

# La nouvelle architecture institutionnelle issue des réformes territoriales

L'administration territoriale décentralisée (région, départements, intercommunalités et communes) connaît actuellement de profonds changements suite à la réforme territoriale qui a notamment créé des métropoles, modifié la carte des régions et renforcé l'intercommunalité. De taille désormais moyenne, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur rassemble six départements très hétérogènes. L'émiettement communal de Paca est moins accentué que dans le reste de la France. La carte intercommunale achevée depuis 2014 est aujourd'hui en cours de rationalisation, tant dans ses périmètres que dans ses compétences. Cette dynamique de réformes recompose donc les relations entre niveaux de collectivités territoriales.

Xavier Durang, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

## Une région de taille moyenne

La loi du 16 janvier 2015, relative notamment à la délimitation des régions, a substitué aux 22 anciennes régions métropolitaines 13 nouvelles régions (figure 1). Depuis leur création en 1956, le périmètre des anciennes régions était resté quasi inchangé. La loi du 2 mars 1982 qui les avait érigées en collectivités territoriales de plein exercice, leur avait transféré un premier ensemble de compétences, enrichi depuis par plusieurs lois de décentralisation. Leur regroupement en ensembles plus vastes a pour conséquence de réduire les écarts entre les régions. Il a également pour effet de modifier le positionnement relatif des régions entre elles.

Provence-Alpes-Côte d'Azur, avec près de 5,0 millions d'habitants, devient ainsi une région de taille moyenne, les nouvelles régions comptant désormais en moyenne 4,8 millions d'habitants. Sa superficie de 31 400 km<sup>2</sup> la situe bien en dessous de la moyenne qui s'élève à 41 800 km<sup>2</sup>, soit la superficie des Pays-Bas. Provence-Alpes-Côte d'Azur se retrouve ainsi entourée de régions beaucoup plus importantes en termes de population et de superficie : Auvergne - Rhône-Alpes (7,8 millions d'habitants et 69 700 km<sup>2</sup>) et Languedoc-Roussillon - Midi-Pyrénées (5,8 millions d'habitants et 84 000 km<sup>2</sup>).

Par ailleurs, la création des nouvelles régions a pour conséquence de réduire les écarts régionaux de richesse produite par habitant. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, le PIB par habitant est plus élevé que la moyenne de province.

## La compétence de la Région renforcée en matière de développement économique

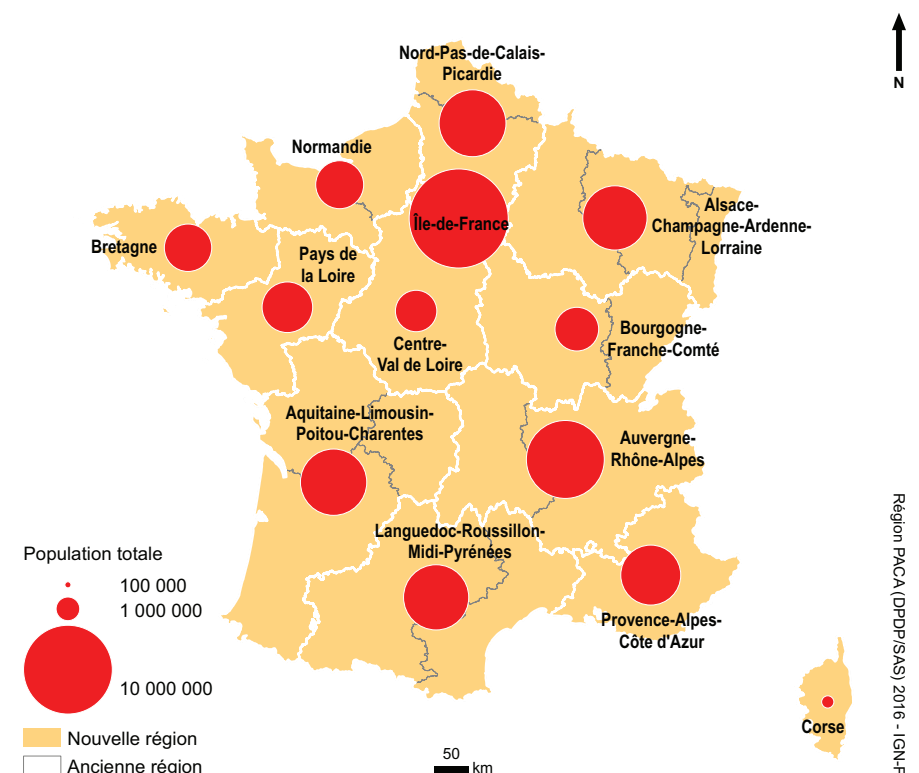
Les compétences des conseils régionaux restent centrées sur les transports, la formation professionnelle des jeunes et des demandeurs d'emploi, l'apprentissage, les formations sanitaires et sociales, le patrimoine bâti, l'équipement des lycées et en

