

LES POLES D'EQUILIBRE TERRITORIAUX ET RURAUX ET LA « POLITIQUE DE PAYS »

Benjamin TENDRON

Rédigé sous la direction de Nicolas KADA, à l'Université Paris II Panthéon-Assas

Institutionnalisés par le législateur en 1995, les pays avaient pour vocation de créer des espaces de réflexion et de coordination autour d'un projet de développement commun fédérant plusieurs communes volontaires. La notion de pays permettait au législateur de s'appropriier un terme aux connotations historiques et géographiques prononcées pour inciter les communes et nouvelles intercommunalités à agir de concert dans un paysage administratif local en pleine transformation.

Dépassé par leur diversité et leurs modes de gestion variés, le législateur a mis fin, en théorie, à la création des pays en 2010 pour accélérer la marche forcée vers une unique forme d'intercommunalité de projet. Il faut attendre la loi MAPTAM de 2014 pour que les pays, en manque de reconnaissance juridique et institutionnelle, obtiennent la mise en place d'une nouvelle structure, « les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux », tentant de les réenchâtrer sous une forme encadrée : le syndicat mixte fermé.

Aujourd'hui peu présents dans le paysage médiatique, les pôles d'équilibre charpentent pourtant le panorama français. Si la loi standardise avec soin leurs organes et leur mode de fonctionnement, elle reste très vague sur l'étendue de leur office et de leurs fonctions. La seule obligation pour le PETR est de se doter d'un document fondamental, le projet de territoire, feuille de route transversale abordant des thèmes pluriels tels que l'attractivité, la préservation du patrimoine ou de l'environnement, le développement économique et l'aménagement de l'espace.

Cette liberté est à double tranchant. D'une part, elle permet aux PETR d'innover et d'expérimenter mais aussi de développer une réelle ingénierie territoriale. De l'autre, elle entretient un flou juridique invitant les PETR à dépasser l'esprit de la loi et à devenir des échelons administratifs supplémentaires tant redoutés par les parlementaires et le gouvernement. Superstructures bureaucratiques pour certains, distributeurs de financements pour d'autres, la finalité et l'opportunité du maintien des PETR questionne, d'autant plus que l'intercommunalité à fiscalité propre tend à s'approprier les spécificités des pôles d'équilibre.

Ce mémoire vise à porter une analyse critique du rôle concret du PETR sur le terrain. A ce titre, la France est aujourd'hui marquée par une double tendance. D'un côté, des PETR eux-mêmes questionnent leur nécessité, peinent à fonctionner et sont remis en question par les EPCI qui les composent. De l'autre, des PETR sont portés par une forte dynamique et une sollicitation constante de leurs membres. Si leur avenir juridique dans la cartographie des intercommunalités reste incertain, la « philosophie » des pays demeure quant à elle indispensable pour l'entente et le fonctionnement harmonieux des EPCI entre eux dans les bassins de vie.