

ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE

Contribution de l'AdCF aux Assises des territoires ruraux

Janvier 2010



L'espace rural français se caractérise avant tout par une variété de situations géographiques, humaines et économiques. Le diagnostic proposé en ouverture des Assises des territoires ruraux souligne cette diversité en identifiant 3 types de ruralités :

- les campagnes périurbaines ;
- les territoires ruraux dynamiques ;
- les campagnes fragiles.

Des problématiques communes à l'ensemble de ces espaces existent. Cependant, cette diversité doit être sans cesse présente à l'esprit lorsque l'on évoque leur développement économique, le maintien des services à la population ou l'organisation territoriale. La combinaison des fonctions productives, résidentielles, récréatives s'opère de manière très variable. Il en découle des potentialités et des capacités de résistance à la crise qui, par exemple, ne peuvent permettre l'application d'un schéma unique d'appui au développement des zones rurales.

Aussi, les stratégies de développement et les politiques publiques doivent nécessairement s'ouvrir à une territorialisation croissante pour traiter les enjeux spécifiques à chaque secteur. Les communautés de communes ou d'agglomération, constituées pour partie ou exclusivement de communes rurales, sont naturellement le reflet de cette diversité. Elles présentent des points communs prises dans leur ensemble, mais en détaillant leur situation, les différents types d'espaces évoqués (périurbain, territoires dynamiques, campagnes fragiles) se retrouvent. Leurs particularités méritent d'être observées notamment concernant leurs périmètres, leur gouvernance et leurs compétences¹.

La communauté de communes : un recours de plus en plus fréquent

Le maillage des 2 159 communautés développées tissé ces vingt dernières années en zone rurale constitue un prolongement des initiatives communales pour porter des investissements, proposer des services indispensables à l'attractivité des territoires, au maintien ou à l'accueil des populations. Si, dans certains cas, leur assise territoriale et/ou financière peut limiter des logiques de mutualisation indispensables pour relayer les communes, il n'est plus aujourd'hui question de remettre en cause le bien fondé de l'intercommunalité à fiscalité propre. Ainsi, et les groupes de travail nationaux des Assises s'en sont fait largement l'écho, les communautés sont invitées à se renforcer pour assurer la maîtrise d'ouvrage de projets touchant les services et le développement économique. Le projet de réforme des collectivités territoriales en discussion au Sénat dans sa partie consacrée au bloc local retient ce même objectif.

Les demandes des administrés incitent également à des interventions renforcées des communautés sur de multiples plans : services publics environnementaux, petite enfance, personnes âgées, santé, maison de services aux publics, ...

Le recours aux communautés se traduit par un nombre de compétences exercées en pleine expansion (passage de 5 à 7 compétences exercées en moyenne sur 3 ans en secteur rural). Cette progression soulève cependant des questions de moyens financiers et de capacité de portage. Avant même la réforme de la taxe professionnelle entérinée par la loi de finances pour 2010 qui va profondément modifier les recettes des communautés, il était constaté une distorsion croissante entre les ressources financières disponibles et les charges supportées.

Tant sur le plan financier qu'institutionnel, compte tenu du recours croissant aux communautés, il convient de faciliter les dispositions de mutualisation de moyens des communautés et d'accroître leur efficacité. Aussi, l'AdCF est favorable aux propositions qui interviendront au cours du débat sur la réforme territoriale qui contribueront à :

- faciliter les transferts de compétences aux communautés, tout en préservant le socle communal ;

¹ « Portrait des intercommunalités rurales : périmètres, compétences et actions », Décembre 2009, AdCF

- faciliter les évolutions de périmètres communautaires visant à se rapprocher des bassins de vie ;
- progresser, sur la base du volontariat, dans la mutualisation des moyens humains, matériels et financiers ;
- améliorer la gouvernance des communautés en renforçant le lien entre les élus communautaires et les administrés.

Au-delà de la réforme territoriale et aux regards des échanges ouverts lors des Assises des territoires ruraux, l'AdCF structure ses propositions au regard des trois chantiers ouverts au plan national.

I. Développer les activités économiques et valoriser les atouts des territoires

Appel à projets et aménagement du territoire

Les appels à projets intervenant pour partie ou totalement sur le champ économique, de type PER ou Leader, sont très attendus par les territoires (nombreuses candidatures). Ils procurent des appoints de subventions pour boucler des plans de financement pour des projets souvent engagés et pas nécessairement reliés à une stratégie de développement locale. Parallèlement, les nombreuses contributions versées aux débats des Assises ont souligné l'importance de l'ingénierie dans les projets de développement local et tout particulièrement sur le champ économique.

Aussi, il est proposé :

Piste 1 – De prévoir un soutien à l'ingénierie territoriale financé pour partie par l'Etat dans tous les appels à projets qu'il lance (exemple : 2^{ème} vague de l'appel à projets Pôles d'Excellence Rurale - 2010).