partie de l'enseignement supérieur, l'aménagement des territoires, la gestion des fonds européens et enfin la promotion de l'innovation et du développement économique (aides aux entreprises).

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015 (loi NOTRe) précise cette dernière compétence en désignant l'institution régionale comme la collectivité territoriale responsable sur son territoire du développement

### 1 Provence-Alpes-Côte d'Azur entourée de régions plus vastes et peuplées

Population des 13 nouvelles régions de France métropolitaine en 2013



Source : Insee, Recensement de la population 2013

économique et en lui confiant l'élaboration du Schéma Régional de Développement Économique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII). Il s'agit d'un schéma majeur prescriptif comme le Schéma Régional d'Aménagement de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET).

La loi NOTRe a également élargi les compétences de la Région en matière de transports (transports scolaires interurbains, gares routières, etc.).

Enfin, le niveau régional a été consacré avec la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles (MAPTAM) comme échelle de gouvernance avec la mise en place de la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP) qui peut rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de compétences et à la conduite de politiques publiques.

### Six départements aux caractéristiques très différentes

Substitués aux provinces de l'ancien régime par la Révolution française, les départements sont aux côtés des communes, les collectivités territoriales historiques. Provence-Alpes-Côte d'Azur en compte 6, moins que la moyenne des nouvelles régions (7,3) et beaucoup moins que les nouvelles régions limitrophes : Auvergne - Rhône-Alpes en rassemble 13, et Languedoc-Roussillon - Midi-Pyrénées 12.

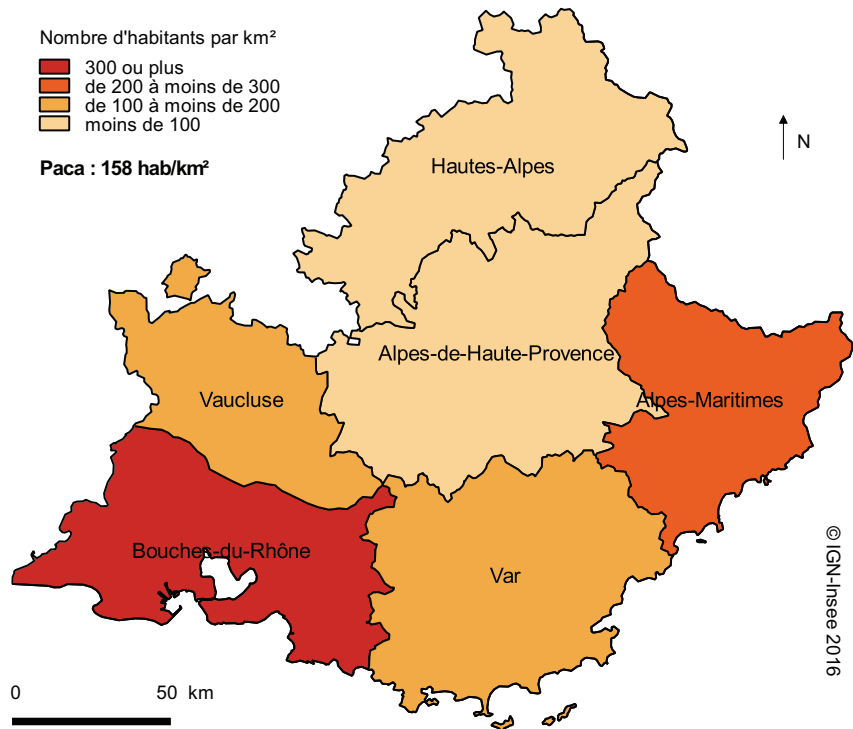
Les départements de Provence-Alpes-Côte d'Azur présentent des caractéristiques démographiques très différentes (figure 2). Les Bouches-du-Rhône et les Alpes-Maritimes concentrent 62 % de la population régionale. Ils sont essentiellement urbains : 80 % de la population vit dans une commune de plus de 10 000 habitants (contre 48 % au niveau national) ; seuls les départements de Paris et de la Petite Couronne sont plus urbanisés. Avec 2 millions d'habitants, le département des Bouches-du-Rhône occupe le 3<sup>e</sup> rang des départements les plus peuplés de France, après le Nord (2,6 millions) et Paris (2,2 millions).

