

I N T E R C O M M U N A L I T É S



P. 10 DOSSIER

GOUVERNANCE DU BLOC LOCAL : CONFIANCE ET COMPLÉMENTARITÉ

MENSUEL ÉDITÉ PAR INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE - www.intercommunalites.fr - 5,50 €

DANS L'ACTU

06

« BUDGET 2025 :
UNE SITUATION
INÉDITE »

DROIT

24

LA PÉNALISATION
DE LA VIE PUBLIQUE
LOCALE

PORTRAIT

30

PIA IMBS, PRÉSIDENTE
DE L'EUROMÉTROPOLE
DE STRASBOURG



CREATING CYCLES. FOR LIFE.

LE PARTENAIRE DE CONFIANCE

POUR LES SOLUTIONS
CIRCULAIRES DANS
L'EAU ET LES DÉCHETS.

Depuis plus de 160 ans, SUEZ apporte des services essentiels pour protéger et améliorer la qualité de vie, face à des défis environnementaux grandissants.

SUEZ permet à ses clients de fournir l'accès à des services d'eau et de déchets, par des solutions résilientes et innovantes, de créer de la valeur sur l'ensemble du cycle de vie de leurs infrastructures et services et de conduire leur transition écologique en y associant leurs usagers.



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

RENOUONS AVEC LA PROMESSE DU BLOC LOCAL

Notre 34^e Convention nationale de l'intercommunalité sera dédiée au bloc local. Alors que notre pays fait face à une période de turbulence politique majeure, nous avons devant nous des transitions écologique, économique et démographique à mener pour lesquelles les décisions se prennent aujourd'hui. Faire bloc, voilà l'enjeu qui s'impose à nous. Les querelles d'un autre temps opposant communes et intercommunalités ne sont que des diversions : n'y cédon pas et soyons vigilants.

Car en période de crise, les esprits jacobins s'échauffent et les appétits recentralisateurs s'aiguisent. Mais nous, élus municipaux et intercommunaux, nous savons qu'il y a une autre voie pour répondre aux défis de notre temps. Elle passe par les territoires. Elle passe par le bloc local.

A-t-on bien pris la mesure de ce que le couple intercommunalité-communes est en mesure d'accomplir ? Il allie la proximité et la réactivité à la capacité à construire des projets et à se projeter dans le temps long. Il associe des élus de terrain et des équipes techniques de haut niveau. Entre les communes et l'intercommunalité, une clause de compétence générale permet de se saisir d'à peu près n'importe quel sujet d'intérêt local, et des outils de solidarité garantissent qu'aucun habitant d'aucune commune n'est laissé au bord du chemin.

C'est le bloc local qui permet de maintenir un maillage territorial au plus près du quotidien des Français, dans chaque bassin de vie. Et c'est le bloc local qui donne à ces bassins de vie les moyens matériels, financiers et humains de s'administrer.

Petite enfance, transports, commerce, santé... Le bloc local est aux avant-postes de ce qui fait tenir la cohésion sociale et territoriale de notre pays. Il doit être soutenu, pas combattu. Il faut renouer avec la promesse du bloc local.

Pour cela, il s'agit de restaurer la confiance des élus et de retrouver le chemin d'une décentralisation véritable : l'État doit se retirer des champs de compétence qu'il a décentralisés et permettre aux élus locaux de jouer pleinement leur rôle au service de la cohésion de notre pays. ●

« Élus municipaux et intercommunaux, nous savons qu'il y a une autre voie pour répondre aux défis de notre temps »

SÉBASTIEN MARTIN

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

Déléguée générale
Floriane Boulay

Directrice générale déléguée :
Élodie Jacquier-Laforge

Responsable éditorial :
Sébastien Bayette
s.bayette@intercommunalites.fr

Rédactrice en chef :
Elsa Pradier
e.pradier@intercommunalites.fr

Conception,
direction artistique
et réalisation :
LUCIOLE

Correctrice : Delphine Sellier
Ont participé à ce numéro :
Oriane Cébile, Julie Cotelle,
Maxime Goudezeune, Simon
Mauroux, Elsa Pradier, Amélie
Worms, Didier Seban et Michaël
Goupil

Crédits photos des portraits :
p. 3 : Jean-Luc Petit,
p. 6 : Intercommunalités de
France, p. 16 : Intercommunalités
de France, p. 18 : Rodolphe
Escher, p. 24 : Seban Avocats,
p. 30 : Pascal Bastien

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

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

ABONNEMENT

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



→ Sommaire

06

DANS L'ACTU

« BUDGET 2025 : UNE SITUATION INÉDITE »

08 • Cahier d'inspirations des démarches de transition écologique et énergétique
Planification énergétique locale : état des lieux 2024 des PCAET

10

DOSSIER

GOVERNANCE DU BLOC LOCAL : CONFIANCE ET COMPLÉMENTARITÉ

14 • Boîte à outils juridique pour associer élus municipaux et élus communautaires sans délégation

16 • Fabian Jordan, président de Mulhouse Alsace Agglomération, et président de la commission Institutions et Pouvoirs locaux d'Intercommunalités de France

18 • Interview d'Eric Kerrouche, directeur de recherche au CNRS, chercheur en science politique

20 • Communauté de communes du Comminges : la gouvernance à 104 communes

22 • Retour d'expérience - Des ateliers de projet pour fédérer les communes

24

DROIT

LA PÉNALISATION DE LA VIE PUBLIQUE LOCALE

28

ÉCHOS DES TERRITOIRES

28 • Grand Sénonais : un supermarché du recyclage pour réduire les déchets

30

PORTRAIT

PIA IMBS, PRÉSIDENTE DE L'EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG

ACHETER JUSTE ÇA COMPTE POUR ACCOMPAGNER L'INNOVATION PÉDAGOGIQUE

Plus que jamais dans le cadre du « Fonds d'innovation pédagogique » et du dispositif « Territoires Numériques Educatifs » 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.

ugap.fr



Le choix de l'achat juste



Depuis 2013



Nos solutions école du futur



GILLES CARREZ

Président de la commission des finances d'Intercommunalités de France

« Budget 2025 : une situation inédite »

LE PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES D'INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE, GILLES CARREZ, DÉCRYPTE LES CONDITIONS D'ÉLABORATION DU BUDGET 2025.

EN TEMPS NORMAL, COMMENT SE PASSE L'ADOPTION D'UN PROJET DE LOI DE FINANCES (PLF) ?

Chaque année, le PLF est préparé par l'administration dès le printemps. S'agissant de 2025, le projet de budget a été travaillé à partir d'avril. Les différents ministères ont examiné les crédits dont ils avaient besoin puis les ont présentés au ministère des Finances.

Suivant un déroulement habituel, Bercy doit proposer les dispositions fiscales, en général à la fin août ou début septembre. Ce travail est transmis au Conseil d'État début septembre. Ensuite, le Conseil des ministres délibère sur le PLF, en général le troisième mercredi de septembre.

Selon, la loi organique relative aux finances locales (LOLF) du 1^{er} août 2001, un texte doit être présenté devant l'Assemblée nationale avant le premier mardi d'octobre.

Ensuite, le budget est examiné par l'Assemblée en deux étapes. D'abord les recettes puis les dépenses, mission par mission regroupée par ministère. La Constitution prévoit que le budget soit examiné pendant 40 jours à l'Assemblée nationale et 30 jours au Sénat, avec donc un délai maximum de 70 jours.

Dès que le PLF est transmis à l'Assemblée nationale, il passe d'abord en commission des finances. Le rapporteur général du budget a la charge de l'expliquer, de l'amender et d'examiner les amendements proposés par les députés. Ces amendements sont présentés habituellement à la commission des finances vers le 15 octobre.

L'examen en séance publique s'organise d'abord autour des recettes, puis des dépenses. Une fois que les députés puis les sénateurs ont examiné le texte, la commission mixte paritaire se réunit. Quand les majorités des deux chambres sont les mêmes un accord est généralement trouvé. Puis, le Parlement procède ensuite à une seconde lecture avant que l'Assemblée nationale ne vote définitivement le PLF, en général autour du 20 décembre.

MI-SEPTEMBRE, OÙ EN ÉTAIENT LES TRAVAUX BUDGÉTAIRES ?

Cette année les arbitrages n'ont pas été faits. L'administration de Bercy a envoyé aux ministères des préarbitrages *via* des lettres-plafonds qui n'ont été transmises au Parlement que le 19 septembre. En revanche à cette date, nous ne connaissons toujours rien concernant les recettes.

Il est vraisemblable que l'échéance du 1^{er} octobre ne sera pas tenue et que le budget ne sera transmis à l'Assemblée qu'au plus tard le 9 octobre.

En effet, pour que le texte soit élaboré, il faut un gouvernement. L'administration opère des choix techniques. En l'espèce, elle a proposé de reconduire les crédits de 2024, tout en tenant compte du déficit. Mais les orientations politiques doivent être tranchées. Faut-il par exemple dépenser plus sur le logement et moins sur la transition environnementale ? Faut-il ralentir l'augmentation de la masse salariale ? Faut-il respecter les lois de programmation pluriannuelles ? Il s'agit de choix politiques que l'administration n'a pas la capacité de faire.

Pour que le Parlement puisse travailler, il faut à l'évidence un document. Mais, au 19 septembre, celui-ci n'est toujours pas disponible.

Cette situation est complètement inédite. J'ai siégé à la commission des finances et je n'ai jamais connu cela.

QU'EN EST-IL DE LA CONSTITUTIONNALITÉ ?

Nous sommes au-delà de ces problèmes car pour l'heure le texte n'existe même pas. Certains disent que l'article 16 de la Constitution qui dispose que la continuité des services publics doit être assurée, permettrait au président de la République de se saisir de cette question.

Mais avant d'en venir à une telle extrémité, les dispositions de l'article 47 de la Constitution permettent d'agir par ordonnance ou par loi spéciale.

Le problème est tragique. La comparaison avec le « *shutdown* » aux États-Unis est impossible. Dans ce pays le budget de l'État a une place moins importante du fait d'un fort fédéralisme. En France, beaucoup trop de sujets dépendent du budget de l'État. Nous ne sommes pas allés au bout de la décentralisation. Aujourd'hui, nous observons un grand attentisme des entreprises qui n'investissent plus. Les ménages épargnent considérablement et consomment moins. Chacun est dans l'incertitude.

QUELS SONT LES RISQUES POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES ?

Les collectivités voteront quoi qu'il arrive leurs budgets. Mais 20 % des dépenses de l'État concernent des transferts en leur faveur, l'État peut donc être tenté de faire des économies sur ces transferts. À partir de 2013, un tiers de la dotation globale de fonctionnement a ainsi été supprimé en trois ans, sous la justification d'une contribution au redressement des finances publiques. La part de l'endettement des collectivités locales dans le PIB n'a pratiquement pas augmenté depuis des décennies. De même s'agissant de leur pourcentage dans la dépense publique. La question de la dette et du déficit relève d'abord de l'État, mais pour autant, les collectivités locales ne peuvent pas être indifférentes au déficit global de la Nation.

Aussi, je regrette beaucoup la suppression du cumul des mandats. Quand vous êtes maire et parlementaire, vous ne pouvez pas rester ignorant des difficultés de l'État. Mais pour cela, il faut dialoguer. Aujourd'hui, on ne s'écoute plus et l'idéologie a pris le dessus. ●

ELSA PRADIER

Rapporteur général du budget de 2002 à 2012 puis président de la commission des finances de l'Assemblée nationale de 2012 à 2017, Gilles Carrez est aujourd'hui maire honoraire du Perreux-sur-Marne et conseiller territorial de Paris Est Marne et Bois.

