



# InfoAVA

mail

n° 47

19 rue du Gros Tertre  
22 370 Pléneuf-Val-André  
[ava.pleneufvalandre@wanadoo.fr](mailto:ava.pleneufvalandre@wanadoo.fr)

30 décembre 2015

## La réforme territoriale au niveau de la Communauté de communes Côte de Penthièvre.

### Analyse critique du projet de regroupement de Pléneuf-Val-André au sein d'une grande communauté centrée sur Lamballe. Votes sur ce projet des municipalités des communes et du conseil communautaire Côte de Penthièvre. Votes des municipalités des communes du Pays de Matignon

## SOMMAIRE

Rappels et objet du présent numéro	2
<b><u>I – Analyse critique du Projet de SDCI du 13 octobre 2015</u></b>	<b>2</b>
1-1 – La référence « <i>bassin de vie</i> »	3
1-1-1 - La définition à prendre en compte	3
1-1-2 - Les compétences fondamentales du <i>bassin de vie</i>	4
1-2 – L'organisation du territoire Région/EPCI	4
articulée sur les « <i>Pôles d'Equilibre Territorial et Rural (PETR)</i> »	4
1-2-1 – Le PETR est un établissement public de coopération intercommunale	5
1-2-2 – La politique contractuelle de la Région Bretagne avec les PETR	5
1-3 – Critique du regroupement de Pléneuf-Val-André	6
dans le Projet de SDCI du 13 octobre	6
<b><u>II – Votes sur le Projet de SDCI du 13 octobre</u></b>	
Votes des Conseils des communes et du Conseil de la Côte de Penthièvre	8
Votes des communes du Pays de Matignon	8
<b><u>III – Nécessité de faire le point sur les incidences financières du regroupement</u></b>	
La complexité de la question	9
Un éclairage extérieur pour les études à poursuivre :	
- taux d'imposition et valeurs locatives	9
- situation d'endettement des 5 communautés de communes regroupées	10
<b><u>ANNEXES</u></b>	
1 – Sommaire du <i>DocAVA n°03-15</i>	11
2 – Cartes du Projet de SDCI du 13 octobre	12

## Rappels et objet du présent numéro

Le n° 46 *InfoAVA/mail* du 3 octobre vous avait présenté les interventions de l'AVA auprès de nos élus municipaux et communautaires en faveur d'un regroupement de notre commune au sein d'une nouvelle communauté de communes constituée par la fusion des communautés Côte de Penthièvre et Pays de Matignon, ou, à défaut, d'un regroupement des communes de Fréhel et de Plévenon au sein de notre communauté Côte de Penthièvre afin qu'elle dépasse le seuil de 15.000 habitants et puisse ainsi garder son caractère propre et son indépendance.

Nous annonçons dans ce numéro que serait publié dans les meilleurs délais le document exhaustif annoncé à l'Assemblée générale du 13 août dernier, après avoir pris connaissance du projet préfectoral de Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI) dont la publication était attendue pour le 15 octobre.

Nous avons hâté la publication de ce document lorsque nous avons appris que le Conseil municipal de Pléneuf-Val-André était convoqué pour le 9 novembre avec à l'ordre du jour l'avis à donner sur le projet présenté par le préfet le 13 octobre à la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI).

Le tirage du n°47 de *La Lettre de l'AVA* avait alors pu être arrêté en dernière minute afin de substituer à la rubrique du Promeneur solitaire l'information sur le résultat de ce vote.

Le présent numéro *InfoAVA/mail* a pour objet :

- une analyse critique du Projet de « Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI) » publié par le préfet le 15 octobre, spécialement de la proposition qui y est faite du regroupement des communes de la communauté Côte de Penthièvre au sein d'une grande communauté autour de Lamballe ayant pour vocation d'atteindre le statut de communauté d'agglomération ;
- une information sur l'ensemble des avis votés sur le projet du préfet par les municipalités des communes et par le Conseil communautaire Côte de Penthièvre, et, en outre, par les municipalités des communes du Pays de Matignon avec lequel nous avons souhaité une fusion globale ;
- un complément d'information sommaire sur les incidences financières, pour les communes actuellement membres de la Côte de Penthièvre, du regroupement au sein de la grande communauté centrée autour de Lamballe, afin d'apporter un premier éclairage sur la validité des attentes qui paraissent avoir motivé des positions en faveur du projet du préfet.

### **I – Analyse critique du projet SDCI du 15 octobre 2015.**

Cette analyse fait l'objet du document *DocAVA n° 03-15 – « Réforme territoriale – Projet de Schéma Départemental de Coopération Intercommunale du 15 octobre 2015 »* remis à nos élus municipaux avant la réunion du 9 novembre et publié sur notre site Internet (voir en annexe 1 le sommaire de ce document).

