

# I N T E R C O M M U N A L I T É S

P. 8 DOSSIER

## COMMENT ADAPTER LES QUARTIERS PRIORITAIRES AU CHANGEMENT CLIMATIQUE ?

MENSUEL ÉDITÉ PAR INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE - [www.intercommunalites.fr](http://www.intercommunalites.fr) - 5,50 €

© Damien Carles / Terra

DANS L'ACTU

05

SANTÉ : LES  
INTERCOMMUNALITÉS  
ORGANISENT  
LEURS SOLUTIONS

DROIT

18

LE RESCRIT  
PRÉFECTORAL :  
FAQ DE LA DGCL

FOCUS

20

COMMUNES  
NOUVELLES ET  
INTERCOMMUNALITÉS :  
RETOURS DE TERRAIN

# ACHETER JUSTE ÇA COMPTE POUR ACCÉLÉRER L'ESSOR DES MOBILITÉS DURABLES

Plus que jamais, dans le contexte actuel, l'UGAP vous aide à faire le choix de l'achat juste : un achat pour le bien commun, au service d'une économie compétitive et durable. Levier de performance de la commande publique, la centrale d'achat préserve votre capacité d'investissement et répond à vos enjeux de transformation. 95% de ses marchés intègrent une disposition RSE.

ugap.fr



Le choix de l'achat juste



Depuis 10 ans



Nos solutions mobilité durable



SÉBASTIEN MARTIN

Président d'Intercommunalités de France

# I N T E R C O M M U N A L I T É S

## édito

### REFROIDIR LA DÉPENSE PUBLIQUE OU REFROIDIR LE CLIMAT ?

Le programme de stabilité présenté par le Gouvernement prévoit une réduction annuelle de 0,8 % des dépenses de l'État et de 0,5 % pour les collectivités (hors inflation). Ce projet est plus ambitieux que celui qui avait été rejeté par le législateur dans la loi de programmation des finances publiques. Il l'est d'autant plus que les prévisions de croissance du Gouvernement sont jugées optimistes.

On peut admettre qu'entre les finances de l'État et celles des collectivités, existe une sorte de communauté de destin. Après tout, les collectivités ont bénéficié du « quoi qu'il en coûte » qui a tant creusé le déficit de l'État. Elles ont aussi gagné, pour certaines d'entre elles, dans le remplacement de la CVAE par une fraction de TVA, dont la performance a été remarquable en 2022.

Cette réforme aussi a creusé le déficit de l'État, mais les collectivités ne l'avaient pas demandée. Elles n'ont pas non plus demandé la revalorisation unilatérale du point d'indice de la fonction publique (qui reste toutefois une mesure de justice pour les agents du service public), ou le report de l'âge de la retraite qui accroîtra les coûts assuranciers pour les employeurs.

Sans visibilité sur leurs ressources, dans un contexte très inflationniste et de hausse des taux d'intérêt, le fort niveau d'épargne des collectivités traduit une gestion prudentielle. Nul ne sait combien de temps durera cette période favorable. Elle n'efface pas non plus des intentions volontaristes qui devraient inviter l'État à ne pas mettre tout le monde dans le même sac.

Quoi qu'il en soit, les défis sont immenses. Les collectivités sont en première ligne pour mettre en œuvre la transition écologique. Or, même en cumulant leurs ressources et les concours de l'État, les collectivités ne pourront pas franchir le mur d'investissements que les exigences de la transition dressent devant elles. Selon les observateurs, les collectivités devraient investir entre 10 et 12 milliards d'euros en plus chaque année pour espérer y parvenir.

Les collectivités sont prêtes à prendre leur part mais pas si on les muselle. Leur contribution devra tenir compte de la manière dont l'effort sera réparti entre l'État, les collectivités et les acteurs privés pour financer la stratégie nationale bas carbone (SNBC). Cette répartition mérite discussion et les collectivités auront besoin, en tout état de cause, de plus de visibilité sur leurs ressources et d'engagements pluriannuels de la part de l'État, inscrits dans les CRTE qui sont le bon réceptacle pour territorialiser la SNBC.

Entre l'État et les collectivités, la communauté de destin n'est pas seulement financière, elle est aussi climatique. ●

SÉBASTIEN MARTIN

**« Entre l'État et les collectivités, la communauté de destin n'est pas seulement financière, elle est aussi climatique »**

## INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE

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

Directeur de la publication  
Sébastien Martin

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

Conception,  
direction artistique  
et réalisation :  
LUCIOLE

Correctrice : Delphine Sellier  
Ont participé à ce numéro :  
Sébastien Bayette,  
Romain Briot, Lucas Chevrier,  
Marie Morvan, Anaëlle  
Contrepois,  
Simon Mauroux

Crédits photos des portraits :  
p. 3 : Jean-Luc Petit,  
p. 7 : Denis Dalmasso /  
Hans Lucas via AFP,  
p. 9 : Bénédicte Roscot,  
DR, p. 13 : Agglomération  
Seine-Eure, p. 14 : DR

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

Déléguée générale  
Floriane Boulay

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

**DONNEZ VOTRE AVIS  
SUR LE MAGAZINE !**

**SUR INTERCOMMUNALITES.FR  
OU EN FLASHANT CE CODE :**



## ABONNEMENT

**ABONNEMENT GRATUIT  
EN VERSION PAPIER  
ET NUMÉRIQUE,  
POUR LES COMMUNAUTÉS  
ADHÉRENTES À  
INTERCOMMUNALITÉS  
DE FRANCE**



## → Sommaire

05

DANS L'ACTU

### SANTÉ : LES INTERCOMMUNALITÉS ORGANISENT LEURS SOLUTIONS

06 • Fausse consigne sur les bouteilles en plastique : les élus proposent 14 solutions alternatives

07 • Fonds vert : les premiers lauréats annoncés

08

DOSSIER

### COMMENT ADAPTER LES QUARTIERS PRIORITAIRES AU CHANGEMENT CLIMATIQUE ?

09 • Interview de Renaud Epstein, Sciences Po Saint-Germain-en-Laye, et de Laurent Delcayrou, Shift Project

11 • Les enjeux de la transition environnementale des quartiers prioritaires

12 • Pour que la cohésion urbaine et sociale passe d'une politique d'exception à une politique d'inclusion

13 • Tribune d'Anne Terlez, vice-présidente Cohésion sociale à l'Intercommunalités de France

14 • Interview de Sandrine De-Boras et Thibault Isambourg, Transdev

15 • Démarches participatives dans les quartiers prioritaires : état des lieux

16 • Intégrer les enjeux de santé-environnement en amont des projets de renouvellement urbain

17 • Retour d'expérience - Une Fabrique Prospective pour renforcer l'accessibilité à une alimentation durable et de qualité pour tous

18

DROIT

### LE RESCRIPT PRÉFECTORAL : FAQ DE LA DGCL

20

FOCUS

### COMMUNES NOUVELLES ET INTERCOMMUNALITÉS : RETOURS DU TERRAIN

22 • Relations entre intercommunalités et communes nouvelles : compétences et gouvernance

24 • Les recommandations de l'IGA pour relancer les communes nouvelles

26 • Retour d'expérience - La commune nouvelle, mariage de raison

27

TERRITOIRE

L'école de production du Choletais et des Mauges, un modèle basé sur le partenariat local



© iStock

## POLITIQUES DE SANTÉ : LES INTERCOMMUNALITÉS ORGANISENT LEURS SOLUTIONS FACE À UN SYSTÈME DE SANTÉ EN SOUFFRANCE

INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE PUBLIE UN FOCUS DÉDIÉ AU RÔLE CROISSANT DES INTERCOMMUNALITÉS EN TANT QU'ANIMATRICES DES POLITIQUES TERRITORIALES DE SANTÉ. IL PRÉSENTE UN PANORAMA DES ACTIONS MISES EN ŒUVRE, ALORS QUE LA QUASI-TOTALITÉ DES TERRITOIRES EST CONFRONTÉE À LA DÉSERTIFICATION MÉDICALE, ET CE JUSQU'À 2030 AU MOINS.

**T**ensions sur la démographie médicale, déséquilibre entre médecine de ville et hôpital, fermetures d'unités de proximité... Les conséquences de plusieurs années d'une organisation gestionnaire et en silo de notre système de santé sont désormais connues de la quasi-totalité des territoires. Le rôle central que peuvent jouer les collectivités du bloc local dans ce domaine a été mis en évidence durant la crise de la Covid-19 avec la mise en place des centres de vaccination. Certains territoires se sont engagés de longue date pour pallier les situations d'urgence, répondre aux besoins des habitants, garantir une continuité de l'accessibilité aux soins et développer une culture de la prévention à leur échelle.

Fondée sur une immersion inédite dans six territoires et sur de nombreux entretiens qualitatifs, Intercommunalités de France publie un document synthétique consacré aux actions mises en place pour : pallier les problématiques d'accès aux soins d'une population vieillissante, mener des actions de prévention, chercher des réponses à la pénurie de médecins généralistes, coopérer avec les différents acteurs.

Le focus investigate :

→ les étapes de la construction d'une stratégie en santé à l'échelle intercommunale ;

→ le rôle de l'intercommunalité dans le cadre actuel d'intervention ;  
→ le développement d'une vision intégrée de la santé globale au sein des politiques publiques intercommunales.

La santé étant une compétence régalienne de l'État, les solutions déployées par les intercommunalités sont diverses, **propres aux réalités historiques de chaque territoire**. Néanmoins, **trois messages-clés** se dégagent du focus pour caractériser l'engagement commun aux six intercommunalités prises en exemple pour le **développement d'une stratégie globale de santé à l'échelle des bassins de vie** :

1. Le bassin de vie est une **échelle propice aux dynamiques de coordination**, notamment pour renforcer les coopérations avec les **CPTS** (communautés professionnelles territoriales de santé) et pour infuser la santé publique dans l'ensemble des politiques publiques locales ;
2. Le **contrat local de santé** est un outil opportun au service d'une stratégie territoriale en santé, dans un objectif de **réduction des inégalités sociales, territoriales et environnementales**, malgré le **manque de moyens dédiés à l'ingénierie** ;

3. Les stratégies développées par les territoires contribuent aux **solutions en matière de démographie médicale**, notamment en termes **d'amélioration du cadre de vie, de démocratisation et de diversification de l'accès aux études de médecine**.

En raison de leurs **nombreuses compétences en matière de déterminants de santé** (urbanisme, aménagement, transition écologique, mobilités, qualité de l'air, action sociale...), les intercommunalités développent ainsi un rôle d'« **assembler** » des politiques de santé.

LA RÉDACTION

### → *En savoir plus*

Développer une politique territoriale en santé : retour d'expérience de six intercommunalités, avril 2023, à télécharger sur [www.intercommunalites.fr](http://www.intercommunalites.fr)





© iStock

## FAUSSE CONSIGNE SUR LES BOUTEILLES EN PLASTIQUE : LES ÉLUS PROPOSENT 14 SOLUTIONS ALTERNATIVES

ALORS QUE LA CONCERTATION NATIONALE AUTOUR DE LA CONSIGNE POUR RECYCLAGE DES BOUTEILLES EN PLASTIQUE, LANCÉE PAR LE GOUVERNEMENT LE 30 JANVIER DERNIER, SE POURSUIT, LES ASSOCIATIONS DE COLLECTIVITÉS RÉAFFIRMENT COLLECTIVEMENT LEUR OPPOSITION FERME À UN PROJET DONT LES CONSÉQUENCES SERAIENT CONTREPRODUCTIVES, TANT DU POINT DE VUE ENVIRONNEMENTAL, QU'ÉCONOMIQUE ET SOCIAL.