Le Var (1 million d'habitants) et le Vaucluse (550 000 habitants) sont également des territoires urbanisés mais dans des proportions moindres : la part de la population vivant dans des communes de plus de 10 000 habitants atteint respectivement 65 % et 56 %.

À l'inverse, les Alpes-de-Haute-Provence et les Hautes-Alpes sont peu denses et peu peuplés : entre 23 et 25 hab./km<sup>2</sup> contre

### 2 Les Bouches-du-Rhône, 3<sup>e</sup> département le plus peuplé de France métropolitaine

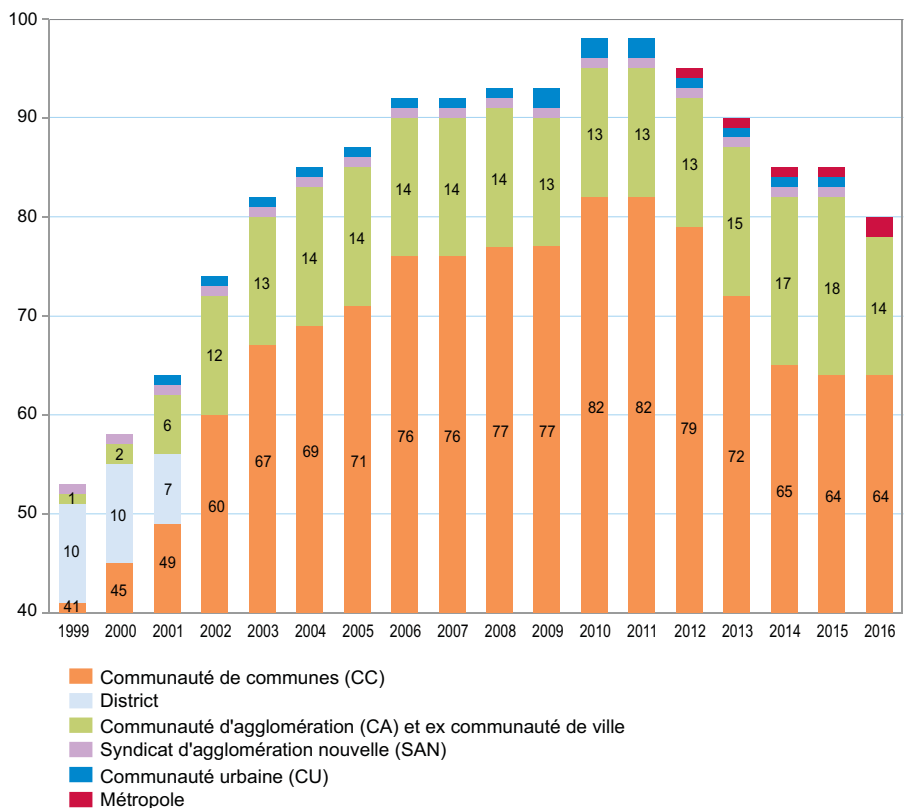
Densité de population en Provence-Alpes-Côte d'Azur en 2013



Source : Insee, Recensement de la population 2013

### 3 Le nombre d'EPCI à fiscalité propre diminue depuis 2011 en Provence-Alpes-Côte d'Azur

Évolution du nombre d'EPCI à fiscalité propre en Provence-Alpes-Côte d'Azur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999



Source : DGCL, Banatic

158 hab./km<sup>2</sup> en moyenne au niveau régional. Dans ces départements, neuf communes sur dix sont rurales, contre seulement une sur dix dans les Bouches-du-Rhône et le Var et une sur deux dans le Vaucluse. Les deux départements alpins regroupent 301 000 personnes, soit 6 % de la population régionale.

### Le conseil départemental, l'échelon des politiques de solidarités

Les politiques de solidarités constituent la vocation première des Départements depuis trois décennies de décentralisation. Leurs compétences en matière d'action sociale, réaffirmée par la loi NOTRe, recouvrent l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE), le Revenu de Solidarité Active (RSA), l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA), la Protection Maternelle et Infantile (PMI), les aides aux personnes handicapées et la prise en charge des mineurs étrangers isolés. Le conseil départemental possède d'autres compétences en matière de grands équipements et de voirie (gestion des routes départementales, ports, aéroports), de patrimoine bâti et d'équipement des collèges, d'aménagement rural (remembrement) et de Secours et d'Incendie (SDIS).

