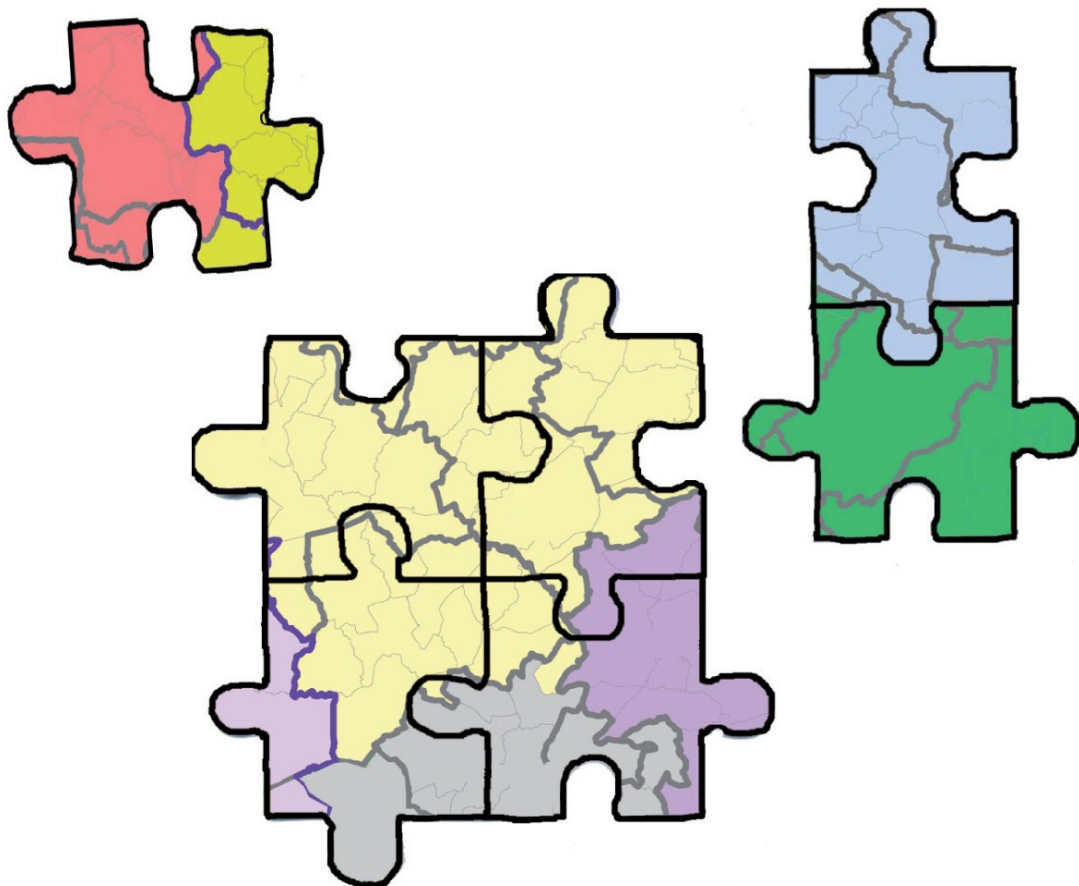


FAIRE PROGRESSER L'INTERCOMMUNALITÉ DANS LA MANCHE



Contribution de l'État

Faire progresser l'intercommunalité dans la Manche

Contribution de l'Etat

Novembre 2009

Document réalisé dans le cadre de la « **Mission Aménagement de l'Espace** », sous l'égide du Préfet et avec la contribution des services suivants : direction des collectivités territoriales, des affaires financières et juridiques (préfecture de la Manche), direction départementale de l'Equipement, Trésorerie générale, Services Fiscaux, direction départementale de l'Agriculture et de la Forêt, direction départementale des Affaires sanitaires et Sociales et direction régionale de l'INSEE.

AVANT-PROPOS

Très tôt plébiscitée l'intercommunalité enregistre dans le département de la Manche un succès quantitatif incontestable. Les compétences exercées par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont de plus en plus nombreuses et extrêmement variées. Quelques réalisations exemplaires menées notamment dans le cadre des contrats de pôle intercommunaux sont également à mettre à son actif.

Elle doit néanmoins encore progresser, se mettre à bonne échelle pour être plus efficace et être optimisée pour être plus proche du territoire vécu par les habitants et les entreprises

Des fusions ont déjà eu lieu et sur le terrain des réflexions pour aller plus loin ensemble commencent à animer le dialogue entre EPCI voisins. La réforme territoriale annoncée va accélérer un peu plus le mouvement.

Dans ce contexte, j'ai pensé utile que l'Etat verse sa contribution au débat local sans pour autant imposer un point de vue et encore moins des périmètres. C'est l'objet de cette étude qui propose une méthode permettant d'éclairer les rapprochements possibles, cette méthode pouvant être enrichie et perfectionnée par les acteurs directement concernés, à savoir les EPCI eux-mêmes.

Elle apporte un regard neutre, au travers d'une analyse purement technique s'appuyant sur un état des lieux de la situation en matière de coopération intercommunale, mais tenant également compte des territoires vécus, des coopérations existantes entre établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des domaines, ainsi que des sujets qui pourraient justifier des rapprochements entre territoires.

Par ce travail, l'Etat ne cherche pas à imposer mais à donner des pistes de réflexion aux élus concernés, leur laissant le soin de peaufiner l'analyse au profit de l'efficacité territoriale, de l'emploi et des services apportés à la population.

L'Etat est par ailleurs, disposé à accompagner les élus et notamment à répondre aux questions qu'ils sont susceptibles de se poser en progressant dans leur démarche de rapprochement avec leurs voisins.

Le préfet





Jean-Pierre LAFLAQUIERE



Sommaire



INTRODUCTION



- Le contexte de l'étude
- La commande préfectorale et ses objectifs
- Le cadre et les limites de l'étude

1^{ère} PARTIE : Etat des lieux de l'intercommunalité dans la Manche

-   **Photographie générale**
 - 1 - Un émiettement des structures de coopération intercommunales
 - 2 - Un territoire départemental presque entièrement couvert par des EPCI à fiscalité propre
 - 3 - Une assise territoriale le plus souvent cantonale
 - 4 - Des compétences de plus en plus nombreuses, mais qui demandent à être clarifiées

-   **Des contrastes marqués**
 - 1 - au regard de la taille des structures
 - 2 - en terme de compétences
 - 3 - un potentiel fiscal inégalement distribué

-   **Une situation insatisfaisante**
 - 1 - des périmètres contestables et de plus en plus inadaptés
 - 2 - une évolution des budgets qui ne reflètent pas les transferts de charges des rivalités locales qui perdurent

  **Un début de prise de conscience qui explique les premières fusions d'EPCI à fiscalité propre**

2^{ème} PARTIE : Le fonctionnement des territoires manchois et la lecture de coopérations entre EPCI

- A -** Les bassins de vie
- B -** Les aires urbaines
- C -** Les pays
- D -** Les SCoT
- E -** Les zones d'emploi
- F -** Les bassins d'habitat

G - Les OPAH (opération programmée d'amélioration de l'habitat)
inter-cantoniales

H - Les sous-bassins hydrographiques

I - L'alimentation en eau potable (production –distribution)

J - L'assainissement collectif

K - Les déchets

L - L'électrification

M - La promotion touristique

N - Des périmètres qui en résultent

1 - en respectant les limites des pays

2 - en s'affranchissant des limites des pays

3^{ème} PARTIE : Pour progresser

A - Les principes (mode opératoire d'une fusion d'un EPCI à fiscalité propre ;
différences éventuelles entre COMCOM et CU)

B - Les difficultés à résoudre (juridiques, techniques, ...)

C - La question des communes isolées (quelles sont les règles ?)

Annexes

A -

Introduction

Le territoire français, avec près de 36 600 communes, regroupe à lui seul 40% des communes de l'Europe des vingt-sept. Cet émiettement communal caractérise notamment le département de la Manche et ses 601 communes qui ont trouvé dans l'intercommunalité le moyen de pallier cet inconvénient en se réunissant pour exercer des compétences en commun.

Très tôt plébiscitée, l'intercommunalité est aujourd'hui inscrite dans le paysage manchois et même si son essor révèle parfois quelques difficultés ici ou là, le bilan est remarquable pour un département où la population est réputée individualiste, prudente et profondément attachée à l'entité communale.

Le périmètre des E.P.C.I. à fiscalité propre ¹ est très souvent calqué sur les cantons, c'est à dire sur un découpage qui date de la fin du XVIIIème siècle et qui s'éloigne de plus en plus du territoire vécu par la population. L'analyse montre une grande variété de situations particulières et des disparités importantes (dimension, caractéristiques géographiques, compétences exercées, capacités d'investissement).

Les compétences exercées sont extrêmement variées et se développent au fil du temps. Pourtant, bon nombre de structures ne dispose pas de la masse critique (superficie, nombre de communes, nombre d'habitants, capacités d'investissement) suffisante ne serait-ce que pour exercer réellement les compétences qui leur ont été déléguées par leurs communes membres.

Faute d'une intercommunalité à bonne échelle, qui soit le reflet du territoire vécu par les habitants, les EPCI n'ont d'autre solution que de se regrouper au sein de syndicats mixtes pour assurer la réalisation et le fonctionnement de bon nombre d'équipements et de services publics. Il en résulte une multiplication de ces derniers, ajoutant un peu plus à l'empilage des structures qui égare l'utilisateur et fâche le contribuable.

Ce constat n'est pas spécifique à la Manche. Dans un rapport rendu public en fin d'année 2005, la Cour des comptes notait que le coût de l'intercommunalité l'emporte encore sur ses avantages, même s'il était espéré que la situation s'inverserait avec le temps. Le rapport observait que les doublons pèsent sur les budgets et allongent les processus de décision.

Beaucoup plus récemment, le rapport "Il est temps de décider" du Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Edouard Balladur, remis au Président de la République le 5 mars 2009 est revenu lui aussi sur la question de l'organisation territoriale en France et sur ses disfonctionnements.

Ce Comité a tenté de répondre à l'objectif fixé par le Président de la République en octobre 2008 : ***« ... mieux prendre en compte les besoins des collectivités locales en leur permettant, grâce à des modalités d'organisation plus diverses, d'appliquer celles qui correspondent le mieux à leur situation particulière... faire en sorte que les structures des collectivités territoriales favorisent une meilleure gestion des deniers publics et que les responsabilités de chacun apparaissent plus clairement à nos concitoyens... »***

¹ Le financement de ces structures est assuré par une fiscalité locale propre payée par les contribuables et reposant sur le produit des quatre taxes locales, dont la taxe professionnelle notamment pour les formes d'intercommunalité les plus abouties (sous le régime de la taxe professionnelle unique), et la dotation globale de fonctionnement versée par l'État. Celle-ci est calculée en fonction de la population de l'EPCI et tient compte, entre autres, de la richesse et du potentiel fiscal de la population locale.

Enfin, dans le cadre de compétences mieux définies, non seulement préserver mais approfondir les libertés locales. »

Le rapport comprend 20 propositions, dont les trois suivantes visent l'intercommunalité :

- Proposition n° 4 : achever, avant 2014, la carte de l'intercommunalité.
- Proposition n° 5 : rationaliser, avant 2014, la carte des syndicats de communes
- Proposition n° 9 : permettre aux intercommunalités de se transformer en communes nouvelles en redéployant, en leur faveur, les aides à l'intégration des communes.

Cette date de 2014 est liée au renouvellement, cette même année, de tous les échelons territoriaux français.

D'autres propositions ont un lien étroit avec l'intercommunalité :

- Proposition n° 6 : ne plus créer de nouveaux « pays » au sens de la loi du 4 février 1995.
- Proposition n° 7 : instaurer l'élection des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre au suffrage universel direct, en même temps et sur la même liste que les conseillers municipaux.
- Proposition n° 10 : réduire d'un tiers les effectifs maximaux des exécutifs intercommunaux.
- Proposition n° 11 : confirmer la clause de compétence générale au niveau communal (métropoles, communes nouvelles issues des intercommunalités et autres communes) et spécialiser les compétences des départements et des régions.
- Proposition n°12 : clarifier la répartition des compétences entre les collectivités locales et entre celles-ci et l'Etat
- Proposition n° 16 : compenser intégralement la suppression de la taxe professionnelle par un autre mode de taxation de l'activité économique, fondée notamment sur les valeurs locatives foncières réévaluées et la valeur ajoutée des entreprises.

Dans la Manche, on assiste depuis quelques années à des efforts - certes encore isolés et limités - pour obtenir des périmètres de coopération plus proches des territoires vécus par la population. Ainsi, le 1er janvier 2005, la communauté de communes de Barneville-Carteret et celle de la région de Portbail ont fusionné pour constituer la communauté de communes de la Côte des Isles, qui épouse les limites du canton. De même, le 1er janvier 2006, la communauté de communes des Bords de Vire a fusionné avec la communauté de communes de l'agglomération saint-loise.

Partout aujourd'hui les discussions progressent avec pour objectif de réunir en les fusionnant des communautés de communes dimensionnées à l'échelle de territoires pertinents, le surplus de dotation globale de fonctionnement qui en découlerait constituant une motivation supplémentaire pour faciliter ces fusions.

A la faveur de ces démarches de rapprochement qui méritent d'être encouragées, l'Etat est parfois interpellé pour apporter son point de vue, jouer un rôle de médiateur.

C'est précisément dans ce contexte, que le préfet de la Manche a demandé à la mission « aménagement de l'espace » de mener en inter-services de l'Etat une réflexion permettant d'apporter à la fois un regard théorique et technique sur le sujet et des éléments de débat,

l'objectif étant de permettre à l'Etat de s'impliquer positivement dans l'émergence d'une intercommunalité optimisée, c'est à dire plus forte pour être plus efficace et plus proche des territoires vécus par les habitants.

La réflexion demandée était encadrée par un certain nombre de principes destinés à ne pas amplifier les difficultés à résoudre. C'est ainsi qu'il a été convenu que le travail à mener :

- porterait sur une approche purement technique
- ne s'appuierait pas sur la maille communale mais sur la base que constituent les EPCI existants,
- ne sortirait pas des limites du département, même si la carte des bassins de vie montre que certains d'entre eux sont situés dans l'aire d'attraction d'un pôle périphérique (Vire pour la partie nord du Mortainais) ou que des pôles manchois étendent leur influence sur quelques communes situées hors département.

Pour être exhaustif sur ces éléments de cadrage, il y a lieu de préciser que la commune-canton d'Isigny-le-Buat (née le 15 mars 1973, de la fusion de l'ensemble des communes du canton) a été considérée comme une commune, même si elle représente dans les faits le niveau le plus abouti de l'intercommunalité à l'échelle d'un canton.

Le présent dossier restitue le travail d'analyse réalisé en inter-services de l'Etat. Il s'articule en trois grandes parties :

- La première partie brosse un état des lieux quantitatif et qualitatif de l'intercommunalité dans la Manche.
- La seconde analyse le fonctionnement des territoires manchois au travers de coopérations existantes entre EPCI et/ou de problématiques communes et les traduit en indications sur les regroupements possibles
- La troisième présente le mode opératoire pour fusionner des communautés de communes existantes, un certain nombre de difficultés à résoudre et les modalités pour y parvenir.
-

1^{ère} partie – L'Etat des lieux de l'intercommunalité dans la Manche

A - Photographie générale

1 - Un émiettement des structures intercommunales

La Manche compte au 24 août 2009 :

- 196 EPCI dont
 - 48 EPCI à fiscalité propre : 47 communautés de communes et 1 communauté urbaine (cf. carte jointe)
 - 144 SIVU
 - 4 SIVOM
- 40 syndicats mixtes fermés (souvent d'anciens SIVU devenus syndicats mixtes du fait de la représentation/substitution)²
- 10 syndicats mixtes ouverts.

Les premières formes d'intercommunalité de gestion datent de la fin du 19^{ème} siècle. En complément du développement historique qui suit, les aspects juridiques des différentes structures sont développés en annexe.

Les syndicats à vocation unique (SIVU) créés par la loi du 22 mars 1890, associent des communes, même non limitrophes, se regroupant afin de gérer une seule activité d'intérêt intercommunal. Ils sont généralement de taille réduite et les compétences les plus répandues concernent l'adduction, le traitement et la distribution d'eau, les activités scolaires et périscolaires, l'assainissement.

Les syndicats à vocation multiple (SIVOM) créés par l'ordonnance du 5 janvier 1959, permettent aux communes de s'associer pour gérer plusieurs activités à la différence des SIVU. Les compétences les plus répandues des SIVOM relèvent des domaines suivants : assainissement, collecte et élimination des ordures ménagères, activités scolaires et périscolaires, tourisme et équipements publics.

Les syndicats mixtes ont été créés par le décret-loi du 30 octobre 1935 dont l'article 1^{er} disposait que « les départements, communes, chambres de commerce et établissements publics peuvent se regrouper sous forme de syndicats pour l'exploitation, par voie de concession, de services publics représentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause ». Ce texte n'autorisait pas les syndicats de communes et les institutions départementales à faire partie de syndicats mixtes. Par ailleurs, les syndicats mixtes ainsi constitués avaient un rôle limité à celui d'un concessionnaire. Le décret n° 55-606 du 20 mai 1955 a autorisé la coopération entre collectivités territoriales de niveau différent, élargissant ainsi le champ de leur intervention et les a soumis à des règles de fonctionnement souples. Les syndicats mixtes, constitués entre des collectivités territoriales, des groupements de collectivités territoriales et d'autres personnes morales de droit public (comme des chambres

² Ce mécanisme est mis en œuvre lorsqu'il y a interférence de périmètre entre un syndicat (SIVU, SIVOM ou syndicat mixte) et un EPCI à fiscalité propre. Il permet à des communes de transférer à des EPCI à fiscalité propre des compétences dont elles s'étaient déjà dessaisies au profit de syndicats, sans avoir à retirer préalablement ces compétences aux syndicats. L'EPCI à fiscalité propre se substitue alors aux communes de son périmètre qui étaient membres de ce syndicat et les représente. Le syndicat concerné devient alors automatiquement un syndicat mixte.

de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers..) sont des syndicats mixtes « ouverts ».

