

Projet de schéma départemental de coopération intercommunale

Sommaire :

- I- Rappel des objectifs et des orientations de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales
- II- Etat des lieux de l'intercommunalité dans le Finistère
- III- Dispositions du schéma
- IV- Procédure et calendrier de mise en œuvre

I- Rappel des objectifs et des orientations de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Le développement de l'intercommunalité constitue l'un des faits majeurs de l'évolution territoriale de ces dernières années. Cette évolution a atteint cependant un palier. Par ailleurs, certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ont été constitués sur des périmètres inadaptés. Enfin la diminution du nombre des syndicats, qui devait être le corollaire du développement des EPCI à fiscalité propre, est trop lente.

Ainsi, la loi du 16 décembre 2010 vise le triple objectif d'achever la carte intercommunale par le rattachement des dernières communes isolées à des EPCI à fiscalité propre, de rationaliser le périmètre des EPCI à fiscalité propre existants et de simplifier l'organisation par la suppression des syndicats devenus obsolètes.

Dans chaque département, le préfet est chargé d'élaborer un projet de schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI). Ce schéma doit prévoir une couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre, les modalités de rationalisation des périmètres des intercommunalités. Il peut proposer la création, la transformation ou la fusion des EPCI à fiscalité propre, ainsi que la modification de leurs périmètres. Il peut également proposer la suppression, la transformation, ainsi que la fusion de syndicats de communes ou de syndicats mixtes.

La loi fixe les orientations à prendre en compte dans le schéma, et notamment :

- la constitution d' EPCI à fiscalité propre regroupant au moins 5 000 habitants ;
- la définition de territoires pertinents ;
- la rationalisation des structures, notamment les syndicats, en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect de développement durable ;
- la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes ;
- le transfert des compétences exercées par les syndicats de communes ou les syndicats mixtes à un EPCI à fiscalité propre.

La commission départementale de coopération intercommunale est étroitement associée à l'élaboration du SDCI, à l'égard duquel elle dispose d'un pouvoir d'amendement à la majorité des deux tiers de ses membres. Dès la publication du schéma (voir calendrier au § IV ci-dessous), le préfet dispose de pouvoirs accrus pour le mettre en œuvre jusqu'au 1^{er} juin 2013.

II- Etat des lieux de l'intercommunalité dans le Finistère

(en annexe)

III- Dispositions du schéma :

- 1- couverture intégrale du territoire par un EPCI à fiscalité propre
 - 2- adaptation du périmètre de certains EPCI à fiscalité propre
 - 3- service public de l'électricité : regroupement du pouvoir concédant et de la maîtrise d'ouvrage des travaux d'électrification
 - 4- rationalisation de la carte des syndicats intercommunaux et syndicats mixtes
 - 5- développement de la coopération intercommunale dans le domaine de la distribution de l'eau potable
 - 6- développement de la coopération intercommunale dans le domaine de l'assainissement
-

1- couverture intégrale du territoire par un EPCI à fiscalité propre

Constat :

La couverture du territoire est d'ores et déjà acquise dans le Finistère, à l'exception des communes de l'île de Sein et de Ouessant.

Situation géographique des deux îles :



2- adaptation du périmètre de certains EPCI à fiscalité propre

Constat :

La loi fixe, à titre indicatif, le seuil de 5 000 habitants pour la constitution d'EPCI à fiscalité propre, afin d'éviter, en raison de tailles trop modestes, des intercommunalités peu efficaces, ne disposant pas des masses financières suffisantes pour la réalisation de projets structurants.

La pertinence d'un périmètre doit être appréciée non seulement au regard de ses conséquences pour chaque commune ou ses habitants, mais aussi au regard de l'objectif prévu par le législateur de mise en œuvre au sein d'un espace de solidarité d'un projet commun de développement et d'aménagement (article L 5210-1 du CGCT). Ce projet se fonde sur une vision large du territoire, correspondant à la réalité spatiale vécue par les citoyens.

Le Finistère compte deux EPCI à fiscalité propre de moins de 5000 habitants:

- La Communauté de communes du Yeun Elez (CCYE) qui regroupe 8 communes, soit 4770 habitants;
- La Communauté de communes des Monts d'Arrée (CCMA) qui regroupe 5 communes, soit 3888 habitants.