Il est difficile d'envisager que le lancement d'appels à projets sur ces thématiques suffise à répondre à l'ensemble des enjeux d'aménagement du territoire. Aussi, la contractualisation pluriannuelle du type contrat de projet Etat Région reste fondamentale. Dans ce cadre, l'AdCF souhaite :

Piste 2 - qu'à l'instar des conférences des présidents d'agglomérations ouvertes par les Régions pour bâtir et suivre la mise en œuvre des CPER, **les communautés de communes puissent être associées (voire désignation de représentants) à la négociation et l'application des programmes européens et nationaux** au niveau régional (CPER, FEDER/FSE/FEADER). La période de révision à mi-parcours des programmes et contrats qui s'ouvre doit permettre une mise en œuvre rapide de cette proposition.

Sur un plan opérationnel, l'attention doit être portée à la consommation du foncier agricole du fait de l'étalement urbain. Cette question interfère directement avec des secteurs économiques qui sont en fait les premiers consommateurs de foncier agricole : l'urbanisme commercial et l'industrie. Particulièrement sensible en secteur périurbain, cet enjeu relève d'interventions intercommunales qui doivent être renforcées.

Piste 3 – Considérant d'une part que le fonctionnement des territoires dépasse aujourd'hui l'échelle communale sur de nombreux sujets (déplacements, zones d'emplois, parcours résidentiels, fonctionnement des exploitations agricoles, zones de chalandises...) et qu'il convient d'autre part de repenser le mode de développement des territoires pour répondre aux grands enjeux rappelés notamment dans le cadre du Grenelle de l'Environnement, l'AdCF appelle à un renforcement des communautés sur le champ de la planification urbaine. Elle encourage, dans un esprit d'élaboration partagée entre communes, le transfert du PLU aux communautés.

S'appuyant sur les nombreuses expériences réussies de PLU intercommunaux notamment en milieu rural, elle souscrit aux évolutions du code de l'urbanisme inscrites dans le projet de loi Grenelle II. **Elle regrette cependant la disparition des dispositions relatives à cette compétence d'élaboration du PLU préexistantes dans l'avant projet de loi portant réforme des collectivités territoriales** et en demande la réintroduction.

L'AdCF souscrit pleinement au besoin de lutter contre l'étalement urbain. En tant qu'autorités organisatrices de l'aménagement et du développement local, les communautés sont particulièrement interpellées par cet objectif largement souligné dans le cadre du Grenelle. Elle estime que cette consommation des terres agricoles, observée sur de nombreux territoires ruraux, parfois même éloignés des pôles urbains, résulte à la fois d'un manque de maîtrise des documents d'urbanisme et d'une inadéquation des outils fiscaux. Ces derniers ne permettent pas aujourd'hui d'endiguer l'intérêt de chaque particulier à voir ses propres terres devenir urbanisables. En confortant les communautés sur ce champ de l'urbanisme, l'AdCF considère que les pressions locales multiples qui orientent insidieusement le développement des territoires seraient amoindries. Les communautés de communes et d'agglomération (qui peuvent associer très largement l'espace périphérique au pôle urbain) offrent un espace suffisamment large pour la cohérence de l'aménagement et suffisamment limité pour permettre une concertation constructive avec l'ensemble des parties prenantes pour penser l'aménagement de demain.

2. Faciliter la vie quotidienne des populations

Dans le domaine des services au public, les propositions de l'AdCF visent spécifiquement l'engagement des opérateurs de services publics et de réseaux aux côtés des territoires.

Piste 4 – Services publics : passer d'engagements nationaux de principe à des négociations locales. La charte des services publics de juin 2006 ne guide pas au quotidien le mode de décision sur le terrain des opérateurs signataires (SNCF, ACPM, APCA, ACFCI, GDF, EDF, La Poste, ONF, CNAM, CNAF, MSA, ANPE, UNEDIC). Les communes et leurs communautés se trouvent souvent en situation de faiblesse pour obtenir des compensations à la réorganisation d'un service ou pour prendre le relais. Les opérateurs expliquent que les contrats d'objectifs passés avec l'Etat leur fixe un cadre qu'ils respectent et qu'ils n'ont pas à en répondre au plan local. Aussi, il est proposé que **des contrats territoriaux de services à la population**, lancés par l'Etat, soient déployés à l'initiative des communautés en fonction de « normes d'accessibilité » qui seraient arrêtées au plan national et d'obligations d'entrée en négociation imposées aux opérateurs. Les préfets auraient un rôle de médiation lors de l'élaboration et l'application de ces contrats.