**À** quelques semaines de la décision finale prévue en juin, et de manière inédite, l'AMF, Intercommunalités de France, AMORCE, l'ADF, l'AMRF, l'ANPP, l'APVF, le Cercle national du recyclage, France urbaine et Villes de France unissent leurs forces afin de travailler sur des propositions communes et faire front uni contre ce projet de fausse consigne, qui serait non pas pour réemploi mais pour recyclage, exactement dans les mêmes conditions qu'en la jetant dans le bac jaune de collecte sélective. C'est donc une fausse consigne qui consiste à augmenter artificiellement le prix des boissons en bouteille plastique de 20 centimes, et de ne rendre ces 20 centimes au consommateur que s'il ramène en magasin la bouteille usagée alors qu'il lui suffisait jusqu'ici de la mettre dans son bac jaune sans surcoût supplémentaire sur la boisson.

Contreproductive, cette fausse consigne n'aurait d'autre conséquence que de **complexifier le geste de tri pour les citoyens, et d'encourager indirectement la consommation de bouteilles en plastique.**

Elle a été inventée et promue à l'échelle européenne par les grandes multinationales de la boisson et de l'eau en bouteille pour pérenniser le modèle de la bouteille plastique jetable à usage unique. Les seuls bénéficiaires de ce système seraient en effet les producteurs, pour un gain de plusieurs centaines de millions d'euros par an.

Les échanges issus des différentes réunions de ce groupe de travail ont abouti sur **14 propositions alternatives** permettant de remplir les objectifs de collecte et recyclage des bouteilles en plastique, tout en préservant le service public de gestion des déchets et le geste de tri, mais également en dépassant le seul sujet de ces bouteilles.

**Les élus locaux, représentés par leurs dix associations représentatives, resteront mobilisés tout au long de la concertation tant au niveau national que régional, afin de porter leurs propositions pour un service public de gestion des déchets ambitieux et efficace. ●**

LA RÉDACTION

### → *En savoir plus*

Retrouvez les propositions détaillées sur [intercommunalites.fr](http://intercommunalites.fr) (rubrique Environnement et aménagement / Déchets et économie circulaire)

## → Les chiffres

**90 %**

**des bouteilles en plastique**

collectées devraient être recyclées, conformément à l'objectif national en matière de recyclage (315 000 tonnes par an)

**5**

**millions de tonnes**

c'est le volume total de déchets plastiques en France, qu'il faut réduire massivement

**38**

**millions de tonnes**

de déchets ménagers et assimilés (DMA) ont été collectés par le Service public de prévention et gestion des déchets en France en 2019





## Fonds vert : les premiers lauréats annoncés

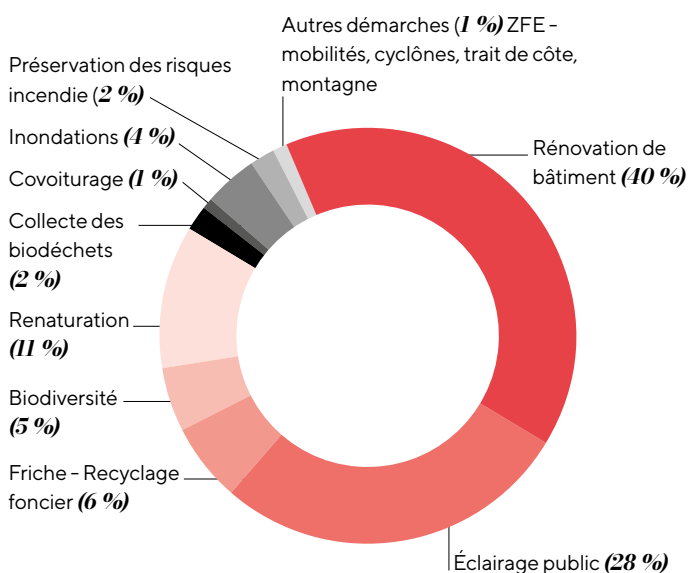
DEUX MOIS APRÈS LE LANCEMENT DU FONDS VERT, PRÈS DE 6 000 DOSSIERS ONT ÉTÉ DÉPOSÉS ET LE GOUVERNEMENT A DÉVOILÉ LES 150 PREMIERS LAURÉATS.

**D**oté de 2 milliards d'euros, le Fonds vert est destiné à accompagner les collectivités territoriales dans la mise en œuvre d'actions en faveur de la transition écologique, dans trois domaines : performance environnementale, adaptation au changement climatique, amélioration du cadre de vie. Début avril, 5 948 dossiers ont été déposés. Les dossiers de candidatures proviennent de tous les départements de Métropole et de l'Outre-mer. Le montant total des aides demandées atteint déjà 2,1 milliards d'euros, soit l'équivalent de l'enveloppe prévue en 2023. Cela traduit bien l'engagement des collectivités pour la mise en œuvre des chantiers de transition écologique, mais laisse aussi présumer que les crédits du Fonds vert seront vite consommés,

même si les dossiers déjà déposés doivent passer l'étape d'instruction par les services des ministères. 150 lauréats ont déjà été sélectionnés, pour un montant total de 60 millions d'euros. Selon le Gouvernement, priorité est donnée aux communes rurales, à celles des quartiers de la politique de la ville, aux petites communes et aux villes moyennes. Des aménagements du dispositif sont envisageables pour faciliter l'accès des collectivités à ce soutien : « Le Fonds vert n'est pas figé » a rappelé la Première ministre Élisabeth Borne. Cela concerne notamment l'accompagnement en ingénierie, la pérennisation du Fonds sur la durée et son articulation avec les contrats de relance et de transition écologique. ●

LA RÉDACTION

### Répartition des dossiers de candidature par type de mesure



Source : ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires.

## C'est dit



JEAN VIARD

Directeur de recherche associé au CEVIPOF

« *L'homme qui avait la main sur la nature ne l'a plus et c'est désormais la nature qui dirige.* »

## En bref

### → Services publics : des difficultés d'accès récurrentes

Avec 125 456 réclamations reçues en 2022, la Défenseure des droits a traité 9 % de plus de réclamations qu'en 2021. Son rapport annuel relève une série de difficultés récurrentes : obstacles pour renouveler un titre de séjour, ruptures d'aide au logement, « méandres dans les démarches numériques » pour bénéficier de MaPrimeRénov'... Elle rappelle en particulier que la dématérialisation doit s'inscrire comme une offre supplémentaire et non substitutive, afin de laisser à l'utilisateur le choix de son mode de relation avec l'administration.

### → Prolongation du dispositif Volontaires territoriaux en administration (VTA)

Dominique Faure, ministre déléguée chargée des Collectivités territoriales et de la Ruralité, a annoncé la pérennisation du dispositif Volontaires territoriaux en administration (VTA) pour l'année 2023, sur la base de l'ouverture de 220 nouveaux recrutements de VTA et la mobilisation d'un budget de 4,5 millions d'euros. Les missions confiées aux VTA portent sur l'animation et le développement de projets structurants en milieu rural.

### → IHEMI : appel à candidatures

L'Institut des hautes études du ministère de l'Intérieur (IHEMI) a ouvert sa campagne d'appel à candidatures pour 2023-2024. Les formations, à l'intention des cadres supérieurs publics et privés, portent sur les thèmes de la sécurité et de la justice, de la protection des entreprises et de l'intelligence économique, de la gestion de crise et de l'anticipation des risques, de l'intelligence artificielle et de la citoyenneté. <https://www.ihemi.fr/>

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



# COHÉSION :

## COMMENT ADAPTER LES QUARTIERS PRIORITAIRES AU CHANGEMENT CLIMATIQUE ?

LE CHANGEMENT CLIMATIQUE AGGRAVE LA VULNÉRABILITÉ DES POPULATIONS LES PLUS PAUVRES ALORS QUE LEURS ÉMISSIONS DE CARBONE SONT 3 À 4 FOIS MOINS IMPORTANTES QUE LA MOYENNE NATIONALE. LA POLITIQUE DE LA VILLE PEUT ÊTRE UN ATOUT POUR AGIR CONTRE CES INÉGALITÉS, EN RENFORÇANT SON APPROCHE TRANSVERSALE ET PARTENARIALE, MAIS AUSSI EXPÉRIMENTALE.





RENAUD EPSTEIN

Professeur de sociologie, Sciences Po  
Saint-Germain-en-Laye



LAURENT DELCAYROU

Pilote du projet Stratégie de résilience  
des territoires, Shift Project

## « Les quartiers prioritaires sont sans doute les espaces où les politiques de transition peuvent être les plus efficaces »

Laurent Delcayrou et Renaud Epstein réinterrogent les enjeux et priorités de la politique de la ville à l'heure du changement climatique.

### EN QUOI LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE EST-ELLE UNE OPPORTUNITÉ POUR LES QUARTIERS PRIORITAIRES ?

**Laurent Delcayrou :** La transition écologique peut être une opportunité si l'on prend la mesure des contraintes qui pèsent sur ces quartiers. Avant d'entamer la recherche de solutions, il est essentiel de procéder à une évaluation approfondie de leurs vulnérabilités, de leur dépendance aux énergies fossiles, ainsi que des interdépendances avec les autres territoires. Il est également important de bien comprendre les enjeux locaux liés au changement climatique et de les partager avec les parties prenantes. Les actions à mener ne devront pas venir d'en haut, mais être coconstruites et ne pas se limiter à des ajustements à la marge.

**« On ne réussira pas la transition écologique sans les quartiers »**

**Renaud Epstein :** On peut aussi retourner la question et se demander en quoi les quartiers de la politique de la ville peuvent être une opportunité pour répondre aux impératifs de la transition écologique, par exemple en matière de mobilité mais aussi de rénovation énergétique. Ce sont sans doute les espaces dans lesquels les politiques de transition peuvent être les plus

efficaces, tout en satisfaisant un double enjeu de justice sociale et d'efficience de la dépense publique. En matière de déplacements, les quartiers populaires se prêtent particulièrement au développement de nouvelles mobilités décarbonées permettant de réduire la dépendance à la voiture individuelle. D'abord parce qu'il s'agit de quartiers denses et populaires, dans lesquels le taux d'équipement automobile est plus faible qu'ailleurs. Il est donc bien plus aisé d'y développer l'offre de transport public, collectif ou à la demande, alors qu'on n'a toujours pas trouvé le modèle économique pour le transport public dans le périurbain. Concernant les mobilités actives comme le vélo, certains freins pourraient être facilement levés avec des politiques incitatives si les collectivités s'en saisissent. Des investissements dans les infrastructures, des aménagements urbains pour le parking sécurisé, des ajustements tarifaires ou des actions de communication pour changer les représentations du vélo peuvent être envisagés pour atteindre cet objectif.

### QUE PEUVENT PROPOSER LES COMMUNES ET INTERCOMMUNALITÉS POUR FAIRE ÉVOLUER LES MODES D'INTERVENTION DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ET ALLER VERS UNE TRANSITION JUSTE ?

**Laurent Delcayrou :** Elles doivent d'abord prendre conscience qu'on ne réussira pas la transition écologique sans les quartiers. Cela nécessite de prendre en compte les

**« Les fortes interdépendances entre territoires doivent déboucher sur des coopérations »**

besoins de leur population, leur accès aux services, aux commerces. Mettre à disposition une nouvelle infrastructure de transport ne suffit pas, il faut que les habitants se l'approprient. Changer les comportements nécessite donc un apprentissage et un accompagnement vers les mobilités « douces », sans quoi le report modal et la réduction de la dépendance à la voiture individuelle ne s'accompliront pas, ou très lentement. Il apparaît nécessaire également de mettre en lumière les fonctions que ces quartiers occupent par rapport aux territoires limitrophes, par exemple en termes d'emploi ou de services. Comment faire en sorte que les mobilités de proximité se développent ? Les fortes interdépendances entre territoires doivent déboucher sur des coopérations nouvelles et transversales, qui relient l'économie et l'aménagement, et renforcent les liens de solidarité.