Nous présentons ci-après une synthèse de cette analyse sous les 3 titres suivants :

- la notion « *bassin de vie* », référence de base pour la définition des périmètres des EPCI (communautés de communes et communautés d'agglomération) ;
- la nouvelle organisation du territoire Région/EPCI articulée par les « Pôles d'Equilibre Territorial et Rural » ;
- la commune de Pléneuf-Val-André dans le projet SDCI du 13 octobre.

1-1- La notion « bassin de vie » dans la loi « Nouvelle Organisation du Territoire de la République (NOTRe) ».

Tel que modifié par la loi NOTRe, l'article L5210-1-1-III du Code Général des Collectivités Locales stipule que le SDCI prend en compte diverses « orientations », notamment :

« ...

« 2° - la cohérence spatiale des établissements publics de coopération intercommunale au regard notamment des périmètres des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale ».

« ... ».

Mais la loi ne définit pas le « bassin de vie », ni ne renvoie à une définition officiellement reconnue. L'Instruction du Gouvernement du 27 août 2015 n'apporte aucune précision à cet égard et les préfets sont ainsi conduits à rechercher dans la loi d'autres « orientations » pourtant moins fondamentales. C'est ce qu'on constate effectivement dans le projet de SDCI du 13 octobre où la notion de « bassin de vie » est plus ou moins confondue avec celles de « bassin d'activité » ou « bassin d'emplois » ; cette confusion conduit à une dérive grave dans l'appréhension et la mise en œuvre de la nouvelle organisation du territoire départemental au sein de la Région Bretagne.

L'« orientation » concernant la cohérence spatiale au regard des « schémas de cohérence territoriale » (les SCOT) évoque la nécessité de prendre en compte leurs périmètres et ceux des schémas de secteur lorsqu'il y en a, puisque ces documents d'urbanisme s'imposent aux Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) dont la compétence passera aux EPCI en avril 2017 ; le territoire de cette compétence devrait être logiquement celui que définit la notion « bassin de vie »

#### 1-1-1 – La définition du « bassin de vie » à prendre en compte.

Nous avons recherché le sens qu'il faut donner dans la loi à l'expression « bassin de vie » dans les documents préparatoires, notamment dans le rapport du Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET).

Dans ce rapport, le CGET préconise que les futurs périmètres des EPCI se rapprochent autant que possible des espaces vécus par les populations, estimant que la référence au « bassin de vie » tel que défini par l'INSEE : « le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants » ne serait pas pertinente pour la mise en œuvre de la loi NOTRe. Mais ce rapport relève que l'analyse du découpage actuel montre que les communautés de communes d'au moins 20.000 habitants (minimum retenu pour la loi alors en cours d'étude, finalement fixé à 15.000) disposeront toutes des équipements suffisants :

- réseau d'équipements préscolaires et scolaires,
- au minimum un établissement d'hébergement pour personnes âgées ;
- plusieurs centres-bourgs avec une capacité de régulation de l'offre commerciale permettant d'assurer la viabilité à long terme de l'offre des commerces et services du quotidien,

et qu'en outre elles disposeront à proximité du « bassin de vie » ainsi déterminé de quelques pôles de centralité permettant de soutenir leur développement pour constituer les espaces réellement vécus par les populations (ainsi, pour le territoire actuel Côte de Penthièvre, les centralités Lamballe ou Saint-Brieuc).

Le minimum de 20.000 habitants que cite le rapport, pris en référence au projet de loi, est purement indicatif : un périmètre territorial regroupant moins de 20.000 habitants et disposant des équipements cités ci-dessus constitue un réel « bassin de vie », et, à l'inverse, il peut être nécessaire de réunir une population plus importante à cet effet : telle est l'opposition de fait, par exemple, entre Pléneuf-Val-André qui constitue un « bassin de vie » avec seulement 2 communes Planguenoual et Saint-Alban, alors que le « bassin de vie » de Lamballe est constitué de 20 communes, dans la définition pourtant restrictive de l'INSEE (voir DocAVA n°03-15 p.22).

Pour passer du concept restrictif du « bassin de vie » de l'INSEE (« ...le plus petit territoire... ») au concept du CGET à prendre en compte pour la définition des nouveaux périmètres des EPCI dans l'application de la loi NOTRe, il faut se référer au critère de l'homogénéité des « plus petits territoires » regroupés au sein de l'EPCI : c'est ce qu'on trouverait dans un regroupement Côte de Penthièvre/Pays de Matignon (ou partie du Pays de Matignon si son territoire était démembré) ; on

ne peut le retrouver au sein de la très vaste communauté autour de Lamballe que propose le Projet de SDCI du 13 octobre.