**POUR ACCÉLÉRER
LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE
DE VOTRE TERRITOIRE**

*Béatrice SANTAIS,
présidente de la Communauté
de Communes Cœur
de Savoie*

**SOYEZ
BIEN
DANS
VOTRE
TÊTE** ★

**★ TERRITOIRE ENGAGÉ
TRANSITION ÉCOLOGIQUE :**

le programme grâce auquel vous n'aurez plus à vous poser la question de la structuration et mise en œuvre de votre politique territoriale de transition écologique. Avec TETE, vous bénéficierez d'une méthode éprouvée, d'outils opérationnels et d'un accompagnement sur-mesure.


TERRITOIRE ENGAGÉ
**TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**



PLUS D'INFOS

CAHIER D'INSPIRATIONS DES DÉMARCHES DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE

INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE, EN PARTENARIAT AVEC L'ADEME, PUBLIE UN RECUEIL DE RETOURS D'EXPÉRIENCE D'INTERCOMMUNALITÉS EN MATIÈRE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE.

Ce cahier d'inspirations propose des pistes d'action, sur la base des expériences de collectivités de toute taille. Il appelle à innover dans les formes d'organisation, à sortir du cadre, et souligne la diversité des rôles possibles que l'intercommunalité peut assumer pour impulser la transformation des territoires.



végétalisation et désimper-méabilisation, soutien à une production agricole respectueuse de l'environnement et locale, etc.

Quels que soient les chantiers à engager, des problématiques similaires émergent : comment financer les projets et comment identifier les ressources humaines et techniques nécessaires ? Comment former les élus, les agents et

les acteurs socioéconomiques ?

La transition écologique et énergétique implique pour les collectivités de mener de nombreux chantiers : rénovation énergétique des bâtiments publics et des logements, aménagement de voies douces,

Les besoins sont transversaux en termes de ressources, de communication, de gouvernance. Il n'existe pas de solution unique, duplicable dans toutes les collectivités.

Ces travaux sont soutenus par l'ADEME, partenaire des collectivités locales en matière de transition énergétique. ●

ORIANE CÉBILE

→ À noter

Le Focus environnement, « Cahier d'inspiration des démarches de transition écologique et énergétique » est consultable dans son intégralité sur le site www.intercommunalites.fr

PLANIFICATION ÉNERGÉTIQUE LOCALE : ÉTAT DES LIEUX 2024 DES PCAET

PUBLICATION ANNUELLE D'INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE, L'ÉTAT DES LIEUX DES PLANS CLIMAT-AIR-ÉNERGIE TERRITORIAUX (PCAET) PROPOSE CETTE ANNÉE UN BILAN DU RÔLE DES INTERCOMMUNALITÉS DANS L'IDENTIFICATION DES ZONES D'ACCÉLÉRATION DES ÉNERGIES RENOUVELABLES (ZAENR). CE DISPOSITIF DE PLANIFICATION ÉNERGÉTIQUE ASCENDANTE EST PRÉVU PAR LA LOI RELATIVE À L'ACCÉLÉRATION DE LA PRODUCTION D'ÉNERGIES RENOUVELABLES (LOI APER) DE MARS 2023.

Alors que la France n'atteint pas ses objectifs de production d'énergies renouvelables, l'article 15 de la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables du 10 mars 2023 attribue au maire la responsabilité d'identifier des zones d'accélération par filière de production. Les intercommunalités, en charge d'élaborer et de mettre en œuvre les PCAET, se sont largement mobilisées pour les y aider.



énergétique organisés tout au long de l'année. Quelles ont été les difficultés et comment ont-elles été adressées ? Comment les intercommunalités ont-elles accompagné les communes ? Quelles modalités de concertation ont été retenues ? Des retours d'expérience illustrent les formes d'accompagnement proposé par les intercommunalités.

La planification est également à traduire en projets. Investissement dans des installations de production, soutien aux projets des acteurs locaux, animation... les collectivités locales peuvent endosser différents rôles, illustrés dans la publication. Intercommunalités de France propose des ressources complémentaires sur les modalités d'intervention des intercommunalités dans la production d'énergies renouvelables. ●

ORIANE CÉBILE

→ À noter

Le Focus environnement, « État des lieux 2024 des PCAET » ainsi que les précédentes sont à retrouver sur www.intercommunalites.fr

L'état des lieux 2024 des PCAET s'appuie sur les enquêtes réalisées par Intercommunalités de France en novembre 2023 et juin 2024 et sur des temps d'échange concernant la planification

Le dossier de la planification énergétique est encore largement ouvert. L'identification de zones est prévue à chaque nouvelle programmation énergétique nationale, et les enseignements de cette édition pourront alimenter les prochains exercices.



«
**CE PROGRAMME NOUS AIDE
À DÉFINIR NOS PRIORITÉS
D' ACTIONS EN MATIÈRE DE
TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET
NOUS ENGAGE
DANS UN PROCESSUS
D' AMÉLIORATION CONTINUE.**»

Béatrice SANTAIS,
présidente de la Communauté
de Communes Cœur de Savoie

UN PROGRAMME PLÉBISCITÉ

88%

T.E.T.E est un label qui donne
une image positive de la
collectivité en matière de
Transition Écologique

91%

T.E.T.E est un programme
concret permettant de
mesurer les avancées en matière
de Transition Écologique

85%

T.E.T.E est un programme
qui fédère et favorise
la coopération
au sein de la collectivité

Enquête de satisfaction ADEME pour le programme
T.E.T.E 2024, réalisée auprès de 80 décideurs
et responsables : élus, directeurs généraux des
services, techniciens, directeurs environnement...

AVEC T.E.T.E ACCÉLÉREZ LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DE VOTRE TERRITOIRE

Vous souhaitez planifier votre transition
écologique et la structurer ? Vous souhaitez
être accompagné par un expert ?



TERRITOIRE ENGAGÉ TRANSITION ÉCOLOGIQUE C'EST :

Le programme de référence dédié aux collectivités,
notamment aux EPCI, pour faire de la transition
écologique une réalité et mobiliser vos équipes avec un
accompagnement personnalisé.

UN PROGRAMME COMPLET

1. UN ÉTAT DES LIEUX OBJECTIF

→ Outil numérique gratuit
territoiresentransitions.fr
pour situer et évaluer
votre collectivité sur
l'avancée de sa transition
écologique.

2. UN PLAN D' ACTIONS PERFORMANT

→ Assistance à la
maîtrise d'ouvrage par
un conseiller expert co-
financé par l'ADEME pour
accompagner votre chargé
de mission.
→ Possibilité de bénéficier
des autres aides de
l'ADEME pour la mise
en œuvre de votre plan
d'actions.

3. UNE LABELLISATION VALORISANTE

→ Une progression à votre
rythme dans un processus
d'amélioration continue,
avec la possibilité de
passer un audit pour
obtenir jusqu'à 5 étoiles !

4. UNE DÉMARCHÉ PLUS COLLABORATIVE

→ Formations adaptées
pour faire monter vos
chargés de mission
en compétences.
→ Outils pour faciliter
et animer le travail en
transversalité de vos
équipes.

→ Challenge collectif
pour proposer une
approche ludique autour
de la transition écologique.

5. UN ACCOMPAGNEMENT PRO ET PROCHE

→ Un conseiller suit votre
projet pendant 4 ans, en
binôme avec
le coordinateur ou chargé
de mission au sein de votre
collectivité.



**POUR PASSER À L'ACTION,
RENDEZ-VOUS SUR
TERRITOIRESENTRANSITIONS.FR** 

I N T E R C O M M U N A L I T É S

dossier

ENSEMBLE

GOUVERNANCE DU BLOC LOCAL : CONFIANCE ET COMPLÉMENTARITÉ

ALORS QUE LE COUPLE COMMUNE-INTERCOMMUNALITÉ A CONNU DIVERSES RÉFORMES DEPUIS UNE DIZAINE D'ANNÉES, L'ÉQUILIBRE SEMBLE AUJOURD'HUI SE DESSINER. SONDAGES ET ENQUÊTES AUPRÈS DES ÉLUS LOCAUX SOULIGNENT L'IMPORTANCE DU BLOC LOCAL POUR ASSURER LES SERVICES PUBLICS. OBJET ORIGINAL DANS LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL FRANÇAIS ET EUROPÉEN, LE BLOC LOCAL ILLUSTRE LA RÉUSSITE DE LA GOUVERNANCE PRAGMATIQUE DU CONSENSUS. DÉCRYPTAGE.

Le bloc local : un échelon à part

Le bloc local connaît depuis les élections de 2020 sa première mandature de stabilité institutionnelle. Alors pourquoi son fonctionnement continue-t-il d'être interrogé par une partie des pouvoirs publics alors qu'il pourrait être une source d'inspiration à l'échelle nationale ?

Si le bloc local connaît comme toute institution des conflits personnels et politiques ponctuels, il est attendu sur les priorités d'action publique fortes que sont les services publics de proximité et la transition écologique. À mi-mandat (enquête Intercommunalités de France, septembre 2023), les présidents d'intercommunalité faisaient largement état de relations restées bonnes ou s'étant améliorées par rapport à la mandature 2014-2020, à tous niveaux des échanges :

- au sein du bureau communautaire : 89 % des répondants
- au sein du conseil communautaire : 84 %
- avec les maires : 85 %
- avec les élus municipaux : 89 %
- avec la ou les communes-centres : 83 %
- avec les communes les moins peuplées : 88 %.

De bons résultats alors que le début de la mandature a été marqué par de nombreuses contraintes, dont la mise en œuvre des réformes, l'instabilité législative, la crise sanitaire de 2020 ayant retardé la mise en place des nouvelles équipes élues, la crise de l'énergie de 2021-2023 et l'inflation, la crise des finances publiques...

La différenciation comme force

Les particularités du bloc local expliquent sa capacité à adapter son organisation et à élaborer des solutions d'action publique grâce aux mécanismes de solidarité, à la différenciation et à la collégialité qui le caractérisent.

La solidarité entre communes d'abord : cette priorité d'intérêt général a amené le législateur à prévoir le rattachement de chaque

commune à une intercommunalité, le transfert de compétences obligatoires ou la mise en commun de la fiscalité professionnelle. Elle s'observe également dans la densité des relations fonctionnelles et financières entre communes et intercommunalités. Il s'agit notamment des postes mutualisés ou des reversements financiers. L'appui apporté aux projets des équipes municipales est aussi présent.

À cette caractéristique s'ajoutent de nombreuses possibilités de différenciation pour correspondre au souhait des élus. Des compétences peuvent ainsi être transférées à titre volontaire. La définition de l'intérêt communautaire est dans les mains du conseil communautaire. Des services peuvent être mis en commun pour aider les communes. Enfin, des équilibres sont trouvés en matière de finances et d'instances décisionnelles, jusqu'à les formaliser dans des pactes financiers et de gouvernance.

À ce sujet, le fonctionnement politique du bloc local se singularise par le rôle organique des communes et une gouvernance fondée sur le compromis. Les élus en témoignent : gouverner une intercommunalité implique d'animer un collectif d'élus, avec une place particulière donnée à la relation avec les maires, souvent en référence à un projet de territoire co-construit.

Attitude ambivalente du législateur

L'organisation du bloc local concilie le travail d'élus de proximité, premiers garants de la cohésion sociale, avec une capacité d'administration (ingénierie, planification). Les projets de mandature portés par les équipes intercommunales ont démontré une capacité à se placer au-devant des principaux enjeux territoriaux : développement des énergies renouvelables, lutte contre l'illectronisme, réindustrialisation, lutte contre la vacance commerciale, contre les déserts médicaux... Ce ne sont pas des thématiques où le bloc local était nécessairement attendu, mais il n'a pas hésité à s'en saisir pour répondre à la demande des entreprises et citoyens.