Avec la loi NOTRe, son champ de compétences évolue : suite à la suppression de la clause de compétence générale, l'institution départementale ne peut plus agir dans tous les domaines, au nom de l'intérêt public départemental.

Par ailleurs, le Département voit son rôle confirmé en matière d'appui et d'expertise technique auprès des communes et intercommunalités. Ses compétences en matière de transport sont transférées à la Région, et d'autres compétences en matière de culture, sport, tourisme, langues régionales sont partagées avec elle.

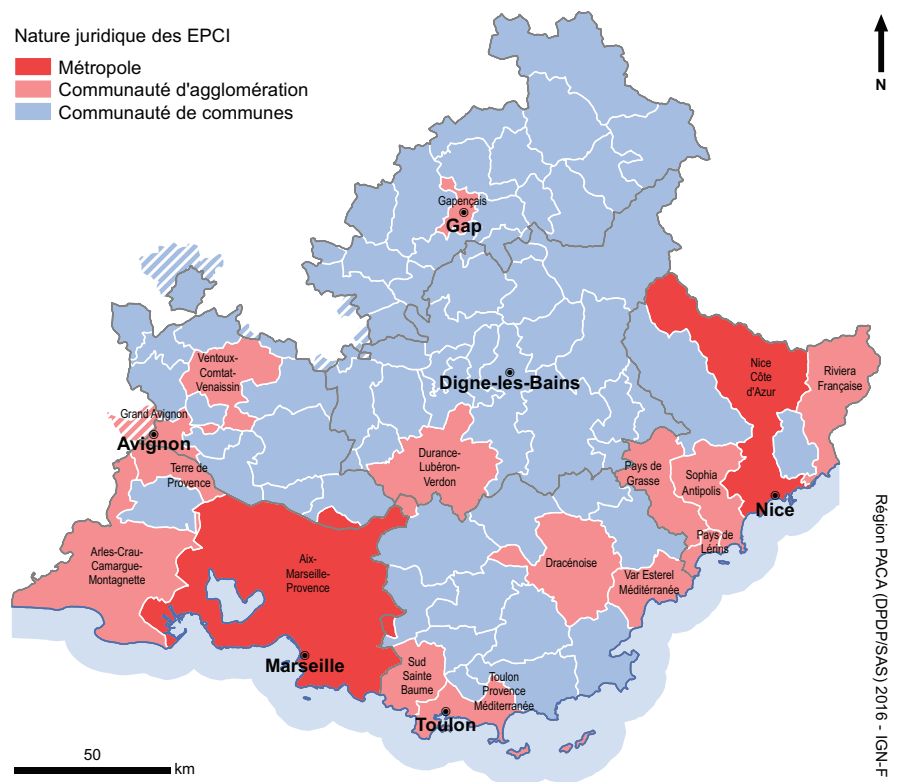
### Un émiettement communal moins accentué qu'ailleurs en France

Issue de la révolution française, la commune est l'échelon administratif de la proximité. La loi du 14 décembre 1789 a érigé en communes toutes les communautés d'habitants relevant de droits coutumiers disparates (paroisses, villages, bourgs, villes). Ceci explique le nombre très important de communes en France : 35 855 au 1<sup>er</sup> janvier 2016 (y compris les DOM) soit trois à quatre fois plus qu'en Allemagne, Espagne ou Italie.

Cet émiettement communal se vérifie en Provence-Alpes-Côte d'Azur qui comprend 953 communes, alors que la Belgique, dont

#### 4 En Provence-Alpes-Côte d'Azur, 2 métropoles, 14 Communautés d'agglomération et 64 Communautés de communes

Les 80 EPCI de Provence-Alpes-Côte d'Azur selon leur nature juridique au 1<sup>er</sup> janvier 2016

