



Les Parcs naturels régionaux et la réforme territoriale

Analyse des incidences et points de vigilance Note de travail 23/07/14

Deux projets de loi sur la réforme territoriale ont été présentés en Conseil des ministres le 18/06/14 :

1. Projet de loi relatif à la délimitation des Régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral : examen au Sénat (2,3 et 4 juillet), à l'Assemblée nationale (10-23 juillet)
2. Projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la république (calendrier de la discussion parlementaire non publié)

1. Rappel des principales dispositions au 18/06/14

sous réserve d'évolutions lors de la discussion parlementaire

- **Renforcement des Régions** : 2015
 - o fusion des Régions : de 22 à 13 régions (en discussion au parlement) pour 2015
 - o affirmation de leur leadership en matière de développement économique, tourisme, formation, emploi, transport, grandes infrastructures, lycées et collèges, environnement, agriculture, forêt et pêche
 - o planification : les Régions porteront deux schémas en remplacement des doc. de planification existants : schéma de développement économique (dont tourisme), et **schéma régional d'aménagement et de développement durable des territoires** - SRADDT - (avec volets énergie, climat, air, mobilités, déchets) à caractère prescriptif vis à vis des SCOT, PLU et chartes de PNR. Il se substitue aux schémas préexistants.
- **Renforcement des intercommunalités** : effectif au 1er janvier 2017
 - o constitution d'intercommunalités avec un seuil minimal de 20 000 habitants (5000 aujourd'hui), par création, modification ou fusion - dérogations pour les zones de montagne et territoires à faible densité - centrées sur des "bassins de vie".
 - o dispositif incitatif d'accès à la DGF pour les EPCI exerçant au moins 6 compétences sur les 11.
 - o élargissement de leurs compétences concernant l'action sociale (assistance, revenus sociaux, logement, protection de l'enfance), les services d'incendie et de secours (Sdis actuels) et la gestion du patrimoine.
 - o **réduction du nombre de syndicats** - en particulier dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des déchets, du gaz, de l'électricité et des transports (art.14). Possibilité pour le préfet de **dissoudre, modifier le périmètre ou fusionner les syndicats mixtes** (art.16).
- **Avenir des conseils départementaux** à l'horizon 2020
 - o garderaient jusqu'à 2020 les compétences sociales
 - o Transferts automatiques de certaines compétences au profit des métropoles
 - o mission d'assistance technique au bénéfice des communes et EPCI (art. 24).
 - o Redistribution des compétences des départements vers les intercommunalités et les Régions - ou les métropoles

- Perspective de suppression à l'horizon 2020 par réforme constitutionnelle
- Suppression de la **clause de compétence générale** pour les Départements et les Régions (elle avait été rétablie en le 28/01/14).
- La culture, le sport et le tourisme restent des compétences partagées (article 28), avec possibilité de création de guichets uniques.

2. Les incidences possibles pour les PNR

Modification de la gouvernance du Syndicat mixte du fait des modifications des équilibres entre Régions et Départements

- désengagement probable à court et moyen terme des Départements dans la politique des Parcs du fait : de la suppression de la clause de compétence générale et de la réduction des compétences du Département.
 - réduction, voire suppression de la cotisation des départements au Syndicat mixte du PNR : nécessité de réviser les statuts afin de revoir la gouvernance et le financement.
- renforcement du poids des Régions dans la gouvernance :
 - moins de PNR inter-régionaux
 - dialogue plus limité voir supprimé entre les différentes collectivités départementales et régionales, risque de renforcement de la tutelle, voire de "l'instrumentalisation" des Parcs par les Régions.

Fragilisation du financement statutaire du syndicat mixte :

Le principe d'un financement partagé est questionné par les lois de décentralisation : les départements sont susceptibles de se désengager du fait de la suppression de la clause de compétence générale qui leur permettait jusqu'à aujourd'hui d'intervenir aux coté des Régions. Le retrait financier des Départements représente 480 000 € en moyenne par parc, soit 18% des recettes de fonctionnement.

