

I N T E R C O M M U N A L I T É S

P. 8 DOSSIER

RURALITÉ : LES DÉFIS DES INTERCOMMUNALITÉS TRÈS PEU DENSES

MENSUEL ÉDITÉ PAR L'AdCF - www.adcf.org - 5,50 €

DANS L'ACTU

06 LA SANTÉ
À L'AGENDA
D'UNE MAJORITÉ
D'INTER-
COMMUNALITÉS

DROIT

20 ACTES
COMMUNICABLES :
DISTINCTION ENTRE
ACTES À TRANSMETTRE OU
TRANSMIS SUR DEMANDE

FOCUS

22 UN NOUVEL
ÉLAN POUR
LES PACTES FISCAUX
ET FINANCIERS ?

PRÉLEVER PRÉSERVER PRÉSERVER



Pour affronter les défis écologiques, il ne suffit plus de s'adapter.
Changement climatique, effondrement de la biodiversité,
pollutions multiples, raréfaction des ressources :
nos sociétés ont besoin de solutions qui changent radicalement la donne,
comme réutiliser des eaux usées traitées pour l'agriculture.

La transformation écologique, c'est notre raison d'être.

Plus d'informations sur [veolia.com/transfo-eco](https://www.veolia.com/transfo-eco)

Ressourcer le monde





SÉBASTIEN MARTIN

Président de l'AdCF

INTERCOMMUNALITÉS

édito

POUR UN DUO CHEF DE FILE – AUTORITÉS ORGANISATRICES

Pour une fois dans notre pays, nous avons réussi à répartir de façon opérationnelle une compétence entre collectivités. Il s'agit bien entendu des mobilités, articulées entre un chef de filât régional et des autorités organisatrices locales. Pourquoi ne pas étendre cette architecture à d'autres domaines ?

Cette idée portée depuis de nombreuses années par Intercommunalités de France, et notamment dans le cadre des débats sur le projet de loi 3DS, a été évoquée par le président de la République en clôture du 103e Congrès des Maires.

Ce statut doit être conféré aux collectivités qui assument l'organisation de l'ensemble d'une politique publique, au-delà de la réalisation d'un service public ou de la mise en œuvre de tel ou tel dispositif national. À ce titre, elles ont davantage une obligation de résultat vis-à-vis de l'usager et des normes nationales ou communautaires, plus qu'une obligation de moyens.

En contrepartie de ses responsabilités renforcées, l'autorité organisatrice dispose d'outils de planification et d'animation permettant de coordonner l'action d'offres de services publics comme privés. L'autorité choisit librement les modes de gestion auxquels elle souhaite recourir pour exercer ses prérogatives et peut déléguer la réalisation d'un service à d'autres échelons... Des ressources financières spécifiques (comme le versement mobilité, par exemple) doivent lui être attribuées, tout comme un pouvoir réglementaire élargi.

Sur la base de ces prérogatives, le chef de file de la compétence concernée ne peut définir des orientations stratégiques ou des règles prescriptives, sans associer

étroitement les autorités organisatrices. Enfin, nous aurions un chef de file qui disposerait de droits et d'obligations clairement définis.

L'octroi de ce statut à un acteur public est bien sûr effectué sur la base du volontariat, dans le cadre d'une compétence que la collectivité exerce déjà. Ainsi en 2021, la moitié des communautés de communes ont choisi de devenir autorités organisatrices de la mobilité, l'autre moitié préférant laisser à la région l'exercice des missions correspondant à ce statut.

L'importance des prérogatives accordées à ces territoires nécessite la démonstration d'une certaine maturité dans l'exercice des compétences concernées :

la proposition d'Intercommunalités de France d'une autorité organisatrice de l'habitat dans le cadre des débats sur le projet de loi « 3DS », par exemple, conditionne l'obtention de ce statut à l'adoption d'un PLUi, d'un PLH, à l'exercice d'une délégation des aides à la pierre...

Ce modèle permettrait de répondre au plus près du terrain à des enjeux de politique publique toujours plus complexes : la transition écologique et ses multiples enjeux, le développement de l'économie circulaire et sa kyrielle d'acteurs, ou la politique de l'habitat et ses nombreux dispositifs, ne peuvent ni se décréter depuis Paris, ni se mettre en musique sans chef d'orchestre. ●

« Répondre au plus près du terrain à des enjeux de politique publique toujours plus complexes »

SÉBASTIEN MARTIN

Édité par Intercommunalités
de France-AdCF
22, rue Joubert - 75009 Paris
Tél. : 01 55 04 89 00
Fax : 01 55 04 89 01

Directeur de la publication
Sébastien Martin

Rédaction
Tél. : 01 40 41 18 25
Rédacteur en chef
Sébastien Bayette
s.bayette@adcf.asso.fr

Conception,
direction artistique
et réalisation :
LUCIOLE

Correctrice : **Delphine Sellier**
Ont participé à ce numéro :
Sébastien Bayette,
Romain Briot, Claire Delpech,
Maxime Goudezeune, Simon
Mauroux, Raphaël Meyer

Crédits photos des portraits :
p. 3 : Jean-Luc Petit,
p. 7 : Ludovic Marin, p. 14 : Kenzy
Boukhtouche / ANCT

Régie publicitaire
FA Communication
Frank Abitbol
frank.abitbol@yahoo.fr
Tél. : 06 15 18 76 51

Délégue générale
Floriane Boulay
Secrétaire général
Philippe Schmit

Dépôt légal : Été 2017
Impression :
FREPPÉL - IMPRIMEUR
68920 Wintzenheim
ISSN 1253-5230

ABONNEMENT

**ABONNEMENT GRATUIT
EN VERSION PAPIER
ET NUMÉRIQUE,
POUR LES COMMUNAUTÉS
ADHÉRENTES À L'AdCF**



→ Sommaire

06

DANS L'ACTU

LA SANTÉ À L'AGENDA D'UNE MAJORITÉ D'INTERCOMMUNALITÉS

7 • L'investissement du bloc communal
à la loupe

08

DOSSIER

RURALITÉ : LES DÉFIS DES INTERCOMMUNALITÉS TRÈS PEU DENSES

- 12 • La gouvernance des intercommunalités rurales s'organise grâce aux souplesses de la loi
- 14 • Caroline Cayeux, présidente de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)
- 15 • Infographie – Les territoires très peu denses : un faible poids financier
- 16 • Retour d'expérience – Un projet social de territoire pour enrichir l'offre de services aux familles
- 17 • Retour d'expérience – Le numérique collaboratif, facteur d'attractivité
- 18 • Retour d'expérience – Le pacte de gouvernance, socle du travail collectif
- 19 • Retour d'expérience – Haute Saintonge forme les élus municipaux à l'urbanisme réglementaire

20

DROIT

ACTES COMMUNICABLES : DISTINCTION ENTRE ACTES À TRANSMETTRE OU TRANSMIS SUR DEMANDE

22

FOCUS

UN NOUVEL ÉLAN POUR LES PACTES FISCAUX ET FINANCIERS ?

- 24 • Infographie – Les outils de solidarité financière mobilisés par les intercommunalités
- 26 • Retour d'expérience – La dotation de solidarité communautaire, principal outil de redistribution
- 27 • Retour d'expérience – Les agglomérations du Niortais et du Grand Poitiers révisent leur pacte fiscal et financier

**Plus votre projet est vertueux,
plus notre taux est bas.**

PRÊT  IMPACT

Pour les collectivités locales.

Un taux bonifié selon l'impact social ou environnemental de votre projet.



PARTENAIRE PREMIUM



**CAISSE
D'ÉPARGNE**

Vous être utile.

Communication à caractère publicitaire.

BPCE - Société anonyme à directoire et conseil de surveillance au capital de 180 478 270 euros - Siège social : 50, avenue Pierre Mendès France - 75201 Paris Cedex 13 - RCS Paris N° 493 455 042 - ALTMANN + PACREAU - Crédit Photo : Shutterstock.



© Ani Kollashi

LA SANTÉ À L'AGENDA D'UNE MAJORITÉ D'INTERCOMMUNALITÉS

LES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE « SANTÉ » PORTÉE PAR INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE CONFIRMENT LA MOBILISATION DES COMMUNAUTÉS POUR AMÉLIORER L'OFFRE DE SOINS DANS LES TERRITOIRES, MAIS AUSSI LEUR REFUS DE SE SUBSTITUER AUX RESPONSABILITÉS DE L'ÉTAT.

La moitié des intercommunalités répondantes déclarent que la crise sanitaire a changé leur rôle dans le domaine de la santé en devenant un interlocuteur privilégié des acteurs de ce secteur sur leur territoire. En effet, les intercommunalités, comme tous les niveaux de collectivités locales, se sont mobilisées au plus fort de la crise sanitaire, d'abord pour pallier les pénuries de matériel du printemps 2020, puis à partir de 2021 pour accompagner la campagne vaccinale. 43 % des intercommunalités considèrent comme insuffisantes les compensations par l'ARS et l'Assurance maladie des coûts du déploiement des centres de vaccination portés par les collectivités. Les intercommunalités de France s'étaient d'ailleurs mobilisées aux côtés d'autres associations d'élus pour rediscuter ces conditions.

La désertification médicale, préoccupation n° 1

La mise à l'agenda des questions de santé et d'accès aux soins est actée dans une majorité d'intercommunalités. Elle pourrait être suivie de conséquences contractuelles : 61 % des répondants envisagent d'introduire un volet « santé » dans leur contrat de relance et de transition écologique et 42 % se déclarent favorables à ce que l'Agence régionale de santé (ARS) soit signataire de ce CRTE.

La prévention de la désertification médicale est le principal motif de cette mise à l'agenda (pour 87 % des répondants). Cette préoccupation est souvent retranscrite dans les projets de territoire, loin devant les enjeux de santé environnementale, de réduction des inégalités sociales d'accès aux soins ou de santé mentale.

Les positions s'avèrent assez partagées au sujet de la libre installation des professionnels de santé, avec une courte majorité favorable à des limitations de la liberté d'installation des professionnels de santé libéraux. Ce sont d'abord les dispositifs d'accompagnement à l'installation et au maintien des professionnels de santé qui sont mobilisés par les intercommunalités, principalement une aide à la recherche de locaux. L'appréciation portée sur ces dispositifs reste mitigée. ●

LA RÉDACTION

→ En savoir plus

Retrouvez les résultats complets sur : www.adcf.org thématique « Santé et action sociale »

→ Les chiffres



84 %

des communautés

répondantes à l'enquête estiment que les questions de santé et d'accès aux soins sont une priorité politique

67 %

des intercommunalités

répondantes se déclarent favorables à une évolution de la gouvernance des ARS

91 %

des répondants

déclarent que leur intercommunalité a coordonné l'acquisition et la distribution de masques et de gel hydroalcoolique



L'investissement du bloc communal à la loupe

LA COUR DES COMPTES A PUBLIÉ DANS LE DEUXIÈME FASCICULE DE SON RAPPORT ANNUEL SUR LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES UN CHAPITRE CONSACRÉ À L'INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL DU BLOC COMMUNAL.

Les juridictions financières ont contrôlé la mise en œuvre des projets d'investissement des collectivités du bloc communal au cours du dernier mandat, ainsi que l'organisation de leur maîtrise d'ouvrage. Cette enquête s'appuie en particulier sur l'analyse de l'ensemble des comptes de gestion des communes et intercommunalités, ainsi que sur les rapports des chambres régionales des comptes. La Cour rappelle d'abord que l'investissement du bloc communal a constitué près de 37 % de l'investissement public de 2014 à 2019, jouant un rôle important dans son évolution globale. La répartition de ces dépenses montre une progression régulière mais mesurée de la part des intercommunalités.

Selon le rapport, « la reconfiguration de la carte intercommunale consécutive à la loi NOTRe ne paraît pas avoir réduit les disparités territoriales mais a modifié l'équilibre entre strates de population. Ce sont désormais les agglomérations

intermédiaires, dont la population est comprise entre 20 000 et 50 000 habitants, qui investissent proportionnellement le moins. Le dynamisme des dépenses d'investissement est porté par les agglomérations de plus de 300 000 habitants, mais également par les communes de moins de 20 000 habitants ».