Les communautés urbaines ont été créées par la loi du 31 décembre 1966. La loi du 12 juillet 1999 a renforcé leurs compétences. Elles sont obligatoirement chargées :

- du développement et de l'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire ;
- de l'aménagement de l'espace communautaire ;
- de l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire ;
- de la politique de la ville dans la communauté ;
- de la gestion des services d'intérêt collectif ;
- de la protection et de la mise en valeur de l'environnement et de la politique du cadre de vie. Les communautés urbaines peuvent exercer, après avoir passé une convention avec le département, tout ou partie de ses compétences dans le domaine de l'action sociale. Au 1er janvier 2008, la France comptait 14 communautés urbaines France.

On rappellera pour mémoire, que la communauté urbaine de Cherbourg a été créée le 1er janvier 1971 sous l'empire de la première loi instituant les communautés urbaines. Si celle-ci avait été créée après la loi Chevènement, elle serait une communauté d'agglomération et non une communauté urbaine en raison d'un nombre d'habitants insuffisant (environ 89.000 habitants en 2006).

Les communautés de communes créées par la loi du 6 février 1992, visent à organiser les solidarités nécessaires en vue de l'aménagement et du développement de l'espace et permettent d'élaborer un projet commun. Elles étaient destinées, à l'origine, uniquement au milieu rural, mais séduisent de plus en plus le milieu urbain. Elles regroupent plusieurs communes qui, depuis la loi de 1999, doivent être "d'un seul tenant et sans enclave". Elles exercent, à la place des communes-membres, des compétences obligatoires, facultatives et optionnelles.

Les districts, formule retenue dans un premier temps pour 9 regroupements intercommunaux manchois, ont disparu le 1er janvier 2002. Selon les dispositions de la loi Chevènement du 12 juillet 1999, ils se sont transformés en communautés de communes. Créés par l'ordonnance du 5 janvier 1959, à l'origine pour intervenir en milieu urbain, ils avaient été étendus par la loi du 31/12/1970 aux zones rurales.

Il y a lieu de noter que la Manche n'a à ce jour, aucune **communauté d'agglomération**, un projet étant cependant à l'étude dans le Saint-Lois.

Les chiffres rappelés ci-dessus, en particulier les 144 SIVU, traduisent bien l'émiettement à la fois des structures intercommunales actuelles et des compétences exercées.

De nombreux SIVU et SIVOM perdurent et se superposent aux communautés de communes qui auraient en principe vocation à exercer leurs compétences. Cette situation s'explique par le fait que les périmètres géographiques et les domaines de compétences ne se recoupent pas nécessairement. Ainsi, à titre d'exemple, le syndicat intercommunal d'entente scolaire du canton de Saint-Jean-de-Daye regroupe la communauté de communes de la région de Daye qui s'est substituée à ses membres et la commune de Pont-Hébert. Le syndicat est devenu automatiquement un syndicat mixte et est contraint de perdurer sauf à ce que Pont-Hébert se retire de ce syndicat ou adhère à la communauté de communes de la région de Daye,

alors qu'elle adhère actuellement à la communauté de communes de l'agglomération saint-loise.

Par ailleurs, ces syndicats ont constitué les prémices de la coopération intercommunale et ont précédé les groupements à fiscalité propre de nombreuses années. Leur existence est donc intégrée dans les habitudes de travail, ce qui est toujours un frein à l'évolution des structures. Il ne faut pas non plus négliger l'impact honorifique et financier qui peut être retiré du poste de président de ces structures.

Il résulte de cette situation générale une certaine opacité pour le citoyen lorsqu'il cherche le bon interlocuteur, ainsi que des dépenses supplémentaires là où des économies d'échelle pourraient être réalisées. De plus, cet émiettement des compétences entre les différentes structures contraint l'usager à multiplier les interlocuteurs et les déplacements divers, suivant son souci du moment.

2 – Un territoire départemental presque entièrement couvert par des EPCI à fiscalité propre

La création d'EPCI à fiscalité propre s'est très tôt développée dans la Manche. Au 1^{er} janvier 1996, 82% des communes du département, 78% de la superficie et 80% de la population appartenaient déjà à un EPCI à fiscalité propre. Ce succès précoce de l'intercommunalité est sans doute lié au morcellement communal manchois. En effet, alors qu'un département français compte en moyenne 380 communes, la Manche en a 601.

Depuis, la couverture du territoire s'est encore renforcée. Les 47 communautés de communes et la communauté urbaine de Cherbourg recouvrent ainsi la quasi-totalité du département, à savoir :

- 595 communes sur 601 (soit 99 % des communes),
- 5 802 km² sur 5 938 (soit 97,7 % de la superficie),
- 485 847 habitants sur 492 563 en 2006 (soit 98,6 % de la population).

Seules 6 communes restent isolées : Domjean et Sainte-Cécile dans l'arrondissement de Saint-Lô, Saint-Jacques de Néhou, Sottevast et Taillepied dans l'arrondissement de Cherbourg et, pour être exhaustif, il faut ajouter à cette courte liste le cas particulier d'Isigny-le-Buat, seule commune-canton de France (née d'abord d'une première fusion d'Isigny et du Buat en 1969, puis d'une seconde en 1973, réunissant les dix communes du canton) et qui, comme nous l'avons déjà souligné, représente dans les faits, le niveau le plus abouti de l'intercommunalité à l'échelle d'un canton.

3 – Une assise territoriale le plus souvent cantonale

Dans le département de la Manche, la constitution des EPCI à fiscalité propre s'est essentiellement effectuée en prenant pour base le canton. 24 E.P.C.I. épousent exactement les limites du canton, et neuf autres recouvrent le territoire cantonal à une commune près. Un seul regroupement a réuni dès l'origine deux cantons : la communauté de communes de la Sélune, après une première étape en district.

Cette architecture de l'intercommunalité calée sur les cantons résulte probablement de l'implication du conseil général lors de la création des EPCI à fiscalité propre. D'ailleurs, les conseillers généraux des cantons concernés sont parfois aussi président de l'EPCI à fiscalité propre ayant leur canton pour assise territoriale. Cette fonction leur donne un territoire d'action mais elle crée une confusion supplémentaire entre les rôles de chacun.

Mais cette base cantonale démontre aussi la faible dimension de la plupart des structures de coopération ainsi formées. Certaines d'entre elles n'atteignent même pas la taille d'un canton. Exemples extrêmes de ce cas de figure, la communauté de communes des Delles et celle de la Saire qui ne comptent que trois communes.

4 – Des compétences de plus en plus nombreuses, mais qui demandent à être clarifiées

Les compétences exercées par ces structures intercommunales à fiscalité propre sont extrêmement variées et se développent au fil du temps. Mais le libellé des compétences est parfois extrêmement flou et conduit à s'interroger sur le contenu réel de la compétence transférée et sur la marge d'initiative dont dispose la structure intercommunale qui l'exerce.

Ces compétences non issues d'un cadre-type, demandent à être clarifiées. Pour ne citer que deux exemples : une communauté de communes s'est vu transférer la compétence « signalétique ». Un panneau mis en place dans le hall d'entrée d'une mairie et indiquant la direction du bureau du maire doit-il être pris en charge par la communauté de communes ? La réponse est a priori oui, mais ce n'est sans doute pas ce que les communes voulaient en transférant la compétence « signalétique » à la communauté de communes. La communauté de communes de Montmartin-sur-Mer avait à l'origine pour compétence, au titre du développement économique : « Aides directes dans le domaine d'actions économiques, aides indirectes tendant à favoriser l'accueil et l'environnement des entreprises, aides au conseil, etc. ». Un tel libellé s'est trouvé rapidement confronté à des difficultés d'interprétation, imposant une nouvelle rédaction, en vue d'une application plus simple.

C'est précisément de ce flou des statuts et des compétences que se nourrit le contentieux de l'intercommunalité en plein développement, les opposants aux projets locaux mettant notamment en cause la légitimité du maître d'ouvrage à porter le projet.

Par ailleurs, les percepteurs hésitent parfois face à la question « qui doit payer la facture ? » doutant de la maîtrise d'ouvrage ou du bon commanditaire...

L'évolution des périmètres de coopération intercommunale doit impérativement être mise à profit pour revisiter les statuts et les compétences et pour toiletter ceux qui exigent davantage de clarté. Toutefois, comme on le précisera plus loin, l'hétérogénéité des compétences porte en soi des difficultés s'agissant de l'évolution des périmètres.

B – Des contrastes marqués

L'analyse de leur dimension et de leurs caractéristiques géographiques montre une grande disparité entre les E.P.C.I.

1 – au regard de la taille des structures

Le nombre de communes regroupées oscille entre 3 pour les plus petits groupements (communautés de communes des Delles, communauté de communes de la Saire) et 28 pour celui qui comprend le plus grand nombre de communes, à savoir la communauté de communes du canton de Sainte-Mère-Eglise.

La communauté urbaine de Cherbourg, quant à elle, n'est formée que de 5 communes, ce qui en fait la plus petite communauté urbaine de France.

28 EPCI à fiscalité propre sont composés de moins de 12 communes, chiffre qui constitue la moyenne manchoise.

Si on considère la superficie, le panel va de 19,63 km² (CC des Delles) à 213,53 km² (CC de Ste Mère Eglise). Plusieurs EPCI à fiscalité propre ont une superficie inférieure aux communes manchoises les plus étendues (Isigny le Buat (73,31 km²), Pontorson : 43,01 km²) ou Ger (39,78 km²). Même la communauté urbaine de Cherbourg (68,54 km²), plus grosse agglomération du département, se situe à ces niveaux – faibles – de superficie. 23 de ces EPCI ont une superficie inférieure à 120,89 km² (moyenne manchoise).

L'examen de leur **poids démographique** montre là encore une très grande disparité de situation. La taille de l'EPCI est fonction du nombre de communes qui le composent, mais surtout de la taille du pôle, ce qui conduit au constat que les EPCI les plus peuplés correspondent à ceux qui accueillent les principales villes du département.

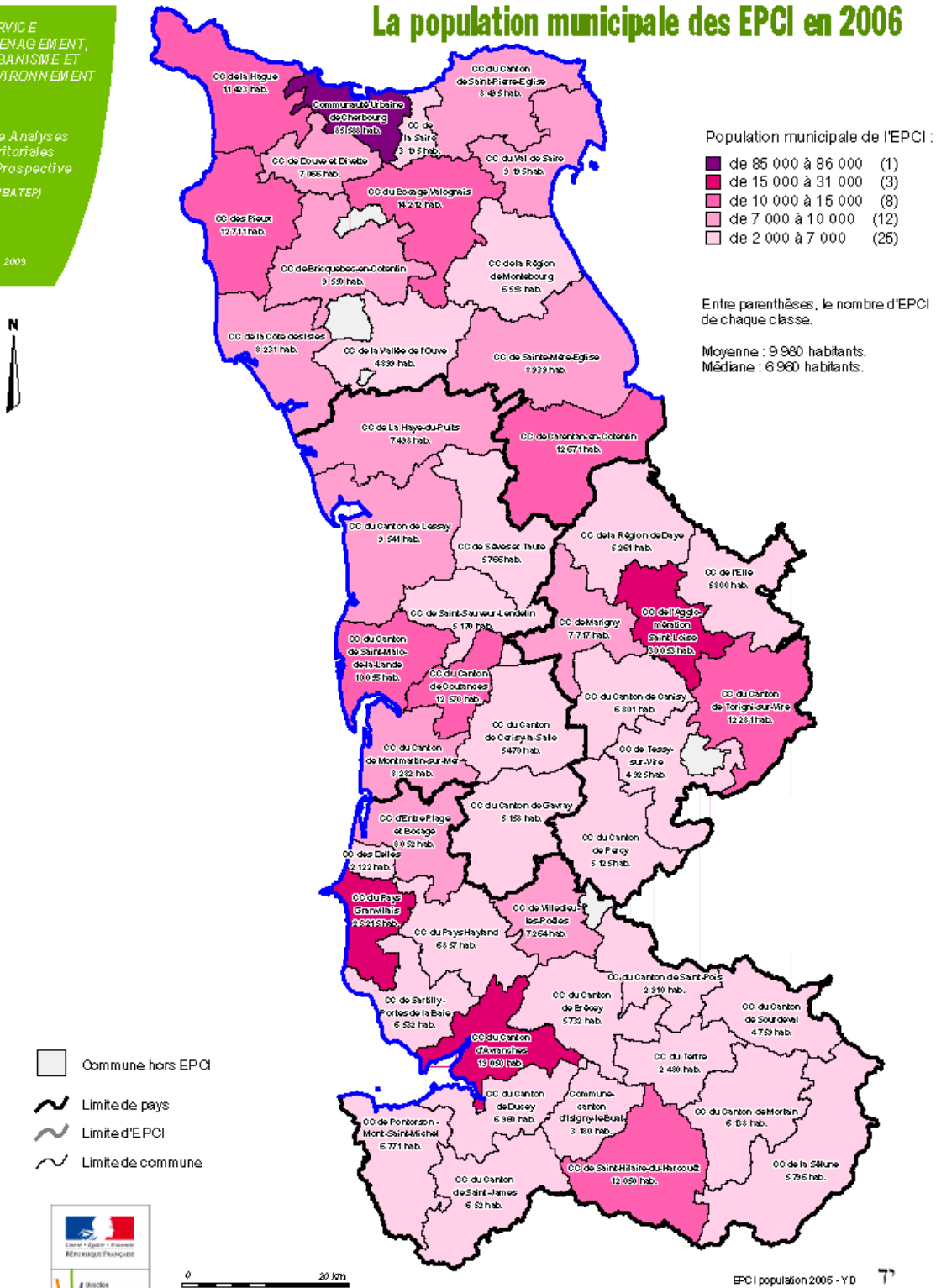
En 2006, la communauté de communes des Delles ne comptait qu'un peu plus de 2 000 habitants et la communauté urbaine de Cherbourg, groupement le plus peuplé du département, à peine 90 000. Près d'un tiers des structures a moins de 6 000 habitants ; plus des trois quarts (36) comptent moins de 10 000 habitants.

Le dynamisme démographique de ces structures, qui recouvrent la quasi-totalité de la Manche, est le reflet de l'évolution démographique du département. Après la stagnation enregistrée au cours des années 90, la croissance démographique manchoise a repris. Le rythme annuel d'évolution de la population est passé de + 0,04 % entre 1990 et 1999, à + 0,33 % pour la période 1999-2006. Mais, cela reste un rythme moyen de croissance relativement faible puisqu'il est à peine la moitié de celui de la France métropolitaine (+ 0,70 %). Mais ce rythme assez faible en moyenne cache des écarts importants entre EPCI. Entre 2000 et 2006, les accroissements de population les plus importants ont concerné les EPCI du littoral de la côte ouest et ceux correspondant à la périphérie des villes soumises à l'étalement urbain. Situation inverse dans les secteurs où l'érosion démographique perdure : agglomérations de Cherbourg et de Saint-Lô, secteurs ruraux du sud-est du département.