« Le fonctionnement politique du bloc local se singularise par le compromis »



© Intercommunalité de France



Les acteurs publics nationaux semblent ne pas toujours avoir pris la pleine mesure du rôle du bloc local dans la conduite des politiques publiques. Ainsi, le législateur a adopté une attitude ambivalente à l'égard de l'organisation intercommunale. Il l'a tantôt considérablement renforcée, en particulier dans le champ environnemental. Puis il a laissé entendre que sa gouvernance était défailante, avec notamment la loi du 27 décembre 2019 dite « Engagement et Proximité ». Puis il est revenu à plusieurs reprises sur certains transferts de compétences (en particulier l'eau). Il a même parfois pris le parti d'ignorer l'intercommunalité : en imposant aux communes seules d'établir des zones d'accélération des énergies renouvelables ou en leur confiant le statut d'autorité organisatrice de la petite enfance. Les parlementaires se sont dans ce cas placés en porte-à-faux avec la réalité du fonctionnement du bloc local.

Au final, sur le plan institutionnel, les dernières lois ont plutôt cherché à détricoter le bloc local. Pourtant, en matière de politiques publiques, le législateur reconnaît in fine le rôle du couple communes-intercommunalité. Dans la pratique, ce sont d'ailleurs les intercommunalités qui prennent la main en dépit de la loi. L'illustration est nette en matière de zones d'accélération ou encore de petite enfance.

L'ambivalence est identique du côté des agences de l'État. Ces dernières investissent massivement le bloc local dans son ensemble par la contractualisation (conventions territoriales globales, contrats de santé...). Mais les programmes de l'État continuent d'isoler d'un côté les villes (qui bénéficient des programmes Action Cœur de Ville), de l'autre les petites communes (Petites Villes de demain, Villages d'avenir) ou encore les intercommunalités (Territoires d'industrie).

L'État ne s'est pas montré capable de tenir ses arbitrages par exemple sur le transfert des compétences eau et assainissement où ses revirements sont constants, mais aussi sur la transition écologique. Les contrats pour la réussite de la transition écologique et le Fonds vert ont fait l'objet d'un portage politique pour le moins inconstant.

« Les acteurs publics nationaux semblent ne pas toujours avoir pris la pleine mesure du rôle du bloc local dans la conduite des politiques publiques »

Vu l'état des finances publiques, ces ambivalences ne risquent-elles pas de déboucher sur une rupture entre les priorités nationales et locales ? Que se passera-t-il si communes et intercommunalités se retrouvent sans soutien financier pour développer les services publics et conduire la transition écologique ? D'autant que les dernières réformes fiscales ont rendu les collectivités dépendantes des transferts de fiscalité nationale et des subventions de l'État.

La gouvernance du bloc local est un enjeu majeur qui sera à coup sûr mieux traité au niveau local. Il faudra pour cela que l'État s'inscrive pleinement dans une logique de décentralisation. ●

SIMON MAUROUX ET MAXIME GOUDEZEUNE

➔ **Pour aller plus loin**

Retrouver le podcast d'Intercommunalités de France, « Quelle gouvernance pour les intercommunalités ? » de Thomas Frinault sur www.intercommunalites.fr/podcast

**“Mieux accompagné,
je réponds mieux
au besoin de protection
de mes agents.”**

Fabrice, directeur général des services de
la ville de Brioude et ses agents

60^{ANS} D'ENGAGEMENTS
ET DE PROGRÈS

**Notre expertise pour mettre en place la réforme
de la Protection Sociale Complémentaire :**

- Accompagnement à chaque étape
- Décryptage de la réforme de la PSC et suivi des actualités
- Simulation de ses impacts sur votre collectivité
- Offres en santé et prévoyance adaptées à vos obligations et aux besoins de vos agents
- Forts de nos 60 ans d'expertise, nous vous accompagnons pour faciliter vos fonctions et proposer à vos agents la meilleure protection possible.

**PRÉPAREZ DÈS À PRÉSENT LA RÉFORME
SUR :**
[MNT.FR/COLLECTIVITES/REFORME-PSC](https://mnt.fr/collectivites/reforme-psc)

**CONTACTEZ VOTRE INTERLOCUTEUR MNT
AU 0 980 980 210**

1^{re} mutuelle
des agents
des services
publics locaux

**ÊTRE UTILE EST
UN BEAU MÉTIER**



GRUPE **vyv**



© Adobe stock

BOÎTE À OUTILS JURIDIQUE POUR ASSOCIER ÉLUS MUNICIPAUX ET ÉLUS COMMUNAUTAIRES SANS DÉLÉGATION

MODALITÉS D'INFORMATION, PARTICIPATION, MANDAT SPÉCIAL... NOTRE « BOÎTE À OUTILS » PRÉSENTE LES MODALITÉS D'ASSOCIATION DES ÉLUS À LA CONSTRUCTION DE LA POLITIQUE INTERCOMMUNALE.

Information des conseillers municipaux¹

• Note explicative de synthèse et copie de la convocation

Les conseillers municipaux qui ne siègent pas au sein du conseil communautaire doivent être informés des affaires de l'intercommunalité faisant l'objet d'une délibération.

Pour ce faire, ils doivent, en amont des délibérations, être destinataires de la copie de la convocation et de la note explicative de synthèse, laquelle peut être adressée en même temps que l'envoi de la copie de la convocation.

• Liste des délibérations et procès-verbal de séance

En aval des délibérations adoptées par le conseil communautaire, les élus municipaux non élus communautaires doivent être destinataires, au moins par une mise à disposition dématérialisée et dans un délai d'un mois suivant chaque séance, de la liste des délibérations qu'il a examinées, ainsi que du procès-verbal de ses séances.

• ROB, rapport d'activité et avis de la conférence des maires

Les conseillers municipaux doivent être destinataires, sans qu'aucun délai ne vienne enserrer ces envois, du rapport d'orientation budgétaire (ROB) intercommunal, du rapport d'activité accompagné du compte administratif de l'intercommunalité et des avis émis par la Conférence des maires, dans l'hypothèse où cette dernière en formule.

Ces documents doivent pouvoir être consultés en mairie à la demande des conseillers municipaux.

• Rapport annuel d'activité

Chaque année, avant le 30 septembre, le président d'intercommunalité est tenu d'adresser aux maires des communes membres un rapport retraçant l'activité de l'intercommunalité accompagné du compte administratif arrêté par le conseil communautaire². Son contenu n'est en revanche pas défini. Il fait ensuite l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal au cours de laquelle les représentants de la commune au conseil communautaire sont entendus. À cette occasion, le maire peut ouvrir un débat en donnant la parole aux conseillers municipaux³. Le président d'intercommunalité peut également être entendu, à sa demande, par les conseils municipaux, ou à la demande de ces derniers.

Participation sans vote des conseillers municipaux aux commissions facultatives

- Les conseillers municipaux suppléant le maire ou ayant reçu délégation qui ne sont pas membres des commissions thématiques facultatives peuvent assister aux séances de ces commissions, sans participer au vote⁴.
- En cas d'empêchement, le membre d'une commission thématique facultative peut être remplacé pour une réunion par un conseiller municipal de la même commune désigné par le maire. Dans cette hypothèse, le maire veille au respect du principe de la représentation proportionnelle⁵.

Participation avec vote des conseillers municipaux aux commissions facultatives

L'intercommunalité peut prévoir, dans les conditions qu'elle détermine, la participation des conseillers municipaux aux commissions thématiques facultatives qu'elle a instituées⁶.

Lorsque des « antennes locales » ont été mises en place au sein de ces commissions, elles peuvent constituer une modalité supplémentaire d'association des élus aux projets communautaires.

Le caractère facultatif ou obligatoire de la consultation de ces commissions, selon les règles définies dans le règlement intérieur, peut renforcer l'association des conseillers municipaux à la préparation des projets communautaires.

Attribution ou non de la vice-présidence des commissions facultatives au vice-président dédié

Les commissions thématiques facultatives doivent désigner un vice-président chargé de leur convocation et de leur présidence lorsque le président (président de droit de ces commissions) est absent ou empêché⁷.

Le vice-président qui a reçu une délégation de fonction sur une thématique particulière n'est pas obligatoirement, d'un point de vue juridique, le vice-président de la commission thématique portant sur le même sujet, même si cela est possible. L'absence de corrélation

entre la délégation de fonction (qui relève d'une décision du président) et la désignation du vice-président de la commission (qui relève des membres de la commission) peut alors éventuellement constituer un moyen d'associer davantage un conseiller communautaire sur une thématique particulière.

Mandat spécial

Le mandat spécial confié par le conseil communautaire, par voie de délibération à l'un de ses membres, constitue un moyen d'associer un élu communautaire sans attribution sur l'une des affaires de l'intercommunalité, notamment lorsque le projet en question concerne sa commune.

La notion de mandat spécial fait référence aux missions accomplies par un élu, dans l'intérêt de la collectivité, à l'exclusion seulement de celles qui lui incombent en vertu d'une obligation résultant d'une disposition législative ou réglementaire expresse⁸.

Les missions exercées dans le cadre du mandat spécial doivent cependant revêtir un caractère exceptionnel, c'est-à-dire différer des missions traditionnelles de l'élu et être temporaires⁹.

L'organisation d'une manifestation de grande ampleur (festival, exposition...), le lancement d'une opération nouvelle (chantier important), un surcroît de travail momentané et exceptionnel pour la collectivité (catastrophe naturelle...) peuvent, par exemple, être de nature à justifier l'exercice d'un mandat spécial. ●

« Un surcroît de travail peut justifier un mandat spécial »

JULIE COTELLE

¹ CGCT, art. L. 5211-40-2.

² CGCT, art. L. 5211-39.

³ Rép. min., QE n° 26700, JO ST du 22 mars 2007, p. 625.

⁴ CGCT, art. L. 5211-40-1.

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

⁷ CGCT, art. L. 2121-22, applicable aux intercommunalités par renvoi de l'article L. 5211-1 du même code.

⁸ CE, 24 mars 1950, Sieur Maurice.

⁹ Rép. min. publiée au JO AN le 11 novembre 2014, QE n° 62894.

© Adobe stock





FABIAN JORDAN

Président de Mulhouse Alsace Agglomération, et président de la commission Institutions et Pouvoirs locaux d'Intercommunalités de France

« L'intercommunalité est le grand frère des communes »

Le président de la commission Institutions et Pouvoirs locaux d'Intercommunalités de France, Fabian Jordan, détaille les particularités de la gouvernance au sein du bloc local.

QUELLES SONT LES CARACTÉRISTIQUES DE LA GOUVERNANCE DU BLOC LOCAL ?

La confiance et la complémentarité. Le maire restera toujours l'interlocuteur privilégié de la population. Il est le garant de cette proximité. L'intercommunalité permet quant à elle de faire ensemble ce qu'un maire ne peut pas faire seul.

L'avenir des communes est fonction de la réussite de l'intercommunalité. Cette dernière doit cependant respecter l'identité de chacune des communes. La difficulté réside dans la manière dont les communes se sentent partie prenante.

« Les programmes municipaux doivent contenir un volet intercommunal »

L'intercommunalité doit être un phénomène choisi et non pas subi, permettant à chacun de se retrouver. Elle est pour moi un grand frère bienveillant qui accompagne les communes.

Un transfert de compétence ne doit pas être perçu comme une perte d'autonomie, mais au contraire comme quelque chose qui peut être mieux fait car accompagné.

Suivant ces principes généraux, on comprend bien pourquoi toutes les intercommunalités ne peuvent pas être organisées de la même manière. Il faut laisser la structuration libre afin de l'adapter aux besoins du territoire. Dans ce sens, la rédaction d'un projet de territoire est un acte fondateur.