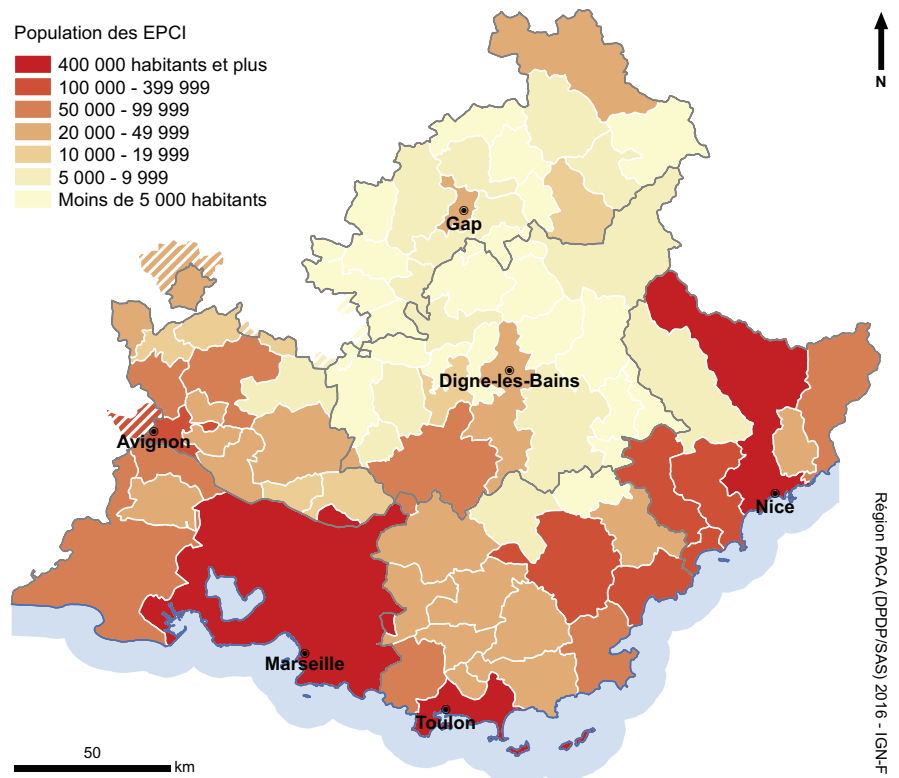


Note : les zones hachurées sont celle des EPCI s'étalant sur d'autres régions.

Source : DGCL, Banatic

#### 5 Des EPCI au poids démographique inégal en Provence-Alpes-Côte d'Azur

Population des 80 EPCI de Provence-Alpes-Côte d'Azur en 2013



Source : Insee, Recensement de la population 2013

la superficie est équivalente à celle de la région, ne dispose que de 589 municipalités. Pour autant, Provence-Alpes-Côte d'Azur compte trois fois moins de communes que la moyenne des régions métropolitaines (2 750 communes).

La population moyenne des communes de Provence-Alpes-Côte d'Azur (5 150 habitants) est trois fois plus élevée que la moyenne nationale (1 734 habitants). Le constat est identique en matière de superficie : 33 km<sup>2</sup> pour les communes de Paca, contre 15 km<sup>2</sup> en moyenne nationale.

Depuis l'adoption de la loi NOTRe, la commune est la seule collectivité à conserver le bénéfice de la clause de compétence générale pour gérer tout objet d'intérêt communal. Les compétences spécifiques de la commune s'articulent autour de l'urbanisme et de la maîtrise des sols (plan local d'urbanisme sous réserve de la compétence éventuelle des EPCI, délivrance des permis de construire), du fonctionnement des écoles élémentaires et maternelles ou encore de la culture et du patrimoine (bibliothèques, musées, offices du tourisme).