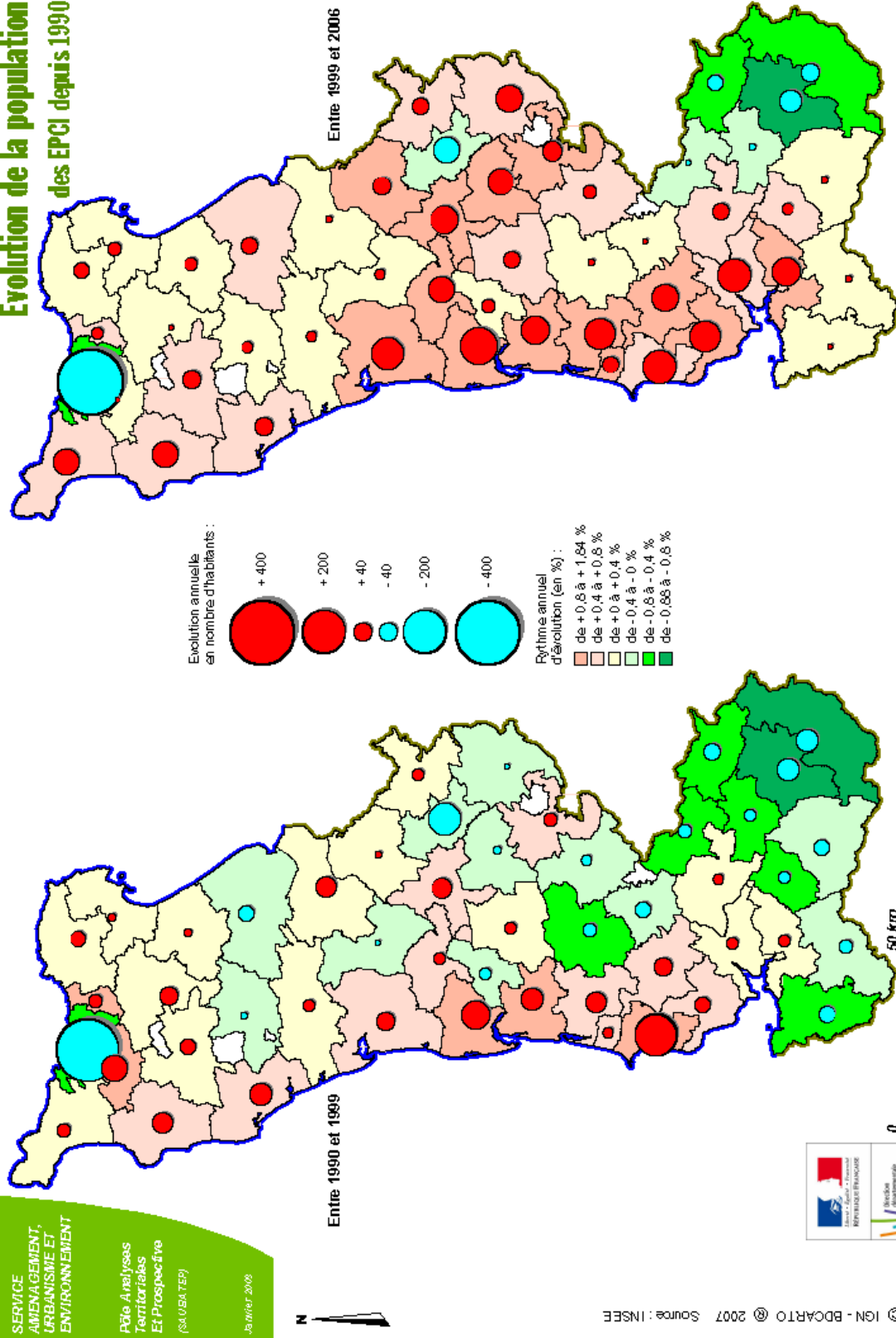
Par ordre croissant du nombre de communes				Par ordre croissant du nombre d'habitants				Par ordre croissant de la superficie des CC						
26	OC des Delles	3	19,63	2122	26	OC des Delles	3	19,63	2122	26	OC des Delles	3	19,63	2122
42	OC de Saïre	3	26,39	3195	46	OC de Saïre	9	87,41	2480	42	OC de Saïre	3	26,39	3195
28	C. Uhaïne de Cherbourg	5	68,54	85588	20	OC du Canton de Coutances	10	92,2	2910	8	OC du Canton de Coutances	7	65,78	12570
8	OC du Canton de Coutances	7	65,78	12570	3	OC de Saïre	3	26,39	3195	26	C. Uhaïne de Cherbourg	5	68,54	85588
21	OC du Canton Sourdeval	8	105,22	4759	21	OC du Canton Sourdeval	8	105,22	4759	35	OC du Pays de Granvillais	8	72,89	25215
35	OC du Pays de Granvillais	8	72,89	25215	46	OC du Canton de la Vallée d'Ouve	14	127,21	4939	35	OC de Douve et Divette	8	73,82	7066
46	OC du Canton de Tessy sur Vire	13	114,13	4925	22	OC du Canton de Tessy sur Vire	13	114,13	4925	24	OC du Canton de Villieules-Poëlles	9	87,25	7264
24	OC du Canton de Villieules-Poëlles	9	87,25	7264	14	OC du Canton de Percy	12	133,83	5125	46	OC du Canton de Tessy sur Vire	13	114,13	4925
20	OC de l'Agglomération Saint-Lose	11	91,21	30053	13	OC du Canton de Gavray	13	144,28	5170	1	OC de l'Agglomération Saint-Lose	11	91,21	30053
38	OC de Porterson St-Michel	10	127,86	6771	41	OC de Saint-Sauveur-Lendelin	11	96,47	5170	20	OC du Canton Saint-Pois	10	92,2	2910
31	OC entre Plage et Bocage	10	103,96	8052	39	OC de la Région de Daye	12	140,66	5261	46	OC de Saïty-Porte de la Baie	12	93,06	6532
20	OC du Canton Saint-Pois	10	92,2	2910	7	OC du Canton de Censy-la-Salle	11	132,61	5470	41	OC de Saint-Sauveur-Lendelin	11	96,47	5170
13	OC du Canton de Morbain	10	140,1	6136	4	OC du Canton de Censy-la-Salle	11	132,61	5470	9	OC du Canton de Ducey	11	97,44	6960
2	OC du Bocage Valognais	10	146,53	14212	46	OC de Seves et Taule	12	135,21	5766	18	OC du Canton de Saint-Malo-de-la-Lande	13	98,86	10056
7	OC du Canton de Censy-la-Salle	11	132,61	5470	44	OC de la Selune	11	210,41	5796	31	OC entre Plage et Bocage	10	103,96	8052
1	OC de l'Agglomération Saint-Lose	11	91,21	30053	44	OC de la Selune	11	210,41	5796	31	OC entre Plage et Bocage	10	103,96	8052
41	OC de Saïty-Porte de la Baie	12	93,06	6532	13	OC du Canton de Morbain	10	140,1	6136	21	OC du Canton Sourdeval	8	105,22	4759
44	OC de la Selune	11	210,41	5796	48	OC de Saïty-Porte de la Baie	12	93,06	6532	42	OC de Saïre	3	26,39	3195
6	OC du Canton de Censy	11	106,18	6801	38	OC de Porterson St-Michel	10	127,86	6771	24	OC du Canton de Censy	11	106,18	6801
12	OC du Canton de Montmartin-sur-Mer	12	101,3	8282	6	OC du Canton de Censy	11	106,18	6801	38	OC de Porterson St-Michel	10	127,86	6771
30	OC de l'Elle	12	117,43	5900	17	OC du Canton de Saint-James	12	144,88	6632	6	OC du Canton de Censy	11	106,18	6801
48	OC de Saïty-Porte de la Baie	12	93,06	6532	17	OC du Canton de Saint-James	12	144,88	6632	17	OC du Canton de Tessy sur Vire	13	114,13	4925
39	OC de la Région de Daye	12	140,66	5261	36	OC du Pays Hayland	15	121,84	6857	30	OC de l'Elle	12	117,43	5900
34	OC de l'Abbaye	12	106,21	7717	9	OC du Canton de Ducey	11	97,44	6960	36	OC du Pays Hayland	15	121,84	6857
14	OC du Canton de Percy	13	96,86	10056	24	OC de Douve et Divette	9	73,62	7066	48	OC du Canton de Saïty-Porte de la Baie	12	106,18	6801
22	OC du Canton de Tessy sur Vire	13	114,13	4925	28	OC du Canton de Villieules-Poëlles	9	87,25	7264	44	OC de Saïty-Porte de la Baie	12	93,06	6532
11	OC du Canton de Saïre	12	133,83	5125	33	OC de la Haye-au-Puits	21	180,28	7495	34	OC de l'Abbaye	12	106,21	7717
4	OC du Canton de Breezy	12	128,05	5732	34	OC de l'Abbaye	12	106,21	7717	33	OC de la Haye-au-Puits	21	180,28	7495
16	OC du Canton de Saïty-Porte de la Baie	12	93,06	6532	34	OC de l'Abbaye	12	106,21	7717	34	OC de l'Abbaye	12	106,21	7717
5	OC du Canton de Briquierec en Cotentin	13	165,34	12050	31	OC entre Plage et Bocage	10	103,96	8052	34	OC de l'Abbaye	12	106,21	7717
48	OC du Canton de la Vallée d'Ouve	12	149,06	9550	27	OC de la Côte des Isles	16	133,61	8231	27	OC de la Côte des Isles	16	133,61	8231
25	OC de Carentan en Cotentin	14	127,21	4899	11	OC du Canton de Lessy	13	191,3	9541	40	OC de la Région de Montebourg	22	134,96	6599
4	OC du Canton de Breezy	12	128,05	5732	5	OC du Canton de Lessy	13	191,3	9541	46	OC de Seves et Taule	12	135,21	5766
27	OC du Canton de Trigny sur Vire	15	154,34	12281	19	OC du Canton de Saint-Malo-de-la-Lande	13	98,86	10056	19	OC du Canton de Censy-la-Salle	11	132,61	5470
33	OC du Canton de Trigny sur Vire	15	154,34	12281	15	OC du Canton de Briquierec en Cotentin	13	149,06	9550	10	OC du Canton de Morbain	10	140,1	6136
3	OC du Canton d'Avanches	16	112,48	9196	32	OC de la Hague	19	148,68	11423	17	OC du Canton de Saint-James	12	144,88	6632
47	OC du Val de Saïre	16	112,48	9196	18	OC du Canton de Saïty-Porte de la Baie	12	93,06	6532	17	OC du Canton de Saïty-Porte de la Baie	12	93,06	6532
3	OC du Canton d'Avanches	16	112,48	9196	16	OC du Canton de Saïty-Porte de la Baie	12	93,06	6532	16	OC du Canton de Saïty-Porte de la Baie	12	93,06	6532
32	OC de la Hague	19	148,68	11423	16	OC du Canton de Saïty-Porte de la Baie	12	93,06	6532	16	OC du Canton de Saïty-Porte de la Baie	12	93,06	6532
33	OC de la Haye-au-Puits	21	180,28	7495	2	OC du Bocage Valognais	10	146,53	14212	2	OC du Bocage Valognais	10	146,53	14212
40	OC de la Région de Montebourg	22	134,96	6599	3	OC du Canton de Saïty-Porte de la Baie	12	93,06	6532	2	OC du Bocage Valognais	10	146,53	14212
15	OC du Canton de Ste-Mère-Eglise	26	213,53	8939	38	OC du Canton de Saïty-Porte de la Baie	12	93,06	6532	38	OC de la Haye-au-Puits	21	180,28	7495
Total		595	5902,59	465553	Total		595	5902,59	465553	Total		595	5902,59	465553

Par ordre croissant du nombre de communes				Par ordre croissant du nombre d'habitants				Par ordre croissant de la superficie des CC						
26	OC des Delles	3	19,63	2122	26	OC des Delles	3	19,63	2122	26	OC des Delles	3	19,63	2122
42	OC de Saïre	3	26,39	3195	46	OC de Saïre	9	87,41	2480	42	OC de Saïre	3	26,39	3195
28	C. Uhaïne de Cherbourg	5	68,54	85588	20	OC du Canton de Coutances	10	92,2	2910	8	OC du Canton de Coutances	7	65,78	12570
8	OC du Canton de Coutances	7	65,78	12570	3	OC de Saïre	3	26,39	3195	26	C. Uhaïne de Cherbourg	5	68,54	85588
21	OC du Canton Sourdeval	8	105,22	4759	21	OC du Canton Sourdeval	8	105,22	4759	35	OC du Pays de Granvillais	8	72,89	25215
35	OC du Pays de Granvillais	8	72,89	25215	46	OC du Canton de la Vallée d'Ouve	14	127,21	4939	35	OC de Douve et Divette	8	73,82	7066
46	OC du Canton de Tessy sur Vire	13	114,13	4925	22	OC du Canton de Tessy sur Vire	13	114,13	4925	24	OC du Canton de Villieules-Poëlles	9	87,25	7264
24	OC du Canton de Villieules-Poëlles	9	87,25	7264	14	OC du Canton de Percy	12	133,83	5125	46	OC du Canton de Tessy sur Vire	13	114,13	4925
20	OC de l'Agglomération Saint-Lose	11	91,21	30053	13	OC du Canton de Gavray	13	144,28	5170	1	OC de l'Agglomération Saint-Lose	11	91,21	30053
38	OC de Porterson St-Michel	10	127,86	6771	41	OC de Saint-Sauveur-Lendelin	11	96,47	5170	20	OC du Canton Saint-Pois	10	92,2	2910
31	OC entre Plage et Bocage	10	103,96	8052	39	OC de la Région de Daye	12	140,66	5261	46	OC de Saïty-Porte de la Baie	12	93,06	6532
20	OC du Canton Saint-Pois	10	92,2	2910	7	OC du Canton de Censy-la-Salle	11	132,61	5470	41	OC de Saint-Sauveur-Lendelin	11	96,47	5170
13	OC du Canton de Morbain	10	140,1	6136	4	OC du Canton de Censy-la-Salle	11	132,61	5470	9	OC du Canton de Ducey	11	97,44	6960
2	OC du Bocage Valognais	10	146,53	14212	46	OC de Seves et Taule	12	135,21	5766	18	OC du Canton de Saint-Malo-de-la-Lande	13	98,86	10056
7	OC du Canton de Censy-la-Salle	11	132,61	5470	44	OC de la Selune	11	210,41	5796	31	OC entre Plage et Bocage	10	103,96	8052
1	OC de l'Agglomération Saint-Lose	11	91,21	30053	44	OC de la Selune	11	210,41	5796	31	OC entre Plage et Bocage	10	103,96	8052
41	OC de Saïty-Porte de la Baie	12	93,06	6532	13	OC du Canton de Morbain	10	140,1	6136	21	OC du Canton Sourdeval	8	105,22	4759
44	OC de la Selune	11	210,41	5796	48	OC de Saïty-Porte de la Baie	12	93,06	6532	42	OC de Saïre	3	26,39	3195
6	OC du Canton de Censy	11	106,18	6801	38	OC de Porterson St-Michel	10	127,86	6771	24	OC du Canton de Censy	11	106,18	6801
12	OC du Canton de Montmartin-sur-Mer	12	101,3	8282	6	OC du Canton de Censy	11	106,18	6801	38	OC de Porterson St-Michel	10	127,86	6771
30	OC de l'Elle	12	117,43	5900	17	OC du Canton de Saint-James	12	144,88	6632	6	OC du Canton de Censy	11	106,18	6801
48	OC de Saïty-Porte de la Baie	12	93,06	6532	17	OC du Canton de Saint-James	12	144,88	6632	17	OC du Canton de Tessy sur Vire	13	114,13	4925
39	OC de la Région de Daye	12	140,66	5261	36	OC du Pays Hayland	15	121,84	6857	30	OC de l'Elle	12	117,43	5900
34	OC de l'Abbaye	12	106,21	7717	9	OC du Canton de Ducey	11	97,44	6960	36	OC du Pays Hayland	15	121,84	6857
14	OC du Canton de Percy	13	96,86	10056	24	OC de Douve et Divette	9	73,62	7066	48	OC du Canton de Saïty-Porte de la Baie	12	106,18	6801
22	OC du Canton de Tessy sur Vire	13	114,13	4925	28	OC du Canton de Villieules-Poëlles	9	87,25	7264	44	OC de Saïty-Porte de la Baie	12	93,06	6532
11	OC du Canton de Saïre	12	133,83	5125	33	OC de la Haye-au-Puits	21	180,28	7495	34	OC de l'Abbaye	12	106,21	7717
4	OC du Canton de Breezy	12	128,05	5732	34	OC de l'Abbaye	12	106,21	7717	33	OC de la Haye-au-Puits	21	180,28	7495
16	OC du Canton de Saïty-Porte de la Baie	12	93,06	6532	34	OC de l'Abbaye	12	106,21	7717	34	OC de l'Abbaye	12	106,21	7717
5	OC du Canton de Briquierec en Cotentin	13	165,34	12050	31	OC entre Plage et Bocage	10	103,96	8052	34	OC de l'Abbaye	12	106,21	7717
48	OC du Canton de la Vallée d'Ouve	12	149,06	9550	27	OC de la Côte des Isles	16	133,61	8231	27	OC de la Côte des Isles	16	133,61	8231
25	OC de Carentan en Cotentin	14	127,21	4899	11	OC du Canton de Lessy	13	191,3	9541	40	OC de la Région de Montebourg	22	134,96	6599
4	OC du Canton de Breezy	12	128,05	5732	5	OC du Canton de Lessy	13	191,3	9541	46	OC de Seves et Taule	12	135,21	

La population municipale des EPCI en 2006



Evolution de la population des EPCI depuis 1990



SERVICE AMENAGEMENT, URBANISME ET ENVIRONNEMENT

Rôle et analyses territoriales Et Prospective (S.O.B.A.T.E.P.)

Janvier 2008

2 – en terme de compétences exercées

Le tableau qui suit et la carte qui en résulte montrent que les situations en terme de compétences exercées par les EPCI sont très diverses tant par la nature des compétences exercées que par leur « volume ».