DÉSORMAIS, L'INTERCOMMUNALITÉ S'IMPOSE-T-ELLE DE FAIT À LA GESTION DE SERVICES PUBLICS ?

J'en suis persuadé. Par exemple, pour accompagner l'implantation d'une grande entreprise, la commune a besoin d'aide. L'intercommunalité partage avec elle la volonté de développer l'attractivité économique. Idem sur les transports publics, ou encore l'habitat. Ces sujets ne peuvent se cantonner au périmètre d'une seule commune, l'échelle intercommunale est devenue incontournable. Mais il faut que la commune ne se sente pas contrainte par l'intercommunalité. C'est une relation partenariale et de confiance qui permet d'exercer ces compétences. Il faut trouver l'équilibre entre le développement de la commune et celui de l'intercommunalité.

« Il faut laisser la structuration de l'intercommunalité libre afin de l'adapter aux besoins du territoire »

LA GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE DEVRAIT-ELLE SERVIR D'EXEMPLE AU NIVEAU NATIONAL ?

Tout à fait, c'est un exemple de gouvernance. Bien que l'intercommunalité soit composée de communes très différentes avec des avis pluriels, ces dernières sont

en capacité de construire ensemble pour l'intérêt général. Ce qui permet cette collaboration est le travail autour d'un projet de territoire. C'est un socle.

COMMENT FAIRE POUR QUE LES COMPÉTENCES INTERCOMMUNALES SOIENT RENDUES VISIBLES, ALORS QUE LORS DES ÉLECTIONS LOCALES CES THÈMES SONT ABSENTS DES PROGRAMMES ?

L'élection municipale a de fait un volet intercommunal, par le fléchage des élus. Mais mieux comprendre l'intercommunalité et s'y projeter est impératif. Il faut une vraie réflexion sur l'action collective au sein d'une intercommunalité.

En 2020, lors des élections locales, on parlait un peu d'intercommunalité. En 2014, on n'en parlait encore quasiment pas. En dix ans, il y a eu une évolution. Aujourd'hui, chacun voit bien qu'il est impératif de travailler ensemble.

Mais nous devons aller plus loin. Les programmes municipaux pourraient contenir un volet intercommunal afin que l'équipe municipale porte ces ambitions. Cela devrait aussi s'accompagner d'un document national exposant le rôle de l'intercommunalité, pas encore assez connu de nos concitoyens. Notre association sera force de proposition dans ce sens, pour que l'intercommunalité soit mieux identifiée des citoyens, même si elle doit rester un outil de coopération entre les communes d'un territoire. ●

ELSA PRADIER



BANQUE des
TERRITOIRES



Avec vous pour **réindustrialiser** la France

La Banque des Territoires encourage la dynamique de réindustrialisation de la France en accompagnant les collectivités locales et les industriels dans le financement de leurs projets d'aménagement, d'immobilier ou de transition écologique.

Contactez-nous.

L'intérêt général a choisi sa banque



DÉCOUVREZ
NOS SOLUTIONS
**D'INGÉNIERIE,
DE FINANCEMENT
ET DE GARANTIE**

banquedesterritoires.fr

 | @BanqueDesTerr



ERIC KERROUCHE

Directeur de recherche au CNRS, chercheur en science politique

« Gouvernance et démocratisation : les deux défis de l'intercommunalité »

Le chercheur en science politique Eric Kerrouche, qui est également sénateur des Landes, revient sur la construction intercommunale en France et analyse les relations complexes qui se tissent au cœur du bloc local.

QUEL REGARD PORTEZ-VOUS SUR LA CONSTRUCTION INTERCOMMUNALE EN FRANCE NOTAMMENT FACE AUX AUTRES PAYS EUROPÉENS ?

La France a choisi un chemin spécifique. La conception française de la commune y est plus communautaire que chez nos voisins européens. La commune symbolise une appartenance à un groupe, à une communauté, à une citoyenneté.

La grande majorité des pays européens ont connu une transformation de leurs communes *via* des rassemblements ou fusions souvent contraintes. Le nombre de communes en Europe depuis la deuxième guerre mondiale a d'ailleurs diminué de façon draconienne.

La France suite à l'échec de la loi Marcellin, n'a pas suivi ce chemin initié au début des années 70.

Néanmoins, l'émiettement communal français a nécessité une prise en charge. Cela s'est d'abord exprimé dans la multiplication des syndicats de communes, puis par la création des intercommunalités au tournant des années 1990.

Ainsi, en France l'expression de l'échelon communal ne se résume pas à une institution unique mais réside bien en deux entités siamoises, à la fois semblables et distinctes : la commune et l'intercommunalité. C'est un choix très hexagonal.

SUR QUELLES BASES LES AUTRES PAYS EUROPÉENS ONT-ILS DIMINUÉ LE NOMBRE DE LEURS COMMUNES ?

Il y a deux façons de concevoir la commune. Soit il s'agit d'un espace de sociabilité,

comme en France. Soit la commune est une institution qui distribue des services publics. Dans cette conception, dès le moment où la taille de la commune n'est plus satisfaisante pour répondre à ce besoin, la fusion s'impose pour rationaliser.

De plus, l'ensemble des gouvernements locaux européens agissent sous la pression des critères européens de Maastricht qui intègrent les dépenses des collectivités locales au calcul des déficits publics. Cette règle pousse à la rationalisation.

Ce mouvement est aussi impulsé par les thèses néolibéralistes qui prennent une place importante dans les politiques publiques à partir des années 1980.

LES RÉFORMES TERRITORIALES DE 2010 ET 2015 ONT-ELLES MODIFIÉ LA NATURE DE L'INTERCOMMUNALITÉ ?

Pour moi, ces réformes n'impulsent pas un changement de nature mais de degré, avec certains effets pervers qu'il ne faut pas nier.

Dans 10 à 15 % des intercommunalités, il y a eu une application trop zélée de la loi NOTRe.

De plus, les difficultés naissent aussi de cette particularité française de l'application uniforme des normes. Pourtant, la différenciation territoriale peut apporter une souplesse nécessaire.

Néanmoins, le maintien des communes, dans ses caractéristiques françaises, a aussi été rendu possible grâce à l'intercommunalité. En se mettant à plusieurs, des services non disponibles pour des communes isolées le sont devenus dans un cadre intercommunal.

Le bloc communal bénéficie de l'avancée du « tous ensemble ».

LE MOUVEMENT DIT DES « GILETS JAUNES », QUI ARRIVE APRÈS CES RÉFORMES, PRODUIT UN DISCOURS DÉFAVORABLE AUX INTERCOMMUNALITÉS. D'OÙ VIENT CETTE TENDANCE ?

Quand socialement se déclenche le mouvement des « Gilets jaunes », le président de la République s'accroche aux maires comme interlocuteurs de proximité. Ce qu'ils sont. Néanmoins, Emmanuel Macron ne voit pas l'ensemble de l'édifice local. Ceci est dû à une méconnaissance des territoires.

« Le maintien des communes, dans ses caractéristiques françaises, a aussi été rendu possible grâce à l'intercommunalité »

Il existe une volonté de dire que seules les solutions d'hyperproximité sont utiles. Elles le sont en effet, notamment car les maires servent de médiateurs. Avec la crise sanitaire, cette notion d'action locale de proximité s'est encore renforcée. L'intercommunalité peut alors être vécue comme une contrainte.

Au-delà, cette crise de l'intercommunalité est en fait un symptôme de l'importance qu'a pris l'institution intercommunale. Elle est confrontée à deux défis qui relèvent

d'une part de la gouvernance et d'autre part de la démocratisation.

D'abord la gouvernance. Les questions sont nombreuses. Comment, dans des structures parfois plus grandes, bien ou mieux associer les maires ? Comment respecter les équilibres territoriaux ? Comment accepter la parole des communes les moins peuplées ?

Tout en étant un partisan de la maille démocratique communale, il ne s'agit pas non plus de dire que la commune peut tout faire.

Se dessine une structuration à l'intérieur des communes et des intercommunalités entre les élus municipaux qui, à juste titre, s'occupent du quotidien et sont donc focalisés sur l'action communale. Ces élus ne sont informés de ce qui se passe au niveau intercommunal qu'à titre accessoire, malgré tous les efforts déployés. Et de l'autre côté, il y a les conseillers communautaires et, surtout, l'exécutif communautaire. Ces élus apprennent constamment à dépasser le périmètre communal. Les décisions concernent un espace plus large que celui de chaque commune. Le vrai enjeu est l'articulation de ces deux niveaux fortement imbriqués mais qui sont potentiellement en situation de s'ignorer.

La caractéristique des institutions siamoises est qu'elles ont une vie en commun mais aussi à part. Malgré tout, cette situation les oblige à coopérer quoiqu'il arrive, même si la cohabitation est toujours difficile.

Ensuite, le deuxième défi est celui de la démocratie, qui est structurellement irrésolu. Par exemple, j'ai été premier adjoint au maire et vice-président d'une intercommunalité de 23 communes. Nous avons mis en place au sein de cette dernière plusieurs projets dont un réseau de transport et une cuisine centrale. J'ai pris avec le conseil communautaire ces décisions au sein de l'intercommunalité. Mais individuellement, je ne pouvais être sanctionné nulle part. Éventuellement, au moment des élections, la liste dans laquelle je figurais pouvait être censurée mais pas pour des décisions que j'avais prises au niveau intercommunal. Il n'y a pas de responsabilité directe devant les citoyens. Cela est problématique.

En général lors des élections, les programmes sont municipaux et n'abordent que très rarement l'intercommunalité. L'instance décide seule de l'orientation du territoire. Elle ne définit pas *a priori* le projet qui sera présenté aux citoyens. Il y a un problème de responsabilité directe et un problème d'information démocratique.

LORS DES ÉLECTIONS DE 2026, LE FAIT INTERCOMMUNAL SERA-T-IL PLUS PRÉSENT ?

Non, les études qui se succèdent en témoignent. L'intercommunalité est une « invitée discrète » comme l'écrivent les universitaires Rémy Le Saout et Sébastien Vignon. À chaque fois, tout se passe comme si l'intercommunalité n'existait pas. La présentation ne se fait qu'au profit de la commune. Il n'est pas utile pour le candidat de parler d'intercommunalité, sauf s'il s'agit de réclamer quelque chose.

POUVEZ-VOUS NOUS PRÉSENTER L'ÉTUDE ÉLABORÉE AVEC LE CEVIPOF QUE VOUS CONDUISEZ, ET DONT LES RÉSULTATS SERONT DÉVOILÉS LORS DE LA 34^E CONVENTION D'INTERCOMMUNALITÉS DE FRANCE ?

L'idée est d'objectiver les postulats que nous venons d'évoquer plus haut. En 2022, nous avons réalisé une enquête auprès des présidentes et présidents. Il nous a semblé nécessaire d'aller plus loin. Nous avons questionné tous les exécutifs intercommunaux, soit près de 14 000 élus. Nous avons posé les questions qui fâchent. Quels rapports entre communes et communautés ? Comment fonctionne l'intercommunalité, bien ou mal ? Comment fonctionnent les instances ? Y a-t-il de l'agressivité dans les débats ? Tout le monde est-il bien associé ? Y a-t-il suffisamment de coopération ? Que faut-il faire avec la compétence eau et assainissement ? Qu'est ce qui est attendu en matière d'ingénierie, en termes de démocratie locale et pour le prochain mandat ? C'est une enquête inédite au vu du nombre d'élus intercommunaux interrogés. ●

ELSA PRADIER

© Adobe stock



RETOUR D'EXPÉRIENCE

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU COMMINGES : LA GOUVERNANCE À 104 COMMUNES

CHAQUE ANNÉE LA PRÉSIDENTE MAGALI GASTO OUSTRIC DE CETTE COMMUNAUTÉ RURALE D'UNE SUPERFICIE DE 985 KM² VISITE AU MOINS UNE FOIS CHAQUE MAIRE DU TERRITOIRE. UNE DÉMARCHE QUI A APAISÉ LE FONCTIONNEMENT DE CETTE INTERCOMMUNALITÉ NÉE DE LA FUSION DE CINQ TERRITOIRES.