### 1-1-2 – Les compétences fondamentales du « bassin de vie ».

La vocation de l'entité communale en milieu rural, les missions et les pouvoirs des municipalités sont fondés sur l'organisation, l'aménagement, l'équipement, la gestion et la police du « bassin de vie ».

Les transferts de compétence des communes aux EPCI relèvent de cette nature et exclusivement de cette nature : tels les transferts de compétence eau et assainissement, collecte des ordures ménagères et autres déchets des entreprises et services attachés au « bassin de vie », et tel sera le transfert capital de la compétence urbanisme.

La mise en œuvre par le préfet de la loi NOTRe, telle qu'elle est définie dans l'Instruction du Gouvernement, s'est attachée exclusivement à la définition des périmètres des EPCI qui doivent couvrir l'ensemble du territoire départemental sans vides ni chevauchements : elle ignore la question pourtant fondamentale et déterminante des compétences que ces EPCI sont appelés à exercer.

Nous avons posé à plusieurs reprises à nos élus cette question des compétences transférées ou à transférer aux EPCI, notamment la compétence Urbanisme qui détermine le cadre de vie : à peu près en vain.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que la notion de « bassin de vie » telle qu'elle a été définie par le rapport du CGET et les compétences liées aient été complètement ignorées dans le Projet de SDCI du 13 octobre.

## 1-2 - La nouvelle organisation du territoire Région / EPCI articulée par les *Pôles d'Equilibre Territorial et Rural*.

Au départ de la réflexion sur la réforme territoriale, il y avait une idée apparemment simple : réduire « le millefeuille » par la suppression du département, les compétences du Conseil départemental étant partagées entre la Région pour la plus grande part, et des EPCI (communautés de communes et communauté d'agglomération) renforcés pour les compétences dont l'exercice impose une « proximité ».

Mais il s'est heurté à une réalité qui s'impose : la diversité des territoires. Dans le passé, il n'y avait qu'un seul cas particulier, celui de Paris, qui relevait beaucoup plus du plan politique au niveau de l'Etat que du caractère propre du territoire. Hors cette exception, l'organisation de l'ensemble du territoire national relevait du quadrillage en départements hérité de la Révolution et de l'Empire, le critère déterminant étant celui de la distance à la préfecture.

Avec à la fois l'expansion urbaine naturelle et un certain souci de décentralisation, ont surgi des métropoles dont l'existence n'a été prise en compte que tardivement dans la réflexion sur l'organisation du territoire national.

Ce n'est qu'au cours de ces dernières années qu'un certain nombre de métropoles ont été identifiées pour être inscrites avec un caractère propre dans cette réforme.

Si leurs zones d'attraction et d'influence sont souvent très importantes, il y a tout le reste du territoire national qu'il faut tenter d'organiser en collant le plus près possible de la réalité du terrain. A côté des « pôles » que constituent les « métropoles », l'idée est venue de créer des « Pôles d'Equilibre Territorial et Rural (PETR) »

Les « Pays » sont des structures très souples qui permettent l'adaptabilité de la structure au terrain, dans l'esprit de la nouvelle étape de la décentralisation puisque ce sont les EPCI membres qui en décident.

1-2-1 - Le « Pôle d'Equilibre Territorial et Rural (PETR) »  
est un établissement public de coopération intercommunale.

Les « Pays » -tel le « Pays de Saint-Brieuc » dont est membre la Communauté de communes Côte de Penthièvre- avaient été créés librement entre EPCI et reconnus comme « Syndicats Mixtes d'orientations pour l'aménagement et le développement » de leurs territoires.

La loi du 27 janvier 2014 relative à « la modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » a créé une nouvelle catégorie d'établissements publics de coopération intercommunale : le « pôle d'équilibre territorial et rural » (art. L5741-1 à L.5741-5 du Code Général des Collectivités Territoriales).

Le « **Pôle d'Equilibre Territorial et Rural du Pays de Saint-Brieuc** » est né en 2014 de la transformation volontaire du « Syndicat Mixte du Pays de Saint-Brieuc » en PETR - mais il restera sans doute dans les habitudes de le désigner brièvement « Pays de Saint-Brieuc », comme nous le faisons.

La transformation en EPIC n'a pratiquement pas modifié les vocations du « Pays » qu'il tenait à l'origine d'une loi de 1995 et de ses fondateurs ; la délégation qu'il avait reçue de ses membres pour exercer la compétence SCOT l'avait conduit à approfondir son étude de territoire.

Pour les Pays devenus PETR, la loi impose expressément d'élaborer pour leur périmètre un projet de territoire définissant les conditions de développement économique, écologique, culturel et social ; ce projet doit préciser les actions à mener en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace et de la promotion de la transition écologique.