- nécessité de réviser les statuts des SM de PNR pour éviter un "effet cascade" sur le financement des autres membres.
- nécessité de renforcer la cotisation régionale afin de remplacer les recettes provenant des départements

Les Régions ne bénéficient actuellement d'aucune recette fiscale affectée, leur permettant de déployer leur compétence en matière de parc naturel régional, alors qu'elles en assument la plus grande part des charges. La FPNRF propose, en lien étroit avec les Régions, d'adosser le financement statutaire des Parcs par les Régions à une ressource fiscale affectée (taxe d'aménagement ?).

La mise en place d'intercommunalités XXL (20 000 habitants) à travers la fusion d'EPCI entrainera la modification de la carte intercommunale sur le territoire classé.

Ces EPCI de grande taille présentent deux risques pour les PNR :

- La refonte de la carte intercommunale risque de disloquer l'entité parc, en incluant davantage de communes extérieures au territoire.
- L'émergence d'intercommunalités puissantes, centrées sur les villes, accentuera le déséquilibre dans la gouvernance des intercommunalités entre communes rurales et communes urbaines, entre communes classées Parc et communes non classées Parc. La place de la charte de parc dans la politique de ces intercommunalité risque d'être affaiblie.

L'engagement des EPCI sur la charte sera néanmoins maintenu en vertu des articles 3211-5, 5211-411, 5211-41-2, 5211-41-3 (réponse de la DGCL du 3/11/11).

D'un point de vue statutaire, ces fusions vont entrainer pour les SM de PNR :

- la modification de la composition du SM (composition, nombre de représentants et nombre de voix) : nécessité de révision des statuts du SM, évolution du nb de voix des EPCI membre du CS (en vertu vraisemblablement du nombre d'habitants), avec en conséquence l'augmentation du poids politique extérieur au territoire classé.

La suppression des syndicats mixtes

Les textes ne visent pas expressément la suppression des syndicats mixtes de PNR qui sont de plus constitués par obligation du code de l'environnement (art. L333-3). De fait il paraît logique que leur existence ne soit pas remise en question par la volonté de réduction du nombre de syndicats mixtes.

- nécessité d'une vigilance concernant les suppressions, fusions, évolutions du périmètre des syndicats mixtes : place du SM de parc dans le SDCI, arbitrages du Préfet.
- nécessité d'une veille concernant les dispositions du CGCT envers les SMO afin que soit maintenue leur attractivité en tant que structure d'aménagement et de gestion des PNR.

Le schéma régional d'aménagement et de développement durable des territoires

- Le projet de loi introduit la compatibilité de la charte au SRADDT (art L. 4251-7). Par effet induit, cela entraîne les questions suivantes : quelle obligation de révision en cours de classement ? quid dans le cas de PNR inter-régionaux : double compatibilité ? Ces questions ouvrent deux champs de réflexion :
 - o sur la place des chartes dans la hiérarchie des normes concomitante à l'inscription de la charte dans le champ des documents prescriptifs en matière d'aménagement et d'urbanisme
 - o sur la procédure de révision

Points complémentaires

La loi 2010-1563 sur la réforme territoriale avait introduit (art.76), une obligation d'auto-financement pour les subventions d'investissement, et abrogeait une dérogation dont les PNR bénéficiaient antérieurement par voie de décret (décret 2000-1241 du 11 décembre 2000). Suite à la mobilisation de la Fédération et des Parcs sur cette difficulté, une circulaire concernant une dérogation sur les 20% d'autofinancement sur les subventions d'investissement a été signée du 5 avril et publiée le 24 avril 2012. Cette circulaire est aujourd'hui insuffisante. Il paraît essentiel de réintroduire par la loi la suppression de l'obligation d'autofinancement de 20% (par voie d'amendement)

En conclusion : 5 axes de veille et de réflexion pour les Parcs naturels régionaux :

- **Construire une nouvelle relation avec des Régions renforcées**
- **Consolider les ressources financières en creusant en particulier la piste d'une recette fiscale affectée, permettant aux régions d'assurer le financement du SM**
- **Construire une relation équilibrée avec les EPCI dans le cadre de leurs futures compétences et de leurs périmètres élargis parallèlement à la relation communale**
- **Clarifier les liens Charte - SRADDT, sans fragiliser le classement à 15 ans, ni complexifier la procédure actuelle de révision**
- **Veiller à l'évolution des dispositions sur les Syndicats mixtes ouverts**