Proposition :

Ces deux communautés de communes ont fait l'objet d'un examen au regard des dispositions de l'article 35 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales. Il ressort de cet examen que les deux communautés de communes appartiennent à un territoire présentant des caractéristiques spécifiques.

Ces deux EPCI sont situés sur la partie septentrionale de l'arrondissement de Châteaulin correspondant au secteur des Monts d'Arrée: à l'ouest pour la CCYE, à l'est pour la CCMA. Partie intégrante du massif armoricain, les Monts d'Arrée constituaient historiquement la limite entre les évêchés du Léon au nord et de la Cornouaille au sud et marquent toujours la frontière entre le nord et le sud du Finistère.

Sans être, au sens de la loi de 1985, situé en zone de montagne, le secteur des Monts d'Arrée possède néanmoins, des caractéristiques topographiques, climatiques, économiques, humaines et environnementales très particulières.

Dotées d'une superficie de 180 Km² pour la CCMA et de 230 Km² pour la CCYE, les deux communautés de communes occupent un espace relativement vaste et présentent les densités humaines les plus faibles du département (22 habitants/Km² pour la CCMA, 20 habitants/Km² pour la CCYE) alors que la densité moyenne pour le Finistère s'établit à 131 habitants/Km². L'espace correspondant aux deux EPCI représente plus de 22% de la superficie de l'arrondissement de Châteaulin (1804 Km²) mais n'accueille que 9% de la population (84 910 habitants).

Située en marge des principaux axes routiers (RN165, RN164, RN12), la barrière des Monts d'Arrée qui culmine à 384 mètres, est traversée du nord au sud par l'axe Roscoff-Lorient (RD785 et RD764), sans toutefois permettre l'irrigation de ce territoire d'aspect montagneux bien que d'une altitude modeste. Les Monts d'Arrée demeurent aujourd'hui un territoire enclavé, où les conditions de circulation peuvent s'avérer délicates en hiver, en particulier sur le réseau secondaire. Le trajet entre les deux communes situées aux extrémités est et ouest du territoire, Bolazec et Lopérec, nécessite plus d'une heure pour effectuer les 60 Km qui les séparent.

Au cœur du Parc Naturel Régional d'Armorique (PNRA), les deux EPCI possèdent un patrimoine naturel remarquable tant sur le plan de la flore dominée par la Lande et les tourbières, que par la présence de nombreuses espèces protégées. Plusieurs sites Natura 2000 sont répertoriés dans le site inscrit des Monts d'Arrée qui constitue le château d'eau du Finistère alimentant de nombreuses rivières.

L'économie locale reste tournée essentiellement vers l'agriculture (production laitière, élevage de porcs et d'ovins), mais aussi vers la sylviculture et le tourisme. L'enclavement du territoire rend difficile le développement industriel dans ce secteur classé en zone de revitalisation rurale (ZRR).

Très attachés à leur territoire à forte identité, les élus locaux développent des projets à l'échelle de leurs moyens modestes (BP2010 de 5,4 M€ pour la CCYE et de 1,3 M€ pour la CMA) notamment dans le domaine du tourisme et des services à la personne. L'enclavement du territoire rend inopérant les efforts de mutualisation. Ainsi, la compétence enfance-jeunesse développée par la CCYE pourrait-elle difficilement s'étendre à l'ensemble du territoire, sauf à dupliquer les équipements ou à envisager des délais excessifs de transport des enfants.

Dans ces conditions, il est proposé le maintien des périmètres des communautés de communes du Yeun Elez et des Monts d'Arrée.

