

Réflexion sur les compétences des collectivités

Conformément à l'objet du Codepa et en bonne articulation avec les autres modalités possibles de dialogue entre le porteur du SCoT et les habitants du Pays d'Auray, le Codepa a été saisi pour prendre une part essentielle dans la construction des évolutions du SCoT.

Ce document rend compte d'une réflexion spécifique sur la répartition des compétences des collectivités afin de donner le point de vue de la société civile quant à la structuration d'une stratégie qui incombe aux élus, quant à la raréfaction du foncier.

Contexte

La convention citoyenne de 2019 inscrit comme objectif : "Lutter contre l'artificialisation des sols et l'étalement urbain" avec comme proposition : " Définir une enveloppe restrictive du nombre d'hectares maximum pouvant être artificialisés". Cette proposition, reprise dans la loi climat et résilience du 22 août 2021, fixe l'objectif d'atteindre le « zéro artificialisation nette des sols » (ZAN) en 2050, avec un objectif intermédiaire de réduction de moitié de la consommation d'ENAF (espaces naturels, agricoles et forestiers) dans les dix prochaines années (2021-2031). Cette trajectoire progressive doit être déclinée territorialement dans les documents de planification et d'urbanisme.

Du cadrage imposé par la loi, se décline le calendrier (Le décret n°2023-1097 du 27 novembre relatif à la mise en œuvre de la territorialisation) des objectifs de gestion économe de l'espace et de lutte contre l'artificialisation des sols de mise en œuvre suivant :

- intégration de la mise en œuvre dans le SRADDET
- mise en compatibilité des SCOT

Il est indispensable d'avoir à l'esprit que le ZAN n'est pas simplement une lutte contre l'artificialisation, mais également une valorisation des zones déjà artificialisées pour répondre aux besoins des habitants du territoire.

Dans ce contexte de révision du SCOT et de la limitation du foncier, le Codepa, à l'instar des élus, donne dans ce document, son avis sur la mise en œuvre des compétences entre l'intercommunalité et les communes qui la composent.

Enjeux

Pour affronter les challenges du territoire, assurer son développement et répondre aux attentes des habitants, le Pays d'Auray et les communes qui le composent doivent continuer de s'adapter et d'innover.

Revisiter le partage de compétences entre les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les communes est un enjeu central pour relever les défis.

Encore plus aujourd'hui, améliorer l'efficacité de l'action publique locale en mutualisant les ressources et en optimisant la gestion des services est une obligation pour répondre aux attentes des usagers : des logements, des services, du travail, des équipements culturels, sportifs et de loisirs, un cadre de vie.

Plusieurs lois ont défini et précisé les compétences des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et des communes en France.

Ces lois, parmi d'autres, ont structuré le paysage de l'intercommunalité en France, en clarifiant les compétences respectives des communes et des EPCI, et en visant à améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action publique locale.

Il convient de noter que les compétences sont assorties de la notion d'exclusivité, à savoir que si une collectivité choisit d'exercer une compétence, elle entraîne le transfert des biens, équipements et services publics nécessaires à son exercice ainsi que de l'ensemble des droits et obligations qui y sont attachés. Une répartition des compétences existe déjà, soit parce que les compétences de l'intercommunalité sont définies par la loi, soit parce qu'elles ont été transférées de manière optionnelle ou facultative. La question reste posée pour celles encore du ressort des communes.

Les principes de la loi doivent continuer de guider la réflexion visant à aller plus loin dans le partage des compétences ; ce partage vise à améliorer l'efficacité de l'action publique locale en mutualisant les ressources et en optimisant la gestion des services.

Tout d'abord, le partage de compétences permet de réaliser des économies d'échelle. En regroupant plusieurs communes, les collectivités disposent de moyens financiers et techniques plus importants que chaque commune prise individuellement. Cette mutualisation des ressources permet de réduire les coûts et d'améliorer la qualité des services offerts aux citoyens, tout en répondant à leurs aspirations.