L'élaboration du projet de territoire du Pays de Saint-Brieuc est en cours, à partir des travaux du « Conseil de Développement du Pays de Saint-Brieuc et de l'Agglomération de Saint-Brieuc ». **Dans sa première phase, à laquelle l'AVA a été appelée à participer, l'objectif de cette étude est de proposer des scénarios possibles pour l'organisation du Pays de Saint-Brieuc.**

On ne peut que regretter que le calendrier de cette étude soit décalé à l'égard du calendrier de la mise en œuvre du regroupement des communautés de communes d'au moins 15.000 habitants. Ses conclusions devront être prises en compte dans une prochaine étape de la mise en œuvre de la réforme territoriale par une remise en cause des périmètres des PETR du département

Lors de l'étude des scénarios possibles pour l'organisation du territoire du Pays de Saint-Brieuc, nous avons fait observer que la Communauté Côte de Penthièvre ne trouverait de place satisfaisante dans aucun des 4 types de scénarios retenus. En effet, le Pays de Saint-Brieuc est essentiellement tourné vers l'intérieur du département, les communes littorales de la baie étant considérées plus comme des communes de la couronne de l'Agglomération de Saint-Brieuc que dans leur caractère littoral. Sur la côte est de la baie, telle n'est pas la vocation naturelle des communes de la Côte de Penthièvre à l'égard de Lamballe.

1-2-2 – La politique contractuelle de la Région Bretagne avec les PETR.

La Région Bretagne mène son action auprès des EPCI (communautés de communes, communautés d'agglomération et PETR) par une politique contractuelle avec chacun des 21 Pays bretons qui couvraient déjà son territoire avant janvier 2014, à la fois sans doute pour être plus proche du terrain et dans la perspective de la suppression du département.

Bien que le département reste en sursis dans le « millefeuille territorial » -au moins jusqu'au terme de la mandature actuelle qui est considérée, en principe, comme une mandature de transition – la Région Bretagne poursuit cette politique de contractualisation avec ses 21 Pays devenus PETR.

On vient d'en avoir un nouvel exemple avec la Convention relative à la « Destination touristique régionale Paimpol /Les Caps », que le Conseil communautaire vient d'approuver dans sa séance publique du 26 octobre. Bien que le département ait retrouvé sa compétence « Tourisme », il n'intervient pas dans cette convention et il n'y aurait pas sa place puisque le découpage en « destinations touristiques régionales » ignore les départements et puisque le portage du projet pour la « Destination Paimpol / les Caps » a été confié au Pays de Saint-Brieuc avec l'accord des

communautés de communes ou d'agglomération qui en sont membres. Le découpage des bassins touristiques du département ne recoupe pas celui des destinations touristiques régionales.

Pour les concours apportés par la Région aux projets de territoire, l'intérêt de l'intervention des PETR est de donner au Conseil régional une appréciation tant sur la validité en elle-même de l'opération à soutenir, qu'au regard de l'aménagement rationnel du territoire communautaire et souvent au-delà même du territoire du PETR pris dans son ensemble.

**L'importance territoriale de la communauté de communes (ou d'agglomération) qui porte le projet n'entre pas en considération, c'est l'intérêt collectif du projet qui est apprécié, et son montage avec les divers intervenants que le PETR organise et contrôle.**

Il est intéressant de relever que peuvent aussi s'établir librement des coopérations contractuelles entre « pôles métropolitains » et « pôles d'équilibre territorial et rural » : c'est le cas récemment entre « Brest Métropole » et le PETR Pays Ouest Bretagne qui fédère 98 communes à cheval sur le Finistère, le Morbihan et les Côtes d'Armor avec 97.000 habitants.

### 1-3- Critique du projet de regroupement de Pléneuf-Val-André au sein d'une grande communauté autour de Lamballe.

Le Projet de Schéma Départemental du 13 octobre 2015 comporte la fusion, autour du pôle central de Lamballe, des communautés de communes actuelles :

- Lamballe Communauté	27.816 habitants	17 communes
- Communauté Côte de Penthièvre	14.432	6
- Communauté Pays de Moncontour	10.930	6
- Communauté Arguenon-Hunaudaye	8.432	6
- Communauté du Pays de Du Guesclin	9.209	9

soit au total 44 communes avec une population de 70.819 habitants.

Le Projet de Schéma présente comme suit la communauté de communes qui serait ainsi constituée :

« Lamballe se situe au centre de ce territoire et constitue pour la majeure partie des quatre communautés un bassin de vie. Le territoire des deux communautés de communes situées plus au sud est traversé par la RN 12, facilitant les déplacements vers Lamballe.