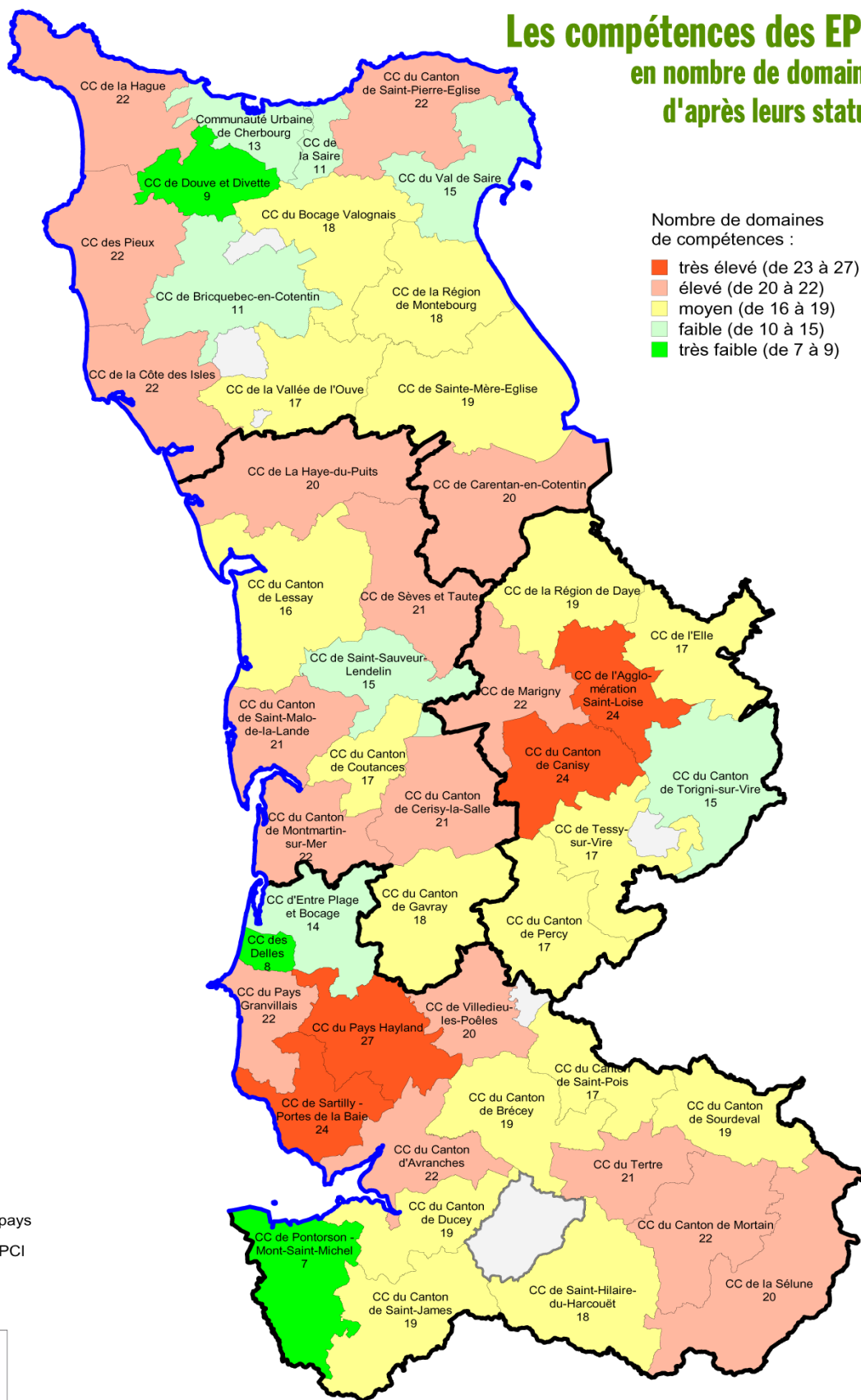
L'exercice que nous avons réalisé et qui est restitué ci-après (tableau et carte) n'avait pas d'autre ambition que de comparer les situations en « masse ». En effet, si on examine les compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre, on peut constater en premier lieu que leur formulation non issue d'un cadre-type rend difficile les comparaisons et que des formulations en apparence très proches traduisent en réalité des compétences très éloignées dans leur contenu. Nous avons donc analysé les compétences exercées « par thème ».

Ce tableau montre que des EPCI disposent de nombreuses compétences, et ce, dans des domaines très variés (communauté de communes du Pays Hayland, communauté de communes de l'agglomération saint-loise, communauté de communes de Canisy, communauté de communes de Sartilly-porte de la Baie), et qu'à l'inverse, trois communautés de communes exercent peu de compétences (Les Delles, Douve-Divette et Pontorson – Le-Mont-Saint-Michel).

Les compétences des EPCI en nombre de domaines d'après leurs statuts

Nombre de domaines
de compétences :

- très élevé (de 23 à 27)
- élevé (de 20 à 22)
- moyen (de 16 à 19)
- faible (de 10 à 15)
- très faible (de 7 à 9)



~ Limite de pays
~ Limite d'EPCI



0 20 km

3 – Un potentiel fiscal inégalement distribué

Tous les EPCI ne disposent pas des mêmes capacités d'initiative et d'investissement. **Le potentiel fiscal**³, qui sert à mesurer ce qu'on appelle communément la richesse d'une collectivité, méritait donc d'être analysé, d'autant plus qu'il présente dans la Manche des disparités territoriales très importantes (voir graphique ci-après).

La Communauté Urbaine de Cherbourg concentre plus du tiers du potentiel fiscal de l'ensemble des EPCI de la Manche, à cause du poids et de la diversité de ses activités économiques et du poids important de sa population (plus d'un manchois sur 6 habite la CUC).

Les 6 EPCI suivants : communautés de communes de la Hague (qui bénéficie des retombées de l'implantation du centre de retraitement de matières nucléaires), des Pieux (territoire de la centrale électrique de Flamanville), les communautés de communes des principales villes du département (Avranches, Coutances, Saint-Lô, Granville), pèsent 36,2 % du potentiel fiscal total.

Les 41 autres EPCI ne rassemblent qu'à peine le tiers (29,7 %) de ce potentiel. 12 EPCI manchois ont un potentiel fiscal supérieur à 93,93 € (soit un quart des EPCI), dont seulement 3 qui dépassent 237,04 € (6,3 % des EPCI).

En ce qui concerne le régime fiscal, la Manche ne comprend que 8 communautés de communes ayant opté pour la taxe professionnelle unique⁴, les autres communautés de communes ont choisi de rester pour l'instant à la fiscalité additionnelle⁵. Le département de

³ **Le potentiel fiscal** : Il sert à mesurer en euros ce qu'on appelle communément la richesse d'une commune. Il est égal au montant des bases brutes des 4 taxes directes locales, soit la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe professionnelle et la taxe d'habitation. De ces bases brutes, on retire pour les trois premières taxes, les abattements ou écrêtements prévus par la loi mais non les diminutions décidées par les communes. Pour la taxe d'habitation, on ne tient pas compte des abattements, qu'ils soient obligatoires ou facultatifs. A ces bases on applique le taux moyen national spécifique à chaque nature d'imposition.

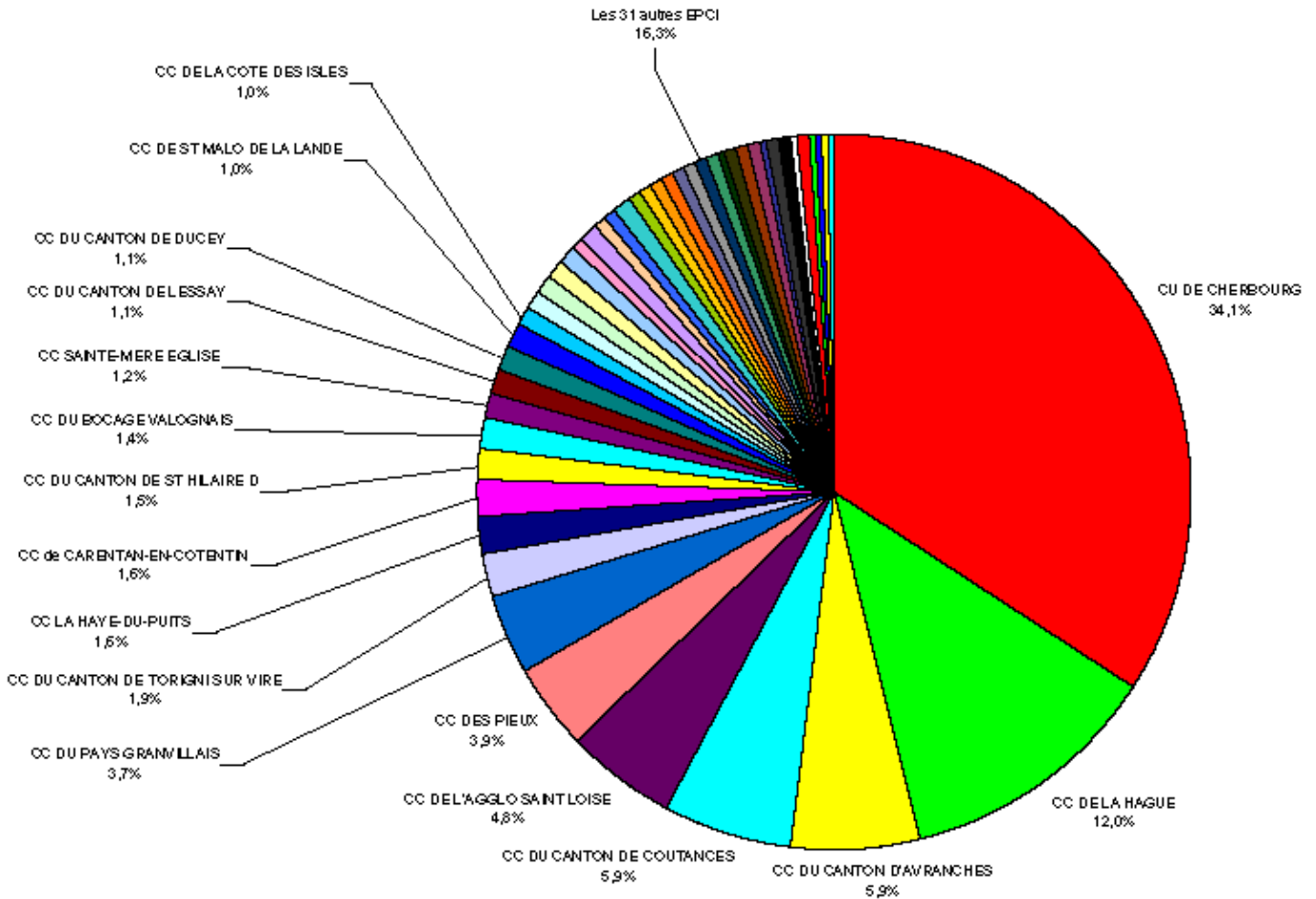
En résumé, le potentiel fiscal identifie la richesse fiscale des communes au produit virtuel des quatre taxes directes locales à pression fiscale uniforme. Il permet de mesurer en partie l'inégalité de moyens mais non les différences de mobilisation de ces moyens. Il ne permet pas de mesurer la richesse des habitants de la commune. La somme des produits des quatre taxes ainsi calculée est divisé par le nombre d'habitants de la collectivité considérée auquel on ajoute un habitant par résidence secondaire et un habitant par emplacement de stationnement destiné aux gens du voyage.

On obtient alors **le potentiel fiscal par habitant**.

⁴ **La taxe professionnelle unique (TPU)** : Obligatoire pour les communautés urbaines, le système de la TPU consiste à déterminer un seul taux de taxe professionnelle sur l'ensemble du territoire intercommunal, et à centraliser les recettes de cette taxe au niveau de l'EPCI, en lieu et place de l'échelon communal. Un mécanisme de redistribution est toutefois mis en oeuvre pour que les communes les mieux dotées en entreprises ne soient pas pénalisées trop fortement. Les communes membres ne perçoivent plus de taxe professionnelle et disposent seulement du produit des trois taxes (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et taxe sur le foncier non bâti) sur lesquelles l'EPCI à fiscalité propre n'intervient pas.

⁵ **La fiscalité additionnelle** : En choisissant le régime de la fiscalité additionnelle, l'EPCI à fiscalité propre vote des taux d'imposition qui viennent s'additionner à ceux votés par les communes membres pour la taxe professionnelle, la taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti et la taxe sur le foncier non bâti.

Le potentiel fiscal des EPCI de la Manche en 2008



la Manche affiche ainsi un certain retard par rapport aux départements voisins, notamment bretons, qui ont massivement opté pour la taxe professionnelle unique, mais aussi par rapport aux autres territoires français. Le pourcentage d'EPCI à fiscalité propre ayant opté pour la TPU est de 16,7% dans la Manche, contre 43,3% au niveau national.

La TPU présente pourtant un certain nombre d'avantages. Elle permet notamment une mutualisation des risques de perte de bases de taxe professionnelle (ce qui, dans un contexte de mutations économiques, n'est pas sans intérêt). Les bases de taxe professionnelle des ensembles commerciaux ne sont plus écrêtées. Elle permet l'affichage d'une cohérence intercommunale face au monde économique (politique de taux et d'exonérations). Elle exprime une rationalisation des compétences et une spécialisation plus évidente des taxes locales, tout en laissant aux communes la dynamique des bases de foncier bâti.

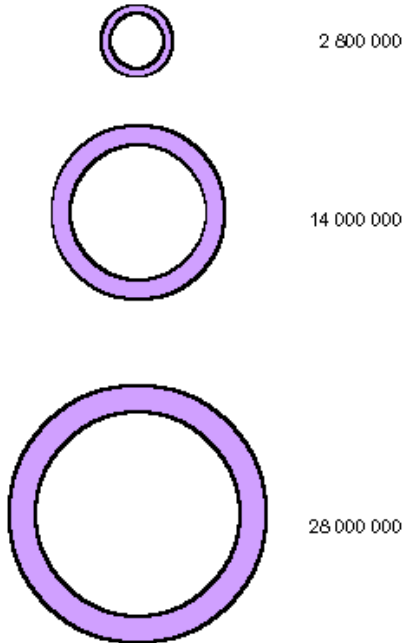
Le potentiel fiscal des EPCI en 2008

Potentiel fiscal total des EPCI :
- ensemble : 79,63 millions d'euros,
- moyenne : 1,66 million d'euros,
- médiane : 0,52 million d'euros.

Potentiel fiscal par habitant :
- moyenne : 149 €,
- médiane : 72 €.



Potentiel fiscal total (en €) :



Potentiel fiscal
par habitant (en €) :

- 771 (plus de 5 fois > à la moyenne)
- 149 - 315 (supérieur à la moyenne)
- 72 - 149 (entre la moyenne & la médiane)
- 42 - 72 (inférieur à la médiane)

□ commune hors EPCI

~ limite de pays

0 20 km



C – Une situation insatisfaisante

Quelques réalisations exemplaires menées par les EPCI en particulier dans le cadre de démarches dites de « contrat de pôle intercommunal » initié par la Région ou de « contrat de territoire » porté par le Département, illustrent la palette des initiatives qui sont à mettre au crédit de l'intercommunalité. Par la force des choses, mais aussi par changement d'attitude, l'esprit de clocher laisse peu à peu la place à l'intérêt communautaire. Dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement on constate que de plus en plus de communautés de communes souhaitent se lancer dans un plan local d'urbanisme intercommunal, qui donne les moyens d'une approche globale sur le territoire concerné.

Pourtant, force est de constater que peu de ces établissements publics de coopération intercommunale ont été jusqu'à présent porteurs d'un véritable projet territorial. La dimension insuffisante de l'EPCI et par là-même sa capacité à faire à bonne échelle en sont sans doute une des raisons principales.

1 - Des périmètres contestables et de plus en plus inadaptés

Comme on l'a déjà souligné, certains EPCI ne sont pas adaptés pour répondre aux besoins de la population et des entreprises. Bon nombre de périmètres se sont calqués sur le canton parce que c'était sans doute une solution simple, même quand ce périmètre de coopération intercommunale ne reflétait pas le territoire vécu par les habitants. Mais c'est une solution qui a rapidement montré ses limites obligeant les EPCI à se regrouper en syndicats mixtes pour mener à bien des projets de développement ou réaliser à bonne échelle les équipements ayant un caractère structurant pour le territoire concerné. Les périmètres d'opportunité qui en résultent ajoutent un peu plus à l'opacité générale qui caractérise la coopération intercommunale vue par le citoyen.

Certains regroupements apparaissent comme des périmètres défensifs qui se sont de toute évidence constitués pour se prémunir d'une absorption par l'agglomération toute proche. Une telle situation est une source des gaspillages et d'incohérences dans les politiques menées localement.

2 - Une évolution des budgets commune/EPCI qui ne reflète pas le transfert de charges

Les communes ont parfois vu dans le transfert de compétence à l'EPCI, une manière de se débarrasser à bon compte d'une charge trop lourde pour les finances municipales. Mais l'addition de telles attitudes n'est pas la meilleure source de solidarité territoriale.

On constate aussi que le transfert de compétences qui conduit à un transfert de charges, ne s'est pas vraiment traduit par un allègement de la fiscalité communale. Une étude s'appuyant sur les données centralisées des balances comptables définitives des groupements à fiscalité propre (GFP) et des communes du département de la Manche de 2002 à 2007, montre qu'une commune ne peut pas toujours comprendre l'intérêt d'intégrer une communauté de communes.