**Renaud Epstein** : La politique de la ville est une politique d'interpellation. C'est un bon espace pour mesurer les effets sociaux et économiques de la transition écologique et interpellier toutes les institutions sous ce prisme : quels sont les effets du changement climatique pour les plus démunis et comment les politiques d'adaptation envisagées impactent-elles ces populations ? La politique de la ville a également, depuis l'origine, une fonction d'expérimentation. Cela reste une des rares politiques où les acteurs disposent de crédits libres d'emploi pour expérimenter. Or nous avons devant nous d'immenses chantiers de transition, comme la rénovation thermique dans le bâtiment. C'est un des leviers les plus puissants pour réduire notre empreinte carbone. Il est très complexe de mener des projets de rénovation thermique dans les copropriétés ou les logements individuels : il faut plus de chargés de mission et d'ingénierie que de propriétaires ! Il en va autrement dans ces quartiers. Les bailleurs sociaux savent mener des opérations à grande échelle financées par l'emprunt. En outre, les immeubles des grands ensembles ont été conçus selon une logique standardisée et industrielle. De ce fait, **ils se prêtent particulièrement bien à la mise en place d'un programme massif de rénovation thermique, avec des techniques standardisées** et donc déployables rapidement pour un coût réduit. Toutes les conditions sont réunies car les financements de l'ANRU sont là, sauf qu'ils sont mobilisés autour d'un **référentiel qui date des années 90 : celui de la mixité sociale par la démolition / reconstruction de logements sociaux. En termes de bilan de carbone, il n'y a pas pire** et toutes les évaluations réalisées montrent que ça ne produit pas de mixité sociale. Il faudrait mettre un coup d'arrêt à cette approche et orienter l'intégralité des financements vers la rénovation thermique pour transformer des centaines de milliers de passoires thermiques en logement BBC ou HQE. Tout est là, sauf la volonté politique.

**« La politique de la ville a une fonction d'expérimentation »**

**Laurent Delcayrou** : La cohésion sociale est aussi un levier. **L'entraide, la solidarité à l'échelle du quartier ou des bâtiments dans les quartiers populaires sont des facteurs majeurs de résilience territoriale.** Peut-on s'en inspirer pour développer ailleurs le lien social de proximité et renforcer ainsi la résilience d'autres territoires face aux épreuves ? La résilience globale des territoires dépend de la résilience de leurs quartiers populaires. Les emplois occupés



© Damien Carles Terra

par la population dans des secteurs tels que la logistique, la livraison et le transport de passagers (VTC) sont particulièrement exposés aux risques liés à la dépendance aux énergies fossiles. Il faut anticiper les évolutions. Les crises climatiques vont arriver et affecter les conditions de vie des populations fragiles. Est-on capables de les anticiper, de concevoir des plans de prévention pour, par exemple, que les conséquences des canicules soient moins dramatiques ? Est-ce un tabou ? Il faut bien mesurer que la vie des gens est menacée.

**Renaud Epstein** : Il y a effectivement une surreprésentation spectaculaire des emplois de l'auto-entreprise de livraison et de services dans les quartiers, avec tous les risques que cela comporte, et pas seulement sur le plan social. Concernant les vagues de chaleur, il faut tirer des enseignements des confinements qui ont particulièrement affecté les quartiers prioritaires où les logements sont plus fréquemment sur occupés et ne disposent ni de balcon, ni de jardin... Le repli sur l'intérieur est hautement problématique dans la perspective des fortes chaleurs, alors que les habitants des quartiers populaires partent beaucoup moins en vacances l'été que les autres. Aujourd'hui, cet enjeu est très peu pris en compte dans les programmes de rénovation urbaine. L'action publique accorde plus d'attention à la sécurisation des espaces qu'à leur qualité environnementale. Or c'est un enjeu majeur des décennies à venir.

**Laurent Delcayrou** : Lors de la canicule de 2003, la Seine-Saint-Denis, à l'instar de très nombreux quartiers populaires, a été l'un des départements les plus touchés par la surmortalité. C'était il y a 20 ans. Qu'a-t-on fait depuis pour protéger les habitants ? Pour tous ceux qui n'ont nulle part ailleurs

**« Concevoir des plans de prévention »**

où aller et qui ne pourront pas rester dans leur logement. Que prévoit-on ? **Il faut faire en sorte qu'ils puissent disposer d'espaces frais pour se promener et se rafraîchir.**

**Renaud Epstein** : L'analyse d'Eric Klinenberg sur la canicule à Chicago, qui a provoqué 700 morts en 1995, est très éclairante pour nous. Elle montre des différences importantes entre les quartiers noirs hispaniques et blancs, liées aux structures sociales, politiques et institutionnelles de chaque quartier. Il est nécessaire, a minima, de **se doter par exemple d'un plan de prévention des risques grande chaleur dans chaque contrat de ville.**

**Laurent Delcayrou** : Les acteurs de la politique de la ville ont une culture partenariale qu'il va falloir mettre au service d'arbitrages, de compromis et peut-être de renoncements au nom de la transition. Il est important d'améliorer la compréhension des enjeux écologiques au niveau local par et avec les résidents et les acteurs des quartiers, afin qu'ils puissent prendre conscience des menaces potentielles et imaginer des réponses adaptées. Mais il est aussi essentiel de prendre conscience de la valeur de certaines de leurs pratiques telles que la sobriété, le réemploi, l'entraide et la cohésion sociale, ce qui est gratifiant. ●

PROPOS RECUEILLIS PAR SÉBASTIEN BAYETTE ET ROMAIN BRIOT

## LES ENJEUX DE LA TRANSITION ENVIRONNEMENTALE DES QUARTIERS PRIORITAIRES

Les quartiers prioritaires affichent un taux de pauvreté moyen de

**43,5 %** contre **14,6 %** pour la France entière

L'empreinte carbone des **10 %** de Français les plus pauvres est entre **3 et 4 fois inférieure** à la moyenne nationale, mais ce sont eux qui subissent le plus durement les conséquences du réchauffement climatique et de l'expansion de l'activité humaine

Dans le parc social, environ

**35 %** des ménages sont en situation de précarité énergétique

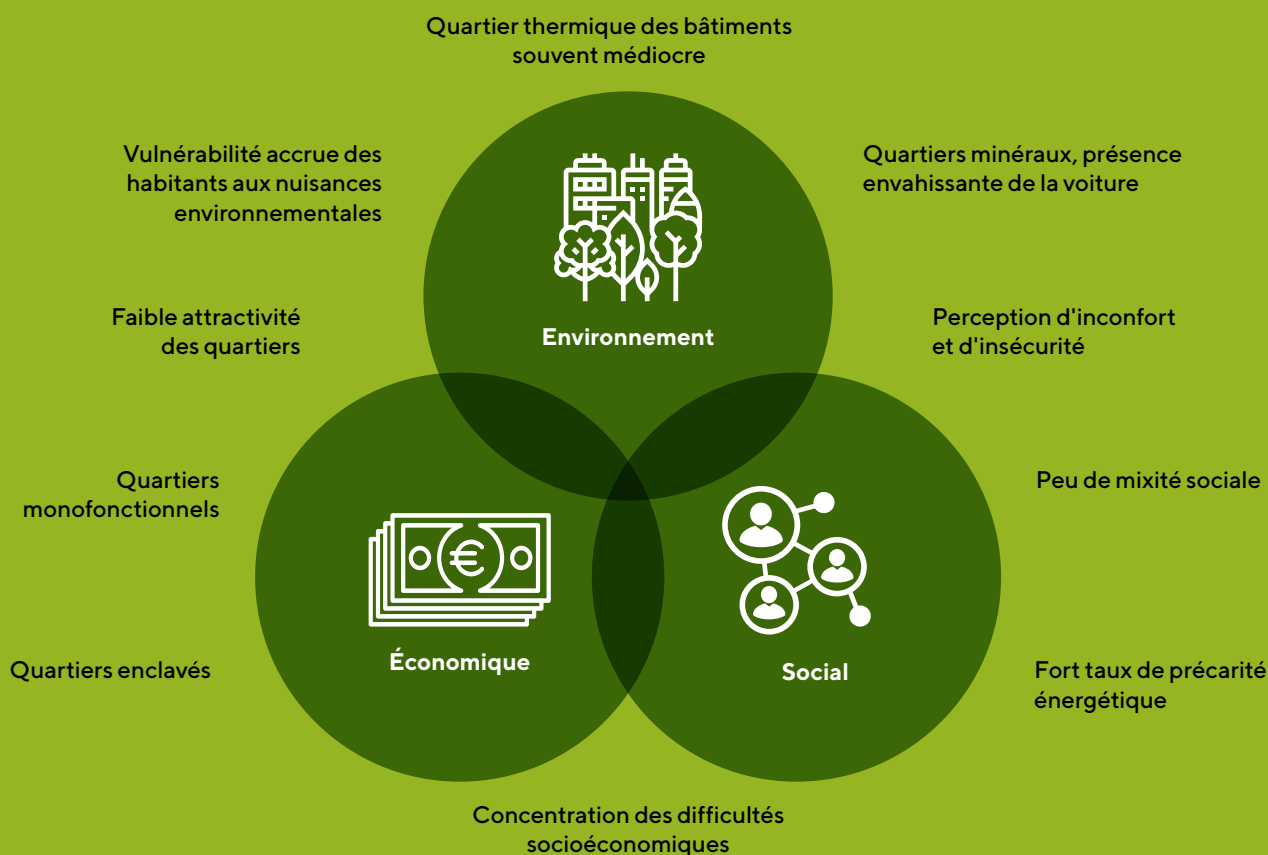
**72 %** des habitants des quartiers prioritaires disent redouter l'impact de la hausse des prix de l'énergie sur leur capacité à se chauffer

**8** habitants sur **10** considèrent la végétalisation comme une priorité dans les quartiers de la politique de la ville

Selon l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, les projets de rénovation portés par l'Agence contribuent à réduire la consommation énergétique des logements rénovés

par **2** et par **4** pour les logements neufs

### Quartiers en renouvellement urbain et changement climatique Spécificités des QPV en matière énergétique et environnementale



# POUR QUE LA COHÉSION URBAINE ET SOCIALE PASSE D'UNE POLITIQUE D'EXCEPTION À UNE POLITIQUE D'INCLUSION

ALORS QUE LES DÉFIS DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE S'AJOUTENT À L'URGENCE SOCIALE, LA POLITIQUE DE LA VILLE PEINE À RENOUVELER SES MODES D'ACTION.

**S**e questionner sur la place et le rôle des quartiers populaires renvoie à la question, plus large, de la lutte contre la pauvreté. En effet, deux ménages sur trois vivant sous le seuil de pauvreté résident en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville. C'est aussi souligner l'importance de ces quartiers dans lesquels il est encore possible de se loger à moindre coût : ils jouent un rôle essentiel dans les parcours résidentiels et les parcours de vie, dans et en dehors du quartier, à l'échelle d'un territoire.

Depuis plus de 40 ans, la France mène une politique spécifiquement dédiée aux quartiers populaires : la politique de la ville. Il faut saluer les réussites et les mérites d'une politique résolument moderne à ses débuts : territorialisée, transversale, participative, partenariale... La politique de la ville a changé la vie et le quotidien de très nombreux habitants, grâce au programme national de rénovation urbaine qui a profondément modifié le visage des quartiers, aux efforts de désenclavement, au retour des services publics... ainsi qu'à la vitalité du tissu associatif, porteur d'expérimentations, d'innovations, de démarches participatives engagées de longue date, et qui a été au rendez-vous de la crise Covid.