Communauté de communes
Cœur et Coteaux
du Comminges
(Haute-Garonne)

En chiffres

104
communes

140
conseillers
communautaires

45 525
habitants

985 km²
de superficie

Située en Occitanie, la communauté de communes Cœur et Coteaux du Comminges (104 communes et 45 525 habitants) est née de la fusion de cinq intercommunalités le 1^{er} janvier 2017. Créé dans la foulée de la loi NOTRe, le périmètre retenu devait répondre à l'obligation d'un seuil minimal pour les communautés de communes fixé à 15 000 habitants. « Lors de la fusion, les élus ne voulaient pas de cette grosse intercommunalité », explique la présidente actuelle Magali Gasto Oustric. En cause, la crainte d'une organisation tournée vers la ville-centre et sous-préfecture, Saint-Gaudens, peuplée de 12 000 habitants. De plus, le territoire devait composer avec des niveaux d'intégration divers. « Les élus avaient des points de vue différents sur l'intercommunalité », se souvient la présidente.

Pour lever ces freins, l'intercommunalité s'est d'abord appliquée à rédiger un projet de territoire et un pacte de gouvernance. Ces travaux ont permis de mettre en place un fonctionnement partagé et respectueux de chacun.

Première étape de l'apaisement, la présidente a initié des rencontres « a minima une fois par an », avec chacun des 104 maires de la communauté de communes. Lors de ces rendez-vous, il s'agit d'aborder tous les sujets qui préoccupent les élus municipaux. Un engagement personnel de la présidente qui doit parfois réaliser quatre à cinq déplacements dans une journée. Les réunions sont préparées par sa directrice de cabinet qui envoie le planning aux directeurs généraux et responsables de services de l'intercommunalité. Puis, la présidente se rend sur place et rend compte de l'échange tous les lundis matin en réunion des cadres. « Ces rencontres se font sur un mode informel. Certains maires invitent le conseil municipal, d'autres non. Nous parlons des dossiers et j'écoute leurs questions. Puis, je fais le lien avec l'administration de la communauté de communes », détaille-t-elle.

Faciliter la prise de parole des 140 conseillers

Autre outil de gouvernance : les réunions préparatoires au conseil communautaire, composé de 140 conseillers. « Cette dimension complexifie la prise de parole. Afin de permettre à chacun de se sentir impliqué, je réalise deux conférences, l'une au Sud l'autre au Nord, en amont du conseil afin de balayer l'ordre du jour et de détailler les dossiers les plus stratégiques », explique

la présidente. Ces temps d'échanges sont fréquentés par au moins la moitié des élus. Lors de ces réunions, la présidente se déplace avec les directeurs généraux de l'intercommunalité.

Dans ce territoire rural où tous les maires sont conseillers communautaires, la conférence des maires est réservée aux débats d'urbanisme et en particulier à l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal. « Nous tenons deux réunions par année », rapporte la présidente.

« Je fais le lien avec l'administration de la communauté de communes »

Enfin, dernière action utile aux travaux, la création de conférences thématiques pilotées par les vice-présidents. Ces dernières ont particulièrement été activées quand il s'est agi de lisser les compétences communautaires lors de l'entrée en vigueur du nouveau périmètre. « Sur les trois premières années, les thématiques relatives à la voirie et l'enfance se sont régulièrement réunies », explique l'élue.

Avec le recul, Magali Gasto Oustric reconnaît « qu'à présent cela marche mieux. Chacun a pris la mesure de la nouvelle intercommunalité et reconnaît que plusieurs projets n'auraient pas pu être portés de façon isolée ». Même constat au niveau des agents publics. « Aujourd'hui, il y a plus de 700 agents qui travaillent pour la communauté de communes car nous avons récupéré des compétences. Chacun saisit les opportunités professionnelles que ce regroupement a permises », témoigne l'élue.

Pour la présidente, une règle pourrait néanmoins être changée concernant la composition de l'exécutif intercommunal. « Une fois le ou la présidente est élue, il faut ensuite élire chaque vice-président un par un. L'exécutif n'est donc pas forcément choisi par la présidente. Cela peut créer des difficultés. Je suis favorable à l'élection d'une liste pour désigner l'exécutif, comme dans les communes », conclut-elle. ●

ELSA PRADIER

LE CHANGEMENT CLIMATIQUE IMPOSE DE REPLACER L'EAU AU CŒUR DES PROJETS DE TERRITOIRE

Par Pierre RIBAUTE

© Médiathèque VEOLIA - "Christophe Majani d'Inguimbert"



Pierre RIBAUTE

Dans moins de deux ans, nos concitoyens éliront leurs conseillers municipaux et communautaires, pour un mandat de 6 ans. De nouveaux projets de territoire seront alors initiés, avec pour ambition de constituer les feuilles de route d'une action publique intercommunale fédératrice et durable. Les politiques de développement économique, d'urbanisme ou de mobilité y figureront certainement en bonne place. Mais qu'en sera-t-il de la politique de l'eau ? En 2020, seulement 17 % des intercommunalités¹ la considéraient comme structurante pour le territoire. Quand on sait qu'une partie de la France aura, dans 20 ans, le climat actuel de l'Espagne, et que la Catalogne s'apprête à déployer un plan d'investissement complémentaire de 2,3 milliards d'euros d'ici 2027, nul doute que l'eau aura une place essentielle, à l'avenir.

L'eau, enjeu sociétal majeur, s'impose chaque jour un peu plus comme le premier marqueur du changement climatique, visible dans les territoires. En France, la ressource en eau renouvelable naturellement a diminué de 14 % en moins de 20 ans. Les alternances de sécheresses et d'inondations sont plus fréquentes et plus intenses. Et les problématiques de qualité de l'eau, appellent à une prise en compte du sujet dans toutes les politiques publiques locales, avec pragmatisme.

Il est désormais difficile d'imaginer le bien être des populations, la réindustrialisation de certains de nos territoires, leur développement économique, agricole ou touristique, la santé des écosystèmes naturels, sans une politique publique efficace de préservation de la ressource en eau. De plus en plus, la disponibilité de la ressource, comme la prévention des inondations, conditionne les projets locaux de construction de logements ou d'implantations d'entreprises, particulièrement dans les territoires où le stress hydrique augmente. C'est aussi parfois l'assainissement qui contraint le développement, quand les infrastructures sont insuffisantes pour répondre aux besoins, posant ainsi de réels enjeux de santé publique et de maintien d'activités économiques. Notons, enfin, que si l'eau est menacée et parfois menaçante, elle est aussi une grande partie de la solution quand il s'agit, par exemple, de développer des projets de renaturation ou des îlots de fraîcheur dans les agglomérations. Les solutions fondées sur la nature complètent les solutions technologiques dans un nouvel équilibre de développement et de gestion des ressources.

Nos concitoyens ont massivement pris conscience des défis liés à l'eau, et appellent à une action publique forte. Le dernier baromètre de la transformation écologique publié par Veolia en partenariat avec Elabe a montré qu'ils sont 68% à être convaincus que l'inaction coûtera plus cher que l'action écologique. Signal emblématique, 80 % des français (+ 10 % par rapport à 2022) sont prêts à manger des aliments issus d'une agriculture utilisant de l'eau recyclée, si la réutilisation des eaux usées réduit les risques de manquer d'eau.

Le changement d'échelle en cours est une opportunité pour développer une vision politique ambitieuse sur le sujet. Les transferts de compétences - GEMAPI, eaux pluviales urbaines, eau potable et assainissement - aux intercommunalités permettent de penser le sujet collectivement et

d'anticiper les risques liés à l'eau, du trop au pas assez, du partage des usages et des solutions, de la gouvernance et des moyens financiers consacrés. L'échelon intercommunal est souvent adapté pour interconnecter les réseaux et mutualiser les ressources en eau, mais aussi pour programmer d'autres investissements cruciaux pour l'avenir. Enfin, c'est un niveau pertinent pour mobiliser les acteurs du territoire (administrés, industriels, agriculteurs, associations, collectivités, entreprises) autour d'une gouvernance renouvelée et implicite pour le partage de la ressource, quel que soit le mode de gestion des services ou la nature publique ou privée de l'opérateur choisi.

Ainsi, parce que le contexte l'exige, et parce qu'une intercommunalité "désirée" est une formidable opportunité, l'eau sera, à n'en pas douter, au cœur des prochains projets de territoire. L'eau dimensionne les projets. Cette vision stratégique de l'autorité organisatrice publique est plus que jamais nécessaire pour permettre aux opérateurs comme Veolia de proposer les meilleures solutions techniques pour répondre efficacement aux défis de demain. Ces solutions, autrefois développées sur le sol français, s'enrichissent désormais de ce que nous avons déployé à l'international dans des pays touchés avant nous par les effets du changement climatique ou la découverte de nouveaux polluants. Que ce soit en matière de préservation de la ressource (protection des captages, analyse prospective, recharge de nappes), de recyclage et de mise à disposition de nouvelles ressources (eaux "non conventionnelles"), de lutte contre le gaspillage ou de dépollution, notre action s'inscrit plus que jamais, dans la feuille de route co-construite par les élus des intercommunalités.

Pierre RIBAUTE,

Directeur général Activité Eau France de Veolia

¹ Cf guide intercommunalités de France : "Projet de territoire : ambitions, méthodes et pratiques" 2020

RETOUR D'EXPÉRIENCE

DES ATELIERS DE PROJET POUR FÉDÉRER LES COMMUNES

ISSUE D'UNE FUSION SUBIE EN 2017, LA COMMUNAUTÉ MULHOUSE ALSACE AGGLOMÉRATION (39 COMMUNES ET 274 000 HABITANTS), S'EST SAISIE DE L'ÉLABORATION D'UN PACTE DE GOUVERNANCE POUR RETISSER LA CONFIANCE DES COMMUNES DANS LEUR INTERCOMMUNALITÉ.

Au cœur de cette gouvernance la création d'ateliers de projet qui réunissent les élus et les techniciens sur un sujet donné. Le fonctionnement a été gravé dans le marbre d'un pacte de gouvernance adopté en 2020. « *C'est notre bible* », confie Fabian Jordan, président de l'intercommunalité depuis 2017. « *Nous arrivons à fédérer toutes les énergies positives. Nous construisons ensemble un territoire dans le respect des uns et des autres. Ces ateliers de projet donnent la possibilité à chacun de participer.* »

Chaque fois qu'un projet le nécessite, un atelier est créé. Cela peut concerner le transfert d'une compétence, la mise en place d'une dotation de solidarité communautaire, un pacte fiscal et financier, un projet d'investissement... Tous les élus communautaires et municipaux peuvent s'y inscrire. Le conseil de développement, la société civile et les partenaires extérieurs sont aussi associés.

Côté organisation, chaque maire est chargé de désigner au sein de son conseil municipal les élus qui représenteront la commune. Les services administratifs de l'intercommunalité sont aussi là. « *Il s'agit de mêler les administratifs, les élus, les citoyens, la société civile, le monde économique, les associations* ». Actuellement, cinq ateliers de projet sont en cours.

Cette méthode a été efficace quand il s'est agi d'harmoniser la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) des 39 communes. « *Les ateliers de projet nous ont permis d'expliquer, d'apprendre à connaître la situation de chaque commune et de faire de la pédagogie. Et à partir de cet état des lieux partagé, nous avons tous bien compris qu'il n'était pas normal de maintenir un système différent entre les communes. Les usagers n'y comprenaient rien* », explique Fabian Jordan. Les membres de l'atelier ont pu alors travailler sur un lissage de la fiscalité. Voté en conseil communautaire et progressivement appliqué, il sera terminé dans deux ans.