Dans une approche patrimoniale de l'investissement, la Cour relève que « des progrès ont, certes, été observés en matière de maintenance et de surveillance des risques de dégradation, s'agissant par exemple de la conservation des ouvrages d'art (tunnels, ponts) et de réseaux d'eau et d'assainissement (stations d'épuration). Mais les besoins de renouvellement devraient s'accroître au cours de la prochaine décennie et faire apparaître une dette grise pesant sur les collectivités pour renouveler leur patrimoine et assurer le niveau du service rendu à la population. » ●

SÉBASTIEN BAYETTE



Pierre Moscovici, premier président de la Cour des Comptes © Cour des Comptes

C'est dit



MARC FESNEAU

Ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé des Relations avec le Parlement et de la Participation citoyenne

« Je ne suis pas d'accord pour dire que la vie politique sera transformée par le retour du député-maire. En revanche la question du lien entre les élus nationaux et les territoires mérite d'être posée. »

En bref

→ L'Académie des territoires recrute sa 2^e promotion

Les candidatures sont ouvertes pour la prochaine formation de l'Académie des territoires, qui se déroulera de février à juin 2022. Destinée aux élus locaux, elle leur permet de mieux appréhender les grandes transitions, de maîtriser des outils pour mettre en action une stratégie de résilience, de développer de nouveaux réseaux... Proposé par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), la Banque des territoires et Sciences Po Executive Education, le certificat délivré est éligible au financement de la formation des élus.

→ Attribution de logements sociaux : un observatoire

Un observatoire des initiatives locales concernant la gestion de la demande et des attributions de logements sociaux vient d'être lancé par l'USH, Intercommunalités de France, l'AMF et France urbaine. Cet observatoire est destiné à enrichir une expérience d'observation conduite par l'USH sur 12 sites témoins. Il a vocation à améliorer la connaissance quant aux modalités de déploiement de la réforme de la gestion de la demande et des attributions.

→ Assises des déchets les 12 et 13 janvier à Nantes

Les assises des déchets se dérouleront à la fois en présentiel, à la Cité des congrès de Nantes, et en streaming. Les débats porteront notamment sur la transition écologique, la lutte contre le gaspillage; la production d'énergie avec les déchets; les réformes des REP; le tri, la collecte et la valorisation des biodéchets; le changement de paradigme des industriels, la souveraineté en matière de déchets; le déchet et le droit; la recherche et le développement.
<https://www.assises-dechets.org>

INTERCOMMUNALITÉS

dossier

RURALITÉ :

LES DÉFIS DES INTERCOMMUNALITÉS TRÈS PEU DENSES

LE DOSSIER DU MOIS EST CONSACRÉ AUX INTERCOMMUNALITÉS TRÈS PEU DENSES, UNE CATÉGORIE STATISTIQUE SUPPLÉMENTAIRE CRÉÉE PAR L'INSEE POUR TENIR COMPTE DES ESPACES FAIBLEMENT PEUPLÉS, PLUS FRÉQUENTS EN FRANCE QUE DANS D'AUTRES PAYS EUROPÉENS. CERTAINS SONT FRAGILES ET ISOLÉS, D'AUTRES ATTRACTIFS ET DYNAMIQUES. TOUS SONT CONFRONTÉS À LA PROBLÉMATIQUE DES GRANDS ESPACES ET DE LA DISPERSION. DANS CES CONDITIONS, ET AVEC DES MOYENS SOUVENT LIMITÉS, COMMENT LES COMMUNAUTÉS TRÈS PEU DENSES S'Y PRENNENT-ELLES POUR SE DÉVELOPPER ET MENER LEURS PROJETS ?

Qu'est-ce qu'une « communauté très peu dense » ?

L'Agenda rural comptait au nombre de ses mesures la création d'une nouvelle définition statistique des territoires ruraux, non pas en creux (par opposition à l'urbain) mais en positif : l'occasion pour Intercommunalités d'interroger les caractéristiques et les défis des communautés « très peu denses ».

En décembre 2013, la rédaction d'*Intercommunalités* dressait le portrait des « petites communautés » : au nombre de 499, ces groupements allaient au-devant de grandes transformations car ils n'atteignaient pas le seuil minimal de 5 000 habitants fixé par la loi RCT (2010). À l'issue des révisions successives des schémas départementaux de coopération intercommunale entre 2013 et 2017, la France ne compte plus que 5 communautés sous le seuil des 5 000 habitants et la moitié des intercommunalités compte entre 15 000 et 50 000 habitants.

En décembre 2021, qu'est-ce donc qu'une « petite communauté » ? Le critère démographique seul n'a plus beaucoup de sens maintenant que le fait intercommunal est bien installé et que sa géographie, pour l'essentiel, semble stabilisée. C'est davantage la densité de population qui permet aujourd'hui de distinguer entre les enjeux et défis des territoires. Encore faut-il pouvoir distinguer parmi les territoires qui affichent une faible densité mais dont la morphologie est très différente.

Par exemple, la densité de la communauté du Briançonnais s'établit autour de 25 habitants./km², mais plus de la moitié de sa population réside dans la commune de Briançon (près de 400 habitants./km²) – situation bien différente de celle de la communauté de la Plaine du Nord Loiret (28 habitants./km²) dont la commune la plus peuplée regroupe environ 20 % de la population et affiche une densité à 42 habitants./km².

Nous disposons aujourd'hui d'un outil puissant pour lever cette ambiguïté : la grille communale de densité. Défini par Eurostat au début des années 2000 et repris par l'INSEE depuis peu, ce modèle part d'une donnée carroyée très précise : le territoire national est découpé en carreaux de 1 km de côté au sein desquels la densité de population est mesurée. Les carreaux qui dépassent les mêmes seuils de densité sont agrégés pour former des ensembles d'une certaine population, permettant de définir soit des centres urbains, des clusters urbains, ou une maille rurale intermédiaire.

Pour classer les collectivités locales et leurs groupements dans une des quatre catégories définies par l'INSEE (allant de très dense à très peu dense), on regarde la part de la population de la collectivité qui réside dans les différents types d'agregat. Ce critère est très efficace car il permet de regrouper les collectivités dont la majorité de la population réside dans un espace très peu dense (ce qui permet, notamment, de distinguer entre le Briançonnais et la Plaine du Nord Loiret). Au total, 83 communautés entrent dans cette catégorie.

Qui sont-elles ? Situées le long d'un axe allant des Ardennes au Gers (la « diagonale rurale »), elles sont en moyenne moins peuplées (9 000 habitants en moyenne contre 53 500 pour la moyenne de l'ensemble des intercommunalités) et moins denses (16 habitants./km² contre 154) que les autres catégories.

...

**« Au total,
83 communautés
entrent dans cette
catégorie »**



© Arnaud Bouissou - Terra



« Les intercommunalités très peu denses exercent peu les compétences de réseau »

Contrairement aux autres catégories, leur démographie est négative sur le plan des naissances (-0,65 % d'accroissement naturel annuel), mais positive sur le plan du solde migratoire (+ 0,21 % / an). Elles ont aussi un potentiel fiscal par habitant inférieur aux autres catégories (170 €/habitant contre 301 €/habitant en moyenne de l'ensemble des intercommunalités).

Que font-elles ? Selon la Base nationale sur l'intercommunalité (BANATIC) qui recense les compétences exercées par les communautés, les intercommunalités

très peu denses exercent peu les compétences de « réseau » : eau et assainissement collectif (respectivement 8 et 18 % contre 45 et 52 % en moyenne de l'ensemble des intercommunalités), organisation de la mobilité (37 % contre 56 %), voirie (67 % contre 78 %). Par contre, elles exercent plus souvent

des compétences qui visent à renforcer l'accès aux services au public (maisons de santé : 30 % contre 18 % ; maisons de service au public : 58 % contre 50 %) et des compétences scolaires (équipements scolaires : 51 % contre 31 % ; périscolaire : 47 % contre 42 %).

Ces territoires connaissent bien sûr des situations et des trajectoires très différentes : certaines sont en plein emploi comme la communauté Aubrac, Carladez et Viadène (Laguiolle), d'autres non. Certaines bénéficient d'un solde migratoire très positif comme la communauté Larzac et Vallées (+ 3,45 % par an), mais en moyenne, ces territoires perdent 0,4 % de leurs habitants chaque année.

Tous, par contre, doivent composer avec une population dispersée et de petites centralités. Comment résoudre la problématique du « dernier kilomètre » de l'offre de services publics ? Comment réaliser des économies d'échelle, porter des équipements qui bénéficient à l'ensemble du territoire et dont le lieu d'implantation fasse consensus ? Comment

développer l'économie présentielle avec des zones de chalandise aussi étendues ?

Ces territoires ne sont pas sans atouts. Le Pays de Salers est engagé dans un projet d'autonomie énergétique via le développement de la méthanisation, qui valorise la tradition d'élevage de son territoire. Après une grande concertation citoyenne, les Terres d'Émeraude développent des tiers-lieux qui obtiennent la labellisation « Fabrique de territoire ». La communauté de Damvillers-Spincourt porte des projets de commerces de proximité (une supérette et un commerce de restauration rapide). La communauté Lavalette Tude Dronne porte une école de codage 100 % gratuite (« Rural Web Factory ») labellisée Grande École du numérique... Et bien d'autres projets encore, présentés dans les retours d'expérience ci-après (voir p. 16 à 18).

Le caractère très rural de ces territoires pose la question de leur accès à une ingénierie de métier à même de suivre et animer les projets, les contrats et les appels d'offres : comment l'ANCT peut-elle accompagner ces territoires (p.14) ? Les ressources fiscales plus faibles de ces communautés, notamment du point de vue des contributions des entreprises, interrogent leur capacité à déployer des services. La faible densité impacte également la gouvernance politique du territoire. La boîte à outils juridique des intercommunalités propose, à cet égard, des solutions.

À l'heure du télétravail, des circuits courts et de la remise en cause du mouvement de métropolisation (sur fond de crise sanitaire), ces territoires sauront-ils tirer leur épingle du jeu ?

On doit espérer que les contrats de relance et de transition écologique (CRTE) dont les signatures se multiplient permettront de consolider et d'accélérer ces projets. Car les défis ne manquent pas. ●

MAXIME GOUDEZEUNE



NOS ENGAGEMENTS POUR UNE MUTUELLE DE COMMUNE

La Mutuelle Familiale vous accompagne pour concevoir une couverture santé accessible, associant des services de prévention, bien-être, assistance et aide sociale.

Jeunes, familles, retraités, agents territoriaux, artisans, commerçants, professions libérales... tous peuvent bénéficier d'une *Complémentaire de vie®* au prix juste.

**Ensemble, favorisons l'accès aux soins
des habitants de votre ville.**





LA GOUVERNANCE DES INTERCOMMUNALITÉS RURALES S'ORGANISE GRÂCE AUX SOUPLESSES DE LA LOI

LA LOI DIFFÉRENCIE CERTAINES RÈGLES DU FONCTIONNEMENT POLITIQUE DES INTERCOMMUNALITÉS QUAND LA POPULATION DES COMMUNES EST FAIBLE. MAIS, AU-DELÀ DE CES DIFFÉRENCES, CE SONT LES PRATIQUES QUI DISTINGUENT LA RURALITÉ.

Qu'est-ce qui, en matière de fonctionnement institutionnel, caractérise une intercommunalité rurale ?

De prime abord, la question de son statut juridique n'apparaît pas déterminante : si l'on pense avant tout aux communautés de communes, certaines d'entre elles sont clairement périurbaines, tandis que des intercommunalités de statut « urbain » partagent également des réalités rurales sur une partie de leur territoire.

D'ailleurs, un élu, un cadre ou un juriste d'intercommunalité fera remarquer que cette question est généralement sans incidence sur la gouvernance, à l'exception du nombre de vice-présidences, supérieur dans les métropoles (20) à ce qui est envisageable ailleurs.