## Un sentiment d'essoufflement

Pourtant, le sentiment qui domine aujourd'hui est celui d'un essoufflement :

les acteurs associatifs locaux se sentent forcés « d'entrer dans des cases », de répondre aux appels à projet qui fragmentent et qui déstabilisent ; les élus locaux et des services déconcentrés de l'État sont appelés à jongler entre les dispositifs et les labels en tout genre, qui restreignent la réflexion et le champ d'action. Enfin, ce sentiment touche une grande partie des familles de ces quartiers pour lesquelles le « reste à vivre » ne suffit plus à se nourrir convenablement, ne permet pas de partir en vacances, interdit de se divertir.

Le constat peut sembler sévère. Il faut le considérer comme un appel à réagir : la politique de la ville a dévoyé sa philosophie initiale au profit d'une approche trop rigide, verticale, descendante, normée, uniforme. Elle fonctionne par à-coups, de nouvelles mesures chassant les précédentes sans inscription dans une logique d'intervention structurée et partagée.

Alors que les quartiers populaires se sont étendus, au fil des années et des zonages, à d'autres formes urbaines que les grands ensembles et à d'autres territoires que les banlieues de grandes villes, la politique de la ville n'a pas semblé capable de faire évoluer ses représentations, d'adapter son action, naviguant, selon les contextes locaux, entre une politique pas tout à fait cogérée, pas tout à fait déconcentrée, pas tout à fait décentralisée. Dès lors, comment retrouver

de l'autonomie d'action, de la prise d'initiative, tant du côté des collectivités territoriales que de l'État local ?

## Créer des passerelles entre territoires

Les politiques de cohésion urbaine doivent servir d'accélérateurs de projets et les quartiers populaires doivent redevenir des quartiers « tremplin », « rebond », où l'on peut vivre, grandir, s'épanouir mais aussi transiter, circuler, bénéficier des politiques menées pour construire son parcours de vie dans et hors des quartiers. Ce ne sont pas des quartiers de relégation, ni des îlots coupés du reste de la France. Les limites administratives ou institutionnelles ne doivent pas empêcher d'agir à des échelles multiples, de créer des passerelles avec d'autres quartiers de la ville et d'autres territoires ruraux. Les enjeux de lutte contre l'exclusion et la précarité se posent désormais quasiment partout, mais de manière plus diffuse : c'est vrai dans certains centres-villes et bourgs-centres, anciens et dégradés, comme dans des communes périurbaines, ou encore dans des campagnes isolées.

L'urgence climatique et la nécessité d'une « transition juste » nous invitent à porter une attention toute particulière aux effets des politiques de transition écologique et énergétique pour les quartiers prioritaires : leurs caractéristiques urbaines (îlots de chaleur, déficit d'espaces verts ou d'aménagements de mobilités douces) ou celles du logement (passoires thermiques, logements trop exigus) rendent les habitants encore plus vulnérables. C'est pourquoi dans nos quartiers peut-être plus qu'ailleurs, la participation des habitants s'avère cruciale. Mais les transitions sont aussi une opportunité, c'est notamment le cas de la rénovation énergétique des bâtiments, avec à la clé : réduction de la facture énergétique, réduction des émissions de gaz à effet de serre, création d'un vivier d'emplois...

Mettre à l'agenda politique de l'intercommunalité les questions de cohésion sociale et territoriale permettra de dépasser les oppositions stériles et démagogiques entre urbain et rural, de sorte que les initiatives portées dans les quartiers prioritaires et d'autres territoires puissent s'inspirer mutuellement. ●

ROMAIN BRIOT

*« Les politiques de cohésion urbaine doivent servir d'accélérateurs de projets »*



© Damien Carles



ANNE TERLEZ

Vice-présidente Cohésion sociale à l'Intercommunalités de France

## Répondre très concrètement aux défis et aux urgences de notre temps

La résilience des quartiers populaires appelle des actions concrètes qui favorisent la participation des habitants.

### TRIBUNE

L'absence de volonté de l'État de rénover en profondeur la politique de la ville nous renvoie finalement à une simple prolongation des contrats de ville de la dernière mandature. Nous poursuivons donc nos actions de cohésion sociale, d'accès à l'emploi et de développement économique, ainsi que de rénovation du cadre de vie. Mais si nous ne voulons pas définitivement épuiser le dynamisme des acteurs de nos quartiers, décourager les attentes des habitants, renoncer à la promesse républicaine, il nous appartient de répondre très concrètement aux défis et aux urgences de notre temps : climatiques, démographiques, numériques, impacts de l'inflation sur les habitants les plus vulnérables.

**« Toutes nos actions doivent concourir à la résilience de nos quartiers »**

Nous ne devons pas nous payer de mots mais agir ! Et toutes nos actions doivent concourir à la résilience de nos quartiers. Il nous faut par exemple :

→ Créer les réseaux de chaleur et alimenter en énergie renouvelable les logements de nos quartiers pour sortir de la dépendance aux énergies fossiles qui, particulièrement en ce moment, induit une hausse de charges totalement insoutenable pour la plupart des ménages.

→ Assurer un accès à une alimentation durable : c'est d'autant plus urgent que l'inflation est essentiellement tirée par la hausse des prix de denrées alimentaires et que l'alimentation est trop souvent la variable d'ajustement d'un budget contraint...

→ Renforcer la prévention et la promotion de la santé, cette dernière étant l'autre variable d'ajustement, surtout en période de crise de la démographie médicale...

→ Assurer l'adaptation de nos quartiers au vieillissement de la population : les personnes qui ont été les (jeunes) premiers occupants de nos quartiers sont aujourd'hui seniors et méritent notre attention et l'adaptation de leur logement et de leur environnement quotidien. Ils contribuent à la mixité sociale.

Par ailleurs, nous devons relever le défi de la démocratie dans nos quartiers. Au regard du contexte national, il s'agit d'un impératif. Là aussi, je crois davantage aux actions concrètes qui favorisent la participation des habitants qu'aux réunions des conseils de quartier qui épuisent ceux qui tentent

**« Revoir le pilotage des contrats de ville »**

encore d'y participer. Les régies de quartiers et les centres sociaux (soit les structures de l'éducation populaire) donnent à voir de belles réussites.

Enfin, c'est toute la méthodologie de pilotage du contrat de ville qui devrait être revue. Intégrons un volet « cohésion sociale et territoriale » à nos CRTE et finissons-en avec les appels à projet... Donnons de la visibilité aux porteurs de projet ! Je rêve d'une délégation des crédits spécifiques de la politique de la ville aux intercommunalités au bénéfice d'une plus grande agilité et d'une plus grande adaptation aux enjeux de nos territoires prioritaires ! ●

ANNE TERLEZ

### → 3 priorités dans la feuille de route d'Intercommunalités de France :

- Lancer une nouvelle méthode de travail entre l'État, les territoires et les acteurs associatifs
- Permettre l'émancipation par les mobilités et l'emploi
- Permettre l'épanouissement par le cadre de vie et le capital social.

Retrouvez le détail de nos propositions sur notre site [intercommunalites.fr](http://intercommunalites.fr)



SANDRINE DE-BORAS

*Docteur en Économie des Transports,  
Responsable Innovation, Transdev*



THIBAUT ISAMBOURG

*Doctorant en socioéconomie urbaine  
et mobilité, Laboratoire Aménagement  
Économie Transports / Transdev*

## « La mobilité est un élément indissociable du parcours de vie »

Sandrine De-Boras et Thibault Isambourg évoquent l'importance de traiter les questions de mobilité dans une logique transversale qui prenne en compte le parcours de vie des habitants!

### COMMENT DÉVELOPPER LES MOBILITÉS DÉCARBONÉES DANS LES QUARTIERS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE ?

**THI :** Si la mobilité est moins carbonée dans ces quartiers, y développer les alternatives à l'autosolisme, coûteux ou souvent contraint, peut contribuer à répondre à l'impératif social. Pour autant, cela nécessite d'identifier les contraintes auxquelles sont confrontés les habitants, dont nous avons une connaissance très lacunaire. Il s'agit de contraintes liées à l'éducation à la mobilité, à la desserte insuffisante des lieux d'emploi, au repérage dans l'espace, à l'utilisation du numérique, ou encore de contraintes économiques. Le but de ma thèse est d'apporter de nouvelles connaissances sur le sujet, préalable à des politiques efficaces, en tenant compte du fait que les quartiers prioritaires recouvrent des réalités très diverses, car il s'agit aussi bien de grands ensembles que de quartiers d'habitat dans les villes moyennes, une partie importante des Outre-mer ou encore le bassin minier du Nord.

### COMMENT RÉSOUDRE LA QUESTION DES PREMIERS ET DERNIERS KILOMÈTRES AFIN DE PERMETTRE AUX HABITANTS DES QUARTIERS POPULAIRES DE REJOINDRE LES CENTRES-VILLES OU LES ZONES D'EMPLOI ?

**SD-B :** L'enjeu est important car la mobilité peut devenir rapidement une entrave lorsqu'elle fait défaut. La réponse n'est pas unique. Les transports collectifs en sont une, ils maillent de plus en plus les quartiers de la politique de la ville. Mais ils ne sont pas toujours adaptés, il y a parfois un problème d'adéquation aux besoins des usagers.

C'est pourquoi nous menons des expérimentations : par exemple à Lens avec Artois Mobilités et le réseau TADAO, dans la cadre du Laboratoire d'expérimentation des mobilités LEMON®, nous avons recueilli les besoins et les attentes des habitants de trois quartiers prioritaires en allant à leur rencontre et les avons ensuite fait réagir à des pistes de solutions pour proposer des services appropriés. Le diagnostic a été partagé avec les différents acteurs de la mobilité, de l'emploi, de l'action sociale et les habitants. Un forum emploi-mobilité a été organisé pour promouvoir les solutions de mobilité du territoire, délivrer une information personnalisée et lever certains freins à l'emploi liés à la mobilité. La desserte d'une zone d'activité en transports collectifs n'est pas toujours adaptée, notamment l'amplitude horaire pour des postes en horaires décalés. Dans ces cas-là, il faut proposer des solutions complémentaires, par exemple du transport à la demande sur la zone, avec des moyens plus légers que l'on peut adapter en termes d'horaires. On peut aussi envisager les mobilités actives comme le vélo ou la voiture partagée. Les solutions de déplacement ne suffisent pas. L'usage de ces solutions suppose un accompagnement pour les faire connaître aux usagers potentiels, qu'il s'agisse des publics des quartiers populaires ou aux autres habitants qui rencontrent des difficultés de déplacement.

« Des réalités très diverses selon les quartiers »

### QUELS LEVIERS IDENTIFIEZ-VOUS POUR UNE APPROCHE PLUS TRANSVERSALE DES ENJEUX DE MOBILITÉ ET UNE MEILLEURE COORDINATION ENTRE ACTEURS ?