Ensuite, le partage renforce la cohérence territoriale. Les projets d'aménagement et de développement économique, par exemple, nécessitent souvent une vision globale dépassant les frontières communales. Cela permet de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies à l'échelle de plusieurs communes, assurant ainsi une meilleure coordination et une harmonisation des actions sur le territoire. De plus, la coopération entre communes permet de pallier les disparités territoriales. Certaines communes, notamment les plus petites ou les moins favorisées, peuvent rencontrer des difficultés à assumer seules certaines compétences. En regroupant leur force, elles bénéficient d'un soutien et de ressources supplémentaires, garantissant une égalité d'accès aux services pour l'ensemble des habitants.

Enfin, le partage de compétences favorise l'innovation et la taille critique permettant d'investir dans des projets ambitieux et novateurs.

Cette poursuite du partage permettra de continuer à répondre aux défis de manière plus efficace et adaptée aux besoins des citoyens. Elle traduira la volonté politique forte de travailler au bénéfice de tous les habitants du territoire.

Approche

Gérer le territoire par projets pour optimiser les ressources, y compris la ressource foncière.

Le bassin de vie, notion de référence pour les personnes, et représentant une vraie définition du quotidien des habitants en lien avec leur périmètre de déplacement, est considéré par les membres du Codepa comme un périmètre non opérationnel pour répondre aux enjeux.

En effet cette notion, si elle permet d'identifier des périmètres géographiques de regroupement communal, risque de constituer une vision statique et mal adaptée à des problématiques particulières.

On pourra alors y substituer une notion plus agile et moins contraignante de zone d'intérêt commun (à territoire et thématique variable), qui est une partie du territoire concerné par un projet.

Sans passer par un transfert de compétences sensu stricto, l'intercommunalité et les communes, et / ou les communes entre elles peuvent passer par voie conventionnelle pour organiser le financement, mutualiser l'utilisation des ressources et la gestion des services. En d'autres termes, il convient que selon les thèmes, l'alternative ne soit pas tout intercommunalité ou tout commune.

Sous réserve que la cohérence générale de la pertinence de ces équipements et de leur localisation soit validée et accompagnée par l'EPCI (par exemple au travers de schémas thématiques territoriaux), des coopérations intercommunales pourraient voir le jour sous une forme juridique conventionnelle.

La convention offre la souplesse réglementaire et de gestion qui paraît adaptée à la création d'infrastructures consommatrices d'espaces, y compris d'ENAF. Ce mode de gestion peut s'avérer plus économe sur cette consommation, en mutualisant ces équipements sur des parties de territoire pertinentes eu égard à la thématique.

Ce type de contractualisation entre collectivité permet de définir le champ du partenariat, sur l'acquisition des terrains d'assiettes de l'activité, les bâtiments et infrastructures à y établir, le financement des travaux, le mode d'usage de l'infrastructure, les conditions d'entretien, de maintenance, de répartition des charges, éventuellement celles d'employés, les conditions de résiliation de la convention, les modes d'arbitrage... Il offre une souplesse tant organisationnelle que juridique, bien plus adaptée que les modes de fonctionnement institutionnels (SPL, SIVU, ...). Il ne rajoute pas une couche supplémentaire au "mille-feuille" administratif.

Par conventions, qui sont des instruments juridiques, les entités signataires formalisent et organisent la coopération entre elles. Elles optimisent ainsi l'utilisation des ressources et garantissent l'efficacité et la cohérence de l'action publique locale.

La gouvernance de ce mode de fonctionnement conventionnelle appelle à la clarification préalable des rôles attendus de l'intercommunalité, AQTA et des communes signataires. Les questions suivantes se posent : Faut-il éventuellement qu'AQTA ait un rôle de conciliation pour régler les conflits lors de l'exécution des conventions ? Faut-il donner à la Conférence des Maires un rôle de sages pour arbitrer des conflits avant de passer à un stade plus avancé en cas de non résolution via cette instance ? Ou par une commission mixte, qui regrouperait des élus et des membres de la société civile ?

Il est recommandé qu'un travail partagé sur la stratégie d'aménagement du territoire et sur la gouvernance soit réalisé au préalable et que le mode de gouvernance s'applique à toutes les conventions signées entre partenaires de l'EPCI.