Une population peu nombreuse

Que l'on soit dans une communauté de communes, d'agglomération ou urbaine, le nombre de vice-présidences est plafonné, dans une limite de 15, en fonction de l'effectif du conseil communautaire. Le nombre de sièges au sein du conseil étant en grande partie déterminé par la population de l'intercommunalité, celle-ci conditionne donc la composition à la fois de l'organe délibérant et de l'exécutif.

La population des communes détermine aussi le nombre de leurs sièges, ainsi que le mode de désignation des conseillers communautaires. S'ils sont élus au suffrage universel par « fléchage » lors des élections municipales dans les communes de 1000 habitants et plus, ils sont automatiquement désignés selon l'ordre du tableau municipal des communes de moins de 1000 habitants – un régime souvent perçu comme plus rigide et qui donne une autre légitimité –.

Par ailleurs, une intercommunalité qui ne compte aucune commune de 1000 habitants ou plus n'est pas concernée par deux obligations destinées à garantir l'expression pluraliste des élus. Cela concerne tant le respect de la représentation proportionnelle dans la composition des commissions, que l'existence d'un espace réservé aux élus de l'opposition dans les bulletins d'information, qui y sont facultatifs.

Un territoire étendu

Une autre caractéristique de nombre d'intercommunalités rurales est leur superficie étendue, laquelle marque de façon très pratique le fonctionnement de leurs instances. Quand il faut parcourir à chaque fois plusieurs dizaines de kilomètres, comment organiser les réunions et éviter que les longs déplacements ne rebutent les élus ?

Il peut d'ailleurs être décidé que le conseil, le bureau, la conférence des maires ou les commissions se réunissent dans des communes différentes tout au long de l'année. Dans la même idée de « tourner » sur le territoire, certains présidents se déplacent dans les communes afin de présenter les réalisations et les services de la communauté, une occasion de l'incarner et de répondre aux questions des conseillers municipaux non élus communautaires.

Cette présence de l'intercommunalité en dehors de son siège prend parfois la forme de secteurs formalisés, pour organiser les échanges politiques, porter des services communautaires et mutualisés au sein de « maisons de l'intercommunalité », ou les deux à la fois. Le président peut alors décider d'attribuer la responsabilité de chaque secteur à un vice-président, ainsi identifié par les autres élus en tant que relais.

Ces différents choix, tout comme l'adaptation de la fréquence des réunions ou celui de recourir à des dispositifs dématérialisés, trouvent de plus en plus leur traduction au sein de pactes de gouvernance adoptés en début de mandature. ●

SIMON MAUROUX



LA VALORISATION DES DÉCHETS COMMENCE PAR LEUR COLLECTE OPTIMISÉE

La valorisation des déchets est un sujet au cœur des préoccupations environnementales. Et cette dernière commence par une collecte efficace et optimisée des déchets. Il s'agit là d'un élément essentiel à l'amélioration de la vie des citoyens, à la réduction de notre empreinte écologique et à la facilitation du tri et du recyclage.

Par Mickael FILIATRE Responsable de l'offre Smart Waste chez Birdz

Collecte : un enjeu de taille pour les collectivités

La collecte des déchets est l'un des postes de dépenses principaux pour les collectivités, qui y dédient jusqu'à 40% de leur budget « déchets ». Trop souvent perçu comme une « fatalité », ce poste de dépense peut en réalité être optimisé afin de diminuer les coûts tout en rendant la collecte plus efficace.

Car au-delà du simple aspect financier, une collecte non-optimisée pose des problèmes liés à l'écologie et aux nuisances urbaines (bruit, embouteillages, odeurs, pollution visuelle, etc.). Les camions poubelles, qui effectuent parfois des trajets pour des conteneurs peu remplis, émettent des émissions (particules fines, liées à leur moteur Diesel). De plus, ils entraînent parfois des bouchons qui, au-delà d'impacter le quotidien des citoyens, sont, eux aussi, délétères pour l'empreinte carbone des collectes.

En parallèle, une collecte mal réalisée peut entraîner un mécontentement des citoyens qui voient parfois des poubelles de cartons ou de verres déborder et empiéter sur la voie publique. Ainsi l'enjeu est double, d'un côté il faut optimiser l'efficacité du service public, de l'autre, il est impératif de réduire les nuisances urbaines induites par la collecte. L'IoT permet de répondre à ces enjeux grâce à une collecte intelligente et optimisée des déchets.

Pour répondre à ces enjeux, les collectivités peuvent se pencher sur des projets de collecte intelligente des déchets. Possible grâce aux technologies IoT (internet des objets), la collecte intelligente

consiste à monitorer les taux de remplissage et à optimiser les tournées de collecte, afin de vider les poubelles que lorsque cela est nécessaire. Mais ce n'est pas tout, les villes peuvent aller plus loin en mettant en place des programmes spécifiques dédiés à certains types de déchets. Ainsi, l'IoT pourrait permettre la mise en place d'une tarification individuelle incitative afin d'instaurer chez les habitants la volonté de limiter leurs déchets ou de mieux trier.

Comment mettre en place une gestion intelligente des déchets

Il faut d'abord prendre en compte les différents types de déchets existants. Les déchets ménagers, peu importe leur taux de remplissage, doivent être collectés régulièrement pour éviter tout risque sanitaire. La marge d'optimisation est donc plus faible. A l'inverse, les déchets cartons ou verres, eux, ne devraient être collectés que lorsque cela est nécessaire.

Les solutions de collecte intelligente permettent de renseigner ces paramètres. Un capteur sera placé à chaque Point d'Apport Volontaire pour surveiller le taux de remplissage et alerter lorsque ce dernier se rapproche du débordement. En parallèle, il est possible de créer une application à destination des citoyens pour que ces derniers puissent identifier, en quelques clics, les points d'apport volontaire disponibles (et non pleins). Résultat : les tournées de collecte sont optimisées, les citoyens responsabilisés et la ville s'assure que ses poubelles ne débordent jamais.

Mais, sur le long terme, l'intérêt de la collecte intelligente ne s'arrête pas là. Elle permet d'analyser les données en continu afin de mieux comprendre comment optimiser la gestion des déchets en adaptant la taille, le nombre ou l'emplacement des poubelles.

Au-delà de la collecte, l'IoT est un atout pour la sécurité

De nombreuses problématiques existent autour des bennes. Qu'il s'agisse de déplacement illégal ou de départ de feu, les incivilités sont malheureusement communes. L'IoT permet là aussi une surveillance continue afin d'alerter la commune dès qu'une anomalie est constatée.

La ville limite ainsi les risques et évite bien des déconvenues aux équipes opérationnelles, résultant, là encore, en une diminution des coûts et un accroissement de la satisfaction des citoyens.

Comme de nombreuses villes l'ont déjà réalisé, en France comme à l'international, la technologie possède de nombreux atouts pour veiller à améliorer nos quotidiens. Adopter une démarche IoT en matière de collecte des déchets est un projet vertueux à plusieurs niveaux. D'un côté, la commune effectue des économies et améliore le service rendu aux habitants, de l'autre les habitants bénéficient d'une ville plus propre et agréable. Mais cela ne s'arrête pas là, l'impact écologique se voit amélioré grâce à la réduction des émissions engendrées par l'optimisation des tournées, voire même grâce aux programmes d'incitation au recyclage et à la réduction des déchets pouvant être mis en place.



CAROLINE CAYEUX

Présidente de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

« Mieux nous connaissons les spécificités de ces territoires, plus efficace est notre action »

Pour Caroline Cayeux, la ruralité, désormais mieux définie, est au centre des préoccupations et de l'action de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

QUELLES SONT, SELON VOUS, LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE L'HYPER-RURALITÉ ?

Depuis 2020 et les travaux conjoints de l'INSEE et de l'ANCT avec leurs partenaires, la ruralité est enfin définie à partir d'une caractéristique propre, et non plus par comparaison avec les espaces urbains. Désormais qualifiées sur la base de la densité de leur population, les communes rurales sont les communes peu denses et très peu denses. Ce mode d'identification permet de rendre compte de l'immense part de la ruralité dans notre territoire national qui comporte plus de 30 000 communes rurales et rassemble plus de 21 millions d'habitants.

« Nous continuons d'affiner la définition de la ruralité et de l'hyper-ruralité »

L'hyper-ruralité, c'est sans doute toutes les communes très peu denses, mais peut-être plus encore car la densité n'est qu'un mode d'identification parmi d'autres, qui permettraient de mieux appréhender la formidable diversité de nos territoires. Nous continuons d'ailleurs à affiner cette définition de la ruralité et de l'hyper-ruralité : mieux on connaît les spécificités de ces territoires, plus efficace est notre action. Une étude sera prochainement pilotée par l'ANCT sur ce sujet.

Les enjeux de l'hyper-ruralité sont vastes : maintien d'une qualité de vie et de

paysages, préservation de la biodiversité, de la qualité des eaux mais aussi dispersion des habitats, dépendance à la voiture, difficultés d'accès aux services, manque de compétences en ingénierie au sein des collectivités pour conduire les projets.

DE QUELLE MANIÈRE L'ANCT ACCOMPAGNE-T-ELLE SPÉCIFIQUEMENT LES INTERCOMMUNALITÉS LES PLUS RURALES ?

L'ANCT accompagne les collectivités qui ont un projet, qu'il s'agisse d'une commune ou d'une intercommunalité, d'abord par un accompagnement sur mesure dès lors que les capacités d'ingénierie locale de l'État ne peuvent être mobilisées.

Elle accompagne aussi les collectivités avec ses programmes spécifiques : Petites Villes de demain, France services, Nouveaux lieux/nouveaux liens, sont des programmes particulièrement adaptés aux territoires ruraux. Le dispositif des volontaires territoriaux en administration est, lui, spécifiquement pensé pour les collectivités rurales, même hyper-rurales : il permet à une commune ou une intercommunalité de recruter un jeune diplômé qui viendra prendre en charge un projet de territoire, un projet culturel ou d'aménagement, pour une mission de 12 à 18 mois. Les collectivités peuvent ainsi bénéficier d'une compétence d'ingénierie et d'une subvention de 15 000 euros. Les jeunes diplômés peuvent s'engager dans un premier poste, découvrir à cette occasion ce qu'est un territoire rural pour certains, ou, pour d'autres, revenir dans leur pays après des études dans une ville universitaire.

Enfin, l'ANCT anime plusieurs réseaux, et notamment ceux des référents ruraux dans les ministères et dans les préfetures : ils mettent en œuvre les politiques publiques et permettent de faire remonter les initiatives et les besoins du terrain dont les enseignements permettent de faire évoluer les politiques publiques.

ALORS QUE SE DÉPLOIENT LES CRTE INCLUANT NOTAMMENT LE PROGRAMME « PETITES VILLES DE DEMAIN », COMMENT LES INTERCOMMUNALITÉS LES PLUS RURALES PEUVENT-ELLES SE SAISIR DE CES DÉMARCHES ?

Les Contrats de relance et de transition écologique (CRTE) sont une nouvelle méthode de travail entre l'État et les collectivités pour les accompagner dans la mise en œuvre de leur projet de territoire sur la durée du mandat intercommunal, en coordonnant l'ensemble des moyens existants (programmes, contrats, politiques publiques...) des différents partenaires (État et opérateurs, collectivités, consulaires, associations, entreprises...).

Les intercommunalités peuvent saisir le délégué territorial de l'ANCT dans le département pour bénéficier d'un accompagnement en ingénierie afin de les appuyer lors des différentes étapes de leur CRTE : diagnostic territorial, réalisation ou actualisation du projet de territoire, définition des orientations stratégiques, concertation, aide au pilotage, montage opérationnel des projets, évaluation... ●

PROPOS RECUEILLIS PAR ROMAIN BRIOT

LES TERRITOIRES TRÈS PEU DENSES : UN FAIBLE POIDS FINANCIER

Poids démographique

Selon le travail de classification des communes françaises initié par Eurostats et l'INSEE pour établir une grille communale de la densité, **34 %** des communes sont considérées comme très peu denses. Elles ne représentent que **4 %** de la population, illustrant l'émiettement communal bien connu. Ces communes sont principalement situées sur la fameuse diagonale de la ruralité profonde, mais se retrouvent aussi au pourtour des zones d'urbanisation moyenne, voire à la périphérie d'agglomérations plus importantes.

