiteront lui confier.

## Annexes

---

### Bibliographie

Auteur			
ETD, le centre de ressource du développement territorial	Décryptage transformer		
La Gazette des communes	Pôle d'équi nouvel acte		

Votre correspondant pour cette mission :

Raphael Botti

**Consultant sénior**

Tél. : 04 67 02 29 02

botti@edater.fr



**Siège social** : 265, avenue des États du Languedoc, Tour Polygone, 34000 Montpellier  
Tél. : 04 67 02 29 02

**Bureaux** : 4, avenue de l'Opéra, 75001 Paris - Tél. : 01 42 60 49 08

**Mail** : contact@edater.fr

[www.edater.fr](http://www.edater.fr)