**SD-B :** L'idée est d'envisager la mobilité comme un élément indissociable du parcours de vie : recherche d'emploi, accès à la formation, accès aux soins, aux loisirs, etc. Une diversité de solutions existe, bien que des progrès restent à accomplir. Mener à bien ces projets nécessite la coordination et le dialogue entre les acteurs de la mobilité, les acteurs de l'emploi, les acteurs de l'insertion, les collectivités pour construire des solutions ensemble, telles que des plateformes de mobilité qui permettent d'orienter les personnes pour lever les freins d'accès à l'emploi liés à la mobilité. Il faudrait aussi associer les acteurs culturels, de la santé, de l'urbanisme pour une approche transversale. Enfin, cette approche partenariale et transversale nécessite de se placer à la bonne échelle d'intervention. La loi d'orientation des mobilités (LOM) pose les bases de cette démarche de coopération à l'échelle des bassins de mobilité avec le comité des partenaires notamment. Elle a aussi introduit les plans « mobilité solidaire » portés par les régions, qui doivent associer les acteurs de l'action sociale et de l'emploi. Ce sont des outils à disposition dont il faut se saisir pour partager les constats, les diagnostics, et imaginer des solutions adaptées aux besoins locaux. ●

PROPOS RECUEILLIS  
PAR SÉBASTIEN BAYETTE

1 Voir l'étude de France urbaine, Intercommunalités de France, Transdev : « Quartiers populaires et politiques de mobilités : enjeux et retours d'expériences locales », 2021.

# DÉMARCHES PARTICIPATIVES DANS LES QUARTIERS PRIORITAIRES : ÉTAT DES LIEUX

À LA VEILLE DU RENOUELEMENT DES CONTRATS DE VILLE, L'AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES (ANCT) DRESSE UN ÉTAT DES LIEUX DES DÉMARCHES PARTICIPATIVES À L'ŒUVRE DANS LES QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE (QPV).

**L**a loi de 2014 est venue consacrer le principe de coconstruction de la politique de la ville, en rendant obligatoire la participation des habitants et en reconnaissant ainsi leur pouvoir d'agir au sein de la gouvernance des contrats de ville.

Les conseils citoyens constituent le cadre de cette participation, la loi leur confère un caractère obligatoire. 1 034 conseils citoyens ont été recensés au 1<sup>er</sup> janvier 2023 et 72 % sont considérés en activité mais, selon l'ANCT, les délais de mise en place des contrats de ville en 2014-2015 n'ont pas permis une réelle association des habitants à la définition des priorités de ces contrats. Au sein des instances de pilotage, 38 % des conseils citoyens sont simplement informés des décisions qui sont prises, 48 % sont consultés pour avis et, seulement 15 % coconstruisent les décisions.

Concernant la composition des conseils citoyens, la méthode du tirage au sort a été prévue par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. En pratique, cette approche a été complexe à mettre en œuvre. D'après une enquête de l'Observatoire national de la politique de la ville en 2016, **environ un tiers des conseils citoyens ont été constitués par un tirage au sort complété par un appel à volontaires**. Le volontariat demeure une garantie de l'intérêt et de la mobilisation des participants dans la durée. La représentativité des citoyens reste complexe à atteindre. Les jeunes, les personnes en difficulté sociale, notamment, sont peu intégrées dans ces démarches. Le tirage au sort à partir de fichiers administratifs peut favoriser la diversité des profils. **Il reste néanmoins souhaitable que ces membres soient accompagnés par un groupe de participants volontaires qui ont l'expérience des mécanismes de coconstruction.**

## Expertise d'usage

D'autres formes de participation se sont développées. Les fonds de participation des habitants (FPH) permettent de financer des projets ponctuels contribuant au renforcement du lien social dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. L'expérimentation des Tables de quartier vise à encourager la mobilisation des habitants autour des questions qu'ils jugent importantes et à favoriser la coordination interassociative à l'échelle locale. La participation est également au cœur de l'action des centres sociaux, d'ATD Quart-Monde, des MJC, etc.

Le rapport invite à conforter ces démarches en s'appuyant sur l'expérience acquise : *« Les habitants des quartiers prioritaires participent activement à la vie de leur quartier, forts de leur expertise d'usage,*

*reconnue par la loi, et de leur investissement dans ces expériences. »* Les recommandations de l'Agence visent surtout à inciter élus et techniciens à « faire avec les habitants » plutôt que de « faire pour ». La reconnaissance mutuelle est l'un des principaux freins au développement de la participation. **Le rapport propose des formations communes à la coconstruction associant acteurs institutionnels et habitants.** Viennent ensuite les recommandations aux communes et intercommunalités en faveur d'un portage politique de la participation qui conditionne la volonté de garantir les moyens nécessaires, d'outiller les parties prenantes... Enfin l'évaluation de la coconstruction permet de valoriser ces démarches, mais aussi de partager avec les habitants qui ne s'y impliquent pas. ●

SÉBASTIEN BAYETTE



©iStock



© Terra

# INTÉGRER LES ENJEUX DE SANTÉ-ENVIRONNEMENT EN AMONT DES PROJETS DE RENOUVELLEMENT URBAIN

LES CRISES SANITAIRE ET ÉCOLOGIQUE ONT MIS EN ÉVIDENCE, S'IL LE FALLAIT, L'INTERDÉPENDANCE ENTRE SANTÉ HUMAINE ET ENVIRONNEMENTALE. COMMENT INTÉGRER CES ENJEUX DE COHÉSION POUR QUE LES QUARTIERS PRIORITAIRES FAVORISENT UN BON ÉTAT DE SANTÉ GLOBALE ?

La notion de santé globale s'illustre par l'imbrication d'un ensemble de déterminants de santé, qui sont autant de facteurs venant impacter l'état de santé des individus. Taux de pauvreté supérieur, prépondérance d'affections longue durée, exposition accrue aux nuisances environnementales : **les habitants des quartiers prioritaires « cumulent » plus fortement les inégalités sociales, économiques, environnementales.**

## Prise en compte des déterminants de santé

L'objectif poursuivi par **Urbanisme favorable à la santé** (UFS) est de minimiser les impacts négatifs, réduire les facteurs de risques, et maximiser les impacts positifs : « *La planification peut agir favorablement sur les déterminants de santé* » (Geneviève Bretagne, Agence d'urbanisme et d'aménagement de Toulouse). D'où l'importance d'intégrer la santé-environnement dans les documents d'urbanisme, les plans de mobilité, les contrats locaux de santé. L'OMS définit **l'évaluation d'impact en santé** (EIS) comme « *une combinaison de procédures, de méthodes et d'outils par lesquels une politique, un programme ou une stratégie peuvent être évalués selon leurs effets*

*potentiels sur la santé de la population et selon la dissémination de ces effets sur la population* » (Consensus de Göteborg, 1999). L'EIS vise la prise en compte des déterminants de santé et les réductions des inégalités sociales et environnementales en santé. En France, ces démarches se développent depuis 2010, notamment pour des projets d'aménagement urbain et de transports en commun. Elle propose un parcours systémique, de la faisabilité de l'évaluation jusqu'à la formulation de recommandations, en passant par la collecte de données, l'estimation des impacts, etc.

**Les projets de renouvellement urbain peuvent également constituer l'occasion d'aller vers davantage d'appropriation et d'autonomie dans le rapport des habitants à leur santé (globale).** C'est d'ailleurs un aspect essentiel de la démarche des « Quartiers fertiles » portée par l'ANRU. Centrée sur la thématique de l'alimentation, « Quartiers fertiles » associe plusieurs priorités : souveraineté alimentaire, renaturation en ville, maintien de la biodiversité. Elle vise une approche multifonctionnelle des projets (production, transformation, distribution) et considère que « *le développement d'une agriculture urbaine a une vocation alimentaire mais aussi de création*

*d'emplois, de retour à l'activité (...) pour une association de la production et de la consommation* » (Nicolas Le Roux, ANRU).

## « Une surexposition aux nuisances environnementales »

Au-delà du périmètre des quartiers prioritaires, plusieurs voies d'action sont identifiées pour renforcer l'intégration de la santé-environnement au sein des dynamiques intercommunales : soutenir la collecte et le suivi des données, réinvestir massivement dans la prévention et agir dès le plus jeune âge, travailler la résonance des politiques contractuelles (contrats locaux de santé, contrats de relance et de transition écologique, plans climat-air énergie, plans alimentaires territoriaux) à l'échelle du bassin de vie. ●

MARIE MORVAN



## RETOUR D'EXPÉRIENCE

# UNE FABRIQUE PROSPECTIVE POUR RENFORCER L'ACCESSIBILITÉ À UNE ALIMENTATION DURABLE ET DE QUALITÉ POUR TOUS

DANS LE CADRE D'UNE FABRIQUE PROSPECTIVE DE L'ANCT, LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION GRANDANGOULÊME (CHARENTE) ET L'EPT DE PLAINE COMMUNE (SEINE-SAINT-DENIS) ONT ÉTÉ ACCOMPAGNÉS DANS L'IDENTIFICATION DE PISTES D'ACTION POUR RENFORCER L'ACCESSIBILITÉ À UNE ALIMENTATION DURABLE ET DE QUALITÉ POUR TOUS.

**E**n 2021, entre 3,2 et 3,5 millions de Français ont eu recours à l'aide alimentaire pour se nourrir. À la croisée des politiques d'alimentation et de santé publique, l'enjeu de l'accessibilité à une alimentation saine et de qualité se pose tout particulièrement dans les quartiers prioritaires. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une compétence à part entière pour les collectivités, de nombreuses initiatives se développent dans les territoires pour faire de l'alimentation saine et durable un objectif de politique publique. La construction d'une politique alimentaire inclusive constitue toutefois un défi de taille pour les intercommunalités qui se saisissent de cet enjeu de transition.

Afin de développer cet axe, GrandAngoulême et Plaine Commune ont candidaté à une Fabrique Prospective de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT). Aux côtés de deux autres territoires volontaires, les deux intercommunalités ont ainsi été accompagnées pendant un an dans l'identification de pistes d'action pour renforcer l'accessibilité physique, sociale et financière à une alimentation durable et de qualité pour tous. Au GrandAngoulême, la Fabrique prospective portait sur le quartier de Basseau - Grande Garenne, qui compte plus de 3000 habitants et un taux de pauvreté dépassant les 57 %. À Plaine Commune, c'est le quartier du Vieux Saint-Ouen (2884 habitants et un taux de pauvreté de 38,8 %) qui a été retenu.

Pour Plaine Commune, la diversification, ainsi que la revalorisation de l'offre alimentaire constituent un axe prioritaire. À ce titre la Fabrique Prospective a permis d'identifier deux projets, qui pourront être mis en œuvre par la commune de Saint-Ouen : le développement d'un commerce coopératif ainsi que la réhabilitation du marché du Vieux Saint-Ouen. La ville porte également un projet de création d'une halle gourmande pour lequel la Fabrique a permis d'appuyer la nécessité de disposer d'une offre à destination des habitants du quartier. Le dernier axe identifié porte sur la création d'un lieu commun de stockage et de distribution en appui aux associations de l'aide alimentaire.

## Comité local de l'alimentation

La démarche du GrandAngoulême s'inscrit dans le cadre d'un PAAT (Projet Agricole et Alimentaire Territorial) « Semences de résilience. » Afin de renforcer la mobilisation des acteurs territoriaux de l'alimentation et de favoriser une meilleure coordination de la démarche, GrandAngoulême prévoit la création d'un comité local de l'alimentation. Grâce à une épicerie

sociale déjà présente sur le quartier de Basseau - Grand Garenne, GrandAngoulême espère élargir son offre de produits de qualité et développer ce modèle sur le territoire, afin de créer un véritable réseau.

Tout comme Plaine Commune, GrandAngoulême a pour ambition de renforcer l'inclusion des habitants dans la conception de sa politique de transition. L'intercommunalité souhaite renforcer l'accès pour tous à des produits locaux et de qualité, au travers de la structuration de l'offre par un projet de Marché d'Intérêt Local mais également en diversifiant les approvisionnements de l'épicerie sociale et en développant le vrac.