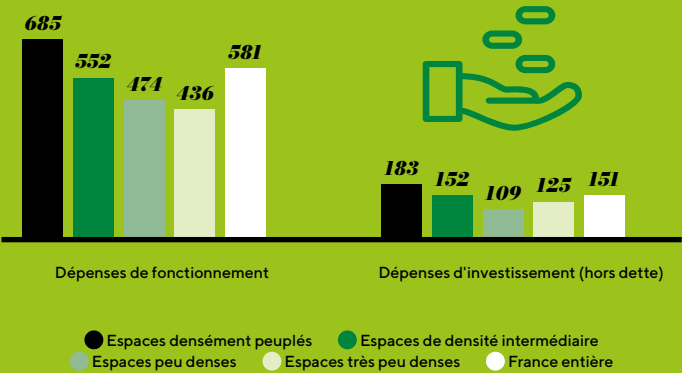
Grille communale de densité



Source : INSEE, 2021
© Observatoire des territoires, ANCT 2021 - IGN Admin Express

Concernant les intercommunalités, **7 %** seulement sont classées comme territoires très peu denses, soit 83 groupements. Leur poids démographique est très faible : **745 086** habitants recensés au 1^{er} janvier, soit tout juste 1 % de la population nationale. Par voie de conséquence, leur poids financier est faible, **moins de 1 %** de l'ensemble des dépenses fonctionnement et investissement confondues des intercommunalités. Rapportées en euro/habitant, les dépenses des espaces très peu denses prises globalement sont plus modestes, en particulier en matière de fonctionnement, avec une moyenne de **436 euros/habitant** contre **581 euros/habitant** pour l'ensemble des groupements.

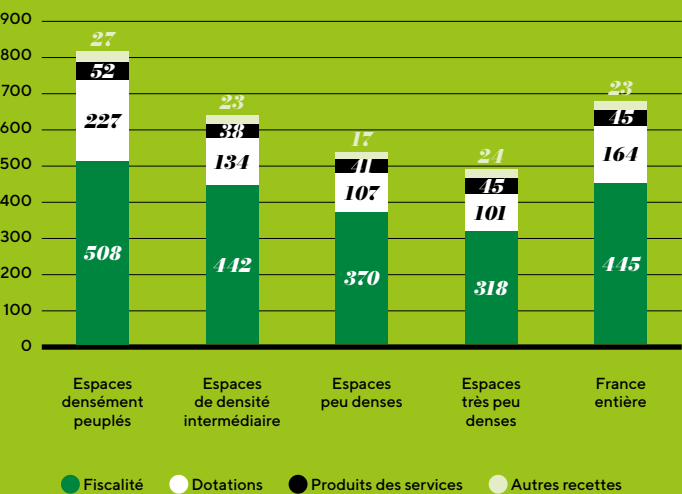
Dépenses de fonctionnement et d'investissement des intercommunalités selon leur degré de densité (euros/habitant)



Source : DGFiP / OFGL / INSEE / ANCT 2020

Ce faible niveau de dépenses est en lien avec une offre de services plus réduite que celle des territoires plus peuplés, qui doivent répondre à une plus grande diversité de besoins. Elle est aussi contrainte par un niveau de ressources relativement plus faible qui s'explique par un poids modeste de la fiscalité économique (Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) notamment) des groupements intercommunaux occupant ces espaces. Le poids moyen de la CVAE au sein du panier de recettes des intercommunalités situées en secteur très peu dense est de **4 %** seulement, contre **14 %** pour les intercommunalités occupant des secteurs densément peuplés et **11 %** pour l'ensemble des intercommunalités. La Dotation globale de fonctionnement (DGF), sans doute en raison du faible niveau d'intégration de ces groupements, ne comble pas totalement le manque à gagner. En revanche le niveau moyen de dotation des communes-membres (dotation de solidarité urbaine (DSU), dotation de solidarité rurale (DSR)) est important.

Recettes de fonctionnement 2020 (euros/habitant)



Source : DGFiP / OFGL / ANCT 2020

RETOUR D'EXPÉRIENCE

UN PROJET SOCIAL DE TERRITOIRE POUR ENRICHIR L'OFFRE DE SERVICES AUX FAMILLES

AFIN DE METTRE EN ŒUVRE SON PROJET SOCIAL DE TERRITOIRE, LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU CAUSSE DE LABASTIDE-MURAT S'EST ENGAGÉE AVEC LA CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES (CAF) DANS UNE DÉMARCHE DE CONVENTION TERRITORIALE GLOBALE (CTG).



La communauté de communes du Causse de Labastide-Murat (CCLM) est située au cœur du département du Lot. Sa position géographique centrale, sa qualité de vie, ses paysages, ses logements peu coûteux, la proximité des bassins d'emploi et ses dessertes en axes routiers sont attractifs. La population du territoire croît sensiblement depuis les années 90, essentiellement grâce au solde migratoire : il y a donc un fort enjeu à continuer d'attirer de nouvelles familles. Avec 11,5 habitants/km², sa densité moyenne est nettement inférieure à celle du département (33,2 habitants /km²). 12 communes sur 17 comptent moins de 200 habitants. L'économie locale est essentiellement présentielle et touristique avec près de 37 % des résidences secondaires ou occasionnelles. En revanche, le manque de logements locatifs constitue un handicap pour l'accueil de nouvelles populations et ne facilite pas les parcours résidentiels. Faible densité d'habitants, distance à parcourir, dépendance à différents

**« Un enjeu fort :
continuer à attirer
de nouvelles familles
sur le territoire »**

pôles de services et bassins d'emploi des environs, sont autant de facteurs qui engendrent des déplacements qui ne permettent pas de mettre en place des transports en commun efficaces. L'animation sociale est également un enjeu, afin d'éviter le sort d'un territoire-dortoir proche d'un fonctionnement périurbain.

Conforter le lien social et l'animation territoriale

Le diagnostic basé sur des données et des contributions des élus, professionnels, associations et habitants ont permis d'identifier les enjeux en matière de services aux familles tels que l'accueil de nouveaux habitants et nouvelles familles, la consolidation et l'accessibilité des services, le renforcement de la cohésion sociale, le développement de pratiques coopératives et transversales, et la mobilité. Pour y répondre, le projet social de territoire est structuré en 4 axes : faciliter la vie des familles et le parcours des enfants ainsi que des jeunes, garantir un accès aux services pour tous et faciliter l'accompagnement des plus vulnérables, accompagner le vieillissement en optimisant les ressources du territoire, conforter le lien social et l'animation territoriale. 26 fiches-actions ont été élaborées. Leur mise en œuvre s'effectue avec l'accompagnement financier de la Caisse d'allocations familiales du Lot (CAF), dans le cadre de la convention territoriale globale de territoire.

La convention territoriale globale est un accord-cadre signé entre la CAF du Lot et l'intercommunalité pour une durée de quatre ans. Elle mobilise les ressources de la CAF et de ses partenaires au service d'un projet de territoire. L'objectif est de proposer aux familles une offre de services complète, innovante et de qualité en matière de petite enfance, enfance, jeunesse, parentalité, animation de la vie sociale, accès aux droits, logement, handicap, etc. La communauté développe ainsi les services à la personne avec notamment le point France services, l'extension de la maison de santé, le service de portage de repas à domicile, et le transport à la demande pour relier les communes à Labastide-Murat ou à Cahors. Des services à améliorer en continu pour répondre aux attentes prioritaires des habitants et des familles. ●



© James Kovin

SÉBASTIEN BAYETTE



© Fortytwo

RETOUR D'EXPÉRIENCE

LE NUMÉRIQUE COLLABORATIF, FACTEUR D'ATTRACTIVITÉ

HAUTES TERRES COMMUNAUTÉ A CRÉÉ UN PÔLE NUMÉRIQUE COLLABORATIF POUR RENFORCER L'ATTRACTIVITÉ DE SON TERRITOIRE RURAL ET FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT DE NOUVELLES ACTIVITÉS.

Hautes Terres Communauté réunit 35 communes et 11 600 habitants en moyenne montagne, principalement dans le parc naturel des Volcans d'Auvergne. Ce territoire agricole et touristique se veut également une terre d'innovation dans le domaine du développement durable et des nouvelles technologies. L'intercommunalité est le fruit de la fusion de trois communautés de communes en 2017. Proposer un espace de travail numérique et collaboratif participe pleinement à l'attractivité du territoire et à l'accueil de nouveaux porteurs de projets.

L'internet haut débit, l'installation d'entreprises du numérique, les tiers-lieux, la modernisation des écoles, sont identifiés comme des solutions pour désenclaver et enrichir les territoires ruraux, apporter de nouveaux services, favoriser la connaissance et créer du lien social. Dans ce cadre, l'intercommunalité mène notamment une politique d'accueil des porteurs de projet au sein de la Cocotte numérique avec deux structures complémentaires : le Fablab et un espace de coworking.

Le Fablab, atelier de fabrication numérique, est destiné à promouvoir l'économie collaborative et circulaire. Il met à disposition de tous les publics : jeunes, scolaires, entreprises et porteurs de projet, mais aussi des artistes, associations ou bricoleurs amateurs des outils de modélisation numérique d'ordinaire peu accessibles : imprimante et scanner 3D, découpe vinyle, fraiseuse à commande numérique... Ces outils permettent d'imaginer, concevoir ou fabriquer des objets uniques. Régulièrement, des ateliers sont organisés pour s'initier à la fabrication d'objets : tee-shirt, lampe du futur, objet 3D... L'intercommunalité a créé ce lieu en 2017 et a bénéficié pour cela du soutien financier de la région et de l'État dans le cadre du dispositif « Territoire à énergie positive pour la croissance verte ». Ouvrir un lieu et l'équiper pour la croissance est une chose, mais le principal défi est de créer et d'animer une communauté

d'utilisateurs, nécessaire à l'innovation. Plus cette communauté est large, plus le lieu est riche de potentialités. Ce printemps, les élus ont souhaité donner une nouvelle orientation au Fablab. Plus qu'un lieu de fabrication numérique, sa vocation est désormais d'être un lieu d'apprentissage et de partage autour des technologies numériques. Un nouveau programme d'animation a été conçu avec de nouveaux horaires et une grille de tarif revisitée. Le Fablab cible en priorité les jeunes pour les sensibiliser au numérique et se former aux différentes techniques. Hautes Terres Communauté réfléchit aujourd'hui à un Fablab itinérant dans les Maisons France Services.

Une offre de services complète

L'espace de coworking, installé au centre de Murat, répond à un autre enjeu très actuel : proposer un espace de travail collaboratif, ouvert aux créateurs d'entreprises en quête d'un lieu professionnel et convivial comme aux télétravailleurs salariés très demandeurs depuis la crise du Covid19. L'équipement vise à encourager la création et le maintien d'activités économiques en milieu rural. Cet espace de travail ouvert et doté d'espaces communs (salles de réunions, visioconférence, espace de convivialité), a été créé en complément d'un premier télécentre en fonctionnement depuis 2007. Pérenniser ce type d'espace en milieu rural nécessite à la fois un modèle économique et une offre de services qui ne se limite pas à la location des lieux. Un chargé de mission de l'intercommunalité anime et développe le réseau des télétravailleurs et accompagne les entrepreneurs dans leurs démarches. La communauté organise différents événements afin de faire connaître le lieu et de l'identifier comme « porte d'accueil » à tous les porteurs de projets. ●

SÉBASTIEN BAYETTE



Hautes Terres Communauté (Cantal)

Hautes Terres Communauté en chiffres

35 communes

12 500 habitants en moyenne montagne



© JL Zimmermann

RETOUR D'EXPÉRIENCE

LE PACTE DE GOUVERNANCE, SOCLE DU TRAVAIL COLLECTIF

FÉDÉRER 700 ÉLUS MUNICIPAUX SUR UN TERRITOIRE OÙ L'IDENTITÉ COMMUNE RESTE À CONSTRUIRE EST UNE TÂCHE COMPLEXE. LA COMMUNAUTÉ DE MIRECOURT DOMPAIRE TENTE D'Y RÉPONDRE AVEC SON PACTE DE GOUVERNANCE QUI STRUCTURE LES RAPPORTS ENTRE LES COMMUNES ET L'INTERCOMMUNALITÉ.