Pour Fabian Jordan, la transparence est aussi un facteur-clé de la réussite de la gouvernance intercommunale. « *Il faut sortir de la technocratie* », affirme-t-il. Pour cela, le fait qu'un président sache incarner l'intercommunalité est aussi un gage de pédagogie. Fabian Jordan tient ainsi à être présent à tous les ateliers de projet. Il s'attache aussi à visiter chaque commune à l'occasion d'un conseil municipal pour expliquer les actions de l'agglomération.

« *Les présidents d'intercommunalité sont des chefs d'orchestre avec beaucoup de musiciens. Certains talentueux, d'autres solistes, d'autres discrets. Notre job est de les faire jouer tous ensemble* », conclut le Président. ●

ELSA PRADIER



SePem®

Logger de bruit pour la sectorisation acoustique des fuites sur vos réseaux d'eau potable



- Capteur acoustique extrêmement sensible
- Protocole de communication LoRaWAN® ou GSM
- Mesure et communication quotidienne
- Très longue autonomie (> 10 ans avec LoRaWAN®)



SEWERIN | 17, rue Ampère-BP 211 | F-67727 HOERDT CEDEX
Tél. +33 (0)3 88 68 15 15 | Fax. +33 (0)3 88 68 11 77 | www.sewerin.com

RLWA-BI 0500202024

LA GESTION INTELLIGENTE DES DÉCHETS : QUAND LA DATA RAPPROCHE INTERCOMMUNALITÉS ET COMMUNES POUR UN AVENIR DURABLE

À l'heure où les enjeux environnementaux sont au cœur des préoccupations, la gestion efficace des déchets est devenue une priorité pour les collectivités. Grâce aux avancées technologiques et à l'exploitation des données, les villes disposent aujourd'hui d'outils puissants pour optimiser leur politique de traitement des déchets.

La collecte et l'analyse des données du SPPGD, au cœur de la stratégie de Veolia

Veolia a développé une expertise pointue dans la collecte et l'analyse de données liées à la gestion des déchets. Grâce à des capteurs intelligents installés sur les bacs de collecte, les camions et les centres de tri, l'entreprise est en mesure de recueillir en temps réel une multitude d'informations précieuses. Ces données concernent notamment les déchets collectés, leur nature, les fréquences de collecte, les itinéraires des camions, ou encore la qualité des flux ou le taux de recyclage.

Ces informations sont ensuite centralisées et traitées par des algorithmes, permettant d'obtenir une vision globale et détaillée de la gestion des déchets sur un territoire donné.

L'expertise humaine, clé de l'interprétation des données

Il est essentiel de souligner que derrière l'analyse de la data se trouve une expertise humaine irremplaçable. Veolia s'appuie sur des équipes de professionnels qui connaissent parfaitement les métiers du déchet dans toute leur complexité. Ces experts combinent leur savoir-faire technique, leur expérience du terrain et la parfaite maîtrise du territoire avec les données, pour en tirer des plans d'actions ciblés et performants.

Prévention et réduction des déchets à la source

Au-delà de l'optimisation de la collecte, la data gérée par Veolia offre aux collectivités des outils précieux pour mettre en place des politiques de prévention et de réduction des déchets à la source. En analysant les types de déchets et la qualité du tri sur leur territoire, les collectivités peuvent identifier les gisements les plus importants et mettre en place des actions ciblées.

Renforcement des relations entre intercommunalités et communes membres

L'utilisation de la data dans la gestion des déchets contribue également à renforcer les relations entre les intercommunalités, généralement en charge de la compétence déchets, et leurs communes membres. En effet, le partage de données précises et actualisées permet d'instaurer un dialogue constructif basé sur des éléments factuels.

Les intercommunalités peuvent ainsi fournir à chaque commune membre un tableau de bord détaillé de sa performance en matière de gestion des déchets. Ces informations permettent aux élus locaux de s'approprier leurs enjeux et de mettre en œuvre les politiques de prévention et de gestion des déchets les plus adaptées.

De plus, la data permet de mettre en évidence les spécificités de chaque commune et d'identifier les bonnes pratiques. Cela favorise les échanges d'expériences et la mutualisation des moyens entre les communes, renforçant ainsi la cohésion au sein de l'intercommunalité.

Transparence et communication auprès des citoyens

La gestion des données par Veolia offre également aux collectivités la possibilité de communiquer de manière transparente auprès de leurs administrés.

Cette transparence contribue à sensibiliser les citoyens aux enjeux de la gestion des déchets et à les impliquer davantage dans les efforts de réduction et de tri. Elle permet également de valoriser les actions mises en place par la collectivité.

En s'appuyant sur l'expertise de Veolia et l'analyse approfondie des données du SPPGD, les collectivités peuvent désormais adapter en continu leur stratégie de gestion des déchets. Cela permet également de renforcer la gouvernance entre les intercommunalités et les communes membres, grâce à un partage transparent des informations et des objectifs. Cette approche orientée data, combinée à l'expertise humaine, permet non seulement d'optimiser les services de gestion des déchets et d'améliorer la coopération intercommunale, mais aussi d'accélérer la transition écologique des territoires, positionnant l'ensemble des acteurs locaux comme des parties prenantes essentielles dans la construction d'un avenir plus durable et respectueux de l'environnement.

Bénédicte SANTON-CHAUZY,

Directrice Métier France services aux collectivités de Veolia



Salle hubgrade en Ile de France, dédiée au pilotage et à la valorisation de la data chez Veolia.
© FairSpace - "Sébastien Tardieu"



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

DIDIER SEBAN

Avocat associé fondateur du cabinet Seban



MICHAËL GOUPIL

Avocat associé Of Counsel

La pénalisation de la vie publique locale

Didier Seban, avocat associé fondateur du cabinet Seban, et Michaël Goupil avocat associé of Counsel pointent les excès d'une pénalisation excessive de la vie publique.

TRIBUNE

Le prétoire d'une juridiction pénale n'est ni l'annexe de la mairie, ni la salle délocalisée du conseil d'administration d'une entreprise publique locale ! Il ne peut être le lieu où se décident, se gèrent ou s'organisent la vie publique et les politiques publiques.

À chacun son rôle !

Pourtant, nous connaissons une immixtion croissante du juge pénal dans la gestion des collectivités et, par suite, dans le processus de décision locale. Le problème n'est pas nouveau, ce que souligne la loi encore en vigueur des 16 et 24 août 1790 qui interdit aux tribunaux « à peine de forfaiture » de « troubler les opérations des corps administratifs »

La pénalisation de la vie publique locale s'inscrit dans le phénomène socio-institutionnel plus large de judiciarisation de la vie publique. Le rapport d'information du Sénat du 29 mars 2022¹ en donne cette définition : « Elle consiste à rechercher la responsabilité pénale des élus ou des membres du Gouvernement pour des faits qui auraient autrefois donné lieu à une mise en cause de leur responsabilité politique ou à un contrôle par le juge administratif »².

Mais si ce phénomène inquiète pour son effet sclérosant de la vie des affaires publiques, il trouve sa philosophie : protéger l'argent public et les institutions !

Pour autant, tout n'est qu'une question de méthode. Chacun comprendra qu'il existe une réelle et évidente différence entre la crapulerie politique et l'erreur imprudente

« La pénalisation de la vie publique locale s'inscrit dans le phénomène de judiciarisation de la vie publique »

de gestion. Mais l'argent public a peut-être aujourd'hui cette dimension qui induit désormais de réserver nécessairement, au décideur public qui se trompe, le même sort qu'à celui qui s'enrichit indûment ! Ce n'était du reste pas l'avis de Philippe Seguin, premier président de la Cour des comptes, en 2005³.

Cette tribune veut surligner – par trois exemples bien choisis – les manifestations et les effets, pour en dénoncer les excès ! N'est-ce pas le rôle de tout avocat d'être un empêcheur de tourner en rond ! Aussi et nous le soutiendrons toujours : imprudence n'est pas malhonnêteté !

La pénalisation des marchés publics

Le délit d'octroi d'avantages injustifiés, encore dit de « favoritisme » (article 432-14 du Code pénal), sanctionne les violations de la réglementation applicable aux marchés publics protégeant la libre concurrence et l'égalité entre les candidats. Comme tout délit (principe inhérent de l'article 121-3 du Code pénal), il suppose un élément intentionnel. Mais la

Cour de cassation refuse de considérer que cet élément résulte de « l'intention de favoriser une entreprise »⁴. Elle se positionne, à l'égard des décideurs publics, sur une présomption de connaissance de la loi et par suite de leur volonté de méconnaître les dispositions légales ou réglementaires protectrices de la concurrence !

Ainsi, un juge dissident qui relaxerait des élus au motif que le dossier ne ferait pas ressortir une intention délibérée et frauduleuse d'évincer un candidat pour privilégier un autre, serait *infirmé* ou *cassé*⁵. C'est donc que la seule erreur dans l'application du droit des marchés publics est *a priori* punissable pénalement, sauf pour l'élu de démontrer qu'il aura commis une *erreur de droit* (quasiment impossible en pratique tant les critères juridiques tenant à ce *fait justificatif* sont strictes).

Le juge pénal s'érige ainsi en juge de la validité d'un contrat administratif ; or il existe déjà un juge à cet effet : le juge administratif.

Le conflit d'intérêts pénal

Ce deuxième exemple montre l'effet sclérosant du phénomène sur le monde des affaires publiques. Deux récentes lois (n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 dite « CIJ » et n° 2022-217 du 21 février 2022 dite « 3DS ») ont réformé le délit de prise illégale d'intérêts (article 432-12 du Code pénal). Pour mémoire, ce délit sanctionne pénalement l'interférence, sur le chef d'un agent public, entre des intérêts distincts (public-privé ou public-public).

La première loi, qui voulait en redéfinir les contours, s'apparente à un échec au dernier état de son interprétation par le juge pénal. La seconde dépenalise partiellement le conflit d'intérêt public-public.

En revisitant la notion d'*intérêt* pour retenir non plus un *intérêt quelconque* (embrassant un large panel de situations auxquelles bon nombre d'acteurs publics en toute bonne foi n'avaient jamais songé) un *intérêt qualifié* de nature à « *compromettre l'impartialité, l'indépendance ou l'objectivité* », le législateur a voulu limiter le champ d'application du délit.

Or selon l'interprétation donnée par la Cour de cassation des intentions du législateur (*Crim.*, 5 avril 2023, n° 21-87.217), la réforme de 2021 n'aurait de jure rien changé : intérêt quelconque = intérêt qualifié !

Ainsi, pour échapper au spectre du juge pénal, l'agent public – y compris dans le doute – se déportera ou supprimera son intérêt ! Tout un pan de l'activité économique publique se trouve donc sclérosé par l'immixtion du juge pénal dans l'application d'un texte que le législateur voulait pourtant plus restrictif.

Le détournement de fonds publics

Les emplois de cabinet sont définis, en l'état⁶, par un faisceau d'indices contribuant à établir le caractère politique des fonctions confiées à ces agents.

Telle une mode impulsée par les chambres régionales des comptes, le régime des emplois de cabinet constitue le nouveau terrain de prédilection du juge pénal – surtout du Parquet national financier – au titre de l'article 432-15 du Code pénal. Initialement pensé pour sanctionner l'écu malhonnête, le détournement de fonds est désormais utilisé pour s'immiscer dans l'organisation ou la structuration même des services d'une collectivité.