À plus long terme, les deux intercommunalités mènent également une réflexion sur la mise en œuvre d'une sécurité sociale de l'alimentation. ●

ANAËLLE CONTREPOIS



Communauté d'agglomération GrandAngoulême (Charente) et l'EPT de Plaine Commune (Seine-Saint-Denis)



©iStock

## LE RESCRIT PRÉFECTORAL : FAQ DE LA DGCL

LA POSSIBILITÉ D'UNE DEMANDE DE PRISE DE POSITION FORMELLE, OU « RESCRIT PRÉFECTORAL », RESTE MÉCONNUE DES COLLECTIVITÉS SELON UN RÉCENT RAPPORT DU SÉNAT. LA DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES (DGCL) A PRÉPARÉ UNE FOIRE AUX QUESTIONS POUR EN DÉTAILLER LES ENJEUX ET LA PROCÉDURE, QU'INTERCOMMUNALITÉS PROPOSE À SES LECTEURS.

### 1. Qu'est-ce que la demande de prise de position formelle ?

La demande de prise de position formelle, aussi appelée « rescrit », est un moyen par lequel les collectivités territoriales, leurs groupements ainsi que leurs établissements publics peuvent solliciter du représentant de l'État une prise de position formelle sur une question de droit portant sur un projet d'acte, avant qu'il ne soit adopté.

Cet instrument juridique est l'un des outils de conseil et d'appui des préfetures au profit des collectivités territoriales, de leurs groupements ainsi que de leurs établissements publics. Le dispositif ne s'applique pas aux situations de demandes simples et habituelles de consultations juridiques. Il s'applique aux cas de prise de décisions techniquement complexes sur le plan du

*« Prévenir le risque de déférer l'acte »*

droit, qui justifient d'obtenir une position circonstanciée sur l'interprétation d'une norme législative ou réglementaire, y compris nouvelle. Cet instrument permet de prévenir le risque de déférer l'acte, objet de la demande de prise de position formelle.

### 2. Pourquoi ce dispositif a-t-il été créé ?

L'objectif poursuivi est de fluidifier et de moderniser les relations entre les collectivités territoriales, leurs groupements ou leurs établissements publics et l'État. Il s'agit également d'encourager des projets et initiatives locales parfois complexes à mettre en œuvre, en garantissant préalablement aux acteurs locaux que leurs actions s'inscrivent dans le respect du cadre juridique applicable.

L'intérêt de la demande de prise de position formelle est de :

- prémunir la collectivité territoriale, le groupement ou l'établissement public d'un recours sur le point de droit soulevé si le préfet l'analyse favorablement (sauf changement de circonstances);
- permettre un contrôle plus rapide de l'acte au titre du contrôle de légalité grâce à l'analyse à laquelle les services de l'État auront procédé dans le cadre de la demande de position formelle;

→ accompagner les collectivités territoriales, leurs groupements ainsi que leurs établissements publics qui ne disposent pas de services juridiques et sont confrontés à des difficultés pour interpréter des dispositions législatives et réglementaires parfois complexes.

Toutefois, ce mécanisme ne saurait :

- restreindre les prérogatives du préfet prévues par l'article 72 de la Constitution. Le préfet conservera la faculté de saisir le juge d'un déféré préfectoral dans plusieurs hypothèses;
- porter atteinte au droit au recours par les tiers.

### 3. Quel est le cadre fixé par la loi ?

Les actes entrant dans le champ d'application de la prise de position formelle sont ceux susceptibles d'être déferés par le représentant de l'État au titre du contrôle de légalité, qu'ils soient ou non soumis à l'obligation de transmission.

La demande prend la forme d'une ou plusieurs questions précises portant sur la mise en œuvre d'une disposition législative ou réglementaire régissant l'exercice des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements ou de leurs établissements publics, ou les prérogatives dévolues à leur exécutif.

Le silence gardé par le représentant de l'État pendant trois mois vaut absence de prise de position formelle.

Si l'acte est conforme à la prise de position formelle, le représentant de l'État ne peut pas, au titre de la question de droit soulevée et sauf changement de circonstances, le déférer au tribunal administratif.

### 4. Quel doit être le contenu de la demande adressée à la préfecture ?

L'article R. 1116-2 du CGCT précise les formalités à respecter par les collectivités territoriales, leurs groupements ainsi que leurs établissements publics lorsqu'ils adressent une demande au représentant de l'État.

Cette demande doit être :

- écrite : elle est signée par le représentant compétent de la personne publique auteur de la demande;

- complète, elle comprend :
  - le projet d'acte;
  - l'exposé des circonstances de fait et de droit fondant le projet d'acte. Les circonstances de droit détaillent la mention de l'article législatif ou réglementaire sur lequel porte la demande;
  - toute information ou pièce utile. À défaut, la préfecture pourra demander des pièces complémentaires;
  - une ou plusieurs questions juridiques à trancher;
- précise :
  - elle comporte une ou plusieurs questions de droit en lien direct avec le projet d'acte;
  - elle ne saurait consister à demander si un acte est légal ou non, car une telle demande ne serait pas considérée comme précise.

## 5. Comment la préfecture doit-elle être saisie ?

La demande est déposée exclusivement auprès du préfet de région ou du préfet de département, pour les actes dont ils assurent respectivement le contrôle de légalité. À défaut de pouvoir être saisi, le sous-préfet pourra être informé des demandes de prise de position formelle adressées au préfet.

Le cadre législatif et réglementaire n'impose pas de modalités de saisine particulière. Plusieurs alternatives sont possibles dès lors qu'elles permettent d'apporter la preuve de la date de la réception de la demande par les services de la préfecture. Ainsi la demande peut être adressée :

- par saisine par voie électronique (SVE). Ce n'est toutefois pas une obligation, dès lors qu'il s'agit ici de relations entre deux administrations, qui ne sont donc pas soumises aux dispositions de l'article L. 112-8 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA);
- en recommandé avec accusé de réception.

En revanche, la télétransmission de la demande de prise de position formelle par l'application @CTES est exclue car cette application est dédiée au contrôle de légalité des actes.

## 6. Des compléments peuvent-ils être demandés par la préfecture ?

Si la demande est incomplète, le représentant de l'État invite son auteur à fournir les éléments complémentaires nécessaires. Aucun délai n'est prévu pour la transmission des pièces demandées.

Toutefois, conformément aux dispositions de l'article R. 1116-3 du CGCT, tant que les éléments complémentaires n'ont pas été communiqués, le délai de trois mois au terme duquel le silence gardé par le représentant de l'État vaut absence de position formelle ne commence pas à courir. L'absence de transmission de pièces complémentaires par la collectivité territoriale, le groupement ou l'établissement public retarde donc nécessairement l'instruction de sa demande.

## 7. Quelles sont les modalités de réponse à l'auteur de la demande ?

L'article R. 1116-3 du CGCT précise le point de départ du délai de trois mois au terme duquel le silence gardé par le représentant de l'État vaut absence de position formelle. Il est fixé à la date de réception de la demande ou de celle des éléments complémentaires demandés.

Lorsqu'une réponse est formulée, l'article R. 1116-4 du même code définit les modalités de transmission de la réponse de manière générique sans imposer de formalités particulières. Cette transmission doit, en revanche, être assurée de manière à pouvoir apporter la preuve qu'elle a bien été réceptionnée par l'entité à l'origine de la demande. Une position formelle doit être assortie d'éléments de réponse pour chacun des points soulevés.

« *Pas de modalités de saisine particulières* »

## 8. Comment s'effectue la transmission de l'acte concerné au contrôle de légalité ?

L'article R. 1116-5 du CGCT prévoit que la collectivité territoriale, le groupement ou l'établissement public joigne la prise de position formelle lors de la transmission de l'acte concerné au représentant de l'État au titre du contrôle de légalité. Cette formalité leur permet de se prévaloir d'un avis du préfet et, le cas échéant, de se prémunir d'un recours éventuel sur le point de droit déjà examiné. ●

**DIRECTION GÉNÉRALE DES  
COLLECTIVITÉS LOCALES, MARS 2023**

### → *Textes applicables :*

- article L. 1116-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), introduit par l'article 74 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique;
- articles R1116-1 à R1116-5 du CGCT créé par le décret n° 2020-634 du 25 mai 2020 portant application de l'article L. 1116-1.

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

# COMMUNES NOUVELLES ET INTERCOMMUNALITÉS : RETOURS DU TERRAIN

LE RAPPROCHEMENT DE COMMUNES EN COMMUNE NOUVELLE EST AVANT TOUT UN PROJET MUNICIPAL, MAIS IL A ÉGALEMENT VOCATION À ÊTRE PENSÉ DANS LE CADRE INTERCOMMUNAL ET PEUT CHANGER PLUSIEURS ÉQUILIBRES À CET ÉCHELON. 21 ADHÉRENTS D'INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE ONT FAIT PART DE LA FAÇON DONT LES COMMUNES NOUVELLES ONT MODIFIÉ LE RAPPORT ENTRE LES COMMUNES ET L'INTERCOMMUNALITÉ.

**P**armi les motivations à créer une commune nouvelle, on compte sans surprise des considérations principalement communales. Au-delà d'éventuels objectifs de nature historique ou politique, des questions relatives à la capacité d'action des communes ont été avancées. Dans les 21 territoires interrogés, il est fait état, par ordre d'importance, de la volonté dans les communes :

- de disposer de davantage de moyens financiers (16 réponses);
- de pouvoir réaliser des aménagements dans de meilleures conditions (12);
- de garantir ou améliorer les services publics (9);
- de réaliser des économies de fonctionnement (9).

Il est intéressant de prendre connaissance de raisons avancées par les communes de se constituer en communes nouvelles qui relèvent de l'intercommunalité ou du bloc communal dans son ensemble. 10 des 21 intercommunalités mentionnées le rapportent.

Ces raisons ayant trait à l'intercommunalité sont, pour les plus partagées :

- le souhait de peser dans les instances politiques de l'intercommunalité;

- la perspective de dégager des marges de manœuvre financières bénéfiques à l'ensemble du bloc communal, par exemple en matière de dotations.

D'autres raisons sont évoquées plus rarement :

- le projet de remplacer entièrement une intercommunalité préexistante par une commune nouvelle constituée de toutes ses communes membres (2 réponses) ou en partie une intercommunalité préexistante (1 réponse);
- la volonté, au stade du projet de commune nouvelle, d'exercer au niveau communal une compétence jusqu'alors exercée par l'intercommunalité (1 réponse).

## Communes nouvelles et exercice des compétences au sein du bloc local

Selon les élus et cadres qui ont témoigné de la situation dans leur intercommunalité, la création de la ou des communes nouvelles :

- a permis de dégager des moyens humains et financiers pour l'exercice des compétences uniquement à l'échelle de la commune nouvelle (14 réponses);

- n'a pas dégagé de moyens pour l'intercommunalité seule (aucune réponse faisant état du contraire);

- n'a dégagé de moyen ni pour l'une ni pour l'autre (7 réponses).

## « Peu de cas de restitutions de compétences »

De ces retours d'expérience, il semble que, même lorsque la commune nouvelle bénéficie de davantage de moyens que ce dont disposaient les communes historiques, ceci ne suffise pas à décider de restitutions de compétences. Une telle situation n'est avancée dans les faits que par deux intercommunalités répondantes, qui mentionnent la petite enfance, les équipements culturels et sportifs, les bâtiments scolaires et la culture. Les communes nouvelles peuvent apparaître comme trop petites pour qu'un retour de compétence puisse être envisagé.

Les moyens supplémentaires permis par la commune nouvelle seraient donc avant tout utiles à l'exercice des compétences communales.



© IStock / Getty Images

## Communes nouvelles dans la gouvernance intercommunale

L'intercommunalité fonctionnant de façon fédérale avec ses communes membres, la fusion de celles-ci en communes nouvelles peut entraîner de nouveaux rapports de forces ou, au minimum, un réajustement des choix effectués jusqu'alors en matière de gouvernance politique.