Mirecourt Dompain (Vosges)

Pas moins de 76 communes composent la communauté de communes de Mirecourt Dompain, créée le 1^{er} janvier 2017 et issue de la fusion de trois communautés. D'emblée, l'unité du territoire de 474 km² composé de trois bassins de vie, le sentiment d'appartenance des 20 000 habitants et la proximité des services communautaires sont apparus comme des enjeux essentiels. Le pacte de gouvernance 2020-2026 adopté à l'unanimité en juillet 2020 s'appuie notamment sur une conférence des maires au fonctionnement renouvelé ainsi que sur le découpage du territoire en cinq secteurs qui permettent de mieux associer les élus municipaux à cette échelle.

C'est tout un long et fructueux travail collectif qui a été mis en place pour aboutir à un document partagé pour correspondre au mieux à l'environnement institutionnel local sans alourdir son processus. Une enquête en ligne menée par l'intercommunalité auprès des élus municipaux a, certes, révélé une méconnaissance de l'intercommunalité et de ses compétences, mais aussi des attentes fortes en matière de mutualisation ou de renforcement du service de secrétariat de mairie, mis en place sous l'ancienne mandature et très apprécié par les communes.

Tourner la page de la fusion

Ce travail collectif a permis de tourner la page de la fusion et de se projeter collectivement vers l'avenir. Le pacte présente les instances communautaires décisionnelles et consultatives ainsi que les réunions de secteur organisées une fois par an. Il rappelle les dispositifs prévus par la loi Engagement et Proximité

promulguée en 2019, notamment l'obligation que les conseillers municipaux soient destinataires des convocations, notes explicatives de synthèse, du rapport d'orientations budgétaires, du rapport d'activité communautaire, ainsi que des comptes rendus des débats du conseil communautaire, des réunions de bureau et de la conférence des maires. Au-delà des obligations légales, la communauté de Mirecourt Dompain a intégré dans son pacte les bonnes pratiques locales à développer, réaffirmant ainsi la place essentielle de la commune pour relayer les politiques intercommunales au plus près des habitants du territoire. Une réunion annuelle des secrétaires de mairie permet à l'administration de se coordonner. Première innovation pour le nouveau mandat, une délégation aux relations avec les élus municipaux a été créée. Les conférences des maires connaissent également un ajustement : elles sont organisées deux semaines avant un conseil communautaire, au lieu d'une semaine lors du mandat précédent, afin de permettre une meilleure diffusion des informations auprès des élus communautaires qui ne siègent pas en conférence des maires. Le pacte de gouvernance prévoit la possibilité de délocaliser certaines réunions et évoque l'opportunité de créer un conseil de développement local, piloté par le PETR de la Plaine des Vosges. La commission chargée des relations avec les élus ainsi que la conférence des maires sont les instances privilégiées pour le suivi du pacte de gouvernance qui fera l'objet d'un point d'étape à mi-mandat. Désormais, la communauté est dotée des outils et du cadre qui permettent de faire travailler les élus ensemble pour relever les enjeux économiques, environnementaux et sociaux du territoire. ●

SÉBASTIEN BAYETTE

RETOUR D'EXPÉRIENCE

FORMER LES ÉLUS MUNICIPAUX À L'URBANISME RÉGLEMENTAIRE

BIEN QU'ELLE NE DISPOSE PAS DE LA COMPÉTENCE PLU, LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA HAUTE SAINTONGE A ORGANISÉ LA FORMATION DE 110 ÉLUS MUNICIPAUX AFIN DE LES AIDER À EXERCER LEURS MISSIONS EN MATIÈRE D'URBANISME RÉGLEMENTAIRE ET OPÉRATIONNEL.

Situé au sud de la Charente-Maritime, entre Cognac et Bordeaux, le territoire de la communauté Haute Saintonge regroupe 129 communes et un peu plus de 68 000 habitants. C'est actuellement la communauté de communes la plus étendue de France. La commune la plus peuplée compte 4 000 habitants, tandis que 120 villages comptent moins de 1 000 âmes. La communauté de communes dispose d'un schéma de cohérence territoriale, mais pas de plan local d'urbanisme intercommunal. Or, les élus communaux manquent souvent d'informations et de connaissances au moment de mettre en compatibilité leur PLU ou carte communale avec le SCOT. Face à ce constat, la communauté a proposé aux maires d'organiser pour eux et leurs équipes des formations aux questions d'urbanisme réglementaire et opérationnel adaptées à leur contexte local. Didier Lefèvre-Farcy, maire d'une des 129 communes et l'un des délégués communautaires chargés de ce dossier explique que : « *L'intercommunalité a décidé d'accompagner le plus loin possible les communes pour leur donner les bases du diagnostic nécessaire avant d'engager un nouveau document, PLU ou carte communale, selon ce que chaque commune aura décidé. Nous avons proposé aux élus une formation sur quatre heures consacrée à l'urbanisme réglementaire et aux documents de planification de façon à leur donner les notions nécessaires pour permettre à leurs communes d'avancer plus vite puisqu'elles ont trois ans pour mettre en compatibilité leur document à partir de l'adoption du SCOT.* »

L'organisation et le programme de formation établi sur mesure ont été confiés à un prestataire spécialisé dans l'accompagnement des élus locaux, Le Tremplin, qui a mobilisé le droit individuel à la formation (DIF) des élus pour la prise en charge intégrale des frais pédagogiques. Certaines communes ont mis des salles à disposition pour l'organisation matérielle. Plus d'une centaine d'élus ont été formés dans ce cadre, dont 65 maires. Au total, sept sessions d'une quinzaine d'élus environ ont été animées par deux professionnels de l'aménagement sur tout le territoire de la Haute Saintonge. En décembre, une nouvelle session de formation est proposée à l'ensemble des communes pour travailler collectivement à l'élaboration des diagnostics des espaces de vie, secteurs géographiques de la communauté de communes.

Avant le début de la formation, les élus ont fait remonter à la communauté de communes le sujet qui les préoccupaient via un questionnaire envoyé à chaque commune pour cerner leurs problématiques éventuelles : gestion des « dents creuses » dans les villages,

accompagnement en ingénierie pour l'actualisation du PLU, gestion de la concertation publique,... Didier Lefèvre-Farcy a fait le lien avec les intervenants afin de leur apporter les éléments de contexte. Selon Antoine Fabry, co-fondateur du Tremplin, « *La mobilisation de la communauté a permis de mobiliser beaucoup d'élus, cela démontre l'efficacité de l'échelle intercommunale pour l'organisation de temps de formation sur des thématiques au cœur de la relation EPCI-communes.* » Les enjeux d'urbanisme réglementaire et opérationnel sont souvent subis par les communes rurales, qui doivent les aborder dans une démarche projet. Avec l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2022, de l'article 7 de l'ordonnance du 20 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux, les communes pourront délibérer pour confier à leur intercommunalité la mise en œuvre des dispositions relatives à la formation des élus. Les communautés disposent de moyens d'ingénierie suffisants pour identifier les enjeux et organiser des temps de formation adaptés aux préoccupations locales. Le président de la communauté des communes, Claude Bélot, se félicite « *d'avoir pu anticiper cette évolution de la réglementation et montré mon attachement au renforcement des connaissances des élus pour exercer leurs missions.* » ●

« **Des formations adaptées au contexte local** »

SÉBASTIEN BAYETTE



Communauté de communes de la Haute Saintonge (Charente-Maritime)



© Cobber17

ACTES COMMUNICABLES : DISTINCTION ENTRE ACTES À TRANSMETTRE OU TRANSMIS SUR DEMANDE

SI LA LOI ENGAGEMENT ET PROXIMITÉ A MODIFIÉ L'ÉTAT DU DROIT CONCERNANT LES DOCUMENTS OBLIGATOIREMENT ENVOYÉS AUX CONSEILLERS MUNICIPAUX NON ÉLUS COMMUNAUTAIRES, CES ÉLUS PEUVENT, PAR AILLEURS ET COMME TOUT ADMINISTRÉ, OBTENIR DES INFORMATIONS SUR DEMANDE. SUR CES POINTS L'ÉTAT DU DROIT VA PROCHAINEMENT ÉVOLUER. RETOUR DE FAÇON SOMMAIRE ET NON EXHAUSTIVE SUR CE QUI DOIT OU PEUT ÊTRE COMMUNIQUÉ.

Actes à communiquer aux élus municipaux non élus communautaires

La loi Engagement et Proximité¹ a prévu que, dans les collectivités du bloc local, les convocations sont par principe adressées par voie dématérialisée sauf demande formulée par un élu de les obtenir par écrit au domicile ou ailleurs².

Cette obligation de dématérialisation de principe s'applique tant aux convocations du conseil communautaire au profit des conseillers communautaires membres de l'intercommunalité qu'aux copies de ces convocations adressées pour information aux conseillers municipaux qui n'en sont pas membres. Elle implique d'obtenir les adresses e-mail de tous les conseillers municipaux non élus communautaires par l'intercommunalité, potentiellement avec l'aide de leurs communes membres.

De plus ces élus doivent également être « *informés des affaires de l'établissement faisant l'objet d'une délibération* » (CGCT, art. L. 5211-40-2).

Pour ce faire, certains documents doivent obligatoirement être transmis aux conseillers municipaux non élus communautaires à deux moments :

- en amont des délibérations, ils doivent être destinataires de la note explicative de synthèse³, laquelle peut être adressée en même temps que l'envoi de la copie de la convocation⁴ ;
- en aval des délibérations, ils doivent être destinataires, au moins par une mise à disposition dématérialisée et dans un délai d'un mois suivant le conseil, du compte-rendu⁵ des réunions de l'organe délibérant intercommunal.

Ils doivent également être destinataires, sans qu'aucun délai ne vienne enserrer ces envois, du rapport d'orientation budgétaire intercommunal, du rapport d'activité accompagné du compte administratif de l'intercommunalité et, des avis émis par la conférence des maires dans l'hypothèse où cette dernière en formule⁶.

Par ailleurs, des envois avec accusé de réception, qu'ils soient réalisés sous forme dématérialisée ou par voie

postale⁷, constituent une précaution facultative permettant de se prémunir contre d'éventuelles contestations. Pour mémoire, une convocation irrégulièrement adressée aux membres de l'organe délibérant peut avoir pour conséquence l'annulation par le juge administratif des délibérations prises par le conseil⁸. Toutefois, sous réserve de l'appréciation souveraine du juge, une telle annulation paraît peu probable concernant l'information des élus municipaux non élus communautaires.

Au surplus, indiquons que tous les documents ci-dessus mentionnés doivent pouvoir être consultables en mairie à la demande des conseillers municipaux non élus communautaires⁹.

Plusieurs autres documents, ci-après développés – dont la liste n'est pas exhaustive en raison de leur nombre important – doivent être communiqués à tout administré qui en ferait la demande¹⁰. Une telle demande peut donc, par exemple, émaner d'un élu municipal non élu communautaire.

Actes communicables sur demande, par tout administré

D'une manière générale, toute personne physique ou morale a le droit de demander communication des délibérations, des procès-verbaux de l'organe délibérant intercommunal, des budgets, des comptes ainsi que des arrêtés du président¹¹.

Plus spécifiquement, deux types d'actes seront ici abordés en raison du nombre important de demandes qui sont faites à leur propos : les comptes rendus des séances du bureau intercommunal, d'une part, les études réalisées par l'intercommunalité, d'autre part.

S'agissant des comptes rendus de séances du bureau, il convient de distinguer ceux pour lesquels le bureau a agi sur délégation de l'organe délibérant donnant lieu à décision¹², des autres.

Pour les séances au sein desquelles le bureau a agi sur délégation de l'organe délibérant, les décisions qui y ont été adoptées doivent être librement accessibles¹³, à partir du 1^{er} juillet 2022, sur le site internet de la

collectivité¹⁴ dans la mesure où ils sont assimilables à des délibérations.