« La ville de Lamballe (12.788 h.) constitue un pôle central, très dynamique en terme d'emplois grâce aux industries agro-alimentaires, mais aussi en matière de commerces (grandes surfaces ou commerces du centre-ville) et de santé (centre hospitalier gériatrique, maison de santé, médecins spécialistes). De nombreux élèves des 5 EPCI fréquentent les établissements scolaires de la ville (3.500 collégiens et lycéens). Des services publics sont présents : gare SNCF (TGV et ligne Dinan – Lamballe), caisse d'allocations familiales, mutualité sociale agricole, pôle emploi. Dotés de zones rurales et d'une partie littorale, ces territoires bénéficient d'une complémentarité entre eux et renforcent la dynamique de la ville centre, Lamballe, grâce à l'activité touristique du littoral de la Côte de Penthièvre.

....

« Le territoire fusionné est susceptible de devenir le cadre d'une communauté d'agglomération avec une ville-centre devant compter au moins 15.000 habitants».

L'affirmation qu'avec « Lamballe Communauté » la majeure partie des quatre communautés constituent un bassin de vie est totalement infondée ; elle manifeste l'ignorance du concept bassin de vie qui est à la base de la restructuration des EPCI dans la réforme de la loi NOTRe. Il existe

bien un *bassin de vie* du type « ville-centre » autour de Lamballe, mais les communes de la Côte de Penthièvre n'en font pas partie.

**Nous récusons donc le projet de les inclure dans l'EPCI Lamballe ville-centre qui ne répond :**

- **ni à la vocation naturelle et socio-économique de notre territoire communautaire tourné vers le littoral, à l'opposé des autres communautés de communes du regroupement proposé tournées vers l'intérieur ;**
- **ni à l'ambition propre des communes de la Côte de Penthièvre qui est d'asseoir leur développement sur leur caractère propre plutôt que de jouer le rôle de force d'appoint à la ville-centre ;**
- **ni à la finalité de la réforme qui ne vise pas au renforcement du département, mais à donner aux communes regroupées une meilleure base pour l'exercice des compétences communales, notamment de la compétence « Urbanisme » qui comporte le pouvoir réglementaire exceptionnel que la décentralisation de 1983 a donné aux conseils municipaux ;**
- **ni à l'organisation du territoire de la Région Bretagne déjà en place, fondée, hors des périmètres des métropoles Rennes et Brest, sur l'articulation souple des « Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux » ;**
- **ni aux critères de base que sont la proximité et l'efficacité.**

Ces deux critères de base, proximité et efficacité, nous conduiraient à eux seuls à refuser d'entrer dans le regroupement proposé autour de Lamballe ville-centre. :

- outre le défaut de « proximité » dans le caractère socio-économique de la Côte de Penthièvre et de Lamballe ville-centre, s'ajoute celui de la distance kilométrique ;
- le défaut d'efficacité dû à l'hétérogénéité des territoires et à l'attachement des populations à la structure communale.

Au cours des débats parlementaires qui ont conduit Sénat et Assemblée Nationale à réduire le seuil minimum général de la population d'une communauté de communes de 20.000 à 15.000 habitants, l'exemple d'un périmètre nécessaire d'environ 40 kilomètre entre les points les plus éloignés pour atteindre le seuil de 20.000 habitants avait été considéré comme inacceptable. C'est l'ordre de distance qu'il y a entre les points les plus éloignés du périmètre dans lequel notre commune est invitée à entrer dans le Projet de Schéma du 13 octobre.

Pour le critère de la qualité de la vie des résidents et celui de l'efficacité financière, plus est élevé le nombre de communes regroupées et grand le territoire couvert, plus est fort le risque de voir se créer d'une manière durable une strate supplémentaire dans « le millefeuille territorial », les communes restant à peu près inchangées dans leurs services publics de proximité sous cette nouvelle strate – c'est d'ailleurs ce qu'on leur promet.

Quelle que soit l'importance du nouvel EPCI par la dimension du périmètre et par le poids socio-économique, la relation Région/ EPCI continuera de se faire par le Pôle d'Equilibre Territorial et Rural, aujourd'hui celui du Pays de Saint-Brieuc, et dans un deuxième temps celui que nous souhaitons voir se constituer au nord-est du département avec deux pôles Lamballe et Dinan.

Notre position de refus d'entrer dans la communauté d'agglomération de Lamballe qui se prépare n'est en aucune manière une critique de l'ambition de Lamballe Communauté d'y parvenir : elle a une cohérence qu'il appartient aux communes concernées d'apprécier.

Nous faisons le constat :

- que la Côte de Penthièvre et spécialement notre commune n'y trouve pas sa place,
- mais qu'il existe entre d'une part la Côte de Penthièvre et le Pays de Matignon, d'autre part l'EPCI Lamballe ville-centre, un large champ de coopération, de coordination dans l'exercice des compétences et de mutualisation des services, que nous souhaitons voir exploiter dans l'intérêt commun des deux futurs EPCI.

## II – Votes sur le projet de SDCI du 13 octobre 2015 des conseils des communes et du conseil communautaire Côte de Penthièvre et des conseils des communes membres du Pays de Matignon.