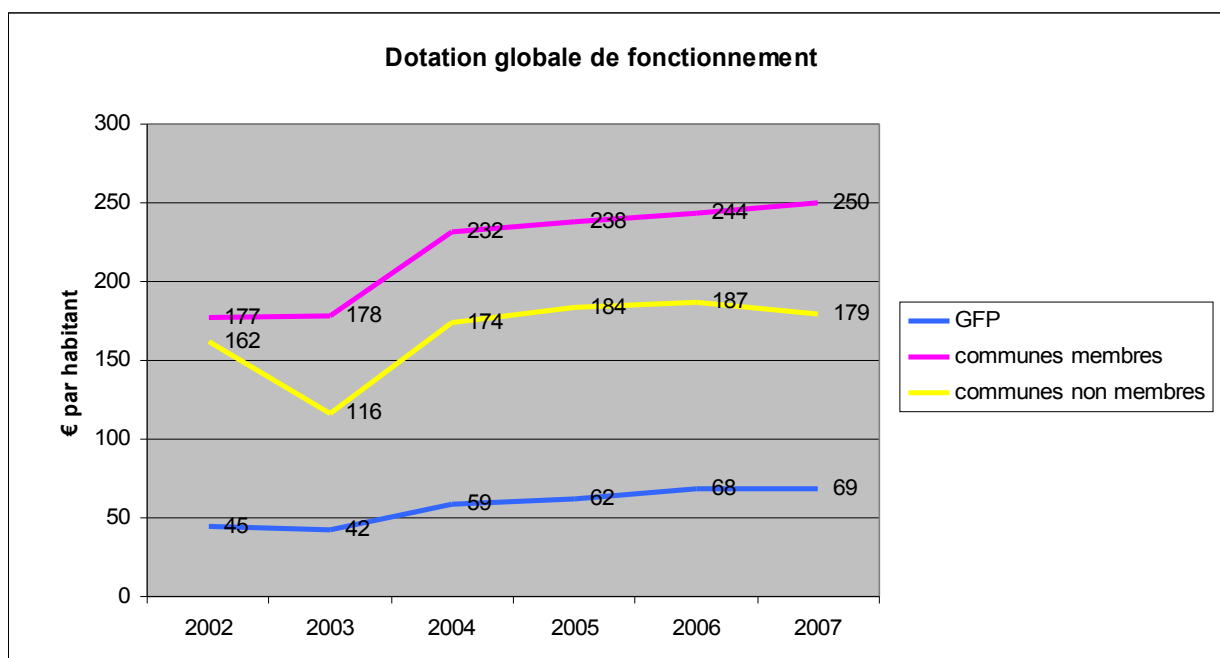
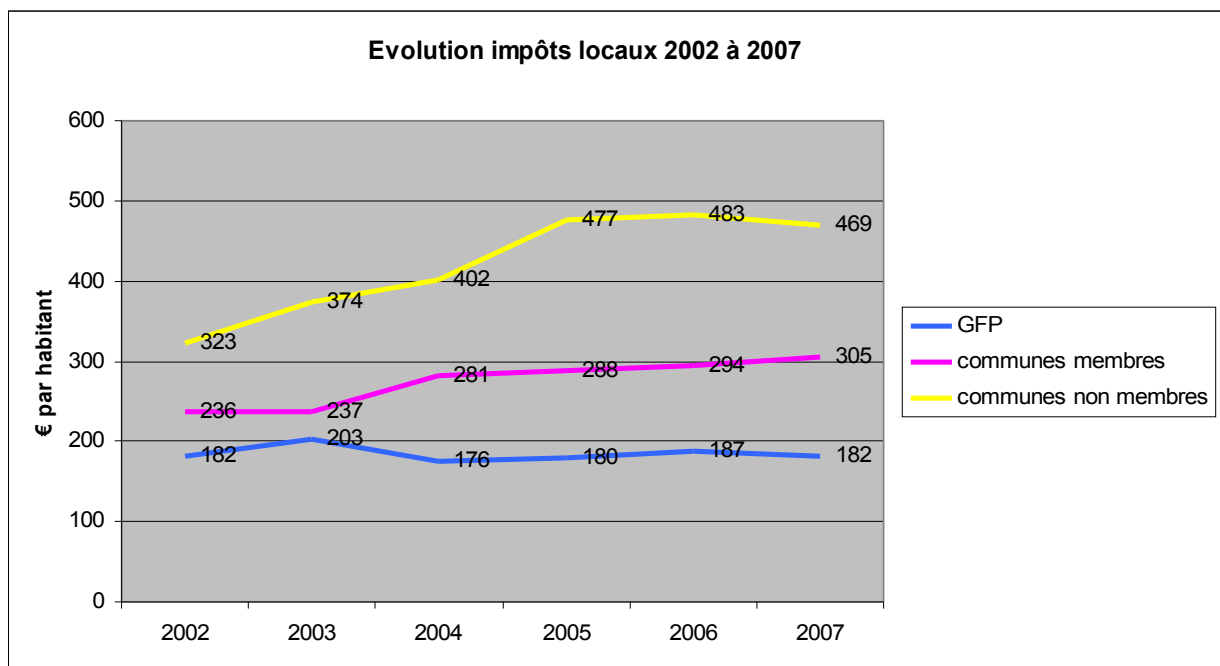
En effet, en se basant sur des données budgétaires on peut constater que les communes non-membres d'une communauté de communes perçoivent plus d'impôts locaux (en € par habitant), que le total des impôts locaux perçus par les communes membres et les GFP, mais la différence n'est pas considérable pour le contribuable et ce constat n'est pas forcément vrai sur toutes les années de l'étude. Par conséquent, le contribuable paiera un peu plus d'impôts locaux s'il vit dans une commune membre d'un GFP mais il aura en contre

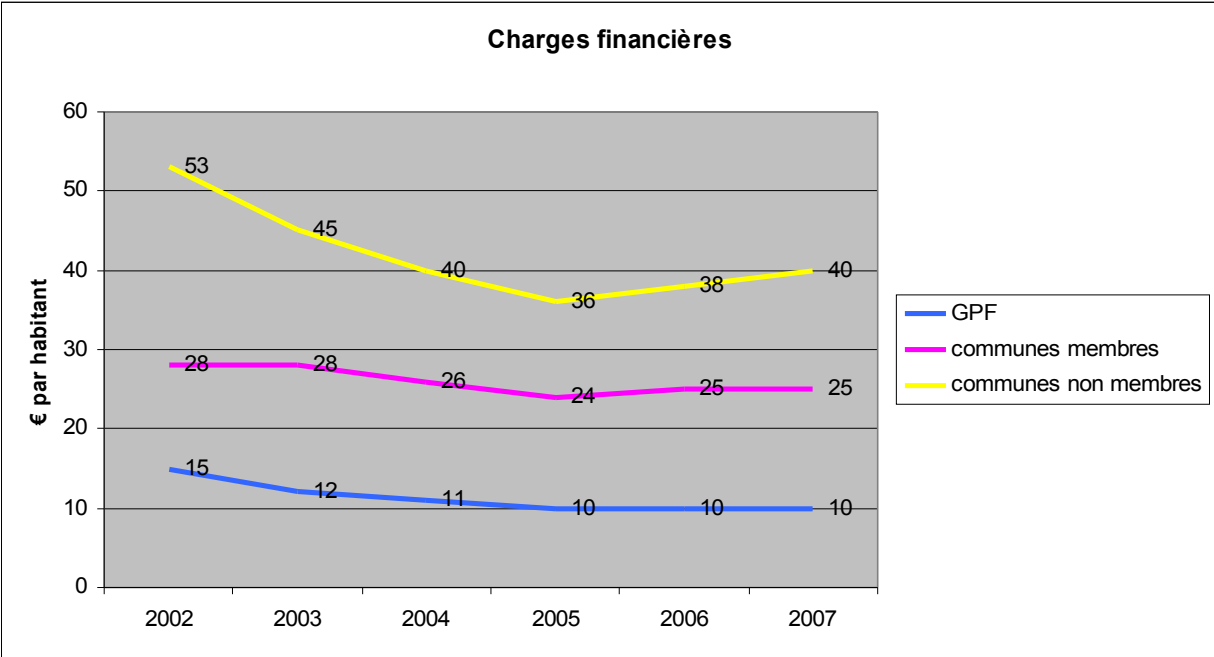
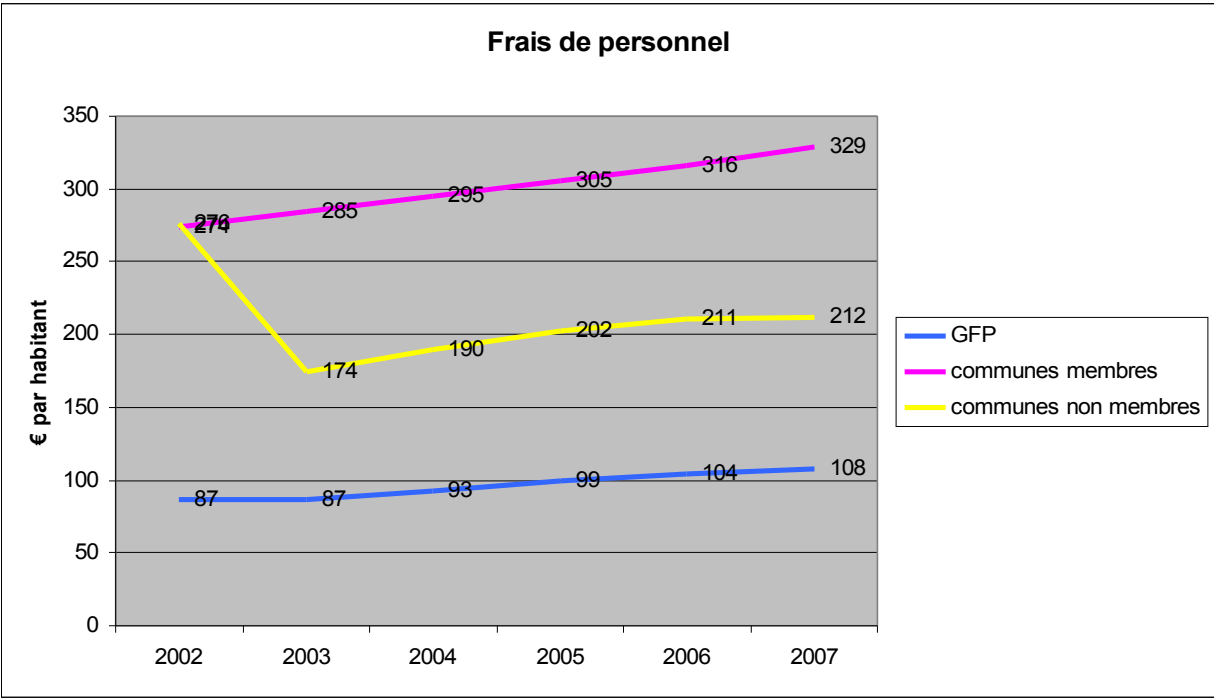
partie plus de services à disposition, par exemple des équipements socio-culturels ou éducatifs comme des crèches.

De plus, les communes non-membres d'un GFP ont moins de frais de personnel que les communes membres d'un GFP. Ceci peut s'expliquer par le transfert des charges des communes aux GFP, des missions plus importantes ou spécialisées en GFP qui impliquent plus de personnel et surtout plus de services rendus. Une commune non-membre ne pouvant pas toujours créer un service n'a par conséquent pas plus de charges de personnel mais moins de services auprès du contribuable.

Avec le temps on pourra peut être constater des « économies » entre le personnel des communes membres et le personnel des GFP.

Par contre les communes membres d'un GFP reçoivent plus de dotation globale de fonctionnement et voient leurs charges financières diminuées.





3 - Des rivalités locales qui perdurent

La vague des regroupements qu'a vécu le département, a souvent exacerbé les rivalités entre ville-centre et périphérie.

La trame serrée de petites villes et gros bourgs qui caractérise l'armature urbaine manchoise, s'observe parfois à l'intérieur même de certains cantons, qui disposent de deux, voire trois pôles de taille à peu près comparable :

- Quettehou / Saint-Vaast-la-Hougue ;
- Barneville-Carteret / Portbail ;
- Sainte-Mère-Eglise / Picauville ;
- Lessay / Créances ;
- Gavray / Hambye ;
- Bréhal / Cérences ;
- Saint-Jean-des-Champs / La-Haye-Pesnel ;
- Torigni-sur-Vire / Condé-sur-Vire / Saint-Amand ;
- Agon-Coutainville / Blainville-sur-Mer / Gouville-sur-Mer.

Au regard de la dynamique intercommunale, une telle situation peut être un atout, mais peut aussi être une source de tensions et de rapports de force au sein de l'EPCI, notamment quand il s'agit par exemple de retenir un seul site d'implantation pour un équipement. Ces rivalités de proximité constituent encore régulièrement le bruit de fond des débats au sein des EPCI concernés.

On ne manquera pas de souligner que ces pôles d'un même canton sont souvent sous l'influence de pôles urbains proches différents, ce qui rend d'autant plus délicat le travail de regroupement des EPCI concernés. A titre d'exemple, Saint-Mère-Eglise regarde vers Carentan, Picauville vers Valognes.

4 – Un début de prise de conscience

Le constat sur les limites de capacité d'action résultant de périmètres trop petits n'est pas récent. Le 1er janvier 2005, la communauté de communes de Barneville-Carteret et celle de la région de Portbail ont fusionné pour constituer la communauté de communes de la Côte des Isles. Le 1er janvier 2006, la communauté de communes des Bords de Vire a fusionné avec la communauté de communes de l'Agglomération saint-loise.

Ces fusions méritent d'être encouragées. Bon nombre d'équipements et de services publics pour leur réalisation et leur fonctionnement exigent actuellement de regrouper des EPCI et de passer par la constitution d'un syndicat mixte. Il en résulte une multiplication des syndicats mixtes, ajoutant un peu plus à l'empilage des structures qui égarent l'usager et fâchent le contribuable.

Les discussions entre responsables d'EPCI se multiplient actuellement un peu partout dans le département avec l'objectif de constituer des territoires plus pertinents - c'est à dire des espaces de référence plus proches des préoccupations des habitants et des entreprises - sur lesquels devront s'exprimer des communautés d'intérêts économiques et sociaux et, chaque fois que possible, des solidarités bien comprises entre la ville-pôle et l'espace rural qui l'entoure.

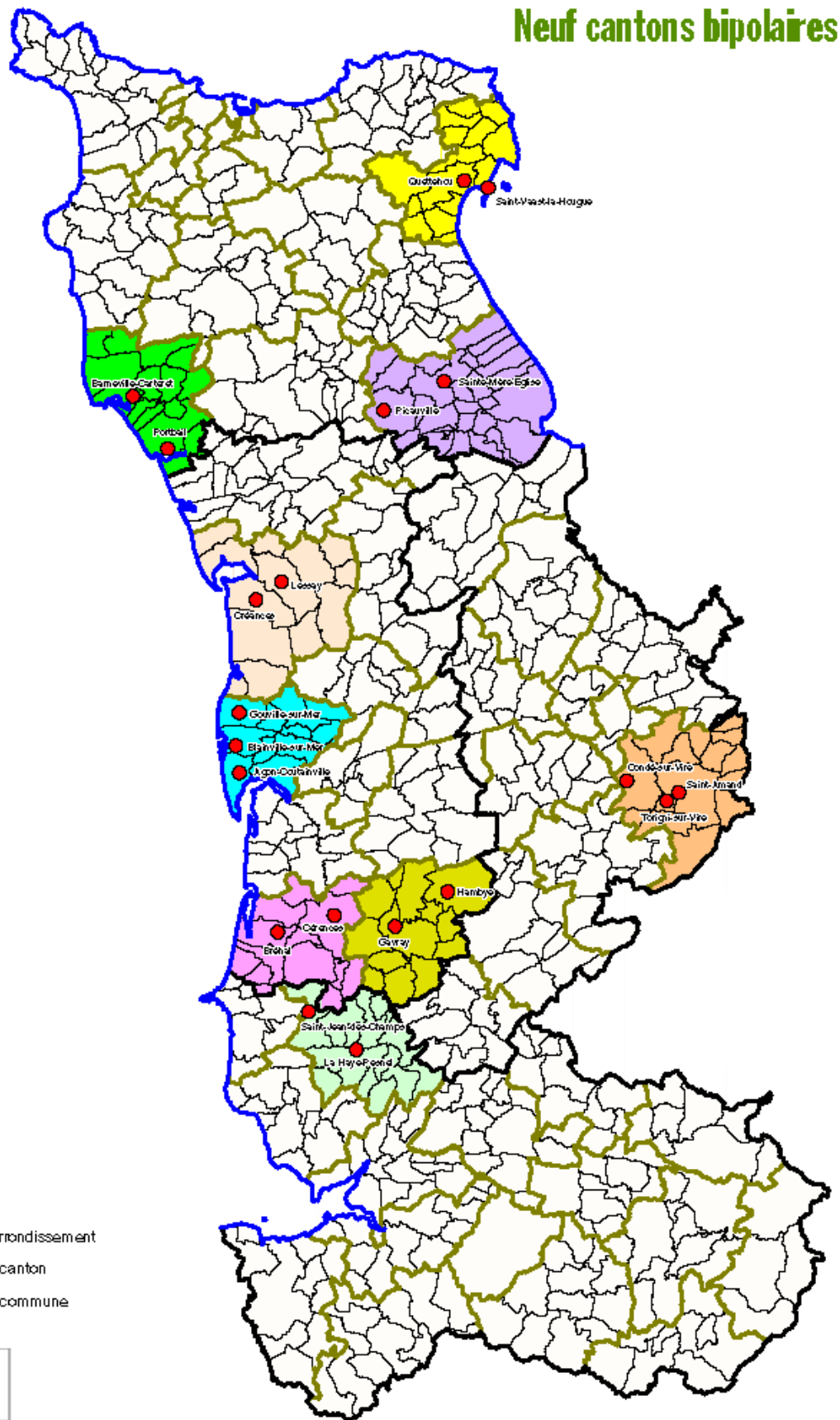
On rappellera pour mémoire que le 15 juin 2006, la commission départementale de la coopération intercommunale s'était réunie afin de débattre de l'avenir de l'intercommunalité.

Les orientations principales dégagées lors de cette réunion, à savoir :

- favoriser la diminution des SIVU notamment par la prise de compétence des EPCI à fiscalité propre ;
- éviter de multiplier les syndicats mixtes ;
- tenter d'intégrer les communes isolées dans un EPCI à fiscalité propre ;
- réunir les structures pour obtenir des groupements qui ont une capacité technique et financière suffisante pour porter des projets d'envergure dans une démarche cohérente d'aménagement du territoire,

n'ont pu à cette époque, faire l'objet d'application concrète en raison du calendrier électoral (élections cantonales et municipales), et sont toujours d'actualité.

Neuf cantons bipolaires



Source : DDE67

©IGN - BD CARTO © 2007

- Limite d'arrondissement
- Limite de canton
- Limite de commune



0 20 km

Cantons bipolaires - YD T7

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire

2^{ème} partie – Le fonctionnement des territoires manchois au travers des coopérations existantes entre EPCI et/ou de problématiques communes

Pour répondre à la commande qui consiste à identifier des territoires de solidarité plus étendus, nous avons procédé à une analyse portant sur :

- les espaces vécus,
- les formes de coopération de dimension supra-cantonale existantes
- les problématiques que pouvaient partager des EPCI voisins.

En effet, le rapprochement, voire la fusion, de plusieurs communautés de communes ne peut se faire aisément que si elles partagent déjà un certain nombre d'intérêts communs.

Nous avons ainsi tenté de repérer les « intérêts communs », ce qui signifiait identifier « qui coopère **déjà** avec qui », « sur quel périmètre global », « qui **devrait** coopérer avec qui pour résoudre telle ou telle problématique territoriale ».