### La montée en puissance d'une intercommunalité en cours de rationalisation

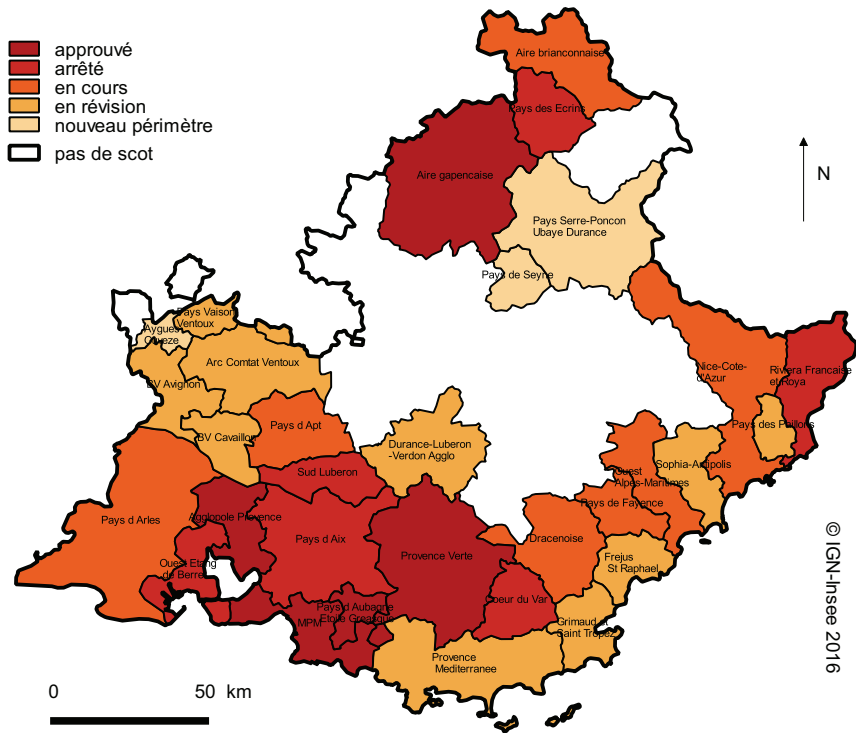
Face à l'émiettement communal, dans le but de rationaliser et de mutualiser l'action publique, l'intercommunalité a été vigoureusement relancée au cours des années 1990, notamment par deux lois : la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Ces lois sont respectivement à l'origine des communautés de communes et des communautés d'agglomération.

En 1991, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur ne comptait que 11 Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (figure 3). En 1999, leur nombre avait été multiplié par 4 : 41 communautés de communes, une communauté de ville et un Syndicat d'Agglomération Nouvelle (SAN). Passant de 74 à 98 entre 2002 et 2010, le nombre d'EPCI à fiscalité propre a continué à augmenter. Ces territoires regroupaient en 2009, 91 % de la population régionale contre 47 % dix ans auparavant.

Puis, les nouvelles priorités affichées par la loi de Réforme des Collectivités Territoriales du 16 décembre 2010 (RCT) se sont

## 6 27 SCoT en Provence-Alpes-Côte d'Azur

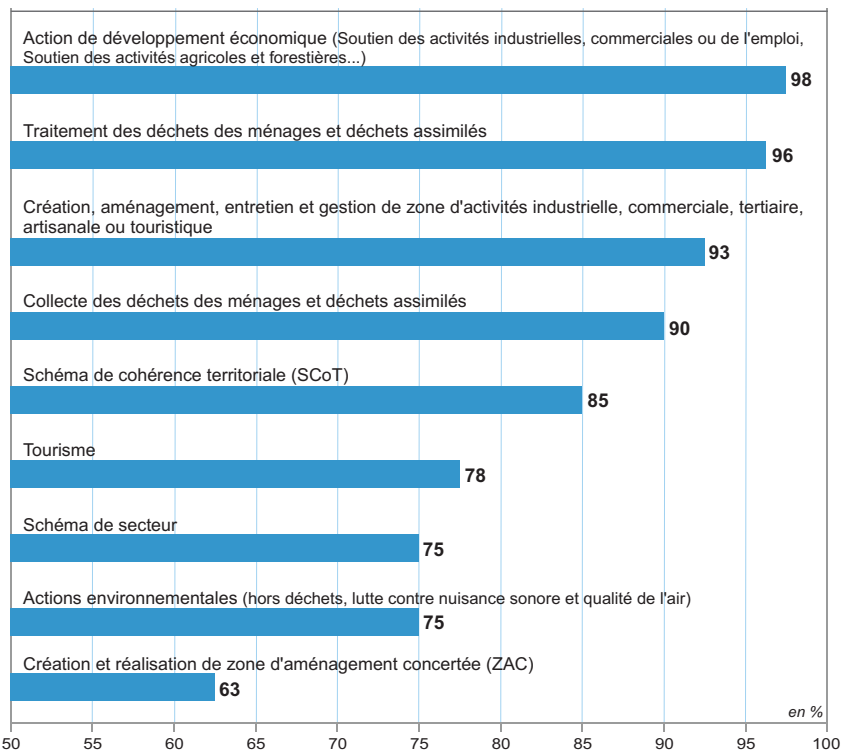
Avancement des SCoT de Provence-Alpes-Côte d'Azur au 31 décembre 2015



Sources : Insee ; Région Provence-Alpes-Côte d'Azur

## 7 En Provence-Alpes-Côte d'Azur, le champ d'intervention des 80 communautés est large

Taux d'exercice des compétences par les communautés de Provence-Alpes-Côte d'Azur au 1<sup>er</sup> janvier 2016



Source : DGCL, Banatic

centrées sur la finalisation de la carte intercommunale, la réduction du nombre de groupements de communes et la rationalisation des périmètres des EPCI à fiscalité propre.