3- Service public de l'électricité : regroupement du pouvoir concédant et de la maîtrise d'ouvrage des travaux d'électrification

Rappel

Cet objectif a déjà été acté lors de la réunion de la commission départementale de coopération intercommunale du 19 janvier 2009, pour des raisons de légalité notamment :

- la loi du 7/12/2006 relative au secteur de l'énergie a confié aux préfets la mission d'engager les procédures tendant à départementaliser (voire à inter-départementaliser) les attributions en matière de distribution d'électricité. Plusieurs circulaires du ministre de l'Intérieur (8/6/2007 et 11/10/2007) sont venues rappeler cet objectif ;
- la jurisprudence communautaire a consacré pour les réseaux électriques la notion d'ouvrage unique (arrêt de la CJCE du 5 octobre 2000) ;
- les principes généraux du droit de la concession ne permettent pas de dissocier pouvoir concédant et maîtrise d'ouvrage. Seul le concédant est habilité à déterminer et à modifier l'étendue du service concédé et donc des ouvrages à travers lesquels ce service est rendu. La cour des comptes l'a rappelé dans son rapport public de 2001.

La départementalisation présente, en outre, des avantages en terme de qualité et de sécurité :

Le périmètre départemental est l'échelon pertinent pour favoriser les solidarités territoriales, pour structurer le réseau de distribution, pour mieux mesurer les enjeux, qui caractérisent en particulier les territoires ruraux, et pour développer l'expertise nécessaire dans un domaine où les connaissances techniques et juridiques sont pointues et variées. Le niveau départemental permet également aux communes de bénéficier de services intégrés susceptibles d'appréhender non seulement les questions relatives à la distribution d'électricité mais au-delà celles concernant le gaz, la maîtrise de la demande d'énergie, on encore les communications électroniques.

Le regroupement du pouvoir concédant et de la maîtrise d'ouvrage des travaux d'électrification auprès du syndicat départemental d'énergie et d'équipement du Finistère est déjà bien avancé. A ce jour, une communauté de communes et 5 syndicats primaires d'électrification conservent encore leur compétence en matière de travaux.

Propositions :

Les dispositions suivantes sont proposées:

- 1- dissolution des syndicats primaires d'électrification, au plus tard le 31 décembre 2013, à l'exception du syndicat eau-électricité de Pont-Aven et du syndicat eau-électricité de Riec-sur-Belon, ceux-ci conservant leur compétence en matière d'eau (**liste en annexe 1**);
- 2- modification du périmètre du SDEF, le 31 décembre 2013 au plus tard, par l'intégration au SDEF des communes membres des syndicats primaires d'électrification (**liste en annexe 2**) et retrait du syndicat eau-électricité de Pont-Aven et du syndicat eau-électricité de Riec-sur-Belon du syndicat départemental

Les communes nouvellement intégrées au SDEF adhèrent aux compétences exercées à titre obligatoire par le SDEF ainsi qu'à la compétence de maîtrise d'ouvrage des travaux d'électrification.

4- rationalisation de la carte des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes

Constat

Les syndicats mixtes couvrent en général le périmètre de plusieurs EPCI à fiscalité propre. Ils témoignent de la nécessité d'instituer ce cadre d'organisation géographique pour la gestion de certaines missions qui dépassent les enjeux d'un seul territoire (élaboration des SCOT, traitement des déchets, élaboration des SAGE...).

Les syndicats intercommunaux sont pour la plupart anciens : 60% d'entre-eux ont été créés avant 1980, soit bien avant la constitution des EPCI à fiscalité propre. Leur objet correspond à un besoin, légitime, de regrouper les moyens. Leur taille est en général modeste, n'associant souvent que quelques communes au sein d'une communauté de communes : 40% des syndicats intercommunaux regroupent moins de 10 000 habitants, 70 % en regroupent moins de 15 000.

Propositions:

Les dispositions suivantes sont proposées:

- pour mémoire (cf supra), dissolution des syndicats primaires d'électrification, au plus tard le 31 décembre 2013.

Liste des syndicats concernés en annexe 1.

- dissolution des syndicats intercommunaux ou mixtes dont l'objet est obsolète, au plus tard le 31 décembre 2013.

Liste des syndicats concernés en annexe 3.

Pour les syndicats intercommunaux dont les compétences peuvent être exercées par un EPCI à fiscalité propre :

- soit fusion de ces syndicats avec un EPCI à fiscalité propre lorsque leur périmètre est inclus dans celui de l'EPCI à fiscalité propre, au plus tard le 31 décembre 2013 ;
- soit dissolution de ces syndicats, avec reprise des compétences par l'EPCI à fiscalité propre, au plus tard le 31 décembre 2013.