Treize sujets ont été répertoriés, susceptibles de constituer ces intérêts communs. Pour être recevables, ces sujets devaient être cartographiables et représenter des territoires correspondant à une échelle pertinente, à savoir être plus vastes que les cantons, qui comme on l'a vu, sont la base de la plus grande partie des EPCI à fiscalité propre dans la Manche.

Les domaines suivants ont ainsi été explorés

- Les bassins de vie
- Les aires urbaines
- Les pays
- Les SCoT
- Les zones d'emploi
- Les bassins d'habitat
- Les OPAH (opération programmée d'amélioration de l'habitat) inter-cantoniales
- Les sous-bassins hydrographiques
- L'alimentation en eau potable (production – distribution)
- L'assainissement collectif
- Les déchets
- La distribution électrique
-
- La promotion touristique
-
-

A – les bassins de vie

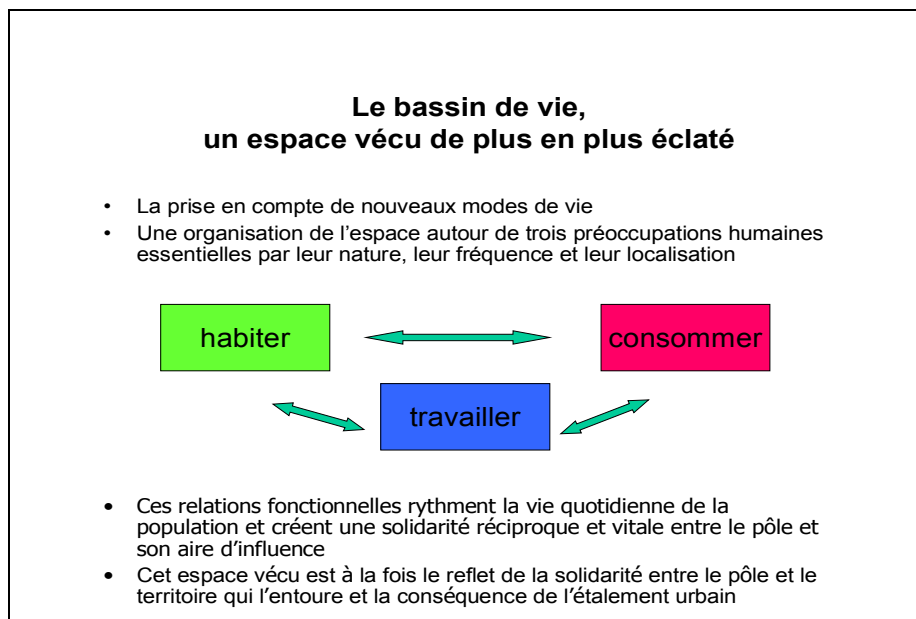
La carte des bassins de vie réalisée par l'INSEE en s'appuyant sur la maille communale méritait d'être exploitée car elle illustre bien la réalité des territoires vécus.

L'intérêt de ce critère est qu'il s'agit de territoires qui ont une réelle signification pour les habitants.

Mais ce critère présente aussi deux inconvénients majeurs au moment où a été réalisée cette étude :

- les bassins de vie ont été déterminés par l'INSEE il y a déjà 10 ans et leur actualisation au vu des derniers recensements ne sera disponible qu'à la fin de 2010 ;
- excepté autour des principales villes, la taille des bassins de vie est inférieure à celle des communautés de communes.

Un **bassin de vie** désigne la « plus petite maille territoriale », à l'autonomie plus ou moins marquée, où s'organise la vie quotidienne des habitants. Il est organisé autour d'une ville ou d'un bourg qui offre des emplois et des services courants aux habitants des communes environnantes et permet à la population de satisfaire à la plupart des besoins de la vie quotidienne.



Exprimant des comportements homogènes en matières d'activités et de services, il traduit une organisation de l'espace autour de trois préoccupations humaines essentielles par leur nature, leur fréquence et leur localisation : habiter, travailler, consommer. Ces activités s'exercent désormais en deux, voire trois lieux différents. Ces relations fonctionnelles rythment la vie quotidienne de la population et créent une solidarité réciproque et vitale entre un pôle et son aire d'influence.

Ainsi un bassin de vie est un territoire vécu qui correspond à une zone d'activités homogène reposant sur des besoins locaux et structurés à partir du flux migratoire quotidien de la

population et de la capacité d'attraction des équipements et services publics et privés (transport, enseignement, santé, action sociale) proposés. La dimension de ce territoire vécu traduit l'ampleur de l'étalement urbain.

À la différence du bassin d'emploi, le bassin de vie prend en compte « la capacité d'attraction des équipements et services publics et privés (transport, enseignement, santé, action sociale). » de la ville principale. Un bassin de vie peut donc être considéré comme l'espace délimité par l'aire d'influence d'une ville.

La carte des bassins de vie réalisée par l'INSEE a été établie sur la base de données déjà anciennes (recensement général de la population de 1999 et inventaire communal 1998). On peut penser que la situation a évolué depuis dix ans. Son actualisation annoncée pour fin 2010, appelle quelques remarques. L'INSEE a abandonné la réalisation de l'inventaire communal, qui permettait jusqu'en 1998, de connaître le niveau d'équipement des communes et de savoir, lorsqu'un équipement n'existait pas dans la commune, où les habitants se rendaient pour en bénéficier, l'indication étant apportée par une commission communale constituée à cet effet. Dans le contexte de cette étude, ces données auraient évidemment été très utiles. Il faut signaler que l'INSEE utilise désormais en remplacement de l'inventaire communal, la base permanente des équipements (BPE) qui recense elle aussi un grand nombre d'équipements (commerces et services, professions de santé, établissements sanitaires et sociaux, établissements scolaires, etc,...) répartis selon 136 types à l'intérieur de trois gammes (de proximité, intermédiaire, supérieure). Avec cette source d'information comme avec l'inventaire communal précédent l'unité d'identification est la commune et on peut également examiner l'équipement d'un « territoire » constitué en agglomérant les données de plusieurs communes. La question reste de savoir où les habitants vont, par exemple chercher le pain lorsqu'il n'y a pas de boulangerie dans la commune. Autrefois, comme indiqué plus haut, la commission réunie pour l'inventaire communal donnait la réponse. Aujourd'hui l'INSEE s'appuie sur un distancier (Odomatrix) qui apporte la réponse par la distance-temps. On est donc désormais sur un modèle d'attractivité purement calculatoire et qui par ailleurs, ne prend en compte que les seuls moyens de transports motorisés individuels.

Parce que la carte actualisée des bassins de vie n'était pas disponible, il a fallu se satisfaire de la carte actuelle qui reste une référence très intéressante pour cette étude, notamment pour analyser les bassins de vie de taille supra-cantonale, le rayonnement des pôles et vers quel pôle s'oriente prioritairement un territoire/canton/EPCI sous influence extérieure.

En 1999, la Manche était divisée en 34 bassins de vie de taille variable. Certains sont très vastes (Saint-Lô, Coutances, Saint-Hilaire-du-Harcouët, Avranches, Carentan, ...). D'autres au contraire sont très petits, dépassant à peine les limites de la commune (Barenton, Agon-Coutainville, Montmartin-sur-Mer, ...). On notera néanmoins que le bassin de vie épouse souvent les limites cantonales. Certains d'entre eux sont situés dans l'aire d'attraction d'un pôle urbain d'un département voisin (Vire pour Saint-Pois et Sourdeval). D'autres débordent sur le département voisin (Torigni-sur-Vire, Saint-James, Saint-Clair sur Elle). En réalité, la carte des bassins de vie renvoie à la carte de l'armature urbaine (voir ci-après).

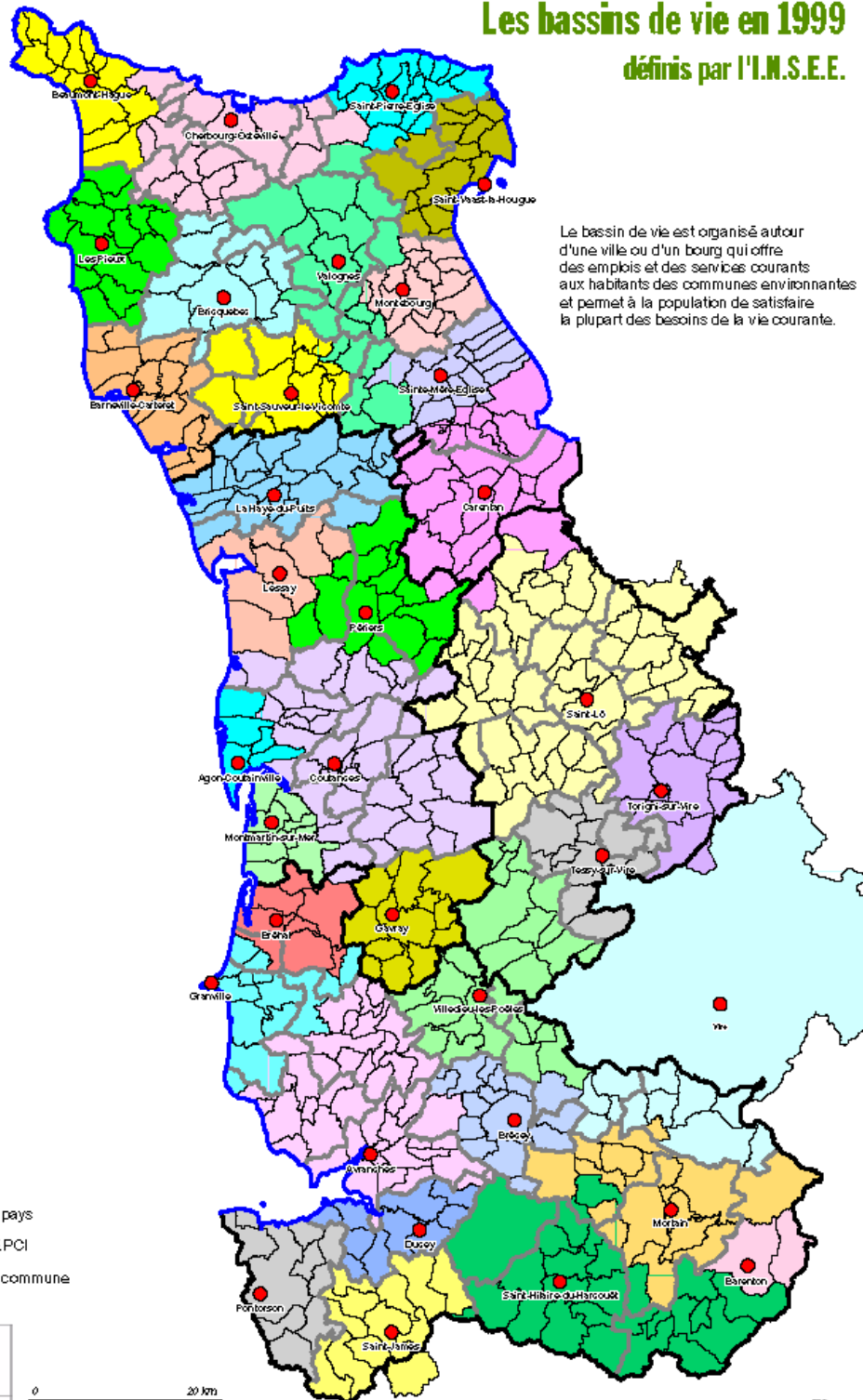
La dimension des bassins de vie est liée à 2 facteurs : Le poids de population du pôle autour duquel gravite un certain nombre de communes et la distance des pôles concurrents les plus proches, voire la proximité de pôles urbains de rang supérieur (ex. Vire)

Nous avons considéré que deux EPCI partageaient un intérêt commun si au moins 2 communes de chacun de ces EPCI sont situées dans le même bassin de vie (rappel : en moyenne, un EPCI manchois rassemble 12 communes).

Les bassins de vie en 1999

définis par l'I.M.S.E.E.

Le bassin de vie est organisé autour d'une ville ou d'un bourg qui offre des emplois et des services courants aux habitants des communes environnantes et permet à la population de satisfaire la plupart des besoins de la vie courante.



Source : DDE@

©IGN - BD/CARTO © 2007

- Limite de pays
- Limite d'EPCI
- Limite de commune



0 20 km

Bassins de vie en 1999 - YD 71

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement Durable et de la Mer

B – Les aires urbaines

En 1990, l'I.N.S.E.E. a élaboré une nouvelle nomenclature spatiale : le zonage en aires urbaines. Il a pour but de donner une définition précise des villes et de leur zone d'influence. Il tient compte de la très forte augmentation du nombre de personnes travaillant en ville mais résidant à la campagne, en périphérie des agglomérations.

Les espaces considérés par l'INSEE comme à dominante urbaine sont organisés autour de pôles urbains (agglomérations offrant au moins 5 000 emplois). Chacun des pôles est entouré d'une couronne périurbaine constituée des communes dont plus de 40% de la population active travaille dans le pôle. Les communes multipolarisées sont, quant à elle, sous l'influence partagée de deux pôles.

Intérêt de ce critère :

- il s'agit de territoires vécus par la population, qui reflètent l'importance économique des villes principales ;
- les aires urbaines de Cherbourg, Saint-Lô, Coutances et Granville sont plus vastes que la communauté de communes dont elles sont le siège.

Inconvénient :

- leur détermination est déjà ancienne et ne sera actualisée qu'après 2010.

Le même seuil a été retenu que pour le critère précédent (2 + 2 communes).

Au recensement de 1999, la Manche comptait 5 aires urbaines qui sont, par ordre décroissant d'importance, celles de Cherbourg, Saint-Lô, Granville, Avranches et Coutances (voir tableau ci-dessous). Elles rassemblent 48 % de la population du département.

Entre 1990 et 1999, les pôles urbains ont globalement peu évolué. Ceux de Cherbourg et de Coutances se sont agrandis d'une commune. Leur population a très faiblement augmenté (Granville : + 4,3 %, Coutances : + 1,3 %), est restée stable (Avranches) ou a diminué (Cherbourg : - 2,5 %, Saint-Lô : - 4,2 %). Au contraire, les couronnes périurbaines se sont agrandies tant en population qu'en superficie. La croissance la plus importante a été celle de la couronne périurbaine de Saint-Lô, qui a doublé de population et de superficie. La couronne d'Avranches s'est beaucoup agrandie aussi : superficie doublée, population augmentée des trois quarts. Les couronnes de Granville, Coutances et Cherbourg ont progressé plus modestement (entre + 20 et + 25 %).

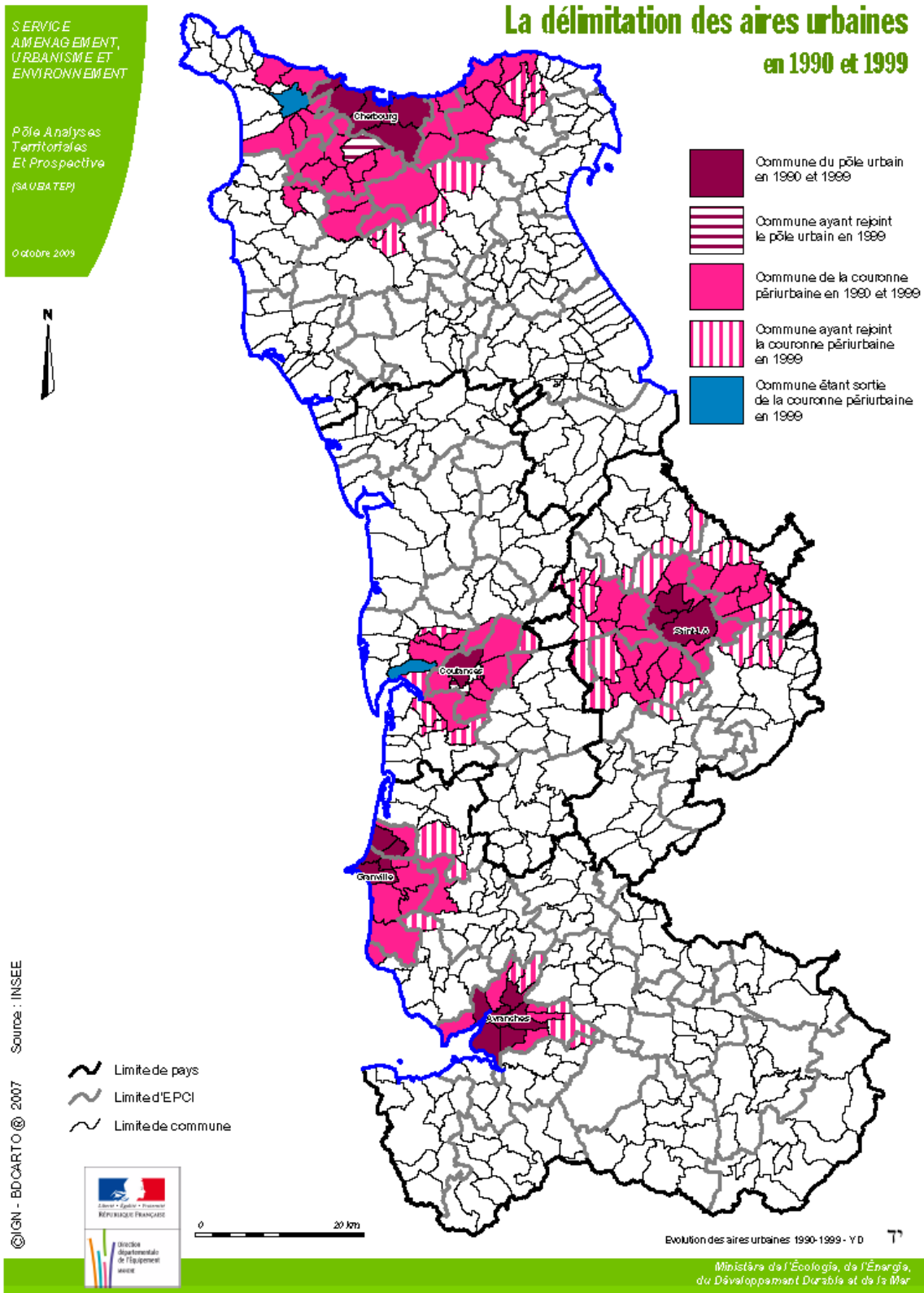
Cette expansion traduit le fait que l'aire d'attraction des pôles d'emplois urbains s'étend. Un plus grand nombre de communes voient une part plus grande de leur population active travailler dans un pôle urbain.