Le Conseil municipal de Pléneuf-Val-André a été le premier au sein de la Côte de Penthièvre à donner un avis, dans les conditions que précise *La Lettre de l'AVA* n° 57.

Le Conseil communautaire s'est réuni le 24 novembre; il s'est prononcé en faveur du regroupement avec Lamballe par 15 voix contre 10 (dont tous les élus de PVA sauf J. Jaffrès président du Conseil communautaire).

Ni Erquy, ni La Bouillie, ni Plurien n'avaient encore à cette date réuni leurs conseils municipaux pour un vote sur cette question.

Le Conseil municipal d'Erquy s'est réuni le 14 décembre ; le vote en faveur du regroupement avec Lamballe a été massif (20, contre 5 et 1 abstention), ce qui peut surprendre, les intérêts de la commune paraissant a priori en faveur d'un regroupement avec Matignon (proximité – fiscalité – projet Grand Site des 2 Caps).

Le maire de Planguenoual a voté pour le rattachement à Lamballe après avoir convaincu son Conseil municipal d'adopter cette solution : *« Il faut construire une agglomération autour de Lamballe...On doit se tourner vers les gros. Les « petites communes n'ont aucun avenir...Il y aura plus de 44 maires dans cette agglomération ... « Un seul maire ne pourra pas imposer sa loi aux 40 maires des communes de moins de 2.000 « habitants ... Une augmentation des impôts sera sensible mais pourra être éventuellement « contrebalancée par une baisse des impôts locaux ... ».*

Quelque temps plus tôt il avait invoqué la nécessité de se tourner vers Lamballe pour obtenir plus de moyens : *« notre survie de petite commune est dans la solidarité ».*

Si la nécessité de constituer des communes regroupant un nombre d'habitants de plus de 2.000 habitants (ou autre seuil) paraît s'imposer et si le rattachement à une forte communauté d'agglomération a été pour Planguenoual un critère déterminant (sans que les motifs en soient explicités), la fusion Planguenoual/Morieux (et peut-être avec d'autres communes) entraînant un rattachement à la « Communauté de Saint-Brieuc Agglomération » paraîtrait logique.

Mais c'est sur le plan de la solidarité financière au sein du futur EPCI de Lamballe ville-centre que la commune de Planguenoual risque d'être très perdante (voir ci-après p.10).

En revanche, les votes contre le Projet de SDCI du préfet des des conseils des communes de la Côte de Penthièvre l'ont emporté

- à La Bouillie (12 contre 3)
- à Plurien ( 8 contre 5 et 1 abstention)
- à Saint-Alban (10 contre 9).

**Ainsi, pour la Côte de Penthièvre, sur 6 communes, 4 ont voté contre le Projet de SDCI.**

Pour le Pays de Matignon, sur 9 communes, 8 ont voté contre le Projet du Préfet. Seul le conseil municipal de Fréhel a voté « pour » ; ce vote (à 12 contre 6) paraît très surprenant, puisqu'une fusion du Pays de Matignon avec la Communauté de Plancoët/Plélan l'entraînerait de fait à une absorption au sein de la future communauté d'agglomération de Dinan. Ainsi isolée au sein du Pays de Matignon, la décision de Fréhel devra nécessairement être remise en cause et conduire probablement à un réexamen plus approfondi avec consultation de la population.

**Au total, sur les 15 communes de notre canton, 12 ont rejeté le Projet de SDCI du 13 octobre.** Il paraît impossible de ne pas le remettre à plat.

Si la phase dite de « concertation » n'avait pas été aussi courte (entre l'Instruction du Gouvernement du 27 août et le 13 octobre), si, dans ce délai, le préfet avait pu tenter de procéder à un minimum de concertation en dépit de la brièveté d'un tel délai à cette période de l'année, le Projet de Schéma du 15 octobre aurait pu être établi sur des bases utiles à des négociations et à des ajustements des limites territoriales avant le 31 mars 2016 (voir *DocAVA n°03-15* p.14). Mais tel n'est donc pas le cas.



### **III – Nécessité de faire le point** **sur les incidences financières du regroupement dans le Projet de SDCI.**

A aucun niveau (communs – EPCI – CDCI – Préfecture) la question pourtant fondamentale des compétences à exercer par le EPCI ne paraît être entrée dans les réflexions sur les périmètres des nouveaux EPCI.

En revanche, la question des conséquences sur la fiscalité des regroupements dont les élus prennent la responsabilité a parfois été posée ; elles sont évoquées en référence à des études faites dont l'interprétation ne paraît pas faire l'unanimité.

Dès que s'est dévoilé - très tardivement- le projet de méga-communauté autour de Lamballe, élaboré dans des conditions que nous avons critiquées, certains doutes n'ont pas manqué de surgir à l'égard des orientations des études demandées pour éclairer la validité de ce projet.