La 32^e chambre du tribunal correctionnel de Paris a considéré qu'il existait un détournement lorsque les exécutifs locaux utilisaient des emplois « administratifs » soit à des fins étrangères à leur finalité initiale, soit à des fins « politiques », visant par là les emplois qui en substance présentaient (même sans exclusivité) une très grande proximité avec leur action politique. Fasse que le juge pénal ne considère jamais un directeur général des Services comme devant être pénalement requalifié en emploi de cabinet !

Par suite, et alors que la notion d'emploi de cabinet n'est nulle part définie dans les textes, le juge pénal s'est arrogé la prérogative d'invalider l'organisation interne d'un département dont l'objectif en pratique était – non pas de créer des emplois de complaisance, ce qu'un juge pénal a le devoir de sanctionner –, mais des emplois réels apportant directement aux élus une aide à leur décision.

Or il existe déjà un juge pour sanctionner une organisation institutionnelle qui ne serait pas conforme aux lois ou aux règlements : le juge administratif et/ou le juge des comptes.

Pour conclure, ces trois exemples montrent pleinement le glissement croissant de la responsabilité pénale sur des terrains qui ne sont pas les siens, à savoir la responsabilité administrative, financière, voire politique, des décideurs publics.

Les multiples procédures induites par cette pénalisation excessive sapent la confiance des citoyens en leurs élus et créent les conditions d'une mise en danger des institutions républicaines.

Partageons dès lors pleinement les conclusions du rapport du Sénat précité : afin d'éviter les écueils du « *tout pénal* »⁷, il appartient à notre législateur d'améliorer « *la qualité de la production normative* », « *d'ouvrir de nouveaux espaces de dialogue avec les juridictions dans le respect de leur indépendance* » et « *de les inciter à l'autorégulation afin qu'elles exercent leur pouvoir avec retenue* ». ●

**DIDIER SEBAN, ASSOCIÉ FONDATEUR
MICHAËL GOUPIL, OF COUNSEL**

¹ <https://www.senat.fr/rap/r21-592/r21-5922.html#toc58>

² Ajoutons « *par le juge financier* » (depuis la réforme de la responsabilité financière des décideurs publics du 1^{er} janvier 2023)

³ Discours de clôture d'avril 2005 du colloque « *Finances publiques et Responsabilité – l'autre réforme* » – <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/O5colloquePP.pdf> – : « *Ne nous voilons pas la face, en effet. Il existe aujourd'hui un risque réel de pénalisation de la vie publique et administrative : ce risque se nourrit, précisément, du sentiment général qui prévaut, et pas toujours à tort, qu'il n'est pas d'autre moyen de mettre en cause ceux qui gèrent l'argent public. Or une pénalisation accrue des finances publiques ne saurait être souhaitée par personne : elle ajouterait au discrédit de la vie publique et administrative, et elle risquerait, pour le coup, d'entraîner un comportement excessivement prudent des décideurs publics face à un risque pénal vécu comme omniprésent, ce qui nuirait à coup sûr tant à la liberté qu'à la qualité de la gestion. (...) S'il existait un système de sanctions administratives couvrant de façon efficace un certain nombre d'erreurs et de fautes liées à la gestion publique, le risque de pénalisation pourrait être largement réduit.* »

⁴ *Crim.*, 29 juin 2005, n° 00-84.602

⁵ *Crim.*, 14 décembre 2011, n° 11-82.854

⁶ CE, 26 janvier 2011, n° 329237 ; CRC IDF, Rapp. d'observations définitives, Région Île-de-France, Exercices 2014 et suivants, p. 71 et s. ; CRC IDF, Rapp. Obs. déf., Département du Val-de-Marne, Exercices 2010 et suivants, p. 78 et s. ; CRC PACA, Rapp. Obs. déf., Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Exercices 2015 et s., p. 50 ; CRC PACA, Rapp. Obs. déf., Exercices 2016 et suivants, p. 38 ; TJ Paris, 32 ch., 29 mars 2023.

⁷ Propos de Philippe Seguin, in Discours de clôture d'avril 2005, *ibid.* : « *Entre le "rien" inacceptable par l'opinion publique et le "tout pénal", il y a une place pour les juridictions financières.* »

« Les multiples procédures induites par cette pénalisation excessive sapent la confiance des citoyens en leurs élus »



Service-public.fr



Entreprendre.service-public.fr

INTERCOMMUNALITÉS : UN ACCÈS SIMPLIFIÉ AUX DÉMARCHES ADMINISTRATIVES SUR SERVICE-PUBLIC.FR

AIDER TOUS LES USAGERS À CONNAÎTRE LEURS DROITS, SIMPLIFIER LA RÉALISATION DES DÉMARCHES ADMINISTRATIVES MAIS AUSSI AIDER LES AGENTS DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À ACCOMPAGNER LES ADMINISTRÉS DANS LEUR GESTION ADMINISTRATIVE, TELS SONT LES OBJECTIFS DE SERVICE-PUBLIC.FR, LE SITE OFFICIEL DE L'ADMINISTRATION.

Avec 605 millions de visites en 2023, **Service-Public.fr** intervient en complémentarité des mairies et collectivités, en répondant de manière fiable au besoin d'information administrative de leurs administrés, en leur offrant des outils utiles pour effectuer les démarches nationales ou réalisables sur tout le territoire, que ce soit la liste des pièces justificatives à préparer, des modèles de lettres administratives, des simulateurs de situation. **Service-Public.fr** est également une source d'information très utile pour les agents des mairies, pour les aider à répondre aux questions nombreuses et diverses de leurs administrés.

Service-Public.fr s'adresse à tous les administrés à l'aise ou non avec le numérique grâce à un langage simple et une personnalisation des contenus, et propose également d'autres solutions multicanales pour les soutenir dans leurs démarches. Ils ont la possibilité de :

- échanger avec un informateur spécialisé par téléphone sur certaines thématiques ;
- poser leurs questions par courriel ;
- trouver les coordonnées des guichets près de chez eux, notamment dans le réseau des France Services.

Textes accessibles par lecture audio, service de rappel téléphonique (Allô Service Public), et disponible pour échanger avec ses publics via les réseaux sociaux, le site s'inscrit dans une démarche d'utilité, d'accessibilité et de clarté.

Des services aux particuliers et aux entreprises

Sur **Service-public.fr**, les usagers sont accompagnés sur tous les sujets qui rythment leur vie administrative : mariage, déménagement, naissance, décès, mais aussi arnaques en ligne, opération tranquillité vacances, ou encore dates des vacances scolaires...

Service-Public.fr s'adresse également aux entreprises, via **Entreprendre-**

Service-Public.fr, un site spécifique gratuit, destiné notamment aux TPE-PME, artisans, commerçants, indépendants et aux petites structures qui n'ont pas forcément les moyens de gérer toutes les informations administratives. Il met à disposition une synthèse des informations à connaître et à comprendre pour faire vivre leur entreprise.

Le site répond aux principales interrogations des entreprises et permet d'accéder rapidement aux informations administratives (création d'entreprise, comptabilité, pratiques commerciales, fiscalité, financement, environnement, RH...) ou aux outils (simulateurs, formulaires...) et modèles administratifs pratiques, par exemple : comment obtenir un extrait K ou Kbis, cotisation foncière des entreprises, comment calculer l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle, comment obtenir un numéro Siren ou un Siret, aides à l'embauche pour un contrat d'apprentissage, comment devenir micro-entrepreneur...

L'annuaire Service-Public.fr : faciliter le travail en réseau au sein de l'organisation administrative de l'État.

Simplifier les démarches des usagers, c'est aussi simplifier le contact avec les administrations. L'annuaire de l'administration, disponible sur **Service-Public.fr**, recense les informations pratiques sur plus de 75 000 organismes de l'administration française.

Cet outil est libre d'accès et permet de consulter les données suivantes : le référentiel de l'organisation administrative de l'État (les institutions, les juridictions, les ministères, les directions d'administration centrale, les autorités indépendantes, les hautes autorités, les établissements publics, les ambassades, etc.) et les bases de données locales (les mairies, les services de l'État, les organismes sociaux, etc.). Il fournit leurs coordonnées, l'arborescence de leur organisation, le nom de leur(s) responsable(s) pour faciliter

le travail en réseau. Les services publics ont la possibilité de demander une mise à jour des informations les concernant.

« Simplifier les démarches des usagers, c'est aussi simplifier le contact avec les administrations »

L'espace partenaires, dédié aussi aux mairies.

L'espace partenaires est un réseau dédié au partage de toutes informations concernant **Service-Public.fr**. Cet espace est dédié aux partenaires (communes, départements, ministères...) qui travaillent avec **Service-Public.fr** pour produire les contenus et les services proposés sur le site. Il est d'abord un espace d'information à leur intention, pour les tenir informés des nouveaux services & actualités disponibles susceptibles de les intéresser, et mettre à leur disposition une base documentaire de référence et textes utiles pour leur activité. Un profil « Mairie » existe permettant de personnaliser les informations.

Cet espace est aussi un lieu d'échange, riche d'une communauté de plus de 8 000 partenaires, pour poser les questions et partager des expériences avec tous les membres de la communauté « Mairie ». L'espace partenaires est également un outil collaboratif pratique pour partager et échanger autour de la production des contenus de **Service-Public.fr**, la mise en place et le suivi des démarches en ligne.

Pour découvrir les services aux mairies : www.service-public.fr/P1006



Avec le **CNAS**, l'action sociale gagne sur tous les terrains.

Accompagnement au quotidien, aide face aux aléas,
accès à l'éducation, aux loisirs et à la culture...
À tous les moments de la vie, pour tous ses bénéficiaires
et leurs ayants droit, le CNAS répond présent.



Agir **ensemble**
Soutenir **chacun**

[cnas.fr](https://www.cnas.fr)

Conception : Agence Easelle



pour les
6-11 ans



Formez les enfants de votre territoire au Savoir Rouler à Vélo !

Le programme Génération Vélo
vous propose des solutions de
financements pour déployer le SRAV.

**Programme prolongé
jusqu'au 31 août 2025**

Plus de **2000 collectivités** sont déjà
engagées dans le programme.
Rejoignez le mouvement !



Pour plus d'informations
[generationvelo.fr](https://www.generationvelo.fr)

Porté par :



Avec le soutien de :



I N T E R C O M M U N A L I T É S

échos des territoires



GRAND SÉNONAIS : UN SUPERMARCHÉ DU RECYCLAGE POUR RÉDUIRE LES DÉCHETS

POUR RÉPONDRE À SES OBJECTIFS DE RÉDUCTION DES DÉCHETS, LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU GRAND SÉNONAIS MÈNE DE NOMBREUX PROJETS, DONT L'INVESTISSEMENT DE 8,4 MILLIONS D'EUROS POUR L'INSTALLATION D'UN SUPERMARCHÉ DU RECYCLAGE DONT L'OUVERTURE EST PRÉVUE POUR LE DERNIER SEMESTRE 2026.

La communauté d'agglomération du Grand Sénonais (27 communes et 60 624 habitants) doit adapter la gestion des déchets aux particularités de son territoire mi-urbain et rural. Un pôle rassemblant les différents acteurs a été créé par le vice-président Michel Jouan en charge du sujet et Amine Hiridjee, élu communautaire, qui précise : « Il y a eu la volonté de se mettre autour de la table pour imaginer ce qui pouvait être valable à la fois auprès de nos hameaux et de nos quartiers denses. »

Car l'agglomération porte l'ambition de réduire sa production de déchets de 164 kg/habitant pour respecter les objectifs 2025 du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). Cela pourra notamment être rendu possible grâce à la réduction des biodéchets qui représentent encore 30 % des ordures ménagères résiduelles (OMR) collectées.