Par rapport au travail demandé dans cette étude, l'analyse de la carte des aires urbaines apporte un certain nombre d'informations intéressantes.

Elle montre en particulier que le rayonnement de Coutances vers le sud ne concerne que 4 communes du canton de Montmartin-sur-Mer, et que ce rayonnement de Coutances s'est un peu étendu vers le sud entre 1990 et 1999, mais sans atteindre la communauté de communes d'Entre Plage et Bocage.

Par contre, le rayonnement de Granville vers le nord atteignait déjà six communes du canton de Bréhal en 1990 (Bréville, Longueville, Coudeville, Anctoville-sur-Boscq, Hudimesnil,

Saint-Sauveur-la-Pommeraye) et qu'une commune supplémentaire (La Meurdraquière) de ce canton est venue s'ajouter à cette liste en 1999. La carte montre aussi que l'aire urbaine de Saint-Lô s'est considérablement étendue entre 1990 et 1999, passant de 26 à 47 communes.



Territoire	Nombre de communes en 1990	Nombre de communes en 1999	Evolution 1990-1999	Superficie en 1990 (en km ²)	Superficie en 1999 (en km ²)	Evolution 1990-1999	Population en 1990	Population en 1999	Evolution 1990-1999	Densité en 1990	Densité en 1999
Cherbourg, pôle urbain	5	6	+ 20,0 %	68,54	78,85	+ 15,0 %	92 045	89 704	- 02,5 %	1 343	1 138
Cherbourg, couronne périurbaine	32	37	+ 15,6 %	319,40	361,23	+ 13,1 %	23 288	28 043	+ 20,4 %	73	78
Cherbourg, aire urbaine	37	43	+16,2 %	387,94	440,08	+ 13,4 %	115 333	117 747	+ 02,1 %	297	268
Saint-Lô, pôle urbain	3	3	+ 00,0 %	38,63	38,63	+ 00,0 %	26 577	25 462	- 04,2 %	688	659
Saint-Lô, couronne périurbaine	23	44	+ 91,3 %	175,24	359,13	+ 104,9 %	11 661	23 375	+ 100,5 %	67	65
Saint-Lô, aire urbaine	26	47	+ 80,8 %	213,87	397,76	+ 86,0 %	38 238	48 837	+ 27,7 %	179	123
Granville, pôle urbain	5	5	+ 00,0 %	25,72	25,72	+ 00,0 %	17 390	18 137	+ 04,3 %	676	705
Granville, couronne périurbaine	9	11	+ 22,2 %	99,00	122,95	+ 24,2 %	8 911	11 163	+ 25,3 %	90	91
Granville, aire urbaine	14	16	+ 14,3 %	124,72	148,67	+ 19,2 %	26 301	29 300	+ 11,4 %	211	197
Avranches, pôle urbain	6	6	+ 00,0 %	44,14	44,14	+ 00,0 %	14 575	14 669	+ 00,6 %	330	332
Avranches, couronne périurbaine	5	10	+ 100,0 %	30,18	63,34	+ 109,9 %	1 771	3 150	+ 77,9 %	59	50
Avranches, aire urbaine	11	16	+ 45,5 %	74,32	107,48	+ 44,6 %	16 346	17 819	+ 09,0 %	220	166
Coutances, pôle urbain	1	2	+ 100,0 %	12,51	16,55	+ 32,3 %	9 715	9 840	+ 01,3 %	777	595
Coutances, couronne périurbaine	13	17	+30,8 %	105,65	129,22	+ 22,3 %	6 128	7 261	+ 18,5 %	58	56
Coutances, aire urbaine	14	19	+ 35,7 %	118,16	145,77	+ 23,4 %	15 843	17 101	+ 07,9 %	134	117
Manche, ensemble des aires urbaines	102	141	+ 38,2 %	919,01	1 239,76	+ 34,9 %	212 061	230 804	+ 08,8 %	231	186

C – Les pays

Le pays prend une place intermédiaire entre les échelons commune ou canton, trop exigus pour penser les questions d'aménagement et l'échelon département trop vaste pour refléter la réelle proximité du quotidien.

La loi Pasqua du 4 février 1995, puis la loi Voynet du 25 juin 1999 portant sur l'aménagement durable du territoire ont apporté une reconnaissance juridique à la notion de pays. L'article 22 de la loi stipule que "*lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale la commission départementale constate qu'il peut former un pays*", alors que dans son article 23, la loi ajoute que "*le pays exprime la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que le cas échéant les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural*", ainsi que l'idée selon laquelle le pays doit être le territoire d'élaboration d'un "*projet global de développement*".

Le pays ainsi défini et tel qu'il est admis aujourd'hui dans les démarches d'aménagement du territoire, n'est pas une nouveauté en soi. Il s'agit plutôt d'une redécouverte. La Manche d'autrefois identifiait déjà des territoires qualifiés à l'époque de pays et vécus comme tels par les habitants : la Hague, Le Val de Saire, le Plain, le Coutançais, le pays sourdin, l'Avranchin, le Mortainais, etc... Ces territoires subsistent plus ou moins fortement au travers du sentiment d'appartenance. Il faut donc en tenir compte dans la réflexion demandée.

La Manche est divisée en quatre pays :

Le pays du Cotentin, qui regroupe 205 communes, soit un peu plus d'une commune manchoise sur trois, et compte 205 000 habitants pour un territoire de 1 824 km².

Le pays saint-lois, territoire d'à peine 981 km² (17 % du département) qui compte 99 communes et 76 000 habitants.

Le pays de Coutances, qui s'étend sur 1 146 km², regroupe 113 communes et totalise 66 000 habitants.

Le pays de la baie du Mont-Saint-Michel, qui forme un ensemble de 1 987 km², regroupant 184 communes et 135 000 habitants.

L'analyse montre que leur périmètre s'affranchit des limites des arrondissements, qu'ils sont de taille inégale et que leur délimitation a fait débat sur les marges : le canton de Carentan appartient-il au Saint-Lois ou au Cotentin ? Le canton de Percy est-il saint-lois ou baie ? Le canton de Bréhal est-il granvillais (et donc baie) ou coutançais ?, etc,... Des choix ont été faits à l'époque et les pays ainsi constitués ont depuis, fait leur chemin. L'étape la plus récente étant l'élaboration de schémas de cohérence territoriale à l'initiative de syndicats mixtes constitués à cet effet (voir ci-après).

Aujourd'hui les pays sont le lieu de mise en œuvre de nombreuses politiques en matière de développement économique, notamment dans le tourisme et l'accueil d'activités, de préservation de l'environnement et du cadre de vie (mise en place de plans climats par exemple) ou d'accompagnement social ou d'accueil (accueil de la petite enfance par exemple).

Ces démarches de pays permettent aux élus de se saisir des problématiques qu'ils souhaitent dans des démarches participatives. Mais les pays associent aussi très fortement la société civile aux débats via les conseils de développement. Ces derniers sont des organes de consultation et de concertation, mais aussi un lieu de débat et proposition.

Le pays de la Baie du Mont-Saint-Michel, par exemple, a pour objectif de « *faire émerger et d'accompagner les projets qu'ils soient d'ordre économique, social, touristique, culturel, environnemental, afin d'assurer un développement durable du Sud Manche* » (extrait des statuts). L'Association facilite toutes les actions qui répondent aux enjeux mis en évidence dans la charte de Pays, en assurant plusieurs rôles :

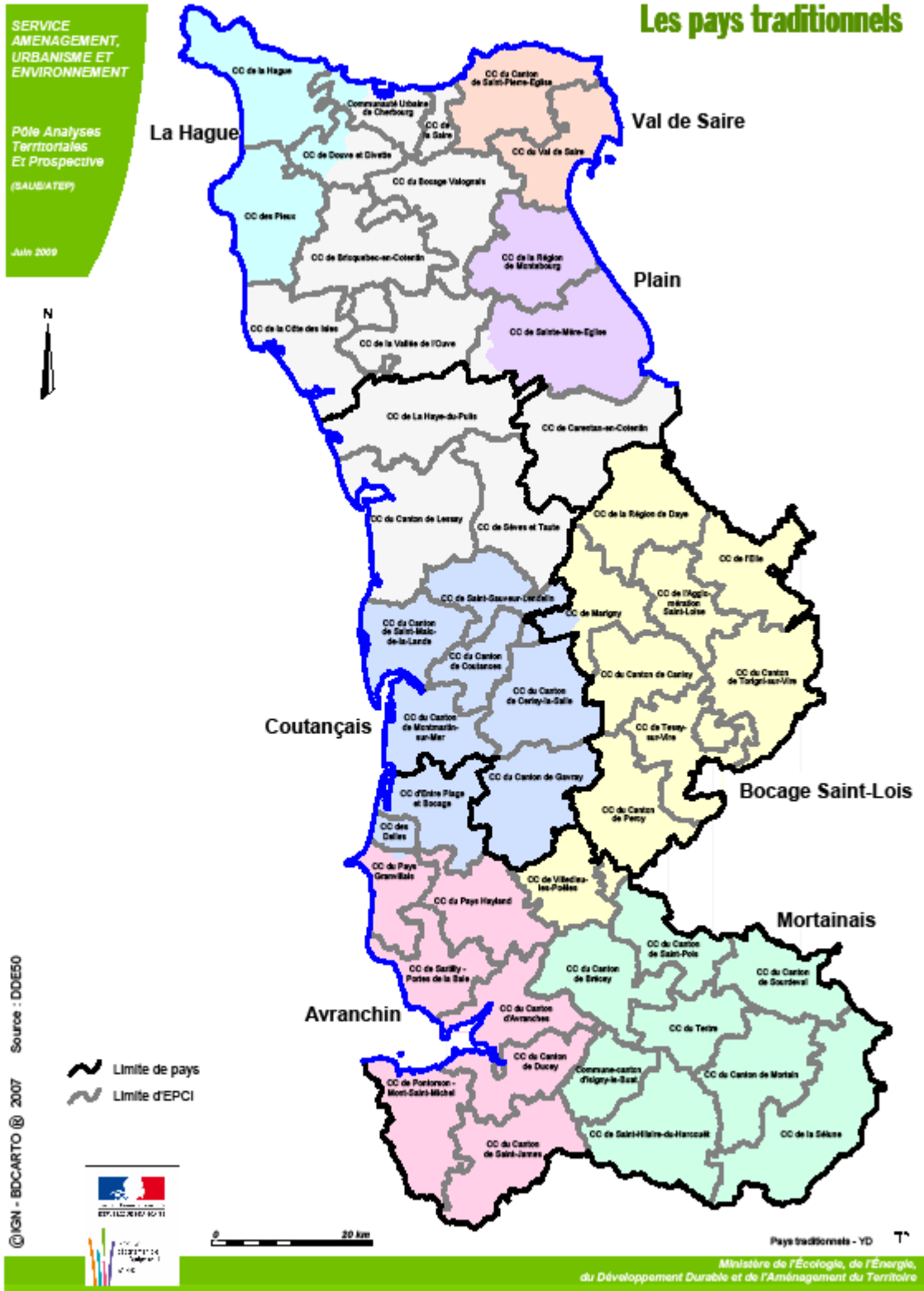
- l'interface entre le porteur de projet et les partenaires financiers (notamment la recherche d'aides financières et le montage de dossiers de demandes de subventions)
- l'animation des réunions et des activités du Conseil de développement et de ses commissions thématiques
- la mobilisation des acteurs du territoire
- le conseil et le partage d'expérience.

Outre l'implication des socioprofessionnels dans ces démarches, on se doit de souligner l'évidente adéquation des pays aux spécificités géographiques des territoires manchois (notamment son maillage dense de petites villes).

Les structures porteuses des pays peuvent prendre des formes juridiques différentes. Le Pays Saint-Lois (Association de Promotion du Pays Saint-Lois) et le Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel (association éponyme) ont un statut associatif. Les deux autres « pays » du département sont portés par des syndicats mixtes, ce qui leur permet d'associer à une structure souple et participative tel que le pays une structure juridique permettant par exemple des maîtrises d'ouvrage.

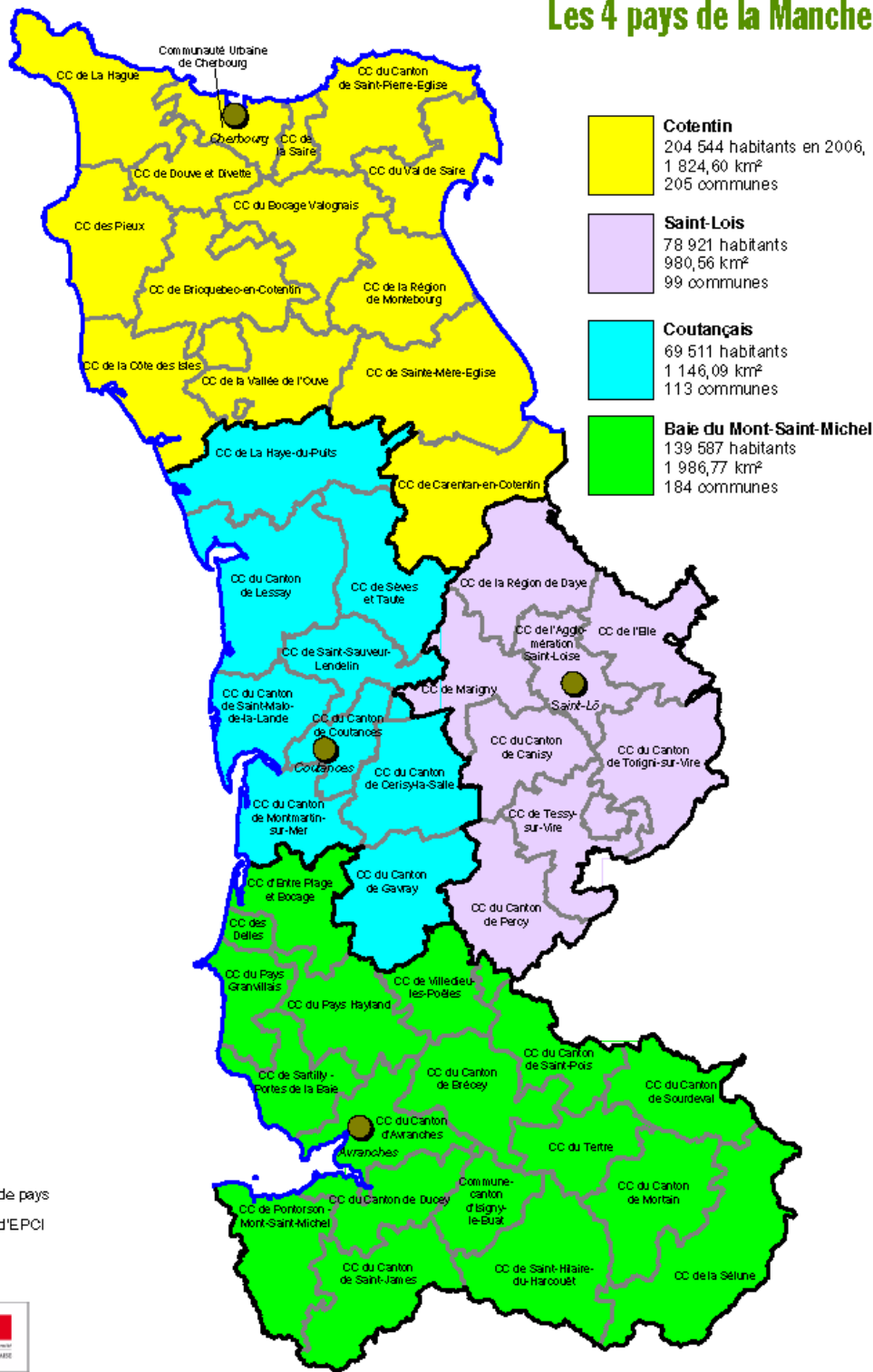
Le syndicat mixte du Cotentin, par exemple, est l'expression d'une volonté des 13 Communautés de communes du Cotentin, de la Communauté urbaine de Cherbourg et du Département de la Manche de mutualiser un maximum de moyens au profit des 205 000 habitants de la presqu'île. L'objectif est d'unir toutes les compétences humaines et toutes les ressources financières pour favoriser le développement économique et l'aménagement de ce territoire au travers des grands équipements structurants. Ce syndicat mixte porte à la fois le financement des grandes opérations de développement (aéroport de Cherbourg-Maupertus par exemple), l'aménagement des espaces d'activités économiques à caractère structurant du Cotentin ainsi que la démarche de Pays.

Les pays traditionnels



Les 4 pays de la Manche

SERVICE AMENAGEMENT, URBANISME ET ENVIRONNEMENT
 Pôle Analyses Territoriales Et Prospective (SAUBATEP)
 Juin 2009



©IGN - BD CARTO © 2007 Sources : DDE 50

~ Limite de pays
 ~ Limite d'EPCI



quatre pays - YD 7

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire

D – Les SCoT

Créés par la loi « solidarité et renouvellement urbains » (SRU) du 13 décembre 2000, les schémas de cohérence territoriale (SCoT) sont des documents de planification territoriale stratégiques établis à l'échelle de bassins de vie, et ce, pour une durée d'au moins 10 ans. Les lois « Grenelle de l'Environnement » à venir en 2009 renforceront le rôle de ces documents de planification.