Ces actes demeureront communicables par format papier¹⁵, même s'ils font l'objet d'une décision publique¹⁶, afin notamment de garantir l'information des administrés « *ne disposant pas d'internet ou ne maîtrisant pas les outils numériques* »¹⁷ ou pour tout autre raison. Le président d'intercommunalité n'est toutefois pas tenu de faire droit à de telles demandes lorsqu'elles sont constitutives d'un abus de droit¹⁸.

S'agissant des comptes rendus de séances d'un bureau n'ayant donné lieu à aucune décision, ces actes sont communicables¹⁹ sans avoir à être librement accessibles, sauf s'ils concernent un document préparatoire à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration²⁰.

Il en va de même concernant la transmission des comptes rendus de réunions de commissions facultatives intercommunales : elle est obligatoire à tout administré qui en ferait la demande sous les mêmes réserves.

En tout état de cause, certains documents administratifs peuvent comporter des données personnelles : aussi s'agit-il de s'interroger sur la question de savoir s'ils peuvent être communicables ou mis en ligne.

Lorsque des actes relèvent de la vie privée des personnes concernées, ils ne peuvent être ni communiqués à des tiers, ni publiables²¹.

Certains actes comprenant des données personnelles ne sont pas couverts en tant que tels par le secret de la vie privée²². Ils peuvent être communiqués à toute personne qui en fait la demande. En revanche, pour pouvoir être publiés en ligne, de tels documents doivent soit avoir fait l'objet d'un traitement permettant de rendre impossible l'identification de ces personnes²³, soit relever de l'une des trois hypothèses alternatives suivantes²⁴ :

- une disposition législative autorise une telle publication sans anonymisation;
- les personnes intéressées ont donné leur accord;
- les documents figurent dans la liste prévue par décret²⁵.

S'agissant des études préalables, la réponse est plus nuancée et dépend du contenu de l'étude et des circonstances locales.

À titre d'illustration, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) a pu estimer, après avoir pris connaissance d'une étude, qu'elle constituait un document administratif communicable à toute personne qui en faisait la demande²⁶. La Commission a, au préalable, pris soin d'indiquer la réserve selon laquelle un document préparatoire est toutefois exclu d'une telle communication aussi longtemps que la décision administrative qu'il prépare n'est pas intervenue ou que

l'administration n'y a pas manifestement renoncé, à l'expiration d'un délai raisonnable²⁷.

Dans un autre avis, la CADA a considéré qu'une étude n'était pas communicable eu égard aux craintes qu'une telle diffusion pourrait susciter au sein de la population²⁸. ●

RAPHAËL MEYER

1 Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

2 CGCT, art. L. 2121-10 du CGCT, applicable sur l'article L. 5211-1 du même code.

3 CAA de Douai, 24 novembre 2020, n° 19DA01349 : « Cette obligation, qui doit être adaptée à la nature et à l'importance des affaires, doit permettre aux intéressés d'appréhender le contexte ainsi que de comprendre les motifs de fait et de droit des mesures envisagées et de mesurer les implications de leurs décisions ». Toutefois, elle n'impose pas de joindre une justification détaillée du bien-fondé des propositions qui leur sont soumises.

4 Sous réserve de l'appréciation souveraine du juge, une notification de nouveau document disponible sur une plateforme intercommunale dématérialisée semble suffire pour l' élu municipal non élu communautaire.

5 Le 1^{er} juillet 2022 sera actée la suppression de cette obligation de transmission de comptes rendus. Elle est remplacée par la communication, « dans un délai d'un mois suivant chaque séance, [de] la liste des délibérations examinées par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et, dans un délai d'un mois suivant la séance au cours de laquelle il a été arrêté, le procès-verbal de ses séances » (CGCT, art. L. 5211-40-2).

6 CGCT, art. L. 5211-40-2.

7 Telle est la demande de l'intéressé.

8 Rép. min., QE n° 00327, JO Sénat du 31 octobre 2013, p. 3165.

9 CGCT, art. L. 5211-40-2.

10 Pour aller plus loin : CNIL-CADA, Guide pratique de la publication en ligne et de la réutilisation des données publiques « open data » ; CNIL, Guide de sensibilisation au RGPD pour les collectivités territoriales.

11 CGCT, art. L. 5211-46 : une telle communication se réalise dans les conditions prévues par l'article L. 311-9 du CRPA.

12 CGCT, art. L. 5211-10.

13 CGCT, art. L. 2131-1, III., applicable aux intercommunalités sur renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT « Les actes réglementaires et les décisions ne présentant ni un caractère réglementaire, ni un caractère individuel font l'objet d'une publication sous forme électronique, sur le site internet de l'intercommunalité dans leur intégralité, sous un format non modifiable et dans des conditions propres à en assurer la conservation, à en garantir l'intégrité et à en effectuer le téléchargement, de nature à garantir leur authenticité et à assurer leur mise à disposition du public de manière permanente et gratuite » ; v. égal. CGCT, art. R. 2131-1.

14 CGCT, art. L. 2131-1, version en vigueur au 1^{er} juillet 2022, applicable aux intercommunalités sur renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT.

15 CGCT, art. L. 2131-1, VI., version en vigueur au 1^{er} juillet 2022, applicable aux intercommunalités sur renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT.

16 dérogeant au principe selon lequel : « Le droit à communication ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique » (CRPA, art. L. 311-2) ; V. pour une application du principe, CADA, 25 janvier 2007, Conseil n° 20070320 : irrecevabilité de la demande de communication lorsque le document était librement accessible sur le site internet de la collectivité.

17 Communiqué de presse du Conseil des ministres du 7 octobre 2021.

18 CGCT, art. L. 2131-1, VI., version en vigueur au 1^{er} juillet 2022, applicable aux intercommunalités sur renvoi de l'article L. 5211-1 du CGCT : le président d'intercommunalité « n'est pas tenu de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre ou par leur caractère répétitif ou systématique ».

19 CADA, 11 avril 2013, Conseil n° 20131569.

20 CRPA, art. L. 311-2, al. 2 ; v. not. sur la notion de document préparatoire en matière de commande publique : Fiche DAJ de Bercy, La communication des documents administratifs en matière de commande publique.

21 CRPA, art. L. 311-6 du CRPA ; CE 10 mars 2010, commune de Sète, n° 303814.

22 CADA, 13 septembre 2018, Conseil n° 20180650 : « Entrent dans cette catégorie résiduelle les données dont la commission estime que le public doit avoir connaissance, soit au titre de l'organisation du service public, soit afin de pouvoir exercer pleinement son droit de recours. Il en va ainsi par exemple d'un arrêté de nomination d'un agent communal, des mentions relatives au nom et à l'adresse du bénéficiaire d'une autorisation d'urbanisme ou encore des informations librement consignées sur des registres d'enquête publique par les personnes ayant formulé des observations sur le projet soumis à enquête ».

23 CRPA, art. L. 312-1-2.

24 CRPA, art. L. 312-1-2 ; v. pour une application CADA, 13 septembre 2018, Conseil n° 20180650 ; CADA, 28 novembre 2019, Conseil n° 20192493.

25 CRPA, art. D. 312-1-3.

26 CADA, 30 janvier 2014, Conseil n° 20135412.

27 Ibid.

28 CADA, 23 juin 2005, Conseil n° 20052465.

I N T E R C O M M U N A L I T É S
focus

UN NOUVEL ÉLAN POUR **LES PACTES FISCAUX ET FINANCIERS** ?

DANS LE COURANT DE L'ANNÉE QUI SUIT LE RENOUVELLEMENT DES MANDATS LOCAUX DES COLLECTIVITÉS DU BLOC LOCAL, IL EST FRÉQUENT QUE LES ÉLUS SOUHAIENT REVOIR LES OBJECTIFS ET LES DISPOSITIFS MIS EN ŒUVRE DANS LES PACTES FISCAUX ET FINANCIERS. C'EST AUSSI LE MOMENT DE METTRE EN PLACE DE NOUVEAUX ACCORDS FINANCIERS QUI VIENDRONT SCELLER LEURS PROJETS, NOTAMMENT EN MATIÈRE DE SOLIDARITÉ.

Lors des mandats 2014-2020, une dynamique s'est développée autour des pactes fiscaux et financiers et nombre d'entre eux ont été remaniés, en lien avec les évolutions des périmètres des intercommunalités dont le nombre a été réduit de moitié. Les motivations étaient multiples. Il s'agissait pour certains d'harmoniser les politiques de solidarité avec les nouveaux entrants, pour d'autres de revoir les critères des fonds de concours ou de la dotation de solidarité communautaire (DSC), de faire évoluer le calibrage des enveloppes financières en direction des communes... À titre d'exemple, citons Valence Romans Agglo (54 communes, 220 200 habitants, Drôme) issue de la fusion de trois intercommunalités dont deux disposaient depuis longtemps d'un pacte fiscal et financier (PFF) tandis qu'une troisième était encore sur un régime de fiscalité additionnelle. Il a fallu adapter.

Cette période liée aux fusions aura laissé des traces sur les pactes fiscaux et financiers, les

détournant parfois de leur vocation initiale pour répondre à des attentes spécifiques, par exemple l'arrivée d'une intercommunalité avec une DSC élevée, ou encore négocier un transfert de compétence. Autrement dit lisser les effets, parfois pervers en matière de fiscalité, des regroupements.

Une nouvelle génération de pactes fiscaux et financiers

Le mandat qui s'ouvre s'inscrit dans un contexte bien différent. La crise sanitaire est passée par là et si globalement les collectivités ont pu préserver leurs marges de manœuvre, certaines fragilités financières sont apparues, du côté des communes surtout, plus directement exposées aux implications financières de la crise, notamment sur leurs recettes tarifaires.

Selon une enquête réalisée récemment par Intercommunalités de France en partenariat avec l'Afigèse, les motivations de cette nouvelle génération de pactes fiscaux

et financiers abordent d'autres enjeux. Parmi ces derniers, la volonté de sortir de de l'ancienne logique de guichet au profit d'une approche plus ciblée, visant à corriger des déséquilibres fiscaux et financiers entre communes au sein du périmètre intercommunal.

Des dispositifs innovants

Autre évolution notable, des thématiques comme celle du financement des charges de centralité très présente et très vive dans les pactes fiscaux et financiers de première génération, semblent laisser peu à peu la place à des préoccupations nouvelles. Ainsi, les fonds de concours de l'intercommunalité vers les communes restent un mode important d'expression de la solidarité communautaire. Ils prennent progressivement le pas sur les dotations de solidarité (DSC), trop généralistes. La pratique des fonds de concours des communes vers l'intercommunalité correspond à un phénomène plus récent, mais qui se développe.



© Jim Reardan

Parmi les pratiques innovantes de ces nouveaux pactes fiscaux et financiers, citons également le partage de la taxe d'aménagement entre communes et intercommunalités ainsi que celui des recettes liées à l'éolien, ou à l'IFER... Ou encore, le financement, via les pactes fiscaux et financiers, de compétences orphelines de ressources dédiées comme le traitement des eaux pluviales.

Mieux partager le produit de foncier bâti

Surtout, le nouveau panier fiscal des collectivités du bloc local apparaît comme un motif sérieux de repenser le partage des ressources sur le territoire communautaire. De fait, la communauté a en charge le développement économique, mais la ressource de foncier bâti liée à l'installation des entreprises est perçue désormais par la commune. Ce mouvement fait suite au remplacement de la taxe d'habitation par la « redescende » du produit du foncier bâti

départemental. Les exemples de collectivités engagées dans une clause de partage de la croissance du produit de foncier bâti économique dans les zones d'activité se développent au sein des pactes fiscaux et financiers. Cette nouvelle manne peut être destinée à financer les investissements sur le territoire ou à redistribuer des enveloppes à des communes sous-dotées. « *Nous avons besoin de mieux partager les assiettes fiscales, les pactes ne peuvent plus se satisfaire d'une approche uniquement distributive, ils sont appelés à devenir des outils d'accompagnement des politiques intercommunales* » évoque un responsable financier.