Les 21 intercommunalités du panel sont partagées sur la question de savoir si les communes nouvelles ont permis une meilleure représentation des communes au sein du conseil communautaire : non pour 11, oui pour 8.

Lorsque la représentation des communes s'est trouvée améliorée, c'est avant tout parce que le nombre de sièges correspond mieux aux populations des communes (6 réponses).

Toujours au sein des conseils, la création des communes nouvelles a facilité l'accès des femmes au mandat intercommunal pour une minorité de nos 21 témoins (5 réponses).

Au niveau de l'exécutif intercommunal, une majorité estime que la représentation des communes ne s'est pas trouvée améliorée après la création des communes nouvelles (14 réponses sur 21). Pour les 6 répondants faisant état d'une meilleure représentation, cela tient au fait que les maires ont dorénavant plus de facilité à s'exprimer au sein de la conférence des maires (4 réponses) ou dans la possibilité de faire représenter chaque commune au sein du bureau (3 réponses).

De façon générale, il apparaît que la répartition des rôles entre le conseil, les commissions, le président, le bureau et, éventuellement, la conférence des maires n'a été que rarement revue du fait de la création de la commune nouvelle (2 réponses en ce sens).

Plus répandue est la prise en compte des communes déléguées. Bien que n'adhérant pas à l'intercommunalité au sens strict, elles trouvent une place dans la gouvernance de 10 des 18 intercommunalités répondantes qui comptent des communes déléguées.

## « Les communes déléguées peuvent trouver leur place dans la gouvernance intercommunale »

L'implication des communes prend différentes formes :

- les maires délégués peuvent être systématiquement invités à la Conférence des maires (4 réponses);
- les maires délégués ont parfois un rôle au sein du bureau (3 réponses);
- ils peuvent aussi participer aux travaux grâce à l'ouverture des commissions intercommunales aux conseillers municipaux non élus communautaires (3 réponses).

A contrario, un certain nombre de répondants (7) rapportent que le souhait était explicitement de ne pas représenter les communes déléguées au sein de l'intercommunalité. ●

SIMON MAUROUX

# RELATIONS ENTRE INTERCOMMUNALITÉS ET COMMUNES NOUVELLES : COMPÉTENCES ET GOUVERNANCE

CRÉÉES PAR LA LOI DE RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DE 2010 AVANT PLUSIEURS ÉVOLUTIONS ENTRE 2012 (LOI PÉLISSARD-SUEUR) ET 2019 (LOI GATEL), LES COMMUNES NOUVELLES RASSEMBLENT DES COMMUNES QUI SONT PAR DÉFINITION MEMBRES D'INTERCOMMUNALITÉS LORS DE LEUR CONSTITUTION. LA RÉORGANISATION DU MAILLAGE COMMUNAL QU'ELLES ENTRAÎNENT A DONC NÉCESSAIREMENT DES EFFETS POUR L'ENSEMBLE DU BLOC LOCAL.

## QUELLES SONT LES COMPÉTENCES EXERCÉES PAR UNE COMMUNE NOUVELLE QUAND ELLE EST RATTACHÉE À SA NOUVELLE INTERCOMMUNALITÉ ?

Au moment où elle devient membre de sa nouvelle intercommunalité de rattachement, la commune nouvelle opère les éventuels transferts ou reprises de compétences conformément aux statuts de cette dernière. En d'autres termes, il n'est pas prévu de période transitoire ou d'harmonisation des compétences exercées par l'intercommunalité en vue de l'adhésion d'une commune nouvelle dont tout ou partie des communes historiques adhéraient auparavant à d'autres intercommunalités.

Les mouvements de compétences au sein du bloc communal donnent lieu à des transferts d'agents, des évaluations des charges transférées et des mises à disposition des biens qui sont également à envisager dans cette hypothèse.

Des ajustements statutaires ou relevant de définitions d'intérêts communautaires peuvent être engagés en amont pour, au besoin, entrer en vigueur le jour du rattachement de la commune nouvelle.

## QUELLES SONT LES COMPÉTENCES EXERCÉES PAR UNE COMMUNE NOUVELLE CRÉÉE À LA PLACE D'UNE INTERCOMMUNALITÉ ?

Une commune nouvelle créée par l'ensemble des communes membres d'une intercommunalité exerce l'ensemble des compétences de celle-ci jusqu'à son adhésion à une nouvelle intercommunalité.

L'ensemble des biens, droits et obligations de l'intercommunalité et des communes fondatrices sont transférés à la commune nouvelle.

La commune nouvelle est substituée dans toutes les délibérations et dans tous les actes pris par la communauté et par les communes qui en étaient membres.

Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. Les

cocontractants sont informés de la substitution de personne morale par la commune nouvelle. La substitution de personne morale dans les contrats conclus par la communauté dissoute et les communes n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. En revanche, la commune nouvelle bénéficie du droit de résiliation unilatérale pour cause d'intérêt général.

L'ensemble des personnels de l'intercommunalité et des communes fondatrices de la commune nouvelle est réputé relever de cette dernière dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs.

La commune nouvelle est substituée à l'intercommunalité et aux communes dans les syndicats dont ils étaient membres.

**« L'ensemble des biens, droits et obligations de l'intercommunalité et des communes fondatrices sont transférés à la commune nouvelle »**

Si la commune nouvelle est créée sous le régime de la commune-communauté, cette situation perdure sans limitation de durée.

## QUELLE EST LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LES COMMUNES DÉLÉGUÉES, LA COMMUNE NOUVELLE ET L'INTERCOMMUNALITÉ ?

Une commune nouvelle peut conserver les communes fondatrices sous la forme de communes déléguées. Comme elles ne sont pas dotées de la personnalité morale, les communes déléguées ne bénéficient pas non plus de l'autonomie financière et leurs comptes sont retracés dans un état

spécial, qui n'est pas une annexe au budget de la commune.

**« La répartition des compétences est opérée en deux étapes, dont le pivot est la commune nouvelle »**

La répartition des rôles en interne entre la commune nouvelle et ses communes déléguées est ainsi sans influence sur la répartition des compétences entre la commune nouvelle et la communauté.

Schématiquement, la répartition des compétences est opérée en deux étapes, dont le pivot est la commune nouvelle : celle-ci transfère des compétences à la communauté et accorde une liberté de gestion aux élus des communes déléguées (maire délégué et le cas échéant le conseil de la commune déléguée) pour l'implantation, le programme d'aménagement et la gestion des équipements de proximité.

Il est à noter que les principes de spécialité et d'exclusivité ne s'appliquent qu'aux compétences transférées par la commune à la communauté. Ils ne sont pas applicables aux relations entre la commune et les communes déléguées, ces dernières n'ayant pas la personnalité morale.

Il en ressort également que l'exercice par une commune déléguée d'une compétence transférée par la commune nouvelle à l'intercommunalité s'analyse comme contraire au principe d'exclusivité, la commune déléguée ne bénéficiant pas de la personnalité morale.

## QUEL EST LE STATUT DE LA COMMUNE-COMMUNAUTÉ ?

Il s'agit d'une commune nouvelle créée en lieu et place d'une intercommunalité, pour laquelle le choix a été spécialement fait de correspondre à la fois à une commune et à une intercommunalité. La commune-communauté est donc soumise aux mêmes

obligations et dispose des mêmes prérogatives que ces deux échelons d'administration locale.

Ceci lui permet de ne pas adhérer à une intercommunalité, par dérogation au principe de rattachement des communes nouvelles constituées à partir de l'ensemble des communes membres d'une intercommunalité préexistante.

#### QUEL EST LE NOMBRE DE SIÈGES DE CONSEILLER COMMUNAUTAIRE ATTRIBUÉ À UNE COMMUNE NOUVELLE CRÉÉE EN COURS DE MANDAT ?

##### Si la commune nouvelle rassemble des communes toutes membres de la même intercommunalité

Elle bénéficie à sa création de l'addition du nombre de sièges de conseiller

communautaire qui étaient jusqu'alors attribués à chaque commune historique, même si cela ne correspond pas à son poids démographique. Il n'y a pas obligation au sens juridique de représenter les communes déléguées quand elles sont instituées à la place des communes fondatrices – seule la commune nouvelle adhérant à l'intercommunalité – mais cette disposition permet d'assurer la transition sur la mandature en cours.

Puis, en vue de la mandature suivante, la loi prévoit classiquement de définir le nombre et la répartition des sièges au sein des conseils communautaires l'année précédant les élections, pour tenir compte des évolutions de population ; à cette date, la représentation transitoire de la commune nouvelle prend fin et celle-ci est considérée sur le même plan que les autres communes.

##### Si la commune nouvelle rassemble des communes membres d'intercommunalités différentes

Sa création entraîne l'extension du périmètre de l'intercommunalité à laquelle elle se trouve finalement rattachée. Le nombre et la répartition des sièges de conseiller communautaire y sont alors nouvellement définis et la commune nouvelle est prise en compte au même titre que les autres communes, indépendamment des sièges dont disposait chaque commune constitutive.

Concernant l'intercommunalité dont le périmètre est réduit, les sièges qui avaient été attribués à la ou aux communes regroupées en commune nouvelle sont déduits du conseil communautaire, sans que soient répartis par ailleurs les autres sièges. ●

SIMON MAUROUX



© IStock / commune nouvelle de Dinan-Léhon

# LES RECOMMANDATIONS DE L'IGA POUR RELANCER LES COMMUNES NOUVELLES

ALORS QUE LA CRÉATION DE COMMUNES NOUVELLES CONNAÎT UN RALENTISSEMENT DEPUIS 2019, UNE MISSION CONFÉE À L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION (IGA) EN 2022 VISAIT À DRESSER LE BILAN DU DISPOSITIF ET À ÉCLAIRER SES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT. TOUT EN SOULIGNANT LA PERTINENCE DE L'OUTIL, LA MISSION RECOMMANDE DE L'ENVISAGER DANS UN CADRE PLUS GLOBAL D'ORGANISATION DU BLOC LOCAL.



© iStock

potentiel d'une incitation réglementaire ou fiscale pour redynamiser le processus. Selon eux, la priorité est de redéfinir la place respective de la commune et de l'intercommunalité. La réflexion sur les communes nouvelles devrait donc s'inscrire dans une réforme globale du bloc local.

La mission recommande ainsi de permettre aux territoires de définir l'organisation du bloc local en fonction de leurs spécificités, certaines communes ayant alors vocation à évoluer en communes nouvelles ou communes-communautés. La commune nouvelle renforcerait le rôle des communes dans la construction communautaire et l'exercice des compétences de proximité au niveau communal. La commune-communauté serait quant à elle un levier de rationalisation de l'action publique locale. Le cadre contractuel des contrats de relance et de transition écologique (CRTE), voire un régime dérogatoire, permettrait à l'État d'accompagner la création de communes nouvelles en tenant compte du contexte local, de l'ambition du projet et de son impact potentiel pour l'action publique. ●

SÉBASTIEN BAYETTE

**D**ans leur rapport remis en juillet dernier, « *Les communes nouvelles : un bilan décevant, des perspectives incertaines* », les deux inspecteurs Bruno Acar et Patrick Reix concluent à un impact très limité du dispositif. Entre 2010 et 2022, environ 2 500 communes se sont regroupées pour créer 787 communes nouvelles. Sur la période, le nombre de communes n'a baissé que de 5 % environ. Surtout, le phénomène est limité à certains espaces géographiques, notamment le Nord-Ouest. Par ailleurs, la création de communes nouvelles concerne assez peu les petites communes rurales.