L'achèvement de la carte intercommunale a été réalisée en 2014 (71 communes étaient encore isolées dans la région en 2011). Le nombre d'EPCI à fiscalité propre est ainsi passé de 98 à 80 entre 2011 et 2016 en Paca. Cette baisse se poursuit, dans le cadre de leur mise en conformité au regard de la loi NOTRe. Les Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique ou Multiple (SIVU, SIVOM) ont connu la même évolution : ils sont passés de 345 en 2011 à 258 en 2016. Sur la même période, le nombre de syndicats mixtes associant des collectivités de nature différente est passé de 162 à 136.

La rationalisation de l'intercommunalité inscrite dans la loi RCT du 16 décembre 2010 s'est également traduite par l'émergence du nouveau statut de Métropole.

La première métropole créée en France en 2011 a été la Métropole Nice Côte d'Azur (540 000 habitants et 49 communes). Cinq ans après, la métropole Aix-Marseille Provence (1,8 million d'habitants et 92 communes) a été mise en place officiellement, suite à la loi MAPTAM et à la loi NOTRe. La Région Paca est ainsi caractérisée par le poids des métropoles dans la

population régionale : il s'élève à 47 % contre 23 % en Auvergne - Rhône-Alpes et 21 % en Languedoc-Roussillon - Midi-Pyrénées, qui sont les seules régions qui comptent également deux métropoles.

### Le développement économique et l'aménagement au cœur des compétences des EPCI

Les 80 EPCI à fiscalité propre (2 métropoles, 14 communautés d'agglomération et 64 communautés de communes) de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur au 1<sup>er</sup> janvier 2016 (*figures 4 et 5*), exercent en lieu et place de leurs communes membres, les compétences définies par leurs statuts. Selon la catégorie à laquelle elles appartiennent, les communautés doivent exercer des compétences obligatoires précisément définies par la loi, ainsi que différentes compétences dites « optionnelles », qu'elles choisissent au sein d'une liste fixée par le législateur. Le nombre de compétences est d'autant plus élevé que la population est nombreuse.

Les compétences obligatoires de toutes les communautés concernent le développement économique et l'aménagement de l'espace. Cette dernière compétence est à relier aux Schémas de Cohérence

Territoriale (SCoT), qui servent de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement, etc. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, la région Provence-Alpes-Côte d'Azur compte 27 SCoT (*figure 6*).

Les communautés d'agglomération se distinguent des communautés de communes par l'exercice d'autres compétences obligatoires liées à l'équilibre social de l'habitat (PLH, etc.) et à la politique de la ville.

Enfin, les métropoles ont obligatoirement compétence en matière de gestion des services d'intérêt collectif (eau, assainissement, etc.) et de protection de l'environnement (gestion des déchets, lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores...). Dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le champ d'intervention des 80 EPCI est dans les faits plus large (*figure 7*).

Les clarifications récentes apportées par la loi NOTRe, qui limite le périmètre de la clause de compétence générale, devraient contribuer à renforcer le niveau d'intégration des collectivités, au travers de la mutualisation des compétences, des ressources financières et des services administratifs. ■

## Pour en savoir plus

- Verpeaux M. et alii, « Les collectivités territoriales et la décentralisation », 9<sup>e</sup> Édition, collection *Découverte de la vie publique*, La Documentation Française, 2016
- « Les collectivités locales en chiffres 2015 », DGCL
- Brière L. et Koumarios H., « Nouvelles régions : moins de différences interrégionales », *La France et ses territoires*, Insee références, Édition 2015
- « L'intercommunalité mode d'emploi 2014-2020 », ADCF, 2014
- Brennetot A. et De Ruffray S., « Une nouvelle carte des régions françaises », UMR CNRS 6266 IDEES, 2015, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr>
- Brulon F., « L'intercommunalité à fiscalité propre en Provence-Alpes-Côte d'Azur : essor inégal et logiques variables », *Sud Insee l'essentiel* n° 22, Insee Provence-Alpes-Côte d'Azur, octobre 1999