Repenser les attributions de compensation

Les attributions de compensation relèvent d'un autre registre. Elles ont un caractère obligatoire (droit commun) et sont d'une très forte rigidité. Elles pourraient néanmoins s'inscrire dans une logique de

solidarité avec des clés de partage librement choisies par les élus du territoire (régime dérogatoire). Si peu de collectivités parviennent aujourd'hui à revenir sur les accords passés, elles sont de plus en plus nombreuses à considérer que la révision des attributions de compensation pourrait devenir un passage obligé.

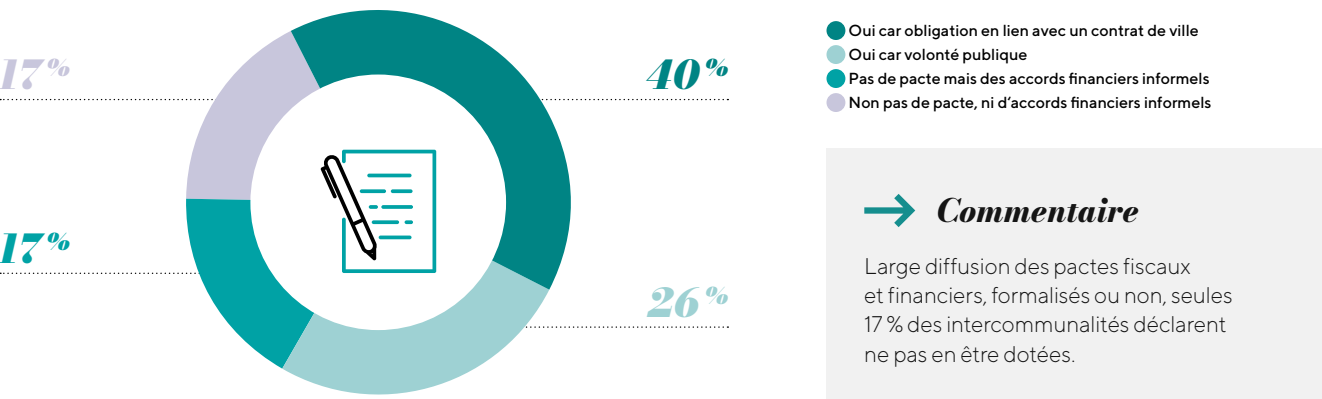
Globalement, les résultats de cette enquête témoignent du souhait exprimé par les collectivités interrogées de revoir les dispositifs de solidarité financière existants. Fruit d'une histoire ancienne du groupement et de ses communes membres, ces dispositifs se sont additionnés et progressivement sédimentés. Ils relèvent le plus souvent d'une logique de « droits acquis » bien difficile à remettre en cause et dont les motivations initiales ont été détournées. « *Seule une forte volonté politique pourra nous permettre d'avancer* » conclut un directeur financier. ●

CLAIRE DELPECH

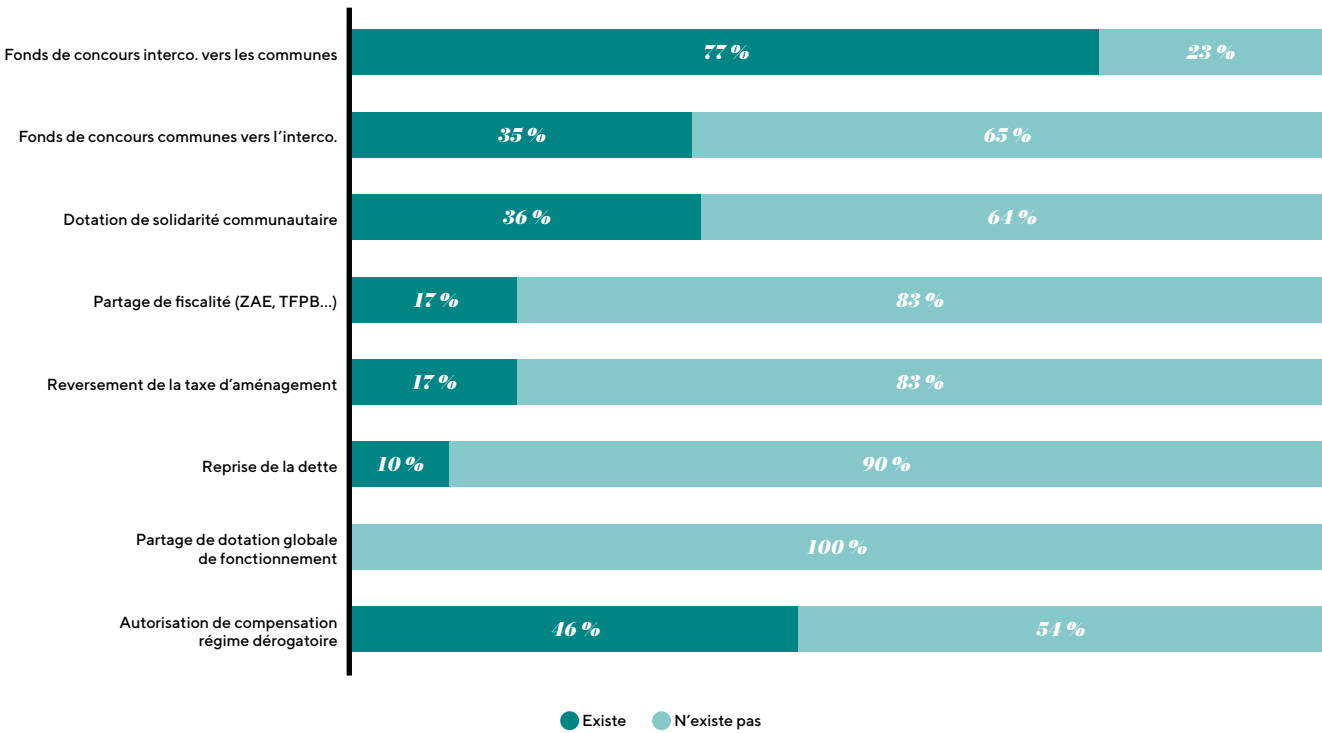
LES OUTILS DE SOLIDARITÉ FINANCIÈRE MOBILISÉS PAR LES INTERCOMMUNALITÉS

LES RELATIONS FINANCIÈRES COMMUNES-INTERCOMMUNALITÉ ÉVOLUENT VERS DAVANTAGE DE SOLIDARITÉ AVEC DIVERS OUTILS À DISPOSITION. LES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE AFIGÈSE-INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE PRÉSENTENT EN SYNTHÈSE CES ÉVOLUTIONS.

Graphique 1 Votre collectivité dispose-t-elle actuellement d'un pacte fiscal financier ?



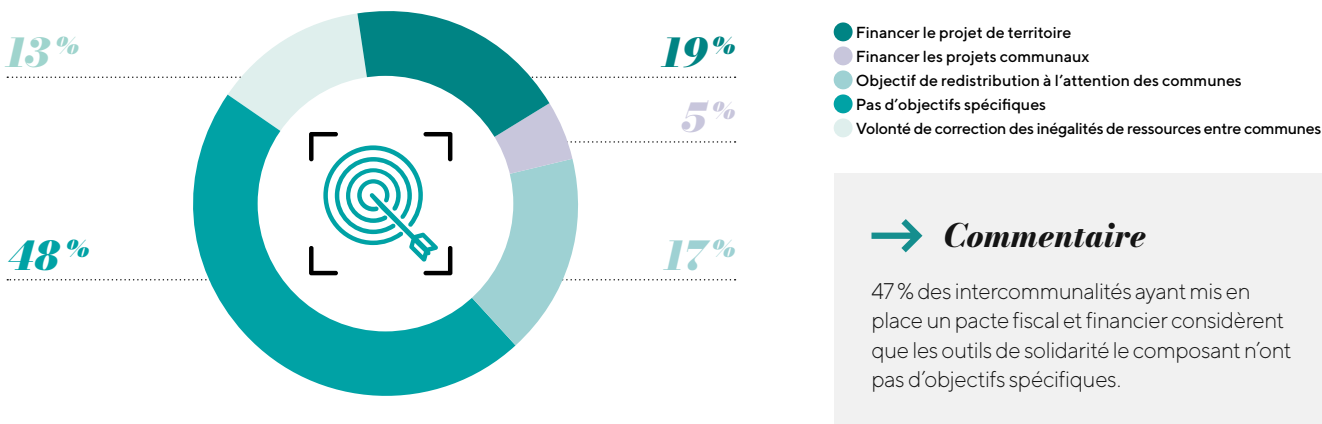
Graphique 2 Quels sont les outils actuellement en place ?



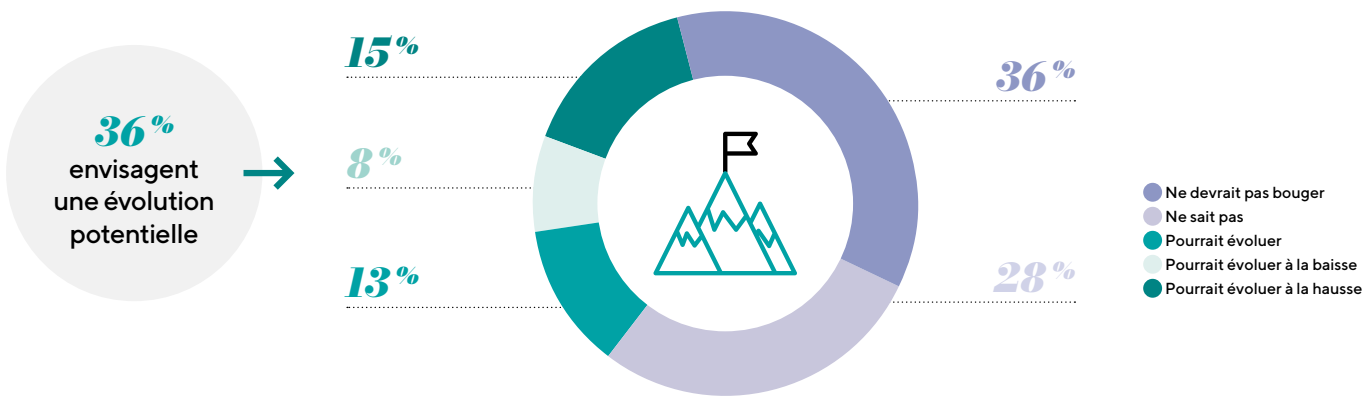
→ **Commentaire**

Très souvent, plusieurs outils sont en place et sont mobilisés avec ou sans pacte fiscal et financier. Ils sont par ailleurs complétés par des aides en matière d'ingénierie, ainsi que par des dispositifs de mutualisation entre agents communaux et intercommunaux.

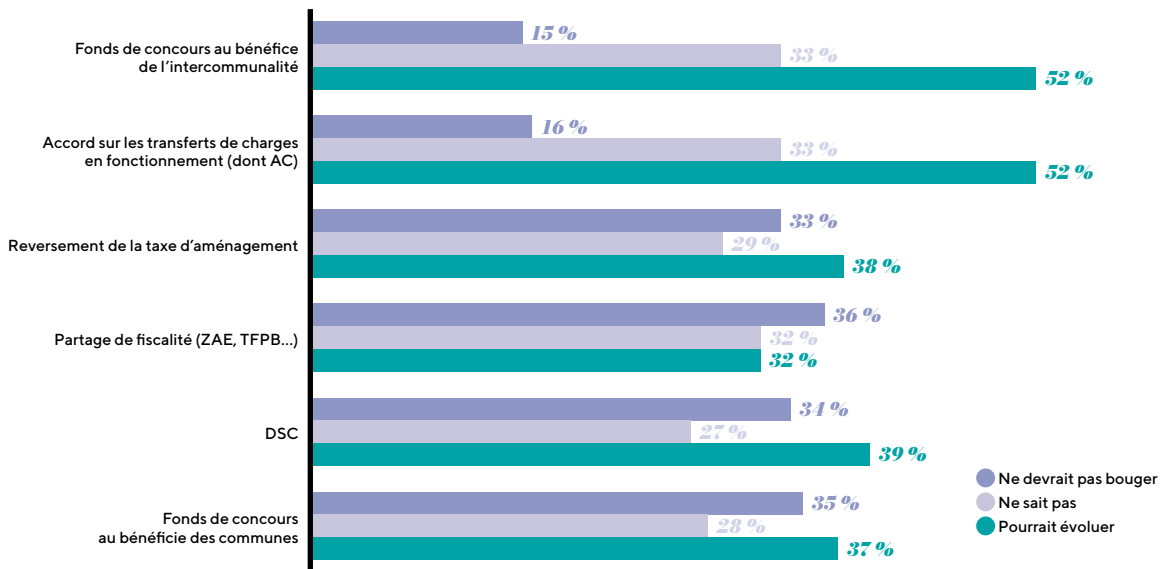
Graphique 3 Quelle est la finalité des outils de solidarité existants ?