3. Organiser et animer les territoires

La réforme des collectivités territoriales devrait satisfaire des évolutions législatives relatives à l'intercommunalité sollicitées par l'AdCF depuis plusieurs années. Elles devraient permettre d'accroître la capacité de portage des communautés. Il conviendra néanmoins de s'assurer d'une ingénierie locale à même d'accompagner les mutualisations, regroupement attendues (Piste 5). De plus, cette rationalisation de l'intercommunalité ne pourra en tout point du territoire aboutir à l'existence de communautés couplant portage d'investissements, développement de services et conduite de programmes stratégiques (planification de type SCOT ou projet local de santé, contractualisation pluriannuelle, etc.). Ainsi, dans des espaces ruraux à faible densité ou pour des compétences spécifiques, les communautés rurales poursuivront des « coopérations intercommunautaires » sur des territoires larges. L'appui des départements et des régions sera également indispensable soit pour la mise en œuvre d'opération, soit pour intervenir en coordination avec des schémas ou plans régionaux.

Nous pouvons souligner que les initiatives locales sont nombreuses sur des champs de plus en plus variés. Elles sont parfois développées à des échelles fines sans nécessairement s'inscrire dans une réflexion d'ensemble. Par exemple, ces dernières années, des maisons de santé sont créées à l'initiative de nombreuses communautés. Il serait utile de penser leur implantation dans le cadre de projets locaux de santé négociés avec les divers professionnels concernés (professionnels de la santé,

pharmaciens, etc.). Au-delà de la santé, les services aux publics, la culture, le développement économique, ne peuvent être traités par des opérations ponctuelles et isolées. L'intérêt d'inscrire ces opérations dans le cadre de projets de territoire partagés est indiscutable. Les communautés peuvent porter ces projets lorsqu'elles rayonnent sur des périmètres adéquats, elles doivent aussi pouvoir s'associer à d'autres intercommunalités pour intervenir à une échelle territoriale pertinente (Piste 6).

Piste 5 – Renforcer la capacité d'intervention locale par la polyvalence et la mutualisation de l'ingénierie des communautés

En parallèle à l'évolution récente de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union Européenne, les dispositions prévues dans le projet de loi de réforme des collectivités territoriales pourront enfin, si elles sont adoptées, sécurisées ces pratiques devenues indispensables. Il n'en demeure pas moins nécessaire d'approfondir les réflexions visant à simplifier le partage de personnel entre communautés et entre ces dernières et leurs partenaires publics (départements, régions) et parapublics (SEM, etc. ...). En effet, la multiplication des missions nécessitant une ingénierie qualifiée mais pour une courte durée et/ou devant s'exercer sur des territoires supra communautaires, nécessite de redéfinir les dispositifs classiques de mise à disposition ou de détachement.

Piste 6 – Encourager les élus communautaires à utiliser les dispositifs de formation existants. Comme à l'échelle communale, les élus intercommunaux sont confrontés à une montée en puissance du nombre de leurs compétences et de leur technicité. Le projet de loi de réforme des collectivités territoriales prévoit d'accroître l'enveloppe budgétaire consacré à leur formation. Néanmoins, au vu de la faible utilisation des fonds existants, on ne peut que constater les insuffisances d'une politique basée uniquement sur des encouragements financiers. Aussi, il sera souhaitable d'engager une discussion autour de l'adaptation de ces dispositifs de formation à leurs besoins réels.

Piste 7 – Préserver et soutenir la coopération intercommunautaire

Alors que le projet de loi de réforme des collectivités territoriales prévoit la création d'un nouvel espace de coordination pour les ensembles de plus de 450 000 habitants, à travers la notion de pôles métropolitains, l'abrogation des dispositions existantes en matière de pays apparaît comme un mauvais signal donné aux élus et habitants des territoires ruraux et péri-urbains. Plus problématique encore, la suppression brutale du cadre légal de création des pays risque de faire émerger une véritable « anarchie » dans l'utilisation des formes juridiques nécessaires aux échanges entre communautés. Le retour de la forme associative, et les risques qui lui sont inhérents (gestion de fait, etc.), pourrait entraîner de graves difficultés à l'avenir. C'est la raison pour laquelle, alors que le pays ne constitue pas une nouvelle structure d'exercice des compétences mais un simple espace d'échanges et de coordination (dont la raison d'être et les missions pourraient être utilement rappelées et encadrées par circulaire dès la promulgation de la loi), la disparition de leur fondement juridique est tout à la fois inutile et dangereuse. De ce fait, il convient de rétablir la situation existante, qui devrait s'accompagner de démarches locales visant à remodeler les pays afin qu'ils assurent une meilleure liaison entre espaces urbains et ruraux et qu'ils s'investissent pleinement comme fédérateur d'intercommunalité dans l'application du Grenelle de l'environnement et la réorganisation des services à la population.

Au plan des structures, des communautés à des échelles larges pourraient assurer les compétences qui leur sont dévolues tout en étant porteuses de projet de territoire.