« Aujourd'hui il y a une prise de conscience des élus, une grande volonté de diminuer nos déchets ultimes et de réemployer ou retransformer tout ce qui peut l'être » affirme Marc Botin, le président du Grand Sénonais.

Un supermarché inversé

L'agglomération va ainsi prochainement concrétiser un de ses grands projets : la transformation d'une ancienne déchetterie en un « écopôle ». Il s'agira d'un supermarché inversé dans lequel les usagers viendront déposer des produits qui étaient jetés en déchetterie. Ils seront ensuite donnés à une association pour être réparés ou « upcyclés ». Partant du constat que la déchetterie locale était obsolète, les élus ont lancé une réflexion à partir de 2020 autour de l'économie circulaire. Après avoir visité plusieurs sites à Montauban, Orléans et Carcassonne, ils se sont lancés dans ce projet qui permettra de faire travailler les associations de l'économie sociale et solidaire du territoire. Un des objectifs est aussi de recréer du lien social, comme l'explique Amine Hiridjee : « On crée un lieu de rencontre et de cohésion sociale en mettant l'implication des associations au cœur de cet écopôle ».

Le coût du projet s'élève à 8,4 millions d'euros. Le Grand Sénonais a lancé un concours restreint dont le lauréat sera désigné à la fin du mois de septembre. Côté calendrier, les travaux débiteront mi-2025 après une phase d'étude. L'ouverture du lieu est prévue pour le dernier semestre 2026.

De l'IA dans la collecte

L'agglomération va plus loin. Et agit aussi en matière de tri, car le territoire comptabilise encore 20 % de refus. « Je suis convaincu que nous obtiendrons plus de résultat si nous allons à la source du producteur du déchet qui s'est trompé », affirme le président. Ces refus de tri ont un impact financier car le prestataire de tri est rémunéré mais les déchets reviennent ensuite dans l'usine d'incinération alimentant notamment le réseau de chauffage urbain. Un travail de sensibilisation est déployé sur tout le territoire auprès des habitants, dans les écoles et entreprises pour améliorer les résultats.

L'innovation s'invite également dans les bacs de tri. Le Grand Sénonais met en place avec son prestataire de collecte un système d'intelligence artificielle.

Priorité à la gestion de proximité

Liée au plan local de réduction des déchets voté en 2022, la politique de valorisation des biodéchets de l'agglomération est actée depuis le 1^{er} janvier 2024. Elle priorise la gestion de proximité. L'intercommunalité a répondu à un appel à projets de l'ADEME et de la région Bourgogne Franche-Comté et met en place des sites de compostage partagé. Elle expérimente en parallèle, depuis juillet 2024, la collecte en apport volontaire avec des abris à biodéchets. ●

AMÉLIE WORMS

En chiffres

27

communes sur
le territoire

60 624

habitants

375,15 km²

de superficie



Communauté
d'agglomération
du Grand
Sénonais
(Yonne)



LE COMPOSTEUR GRUTABLE

La **gestion simple** et **économique**
des **biodéchets**



Le **composteur grutable** allie
les **avantages du compostage** et
la **facilité de vidage** d'une colonne de tri

Simple, efficace et **sans nettoyage**,
il ne nécessite qu'une **collecte par mois**

WWW.COMPLEMENTERRE38.FR

📞 06 49 27 55 17

📍 Le Village, 38114 Oz-en-Oisans



COMPLEMENTERRE

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

PIA IMBS

PRÉSIDENTE DE L'EUROMÉTROPOLE
DE STRASBOURG

Une élue universitaire aux racines rurales



À LA TÊTE DE
L'EUROMÉTROPOLE DE
STRASBOURG DEPUIS 2020,
PIA IMBS CONNAÎT AUSSI
BIEN LES AMPHITHÉÂTRES
UNIVERSITAIRES DE
SCIENCES ÉCONOMIQUES
QUE LE TERROIR ALSACIEN.
DEPUIS QUATRE ANS, ELLE
INCARNE LE NOUVEAU
VISAGE DE LA POLITIQUE
INTERCOMMUNALE.

Docteur en sciences de l'économie, maître de conférence émérite à l'université, présidente d'intercommunalité et maire : à 64 ans, Pia Imbs a réussi le pari d'allier théorie et pratique au service des 33 communes et des presque 514 000 habitants de l'Eurométropole de Strasbourg.

Pourtant rien ne destinait cette Alsacienne de naissance à ce parcours. « *Je viens d'une famille d'agriculteurs de génération en génération* », explique-t-elle. Seule membre de sa famille à avoir fréquenté l'université, elle tire de ses racines une sensibilité particulière aux questions environnementales et entrepreneuriales. « *Les agriculteurs sont des entrepreneurs qui sont conscients de leur rôle essentiel en matière d'environnement. Leur engagement pour défendre leurs entreprises a marqué ma vie personnelle* », raconte-t-elle.

En 2014, Pia Imbs se lance en politique, briguant la mairie d'Holtzheim, où elle a grandi. « *Mon prédécesseur était engagé dans une politique de densification urbaine. Je ne souhaitais pas que mon village devienne une cité-dortoir. Cela m'a donné envie de proposer un autre projet* », raconte-t-elle. Arrivée à la tête de cette commune de 4 000 habitants, elle observe les responsabilités grandissantes de l'Eurométropole, en particulier après la loi MAPTAM. « *Les métropoles ont des marges de manœuvre importantes sur des sujets stratégiques, comme l'économie, l'écologie et les mobilités* », retient-elle.

En 2020, elle se présente à la présidence de l'Eurométropole pour porter la parole des plus petites communes dans une métropole qu'elle souhaite être garante des proximités. « *L'Eurométropole de Strasbourg avait tendance à organiser ses politiques autour de la ville-centre. Or, en lien avec les élus Strasbourgeois, nous avons établi une feuille de route intégrant les préoccupations des communes qui attendaient une véritable équité territoriale. Il m'a paru important d'être le porte-parole de ces territoires de première et seconde couronne, et cela fonctionne!* ».

Suivant cet objectif, la présidente s'attache à construire une gouvernance transparente dans cette intercommunalité de 337 km² notamment à l'attention des maires.

« *D'abord, nous organisons chaque mois une conférence des maires où sont présentés en amont les principales délibérations, le budget, le plan pluriannuel d'investissement...* », détaille Pia Imbs. Ensuite, l'élue veille à incarner physiquement l'intercommunalité en se rendant personnellement dans chaque commune. « *Ces visites de terrain se font avec les services administratifs intercommunaux afin de répondre directement aux élus* ». Enfin, pour matérialiser les relations de l'Eurométropole avec ses communes, la présidente signe des conventions de partenariat avec chacune d'entre elles lors de conseils municipaux dédiés. Ce document liste de façon exhaustive et chiffrée les apports de la métropole. « *Transport, économie, habitat, énergie, voirie, sport,*

culture... *Tout est objectivé financièrement* », explique-t-elle. 14 conventions ont déjà été passées. « *C'est un exercice enrichissant car le conseil municipal ne sait pas toujours ce que l'Eurométropole apporte. Il est très satisfaisant de montrer concrètement comment la métropole est au service des communes* ». Pour réaliser ces chiffrages, la présidente s'appuie sur « *le service de l'Intercommunalité* », une équipe d'agents intercommunaux dédiés aux demandes des maires et aux relations avec les communes. Elle a notamment en charge l'organisation annuelle d'un événement rassemblant les 700 conseillers municipaux des 33 communes.

Pour Pia Imbs, l'information doit aussi atteindre les citoyens. « *Je demande aux services administratifs de rédiger une synthèse de ce qui est décidé en conseil métropolitain afin que ces éléments soient réutilisés dans les bulletins municipaux* », raconte-t-elle.

Il faut dire que l'Eurométropole de Strasbourg fait aujourd'hui figure d'exemple, en particulier sur les questions de mobilité. « *Nous sommes la seule métropole à disposer d'un RER métropolitain cofinancé avec la région Grand-Est. Nous avons aussi mis en place des cars express cadencés toutes les 15 minutes en heure de pointe* », détaille l'élue. À ceci il faut ajouter trois lignes de tram, 100 kilomètres de pistes cyclables et un réseau de covoiturage. « *Je suis sollicitée à l'échelle internationale et nationale pour témoigner de notre politique de mobilité. Sur le mandat nous investissons un demi-milliard d'euros, pour une offre incomparable* », se félicite Pia Imbs.

« L'Eurométropole de Strasbourg est repérée par l'ONU pour ses objectifs en matière de développement durable »

La renommée de l'Eurométropole de Strasbourg ne s'arrête pas là car le territoire est aussi repéré par l'ONU pour ses objectifs en matière de développement durable et leur déclinaison au sein du budget intercommunal.

Après dix ans de mandat local, l'élue centriste (sans étiquette) partisane peut à présent se féliciter de la complémentarité de ses engagements universitaires et politiques. « *Il est très instructif de se frotter à la réalité et de traduire sur le terrain ce que je prônais auprès des étudiants* », affirme-t-elle. Elle connaît aussi toute la complexité des responsabilités électives et reconnaît qu'il est bien plus difficile pour les femmes de les porter. « *Ceux qui sont dans la politique depuis très longtemps, ceux qui en font une profession, n'aiment pas voir arriver les femmes aux fonctions de responsables. Il est bien connu que les femmes sont appelées à travailler toujours plus que les hommes. Car elles sont plus scrutées et observées* », témoigne-t-elle. « *Mais cet engagement me passionne au quotidien !* » conclut-elle ●

ELSA PRADIER

→ 4 infos à retenir



1 • Un baromètre du climat social

L'universitaire devenue présidente de l'Eurométropole de Strasbourg a mis en pratique les enseignements qu'elle délivrait à ses étudiants, en installant un baromètre du climat social au sein des équipes de l'intercommunalité. « *Il s'agit d'un questionnaire envoyé aux 7000 agents* », explique-t-elle. « *Un acte courageux qui nous permet d'améliorer nos politiques de ressources humaines* », ajoute-t-elle. Grâce à ces enquêtes, la présidente a pu identifier le besoin de renforcer le management de proximité mais aussi innover avec le passage à la semaine de quatre jours ou encore travailler sur l'égalité salariale entre les femmes et les hommes.



2 • Un pied à l'université et l'autre à l'Eurométropole

À la retraite de l'université de Strasbourg depuis le 1^{er} septembre, Pia Imbs continue de s'occuper de la chaire Développement durable car elle tient à maintenir le lien entre ses deux univers. « *L'activité universitaire m'a offert une ouverture internationale et le mandat d'élue locale a poursuivi mon ancrage sur mes terres de naissance* », explique-t-elle.



3 • Le label 5 étoiles de l'ADEME

Sur le climat, l'Eurométropole de Strasbourg vient d'être labellisée 5 étoiles sur 5 par l'ADEME. Le prix sera remis en novembre. Il récompense l'atteinte des objectifs climat, le plan climat à l'échelle de la métropole. Ce dernier offre à toutes les communes la déclinaison de leur propre plan local du climat. « *Nous avons aussi une agence du climat qui déploie des moyens importants pour l'aide à la conversion vers des voitures plus propres et à la rénovation des bâtiments publics et privés* », détaille Pia Imbs.



4 • Le service de l'Intercommunalité

Afin d'accompagner les maires dans leurs relations avec l'intercommunalité, l'Eurométropole de Strasbourg dispose d'un service dit « de l'Intercommunalité ». Composé de six agents publics, il est la première porte d'entrée des élus dans l'administration intercommunale. Il s'occupe en outre d'organiser chaque année un événement rassemblant les 700 élus municipaux du territoire autour d'une journée au sein de l'Eurométropole, avec au programme des visites d'équipements, des rencontres et des échanges.

depuis
1906 *
l'**ART** de l'adduction
d'eau potable



l'**ART** de
la fabrication
française *

point de livraison huot.fr