Graphique 4 Votre collectivité pense-t-elle faire évoluer prochainement les outils de solidarité existants ?



Graphique 5 Parmi les outils de solidarité existants, lesquels pourraient évoluer prochainement ?



Source : Enquête Afigese / Intercommunalités de France, 2021

RETOUR D'EXPÉRIENCE

LA DOTATION DE SOLIDARITÉ COMMUNAUTAIRE, PRINCIPAL OUTIL DE REDISTRIBUTION

POUR L'AGGLOMÉRATION DE GRAND COGNAC, LA SOLIDARITÉ FINANCIÈRE ENTRE L'INTERCOMMUNALITÉ ET LES COMMUNES MEMBRES PASSE PAR DIFFÉRENTS OUTILS, SANS PACTE FINANCIER, AFIN DE PRIVILÉGIER LA SOUPLESSE ET LA RÉACTIVITÉ.



Communauté d'agglomération de Grand Cognac (Charente)

En chiffres

56 communes

De 12 000 à 24 000 € de revenu moyen par habitant

Au sein de l'agglomération de Grand Cognac, les écarts de richesse entre les 56 communes sont significatifs, avec des assiettes fiscales très disparates. Les écarts de potentiel financier varient de 1 à 3, de même le revenu moyen par habitant varie de 12 à 24 000 euros. Certaines communes connaissent des situations financières compliquées, notamment la ville-centre avec un très fort niveau d'endettement ; or il existe actuellement assez peu de leviers d'évolution de base en matière fiscale sur le territoire car les communes n'ont plus beaucoup de foncier disponible pour construire. C'est également le cas de certaines communes rurales qui connaissent de réelles difficultés pour boucler leur budget.

L'agglomération n'a pas souhaité formaliser de pacte fiscal et financier. Jérôme Prévôté, directeur général adjoint chargé des pôles Ressources, souligne que « les élus ne souhaitent pas sceller dans un document les différents leviers de solidarité car le contexte financier est mouvant, il est difficile de se projeter à moyen terme. L'exécutif a la volonté de privilégier la réactivité et l'adaptation à des situations extrêmement évolutives. » Ceci d'autant que l'agglomération du Grand Cognac, créée en 2017, est encore récente et a connu cinq années assez agitées avec plusieurs transferts de compétence à l'agglomération, mais aussi la réintégration d'autres compétences au niveau communal en 2019. Jérôme Prévôté souligne : « la dotation de solidarité communautaire (DSC) est conséquente, c'est le socle de notre solidarité. » Elle s'élève à 3,4 millions d'euros, soit plus de 7 % de recettes réelles de l'agglomération. Ce montant sera stable tant que la situation financière de l'agglomération le permettra.

Attributions de compensation

Le deuxième levier qui fait l'objet d'un consensus politique concerne les attributions de compensation, dans le cadre des transferts de compétences. Jérôme Prévôté explique : « Lorsque, dans le cadre d'un transfert de compétence, la commune transfère un bâtiment récent, il entre dans le patrimoine communautaire sans transfert de charges d'investissement. Si le bâtiment nécessite des mises aux normes, le transfert se fait après mise aux normes par les communes sans transfert de charges d'investissement. Enfin, si le bâtiment est plus ancien et nécessite des travaux plus importants, le transfert s'effectue au cas par cas sous forme de fonds de concours ou révision d'AC ponctuelle ». Grand Cognac mise aussi sur la mutualisation en proposant des services communs gratuits pour les communes, tel que le conseil juridique ou les archives. Sur le plan opérationnel, le principe de subsidiarité s'applique pleinement entre l'intercommunalité et les communes « Nous essayons de ne pas déposséder les communes de leurs prérogatives ni de leurs moyens dans le domaine de la gestion de proximité. Elles ne transfèrent pas forcément le personnel lorsque nous assumons une nouvelle compétence, nous nous appuyons sur des conventions de gestion plutôt que de tout piloter au niveau communautaire. Au moment du transfert, nous redonnons la gestion du site à la commune via une convention de gestion et l'intercommunalité rembourse les communes sur la base des coûts de fonctionnement de l'équipement. Cela permet de conserver la gestion de proximité au niveau des communes pour les laisser au cœur du projet intercommunal. »

En dehors de la DSC, la solidarité financière avec les communes passe surtout par les investissements structurants, les restructurations et mises aux normes, c'est un axe fort de l'agglomération. Par exemple, la ville de Cognac disposait d'un parc des sports ancien, Grand Cognac va créer un nouvel équipement. La communauté d'agglomération prend en charge la gestion des 19 associations et de 18 équipements ayant un rayonnement sur l'ensemble du territoire. L'intercommunalité a ainsi le souci d'apporter une plus-value aux communes dans l'exercice de ses compétences et vise une harmonisation des niveaux de services sur l'ensemble des communes. « Nous finalisons actuellement la politique intercommunale enfance-jeunesse (crèches, ALSH) avec l'objectif de proposer un niveau de service de qualité, homogène sur ce territoire étendu. Notre objectif est de stabiliser le fonctionnement de l'agglomération et d'investir des champs où les communes ne peuvent pas aller, par exemple la santé. » conclut Jérôme Prévôté. ●



© cc Wikipedia

SÉBASTIEN BAYETTE

RETOUR D'EXPÉRIENCE

LES AGGLOMÉRATIONS DU NIORTAIS ET DU GRAND POITIERS RÉVISENT LEUR PACTE FISCAL ET FINANCIER

CONFRONTÉES À UNE FAIBLE VISIBILITÉ ET À LA NÉCESSITÉ DE PRENDRE LE TEMPS DE PRODUIRE DU CONSENSUS POLITIQUE, LES AGGLOMÉRATIONS DU NIORTAIS ET DU GRAND POITIERS SE DOTENT D'UN NOUVEAU PACTE FISCAL ET FINANCIER DANS LA CONTINUITÉ DU PRÉCÉDENT.

→ Communauté d'agglomération du Niortais (CAN) : un pacte qui pose des jalons

Le nouveau pacte fiscal et financier de la communauté d'agglomération du Niortais va être proposé au vote du Conseil communautaire le 13 décembre. Il consolide les principes de solidarité actés durant le mandat précédent : des services mutualisés et des prestations de services conventionnées, des transferts de compétences, un fonds de soutien à l'investissement des communes. Stéphane Bécot, directeur des finances de la CAN commente : *« L'agglomération ne verse plus de DSC aux communes depuis 2010. Le fonds de concours d'un montant de 12 millions d'euros sur la durée du mandat est la composante majeure des outils de solidarité au profit des communes. »* Les projets retenus s'inscriront en cohérence avec les documents-cadres de la CAN, dont le projet de territoire et les schémas sectoriels. Les critères d'attributions qui répondent à l'objectif de solidarité sont encore en discussion pour arbitrage lors d'un conseil d'agglomération en février 2022. Sont mentionnés comme critères de solidarité intercommunale : l'effort fiscal, le pourcentage de logements sociaux par rapport au nombre d'habitants, la capacité contributive des habitants. D'autres critères sont en cours de discussion.

Outre le fonds de concours aux communes, la CAN utilise d'autres leviers pour aller vers une péréquation équitable, notamment la mutualisation, renforcée pour le nouveau mandat, avec les groupements de commande et quatre services communs. Le Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est réparti selon le régime de droit commun. La part de l'intercommunalité est fixée en fonction du coefficient d'intégration fiscale (CIF) de l'année. La part communale est répartie entre les communes selon leur population et leur potentiel financier par habitant ou insuffisance du Potentiel financier par habitant en cas de reversement.

Enfin, le nouveau pacte financier et fiscal ouvre des perspectives de travail pour approfondir les solidarités. Il pose des jalons pour aller plus loin en matière de mutualisation, de fiscalité et d'attribution de compensation. Selon Stéphane Bécot, *« Les positions sont connues aujourd'hui concernant la fiscalité ou les attributions de compensation (AC) et le pacte financier et fiscal peut être un levier pour les discuter. Nos élus ouvrent donc des réflexions afin de voir comment transformer les outils de solidarité au bénéfice du développement du territoire sur la période 2022-2026. »*

→ Grand Poitiers : les élus planchent sur les leviers de solidarité

18 élus, dont 16 maires ont travaillé à l'actualisation du pacte financier et fiscal du Grand Poitiers, à partir d'un diagnostic approfondi qui leur a permis d'identifier les communes en difficulté et de disposer d'une vision complète de la réalité de la situation de l'intercommunalité, de la ville centre et des 39 communes dont la plupart sont à dominante rurale. Les élus du groupe de travail ont été accompagnés par les services communautaires depuis le printemps dernier. Pierre Hay, chargé de mission à la direction du budget et des finances du Grand Poitiers et de Poitiers rappelle le contexte : *« Toutes les communes ont subi des pertes importantes de dotation globale de fonctionnement, mais le Grand Poitiers n'a pas vocation à se substituer à l'État pour compenser les baisses de dotations. Les communes sont donc conseillées pour activer les outils dont elles disposent, notamment le levier fiscal, et l'agglomération les accompagne pour identifier leurs marges de manœuvres. »* Depuis 2018, la direction mutualisée des finances rend visite aux communes, à leur demande, afin de travailler avec elles leur prospective financière et émettre des recommandations. Ces rencontres permettent de créer du lien et de partager les points de vues. Le nouveau pacte fiscal et financier rappelle les mécanismes de répartition de la DSC et du FPIC et liste 3 types de fonds de concours : un fonds d'urgence pour le maintien de service public destiné aux communes en grande difficulté budgétaire ; un fonds d'initiative communale qui correspond à un droit de tirage sur la voirie qui a été transférée à l'intercommunalité ; un fonds projet de territoire de 200 000 euros pour financer des projets d'investissement, enfin un fonds de concours pour le fonctionnement ou l'investissement des communes doté de 250 000 euros par an. Pour prétendre à ce dernier, les communes doivent remplir trois critères cumulatifs : une perte de DGF cumulée supérieure à 5 % recettes réelles de fonctionnement, un taux de fiscalité supérieur à 30 %, un taux d'épargne brute inférieur à 15 %. Une douzaine de communes sont éligibles pour bénéficier d'une répartition de l'enveloppe qui sera répartie au prorata de leur population. Il est également nécessaire que les communes aient sollicité la direction des finances du Grand Poitiers afin de se doter d'une prospective financière et de connaître leurs marges de manœuvres. D'autres sujets seront sur la table en 2022. *« Les groupes de travail ont très bien fonctionné et nous avons martelé que le pacte est un document vivant donc ce travail va se poursuivre pour renforcer la solidarité et la répartition de la taxe d'aménagement entre l'intercommunalité et les communes. »* ●



Communauté d'agglomération du Niortais (Deux-Sèvres)

Communauté urbaine du Grand Poitiers (Vienne)

SÉBASTIEN BAYETTE



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

AGENCE
NATIONALE
DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES



L'Agence

AU SERVICE DES COLLECTIVITÉS

Patrimoine, numérique, commerce,
industrie, services publics...

Élus, vous avez des projets ?
Nous avons des solutions.

Contactez le préfet de votre département,
délégué territorial de l'Agence.

Retrouvez l'Agence sur :

agence-cohesion-territoires.gouv.fr