**« La fusion de communes semble parachever un processus de mutualisation en cours »**

La commune nouvelle peine donc à s'inscrire dans le paysage institutionnel français et peu d'entre elles ont développé un projet de territoire. La fusion de communes semble parachever un processus de mutualisation en cours. Elle n'est pas une priorité des élus locaux, plus focalisés sur leur rapport à l'intercommunalité, d'autant que le rapport entre commune nouvelle et intercommunalité reste un impensé. La mission souligne néanmoins l'intérêt du dispositif des communes nouvelles « *qui donne aux élus la souplesse et la liberté pour faire évoluer l'organisation de leur territoire.* » Dans leur rapport, les inspecteurs relativisent l'attrait

**En chiffres**

**75 %**

des communes françaises ont moins de 1 000 habitants et 50 % moins de 500 habitants.

Moins de **5 %**

des communes se sont regroupées en communes nouvelles entre 2010 et 2022

**→ Création de communes nouvelles : quels leviers du côté des intercommunalités ?**

Le rapport de l'IGA relève que les intercommunalités se sont peu saisies des communes nouvelles. Y sont proposés des leviers qu'elles pourraient activer pour accompagner le processus :

- Identifier dans le projet de territoire les bassins de vie qui pourraient servir de cadre à la création de communes nouvelles sur un périmètre cohérent avec les territoires vécus par les populations
- Développer sur ces territoires les mutualisations de services et les partenariats qui sont souvent un préalable nécessaire à un rapprochement institutionnel
- Identifier les compétences de proximité qui pourraient être exercées au niveau de la commune nouvelle afin de permettre à l'intercommunalité de se recentrer sur les compétences stratégiques
- Mettre en place des modes de régulation financière favorables.



## TOUTE NOTRE EXPERTISE TERRITORIALE AU SERVICE DE VOTRE COLLECTIVITÉ

**La MNT vous accompagne dans la mise en place de la réforme de la protection sociale complémentaire avec :**

- › un livret de décryptage pour mieux comprendre la réforme,
- › un simulateur pour évaluer les impacts pour votre collectivité,
- › des webinaires pour partager les actualités de la réforme.

**ÊTRE UTILE EST UN BEAU MÉTIER**

**+ DE 100  
CONSEILLERS  
MNT SUR TOUT  
LE TERRITOIRE**

**Contactez  
votre conseiller MNT :  
0 980 980 210**  
(prix d'un appel local) du lundi  
au vendredi de 8h30 à 18h30

**Rendez-vous sur  
[reformepsc.mnt.fr](https://reformepsc.mnt.fr)**



**MNT**  
GROUPE **vyv**

RETOUR D'EXPÉRIENCE

# LA COMMUNE NOUVELLE, MARIAGE DE RAISON

GILLES SOULIER, PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE MAD-ET-MOSELLE, EST MAIRE D'ANCY-DORNOT (1540 HABITANTS), UNE COMMUNE NOUVELLE CONSTITUÉE DE DEUX COMMUNES (ANCY-SUR-MOSELLE, 1340 HABITANTS, ET DORNOT, 200 HABITANTS) FUSIONNÉES EN 2016. IL PLAIDE POUR UN NOUVEAU DISPOSITIF INCITATIF AFIN D'AIDER LES ÉLUS À FRANCHIR LE PAS DE LA FUSION AFIN DE REDONNER DES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT AUX COMMUNES RURALES.



Communauté de communes de Mad-et-Moselle (Moselle et Meurthe-et-Moselle)

Les deux communes de d'Ancy et Dornot avaient déjà été fusionnées une première fois au début du XIX<sup>e</sup> siècle, de 1810 à 1869. Depuis, des liens très forts avaient subsisté entre les deux communes. D'autres éléments plus conjoncturels ont favorisé la fusion récente, à la fois politiques et financiers. Comme le souligne Gilles Soulier, président de la communauté de communes de Mad-et-Moselle et maire d'Ancy-Dornot : « La fusion nous a évité la perte de 100 000 euros de dotation globale de fonctionnement (DGF) entre 2016 et 2018. De plus, les communes nouvelles récupèrent le FCTVA chaque trimestre, ce qui est un autre avantage. Enfin, la création d'une commune nouvelle ne passe pas inaperçue, cela nous permet d'être dans le radar des services de l'État. »

La commune nouvelle fait partie de la communauté de communes de Mad-et-Moselle, un territoire à dominante

très rurale qui compte 48 communes pour un peu moins de 20 000 habitants. Le territoire est à cheval sur les deux départements de la Moselle et de la Meurthe-et-Moselle. Gilles Soulier constate au sein de la communauté de communes un véritable émiettement communal. « C'est

*pourquoi j'incite les maires à réfléchir à leur avenir et à se regrouper. Certains regroupements tombent sous le sens sur le plan de la gestion, du développement de ces communes ».* Encore faut-il que des élus et habitants soient d'accord. Des projets de fusion ont été évoqués mais n'ont pas abouti sous le précé-

**« J'incite les maires à réfléchir à leur avenir et à se regrouper »**

dent mandat. 25 nouveaux maires ont été élus en 2020, logiquement leur priorité n'était pas de se regrouper. « Nous sommes en phase d'élaboration de documents structurants (PLU, pacte fiscal et financier de solidarité) qui mettent à jour une grande disparité de richesses entre communes. Finalement, la situation actuelle est très pénalisante pour beaucoup. Nous avons, par exemple une commune de 100 habitants qui bénéficie de l'implantation sur son territoire du dépôt de carburant Total Énergies du Grand-Est. Cette installation génère des recettes fiscales importantes alors que la commune a très peu de besoins. Cela amène des réflexions, que certains maires veulent approfondir. »

### Pour un nouveau dispositif incitatif

Mad-et-Moselle compte une autre commune nouvelle depuis 2019 : Rezonville-Vionville, située dans le département de la Moselle. « Le maire gère les affaires de la commune nouvelle et j'ai proposé à sa première adjointe une vice-présidence au sein du Conseil communautaire. » Sur le plan du fonctionnement de la communauté, les deux fusions n'ont pas un impact significatif sur la représentation en Conseil communautaire car il s'agit de communes faiblement peuplées. « Au prochain renouvellement, je ne sais pas si les communes déléguées subsisteront. Il faut laisser le temps. Ce que je peux dire, c'est que la fusion de communes ne bouleverse pas la vie des habitants. Dès que je rencontre les élus et parlementaires, je plaide pour les communes nouvelles. J'avais interpellé le président de la République au début de son premier mandat sur le sujet afin de relancer un dispositif incitatif pour les communes nouvelles. Certes, il faut plus qu'un avantage financier pour que les fusions fonctionnent bien, mais une incitation financière ou réglementaire peut être l'étincelle qui incite à franchir le pas. » ●



© Wikipedia-CC

SÉBASTIEN BAYETTE

# Territoire

## L'ÉCOLE DE PRODUCTION DU CHOLETAIS ET DES MAUGES, UN MODÈLE BASÉ SUR LE PARTENARIAT LOCAL

L'INSTITUT DE FORMATION TECHNIQUE DE L'OUEST (IFTO) FORME DES JEUNES DE 15 À 20 ANS AUX MÉTIERS DE LA CHAUDRONNERIE ET BIENTÔT DE LA MAROQUINERIE, AVEC DEUX NIVEAUX DE DIPLÔME : CAP ET BAC PRO. LA RÉUSSITE DE CE MODÈLE REPOSE SUR L'INVESTISSEMENT DES PARTENAIRES LOCAUX.

**S**i un consensus national est désormais partagé quant au besoin de réindustrialisation de notre pays, cette ambition achoppe toutefois sur une difficulté immédiate et concrète : les difficultés de recrutement de profils issus des filières professionnelles et techniques. L'IFTO, Institut de formation technique de l'Ouest, est une école de production offrant des formations dans le domaine de la chaudronnerie (et bientôt de la maroquinerie). Elle a ouvert ses portes en septembre 2021 à Cholet, dans le Maine-et-Loire et regroupe trois promotions d'une trentaine de jeunes chacune : 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> années de CAP et 1<sup>re</sup> année de bac pro.

### Faire pour apprendre

L'atelier occupe une place centrale dans la pédagogie, avec 60 % du temps de formation passé dans cet espace, espace au sein duquel les élèves produisent, mais aussi apprennent les consignes de sécurité. Les 40 % restants sont consacré à des enseignements théoriques : anglais, sport, français, histoire... L'apprentissage passe par la production de commandes spécifiques passées par les industriels auprès de l'école. La pédagogie consiste ici à « faire pour apprendre ». Les élèves débutent avec des commandes simples, puis les maîtres professionnels enregistrent des commandes plus complexes qui appellent une montée en compétences, par exemple le travail de l'acier de faible épaisseur, l'inox, l'aluminium... Les entreprises ont le même degré d'exigence lorsqu'elles travaillent avec l'IFTO qu'avec n'importe quel autre fournisseur. Les pièces lui sont vendues au prix de marché, afin de ne pas pénaliser les entreprises locales, et les recettes représentent un tiers du budget de l'école. Pour Laurent Spire, directeur de site de l'entreprise Mécatherm, « donner du travail à l'IFTO, c'est créer un bassin de compétences qui nourrit nos fournisseurs. Nous produisons ici, nous recrutons ici, donc nous

contribuons tous à former des personnels locaux compétents. ». Selon Antoine Beaussant, directeur de l'IFTO, les autres partenaires locaux déterminants pour l'école sont donc les régions, qui financent une partie de l'école, mais surtout les intercommunalités. L'IFTO est en effet soutenue financièrement par deux intercommunalités, du Choletais et des Mauges, par le biais de subventions et de la prise en charge des travaux de voirie. Elles interviennent également en matière d'information et d'orientation : en promouvant l'école dans leurs journaux et par le biais de leurs services d'orientation, les deux collectivités contribuent à sensibiliser les jeunes aux débouchés offerts par l'école. Chaque élève reçoit en moyenne cinq offres d'embauche à l'issue de sa formation.

### Intégration dans l'écosystème local

Les écoles de production sont auditées par leur fédération nationale, qui accorde le label, et l'Éducation nationale qui s'assure d'un socle d'enseignements uniformes. Sur le terrain, trois parties prenantes contribuent à façonner les écoles de production :

les entreprises, les jeunes et le territoire. Ce sont ces trois acteurs et leurs besoins qui déterminent, en coordination avec l'équipe enseignante, l'organisation pédagogique de la structure. La massification des écoles de production dépend donc de la poursuite de ce modèle souple qui fait son succès, mais aussi de son intégration harmonieuse dans l'écosystème de formation initiale. Pour qu'elles réussissent, les écoles doivent faire en sorte que, dès le collège, les adolescents aient connaissance de ce mode d'apprentissage et des métiers qu'il ouvrent. Or pour l'heure, les équipes éducatives ainsi que les familles connaissent mal le monde industriel en général, et les écoles de production en particulier.

Selon Patrick Carret, directeur général de la Fédération des écoles de production « Les territoires disposent souvent de lycées professionnels et de CFA, qui restent toutefois cantonnés majoritairement à des métiers artisanaux ou tertiaires. Les écoles de production offrent ici une solution encadrante, souple et « cousue main », qui répond à un vrai besoin des territoires industriels. » ●

LUCAS CHEVRIER



© IStock



## QUELLES SONT VOS OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE PRÉVOYANCE ET FRAIS DE SANTÉ ?

Votre expert en protection sociale  
complémentaire vous répond

---

ENSEMBLE PROTÉGEONS LA SANTÉ  
ET LES REVENUS DE VOS AGENTS

Partenaire  
de plus de  
2 600 collectivités  
territoriales

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