Mais, en tout état de cause, la question est très complexe :

- une vue à court terme conduit à prendre en compte des concours éphémères de l'Etat d'incitation à des regroupements pour en atténuer les coûts dans la phase initiale ; elle paraît avoir été privilégiée, alors qu'une vue à long terme devait prendre en compte essentiellement la phase consolidée ultérieure, les concours temporaires ayant cessé ;
- il y a une grande porosité entre les budgets des communes membres d'un EPCI et le budget communautaire, puisque, notamment, les investissements qui relèvent plutôt a priori d'un budget communal peuvent être déclarés communautaires ou d'intérêt communautaire, -ou l'inverse ; il en est de même pour les charges d'entretien et celles de fonctionnement de certains services ;
- l'évolution des charges imposées reste incertaine et n'est pas maîtrisable, ce qui conduit à une certaine prudence dans les évaluations ;
- l'évolution des charges cumulées communes et EPCI est d'autant plus incertaine que dans la méga-communauté retenue par le Projet de SDCI la nécessité de sauvegarder la « proximité » conduira à maintenir des services au niveau des communes.

Le président de Communauté Côte de Penthièvre, partisan de cette nouvelle structure intercommunale, a lui-même déclaré qu'il faudra attendre 5 ou 6 ans pour faire un bilan sur les effets de cette large coopération et que « *personne n'est capable de dire si cette fusion est génératrice d'économies* ».

Enfin l'analyse de ce problème complexe est malaisée, même souvent pour des élus plus familiers des structures, règles et pratiques de la comptabilité des entreprises.

Les conséquences financières, budgétaires et fiscales de la réforme de l'organisation des territoires n'ont pas été évoquées dans le document *DocAVA n°03-15* que nous avons publié en novembre dernier. Sans entrer dans l'analyse des études qui ont été faites, il s'avère utile aujourd'hui de donner un éclairage, d'un point de vue extérieur et accessible au grand public, sur les conséquences du regroupement retenu dans le projet à l'égard des charges et des ressources financières.

Au sein de l'EPCI de Lamballe, où s'accomplira la solidarité intercommunale, le lissage des taux de la fiscalité des ménages (foncier et taxe d'habitation) conduira naturellement à une contribution aux ressources relativement élevée des ménages d'Erquy et de Pléneuf-Val-André (résidents et résidents secondaires) en raison du niveau des valeurs locatives sur lesquelles ils s'appliquent les taux.

La solidarité entre d'une part Erquy et Pléneuf-Val-André, d'autre part les petites communes (arrière littoral ou non), qui s'effectue aujourd'hui au sein de la Côte de Penthièvre, va se diluer dans la masse beaucoup plus importante de l'EPCI de Lamballe.

Au cours des débats du Conseil municipal de Pléneuf-Val-André le 9 novembre, l'un des adjoints a fait remarquer que, s'il reste très attaché à la solidarité intercommunale, cette solidarité doit s'effectuer prioritairement au sein d'un territoire dont l'économie est liée : pour nous, au

bénéfice des communes arrière littoral et des petites communes de la Côte de Penthièvre (le raisonnement serait le même dans le cadre d'un regroupement de communes issues du Pays de Matignon au sein de la Côte de Penthièvre). En revanche, ce n'est pas à nous qu'il revient de se porter solidaires en faveur des petites communes autour et au sud de Lamballe économiquement liées aux activités agro-alimentaires de Lamballe leur ville-centre.

Dans l'article « *Quelle incidence financière ?* » du dernier n° *PVA magazine*, on doit relever que les capacités de désendettement de la Communauté Côte de Penthièvre est bien meilleure que celles des autres com. de com. qui composent la méga-com. de com. Lamballe du Projet de Schéma du préfet. Dans le calcul fait par le cabinet d'études mandaté par le groupe des 7 com. de com., les capacités les plus favorables s'expriment par les taux les plus faibles :

- Côte de Penthièvre	1,43%
- Pays de Du Guesclin	2,57%
- Lamballe Communauté	4,47%
- Arguenon Hunaudaye	5,04%
- Pays de Moncontour	5,60%

Il est intéressant de relever que le Conseil municipal de Planguenoual, dans sa séance du 23 novembre au cours de laquelle il a voté massivement pour le rattachement à l'EPCI Lamballe ville-centre, a débattu du bien fondé du financement communautaire d'une nouvelle piscine à Pléneuf-Val-André. Il a ainsi mis en évidence le problème de la porosité commune / EPCI, ce qui conduit à prendre en compte la situation financière de Lamballe Communauté, déjà mauvaise, et le risque de voir inscrire en investissements d'intérêt communautaire des investissements qui relèveraient plutôt naturellement (par nature et par destination) de la commune elle-même de Lamballe ; pour en décider au sein de l'EPCI, la voix de Planguenoual sera plus petite encore de ce que paraît escompter son maire, puisque ce ne sont pas les maires qui votent en tant que tels mais les élus des territoires des communes dont le nombre est proportionnel à l'importance de leur population et le total des voix des élus des communes issues de la Côte de Penthièvre sera structurellement minoritaire.