Liste des syndicats concernés en annexe 4.

Situation particulière des syndicats chargés des centres d'incendie et de secours :

La plupart de ces syndicats ont été constitués en vue de la construction des équipements. Leurs statuts prévoient leur dissolution au terme de la réalisation de l'ouvrage et de son amortissement financier. Certains de ces syndicats sont en outre chargés de l'exploitation des équipements. La dissolution de ces derniers sera mise en oeuvre, au plus tard le 31 décembre 2013, avec une reprise des compétences par le service départemental d'incendie et de secours.

Liste des syndicats concernés en annexe 5.

5- développement de la coopération intercommunale dans le domaine de la distribution de l'eau potable

Constat

L'essentiel des ressources en eau potable (environ 80%) provient de 38 points de prélèvements en rivière. Le complément est assuré par de très nombreux points de captage d'eau souterraine très dispersés sur le territoire départemental et généralement de faible profondeur, auxquels sont associés des forages prélevant dans le socle fissuré (189 champs captant actuellement en service).

La gestion de l'eau potable est assurée par 10 syndicats mixtes de production et de transport, 34 syndicats d'eau et communautés de communes et 140 communes indépendantes. Pour 283 communes, 185 maîtres d'ouvrage sont recensés.

Cet émiettement des compétences résulte du morcellement des ressources du territoire, multiples rivières et fleuves côtiers, fractionnement et parcellisation des ressources souterraines. Il en résulte un manque de cohérence et souvent une absence de cohésion susceptibles de poser des difficultés pour l'approvisionnement en eau potable de certaines parties du département.

La multiplicité des points de prélèvement et le morcellement corollaire des structures de gestion engendrent des fragilités structurelles de l'organisation de la distribution de l'eau potable. Les deux derniers épisodes de sécheresse (2003 et 2010) ont mis en exergue ce constat.

De même, sur le plan financier et budgétaire la dispersion très importante des entités intercommunales ou communales de distribution d'eau potable ne permet pas de rationaliser les investissements à conduire dans ce domaine, comme l'a relevé le président du conseil général à l'occasion de la réunion du 25 juin 2010.

Enfin, la fin des missions d'ingénierie publique de l'Etat, qui pouvaient accompagner les petites structures dans leurs projets, conduit dorénavant les collectivités vers une mutualisation des moyens à une autre échelle.

La réflexion sur la structuration de l'alimentation en eau potable dans le département est déjà ancienne. Les premiers travaux pour la mise en place d'un schéma départemental datent des suites de la sécheresse de 1976, les suivants sont postérieurs à celles de 1989 et 1990 et les derniers à celle de 2003. Les acteurs locaux se sont mobilisés, mais les résultats restent contrastés. Dans le nord du département, des syndicats mixtes ont développé une coopération sur leurs territoires dans ce domaine, voire une coopération entre-eux, par exemple BMO/syndicat mixte de l'Elorn/syndicat mixte du Bas-Léon ou syndicat mixte de l'Horn/Landivisiau/Morlaix. Dans le sud, seul le syndicat mixte de l'Aulne, qui rayonne du Faou à Crozon et de Pleyben jusqu'au Haut Pays Bigouden et à Fouesnant, est susceptible d'apporter une sécurité, mais il demeure lui-même isolé sur une seule ressource.

Face à ces enjeux, le conseil général et l'agence de l'eau qui subventionnent les travaux d'alimentation en eau potable (production et transfert d'eau potable, protection de la ressource) ont revu leurs politiques de financement et conditionné leurs aides à la prise en compte des travaux dans le cadre d'un schéma directeur.

C'est pourquoi, le conseil général a organisé deux réunions des élus du département, le 25 juin 2010 et le 4 janvier 2011, pour formaliser l'objectif d'élaboration d'un schéma départemental de l'eau potable.