Les coopérations

		AQTA	MAIRIE	Partagée (motivation)
Cycle de l'eau	Assainissement	X		
	Eau potable	X		
Déchèterie	Déchèterie	X		
Production d'énergie	Chaufferie bois	X	X	X (si le périmètre est intercommunal)
	Photovoltaïque	X	X	X (si le périmètre est intercommunal)
Mobilités actives	Pistes cyclables intra-communales			X (pour assurer la continuité et la cohérence de l'ensemble)
	Piste cyclables intercommunales	X		
	Transports en commun	X		
Petite enfance	Maison d'assistant maternel		X	X (si le périmètre est intercommunal)
	Multi-accueils		X	X (si le périmètre est intercommunal)
Education	Ecole		X	
	Collège	Départemental		
Santé	Groupement privé de professionnels		X	X (si le périmètre est intercommunal)
	Maison de santé communale		X	X (si le périmètre est intercommunal)
Sécurité	Police municipale		X	

	Gendarmerie, pompiers	Départemental		
Sports loisirs	Equipements culturels			X (pour mutualisation et financement)
	Salles de sport			X (pour mutualisation et financement)
	Aires de jeux		X	
	Complexes sportifs			X (pour mutualisation et financement)
Aire des gens du voyage		X		
Accueil de flux touristiques	Infrastructures publiques	X		
	Dev touristiques structurants	X		
	Dév touristiques locaux			X (continuité)
Activités économique s	ZA économiques	X		
	PA privés	X		
Habitat	Individuel		X	
	Collectif		X	
	Logement social			X (financement)
	BRS			X (financement)
	Réserve foncière			X (financement)

Un des enjeux principaux sur le territoire du Pays d'Auray est la disponibilité du foncier, en particulier pour le logement des actifs. Il convient donc de développer à l'échelon du territoire des politiques ambitieuses garantissant cette maîtrise de l'accès au logement. Les outils mis en œuvre par AQTA, en prenant de l'ampleur, sont des leviers importants pour contribuer à cette politique publique : AQTA Foncier, BRS, Intervention de l'EPF BZH, OFS, les OPAH, réflexions sur les meublés de tourisme, ...

Ce qui permet à l'échelon du territoire, de s'appuyer sur le poids dans la négociation que représente l'EPCI pour mener des politiques ambitieuses garantissant la mise à disposition des terrains et la réalisation des constructions nécessaires, dans des conditions économiques acceptables.

Il est également important de ne pas traiter uniquement de la consommation foncière liée aux infrastructures collectives. Sans méconnaître son importance stratégique sur le territoire, elle doit se conjuguer forcément avec le foncier destiné à l'habitation. Traiter l'un sans l'autre est un non-sens.

Conclusion

L'accélération du mode de fonctionnement de la société s'accommode mal des rigidités administratives. La polarisation systémique entre EPCI ou commune peut s'avérer un frein à des coopérations dont les échelles ne sont ni celle de la commune, ni celle des EPCI. Sans méconnaître le bien fondé des multiples avantages que constitue une mise en commun des ressources à l'échelon des EPCI, tout ne peut se retrouver de façon binaire soit à l'échelon de l'EPCI, soit à celui de la commune. Il convient, dans le contexte de sobriété foncière, de rechercher des optimisations qui, non seulement ne s'effectueront pas au détriment de l'échelon communal, mais permettront d'améliorer le niveau de service global des citoyens du territoire.

Il est donc essentiel, dans les choix d'organisation territoriale, de ne pas opposer les communes et les EPCI. Il convient d'assurer aux maires un véritable pouvoir, sachant que les maires rendent des comptes à leurs électeurs. Ils sont également responsables de leur gestion et sont parfois confrontés à des décisions contestées par leurs électeurs.

Le succès des maires et du territoire nécessite une solidarité intercommunale accrue au bénéfice des habitants.

Le développement des infrastructures collectives (équipements culturels, sportifs et de loisirs, zones d'activités, assainissement...) doit aller de pair avec une politique volontariste de logement des actifs, ce qui contribuera à une attractivité équilibrée, vecteur du « bien vivre ensemble ».