Aujourd'hui, Planguenoual est membre de la Communauté Côte de Penthièvre qui a les moyens d'une forte solidarité en faveur des petites communes et sa municipalité peut apprécier les avantages qu'elle en tire : au sein de l'EPCI de Lamballe, qui a beaucoup moins de moyens et dont les objectifs d'investissement seront naturellement tournés en priorité vers l'agro-alimentaire, il est peu probable qu'elle obtiendrait des investissements communautaires tels que ceux de la Côte de Penthièvre à Jospinet en cours de réalisation et de la réalisation décidée d'une maison de santé pluridisciplinaire.

Cet exemple n'est donné ici à titre de premier éclairage externe que pour appeler les municipalités à un examen technique plus approfondi, et peut-être plus objectif et réaliste, des conséquences financières d'une fusion au sein de l'EPCI de Lamballe, telles qu'elles peuvent être appréciées aujourd'hui avec une marge d'erreurs sans doute importante. Or, il est plus facile d'effectuer les ajustements qui apparaîtront nécessaires au sein d'un EPCI dont les membres ont des intérêts socio-économiques homogènes que dans une communauté aussi hétérogène que celle de l'EPCI que propose le SDCI du 13 octobre.

Il y a là un argument de plus en faveur, dans une première étape de mise en œuvre de la loi, de regroupements a minima mais projetables vers une étape plus ambitieuse à réaliser dans le cadre d'une refonte des périmètres des PETR du département.

**I – La loi Nouvelle Organisation du Territoire de la République (NOTRe)****1-1 – Elaboration et exposé des motifs**

- 1-1-1 – Le rapport du Commissariat Général à l’Egalité des Territoires (CGET) 3
- 1-1-2 – Les travaux parlementaires. 3
- 1-1-3 – L’exposé des motifs et l’étude d’impact. 4

**1-2 – Les dispositions de la loi concernant les intercommunalités.**

- 1-2-1 - L’article L5210-1-1-III du Code Général des Collectivités territoriales 4
- 1-2-2 – L’article L134-2 du Code du Tourisme. 5

**II - Des intercommunalités à l’échelle des bassins de vie au service des projets de territoire.****2-1- La question fondamentale des compétences des communautés de communes.**

- 2-1-1 – La compétence « Urbanisme ». 5
- 2-1-1-1 – Plan Local d’Urbanisme 5
- 2-1-1-2 – Délivrance des permis de construire 6
- 2-1-2 – La compétence « Tourisme ». 7

**2-2 – La compétence intercommunale au service des projets de territoire.**

- 2-2-1 – Les compétences Aménagements de l’espace et Développement économique. 7
- 2-2-2 – Le rôle des Pôles d’Equilibre Territorial et Rural (PETR) dans la relation communauté de communes / Région Bretagne. 9
- 2-2-2-1 – Le PETR est un Etablissement Public de Coopération Intercommunale 9
- 2-2-2-2 – La politique contractuelle de la Région Bretagne avec les PETR 10
- 2-2-2-3 – Le rôle du PET dans le soutien au développement économique durable 11

**III – L’instruction du Gouvernement du 27 août 2015.**

- 3-1 – Les références de l’instruction sur la taille des communautés de communes, et la dérive de la mise en œuvre de la réforme 12
- 3-1-1 – Les références effectivement retenues pour déterminer les périmètres 12
- 3-1-2 – La dérive de la mise en œuvre de la réforme 13
- 3-2 – Le calendrier de la mise en œuvre de la réforme 14

**IV – Le Projet de Schéma départemental du 13 octobre 2015.**

- 4-1 – Les propositions d’évolution des périmètres des intercommunalités du département. 15
- La définition des objectifs 16
- Une élaboration « concertée » dans sa 1<sup>ère</sup> phase 17
- 4-2 – Le regroupement proposé à la commune de Pléneuf-Val-André 17
- Présentation et analyse critique 17

**V- Les contrepropositions alternatives.** 20**Annexes**

- 1 – Les bassins de vie selon l’INSEE 22
- 2 – Tableau des EPCI du département au 1<sup>er</sup> janvier 2015. 23
- 3 – Cartes des EPCI proposés

Annexe 2.

**La carte des EPCI dans le Projet de Schéma départemental du 13 octobre 2015.**



**La carte de la communauté Lamballe ville-centre dans le Projet du 13 octobre 2015.**