Propositions :

- 1- réalisation d'un schéma départemental de l'eau potable pour fin 2012. Le conseil général a pris l'initiative de porter ce schéma, dont les objectifs ont été présentés aux acteurs de l'eau du département le 4 janvier 2011.
- 2- sur la base des conclusions du schéma, le conseil général proposera un mode de gouvernance pour la mise en œuvre, qui pourra prendre la forme d'un syndicat mixte départemental ou de deux syndicats mixtes, l'un pour le sud, l'autre pour le nord du département. Les syndicats d'eau qui deviendraient obsolètes du fait du nouveau mode de gouvernance seront dissous.

6- développement de la coopération intercommunale dans le domaine de l'assainissement

Constat

A l'instar de la gestion de l'eau potable dans le Finistère, l'assainissement collectif est géré de façon trop fragmentée par les communes et quelques syndicats intercommunaux.

Une taille critique est nécessaire pour disposer de l'assise financière, permettant de faire face à des investissements lourds et permanents, dans un contexte d'évolution des normes environnementales.

En outre, depuis le retrait de l'ingénierie d'Etat, les communes comme les petits syndicats intercommunaux se trouvent désarmés dans la conduite de leurs projets, faute de trouver les moyens d'expertise nécessaires, dans un domaine complexe.

La coopération intercommunale et la mutualisation des moyens constitue une réponse à ces difficultés. D'une façon générale, les intercommunalités à fiscalité propre ont développé des compétences dans le domaine environnemental. La gestion des eaux usées permet aux élus, sur un territoire donné, de disposer de l'ensemble des leviers concourant à la qualité de l'environnement dont celle de la qualité des eaux. Une approche territoriale moins dispersée doit être privilégiée.

Propositions :

- 1- établissement d'un état des lieux et d'un diagnostic des systèmes d'assainissement collectif et non collectif, par les communautés de communes, sur leurs territoires respectifs, ainsi que par Morlaix communauté qui n'a pas pris la compétence en matière d'assainissement collectif, pour fin 2012.
- 2- prise en charge de la compétence assainissement par ces EPCI, avant le 31 décembre 2013.

IV- Procédure et calendrier de mise en œuvre

1- projet de schéma départemental de coopération intercommunale

Le projet est présenté à la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), en avril 2011. Cette commission siège dans sa nouvelle composition prévue par la loi.

Le projet est ensuite adressé pour avis aux conseils municipaux des communes et aux organes délibérants des EPCI et syndicats mixtes concernés par les dispositions du schéma. Ceux-ci disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut, leur réponse est réputée favorable.

Le projet de schéma, accompagné des avis qui sont recueillis, est alors transmis à la CDCI, qui dispose d'un délai de quatre mois pour se prononcer.

Pendant cette période, le rapporteur de la CDCI est chargé d'animer des réunions de travail au sein de la CDCI., en liaison avec le secrétaire général de la préfecture.

L'avis de la CDCI est recueilli formellement au cours d'une réunion présidée par le préfet fin 2011. Les propositions de modification du projet de schéma, conformes aux prescriptions de l'article 35 de la loi, adoptées par la commission à la majorité des deux tiers de ses membres, sont intégrées dans le projet de schéma.

Le schéma est arrêté au plus tard le 31 décembre 2011. Il fait l'objet d'une insertion dans au moins une publication locale diffusée dans le département. Il est révisé selon la même procédure au moins tous les 6 ans.

2- Mise en œuvre du schéma

Courant 2012, dès la publication du schéma, les conseils municipaux et les organes délibérants des EPCI et syndicats mixtes concernés sont consultés sur les différentes propositions du schéma, relatives aux dissolutions, fusions ou modifications de périmètre d'EPCI ou de syndicats mixtes. Ils disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable.

En application des dispositions prévues par les articles 60 et 61 de la loi du 16 décembre 2010, l'accord sur les projets doit être exprimé par la moitié au moins des organes délibérants, représentant la moitié au moins de la population totale.

A défaut d'accord, le préfet peut, sur décision motivée, après avis de la commission départementale de coopération intercommunale, entériner les projets, jusqu'au 1^{er} juin 2013.

Les dissolutions de syndicats avec reprise des compétences par un EPCI à fiscalité propre supposent que ce dernier acquiert les compétences exercées par le syndicat, dans le cadre de la procédure d'extension de compétences prévue à l'article L 5211-17 du code général des collectivités territoriales.