A terme, le département de la Manche devrait être couvert par quatre SCoT : un premier est déjà approuvé et trois autres sont en cours d'élaboration (voir ci-dessous)

Le SCoT est à la fois un projet de territoire et un document de planification de l'urbanisme établi à l'échelle d'un bassin de vie. Sur un grand territoire, le SCoT est destiné à servir de cadre de référence pour la mise en oeuvre des politiques publiques. Il aborde tous les grands sujets qui conditionnent l'avenir des territoires concernés : L'accessibilité et l'irrigation du territoire, les déplacements, l'emploi, l'agriculture et le développement de l'espace rural, l'industrie, l'artisanat, le tourisme, le commerce, les services au sens large du terme, la cohésion sociale et la solidarité, l'environnement, etc...avec une triple préoccupation : l'approche transversale des questions à résoudre, la cohérence des réponses apportées et le développement durable du territoire concerné.

Le SCoT assure également la cohérence des documents sectoriels :

- Les programmes locaux de l'habitat (PLH),
- Les plans de déplacement urbain (PDU),
- Les schémas de développement commercial (SDC),
- Les plans locaux d'urbanisme (PLU) établis au niveau communal ou intercommunal

Les périmètres de SCoT se sont calés sur les pays (voir ci-dessus) à l'exception des communes du canton de Montebourg qui n'appartiennent à aucun périmètre de SCoT.

Dans la Manche, la mise en oeuvre des SCoT issus de la loi SRU a été largement influencée par les orientations des lois Pasqua et Voynet à l'égard des pays : Les collectivités déjà engagées dans les démarches de « pays » ont vu dans l'outil de planification qu'est le SCoT, le moyen de mettre en oeuvre de manière plus opérationnelle et opposable leur projet de territoire porté par les « pays » et exprimé dans leur charte de développement.

Ainsi, le département de la Manche, qui est couvert par 4 « pays » (**le pays de la Baie du Mont-Saint-Michel, le pays Saint-Lois, le pays de Coutances, le pays du Cotentin**) est aujourd'hui concerné par 4 démarches de SCoT, aux périmètres similaires (voir carte ci-après).

Il existe actuellement deux documents applicables dans la Manche :

- Le **SCoT du Pays Saint-Lois. Approuvé le 14 février 2008**, il concerne 100 communes (9 communautés de communes ainsi qu'une commune « isolée ») pour plus de 78 000 habitants. Les élus entrent aujourd'hui dans la phase de mise en oeuvre du projet de

territoire, notamment à travers les notions de compatibilité entre SCoT et PLU ou cartes communales, en partenariat avec les services de l'Etat (co-signature d'une convention de partenariat formalisant la collaboration Etat/syndicat mixte le 02 février 2009).

- Le **schéma directeur de la région de Cherbourg**. Ce dernier a été approuvé le 26 novembre 1998 et vaut SCoT. Il recouvre 71 communes pour 133 000 habitants. Il a été mis en révision le 16 juillet 2007, pour permettre l'élaboration d'un SCoT sur l'ensemble du Pays du Cotentin (voir ci-dessous).

Trois autres SCoT sont en cours d'élaboration :

- Le **SCoT du Centre-Manche-Ouest**, lancé en 2005. Il concerne 113 communes, regroupées en 9 communautés de communes et 69 500 habitants.

Les travaux du SCoT ont abouti à un arrêt de projet le 12 juin 2009, et l'enquête publique est en cours. Le Syndicat mixte du pays de Coutances a pour ambition d'approuver le document en début d'année 2010.

- Le **SCoT du Pays de la Baie du Mont-Saint-Michel** est également en cours d'élaboration depuis 2005. Il concerne 139 500 habitants, 184 communes (17 communautés de communes et une commune isolée).

Les élus ont finalisé le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) en 2008, après un important travail de concertation (réunions dans chacune des 19 communautés de communes du pays). Le syndicat mixte de SCoT souhaite finaliser la démarche d'ici mi 2010.

En outre, il faut noter que le SCoT du pays de la Baie a été retenu, ainsi que 11 autres territoires de SCoT pour participer à la démarche des « SCoT exemplaires du Grenelle de l'environnement ».

Par ailleurs, dans le pays de la baie du Mont-Saint-Michel, pour affiner l'analyse et les orientations d'aménagement, les élus ont divisé le territoire de la baie en 3 secteurs représentés par la carte qui suit.

- Le **SCoT du Pays du Cotentin** a démarré plus récemment : il a été prescrit le 16 juillet 2007. Porté par le Syndicat Mixte du SCoT du pays du Cotentin, il recouvre à l'heure actuelle l'ensemble des communes du pays du Cotentin, à l'exception de la communauté de communes de la région de Montebourg, soit 183 communes réparties en 13 groupements de communes, et 3 communes isolées pour plus de 200 000 habitants.

Les élus se lancent aujourd'hui dans l'élaboration du projet d'aménagement et de développement durable, débattu en comité syndical le 22 septembre 2009. Le syndicat mixte de SCoT a pour objectif une approbation d'ici fin 2010.

Le maillage du département en schémas de cohérence territoriale est ainsi quasiment achevé, à l'exception d'une communauté de communes dont la commune chef-lieu de canton (Montebourg) n'a pas encore souhaité rejoindre le syndicat mixte du SCoT.

D'un point de vue juridique, un SCoT doit être élaboré par un EPCI ou un syndicat mixte constitué exclusivement des communes et des EPCI compris dans son périmètre. (article L.122-4 du code de l'urbanisme)

Par dérogation et depuis l'approbation de la loi de modernisation de l'économie (LOI n°2008-776 du 4 août 2008), lorsque la majorité des communes comprises dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale sont incluses dans le périmètre d'un syndicat mixte, celui-ci peut, par dérogation à l'article L. 122-4, exercer la compétence d'élaboration, de suivi et de révision du schéma de cohérence territoriale, à condition que les autres communes comprises dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale adhèrent au syndicat mixte

pour cette compétence. Seuls les communes et les établissements publics de coopération intercommunale qui adhèrent au syndicat mixte pour la compétence « élaboration, suivi et révision du schéma de cohérence territoriale » prennent part aux délibérations concernant le schéma. (ce qui n'est pas le cas pour les autres collectivités comme le Conseil Général).

Le SCoT de Coutances est porté par le syndicat mixte du pays de Coutances, qui gère également la question du développement économique. Le SCoT du pays saint Lois est porté par le Syndicat du Développement du Saint-Lois, qui traite également des questions du développement économique. Le SCoT du pays du Cotentin est porté par un syndicat mixte spécifique, distinct du syndicat de développement économique 'syndicat mixte du Cotentin). Le SCoT du pays de la Baie est porté par un syndicat mixte spécifique, le syndicat mixte du SCoT du pays de la Baie du Mont-Saint-Michel, distinct de l'association de « Pays », même s'ils interviennent sur des territoires similaires. Il y a lieu de préciser que la création d'un syndicat mixte spécifique calqué sur le périmètre du pays est en vue dans le sud-Manche.

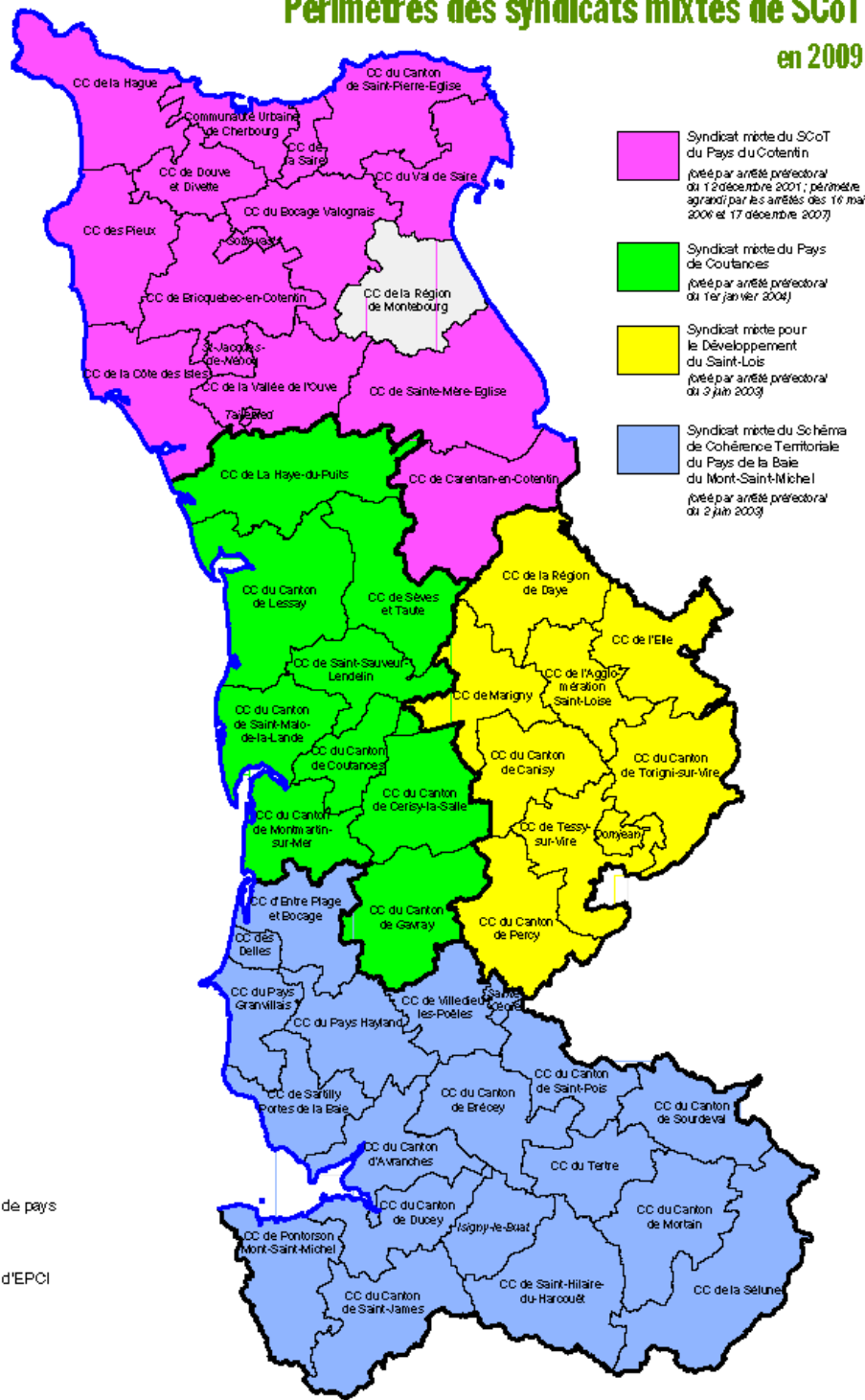
Par rapport au sujet qui nous concerne à savoir les regroupements de structure intercommunale à fiscalité propre, il y a lieu de signaler qu'**une fusion s'affranchissant des limites actuelles des périmètres de SCoT est juridiquement possible**. Mais il faut aussi prendre la mesure des conséquences très concrètes résultant d'une telle option. En effet, un EPCI qui a délégué sa compétence SCoT à un syndicat mixte ne dispose plus de cette compétence et ne peut donc la déléguer à nouveau. Il en résulte qu'une même communauté de communes ne peut être dans deux SCOT à la fois.

Ceci est corroboré par l'article L.122-5 du code de l'urbanisme qui dispose explicitement que lorsque le périmètre d'un EPCI comprend des communes appartenant à plusieurs SCOT, cet EPCI devient au terme d'un délai de 6 mois membre de plein droit de l'établissement gestionnaire du SCOT sur le territoire duquel est comprise la majorité de sa population.

Si des communautés de communes se constituaient sans tenir compte des périmètres de SCoT et de Pays, les conséquences pour ces documents de planification seraient extrêmement importantes. En effet, nous serions dans des situations dans lesquelles de nouveaux périmètres seraient constitués, sur des superficies relativement importantes par rapport aux territoires initiaux. De ce fait, des compléments d'étude seraient à prévoir sur les territoires initialement non concernés par le SCoT considéré. En outre, conséquence plus négative, l'équilibre général du document actuel pourrait également être remis en question. En effet, les premiers SCoT approuvés ou en passe de l'être sont l'expression de consensus politiques, ayant nécessité des mois de négociations entre les élus (sur les objectifs de croissance, d'économie de l'espace ou de densité par exemple). L'intervention de nouveaux acteurs pourrait remettre en question ces équilibres, avec pour conséquence la nécessité de remettre sur le métier l'ensemble de ces documents, pourtant appelés à constituer la clé de voûte de la planification dans le département. En effet, les documents d'urbanisme locaux ainsi que les actes d'urbanisme d'importance doivent leur être compatibles. D'autres démarches se nourrissent également des projets de territoire qu'ils expriment, comme les SIAT ou les volets territoriaux du contrat de projet Etat-Région.

Enfin, on peut noter que l'élaboration des SCoT a été l'occasion pour les collectivités concernées d'identifier les villes et gros bourgs qui ont (ou doivent avoir) une fonction polarisante sur le territoire du SCoT. La carte qui représente ce travail (voir carte ci-après) est intéressante car elle exprime la vision des élus quant à la hiérarchie des pôles à l'intérieur du périmètre du SCoT. Il faut toutefois noter que cette hiérarchie n'a pas été établie avec les mêmes critères, ni avec les mêmes objectifs partout et que de ce fait, elle rend difficile les comparaisons entre les territoires. Elle pourrait néanmoins être utile aux collectivités quand il s'agira de définir le siège de la future communauté de communes.

Périmètres des syndicats mixtes de SCOT en 2009



Source : DDE50

© IGN - BDCARTO® 2007

~ Limite de pays
~ Limite d'EPCI

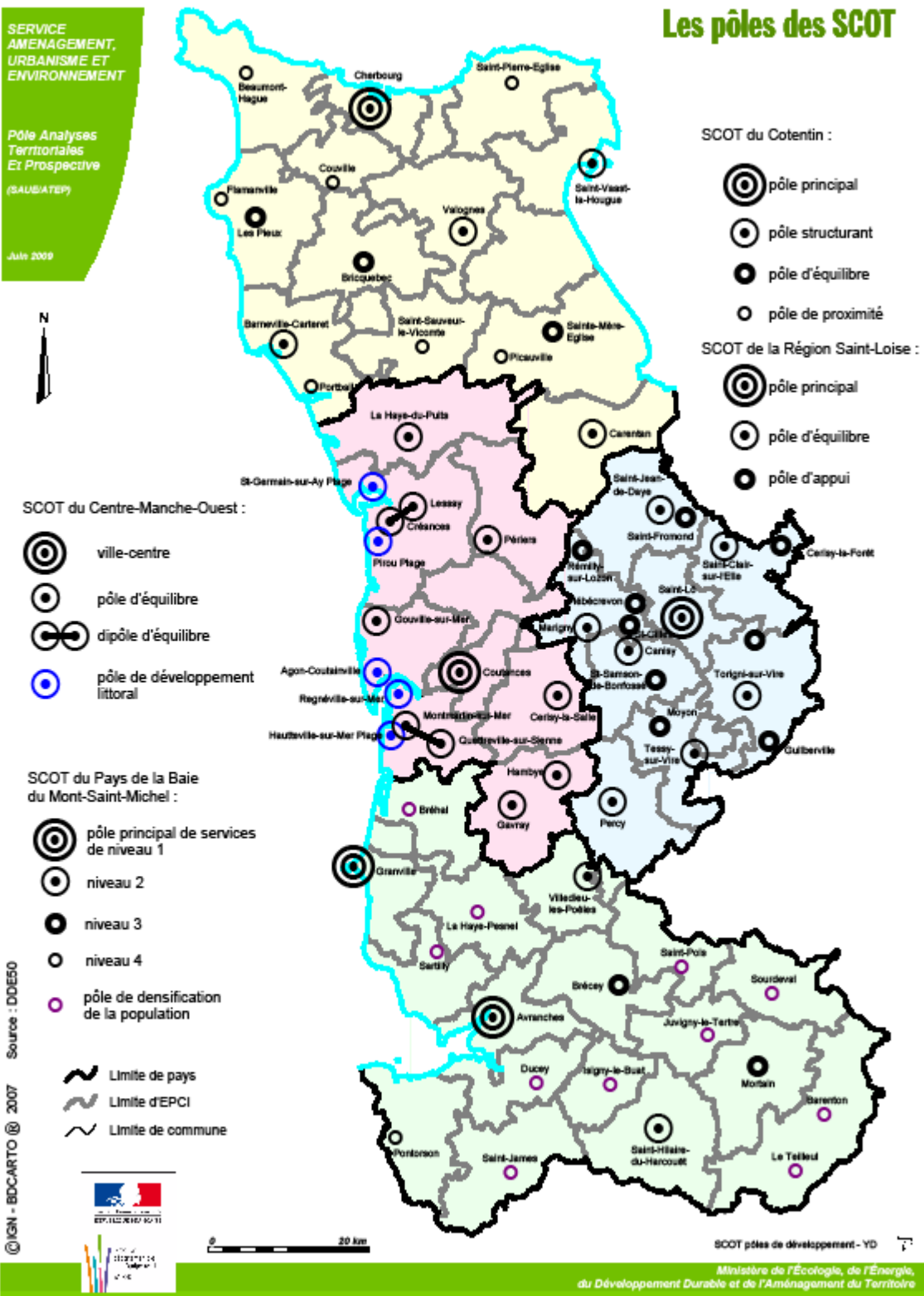


0 20 km

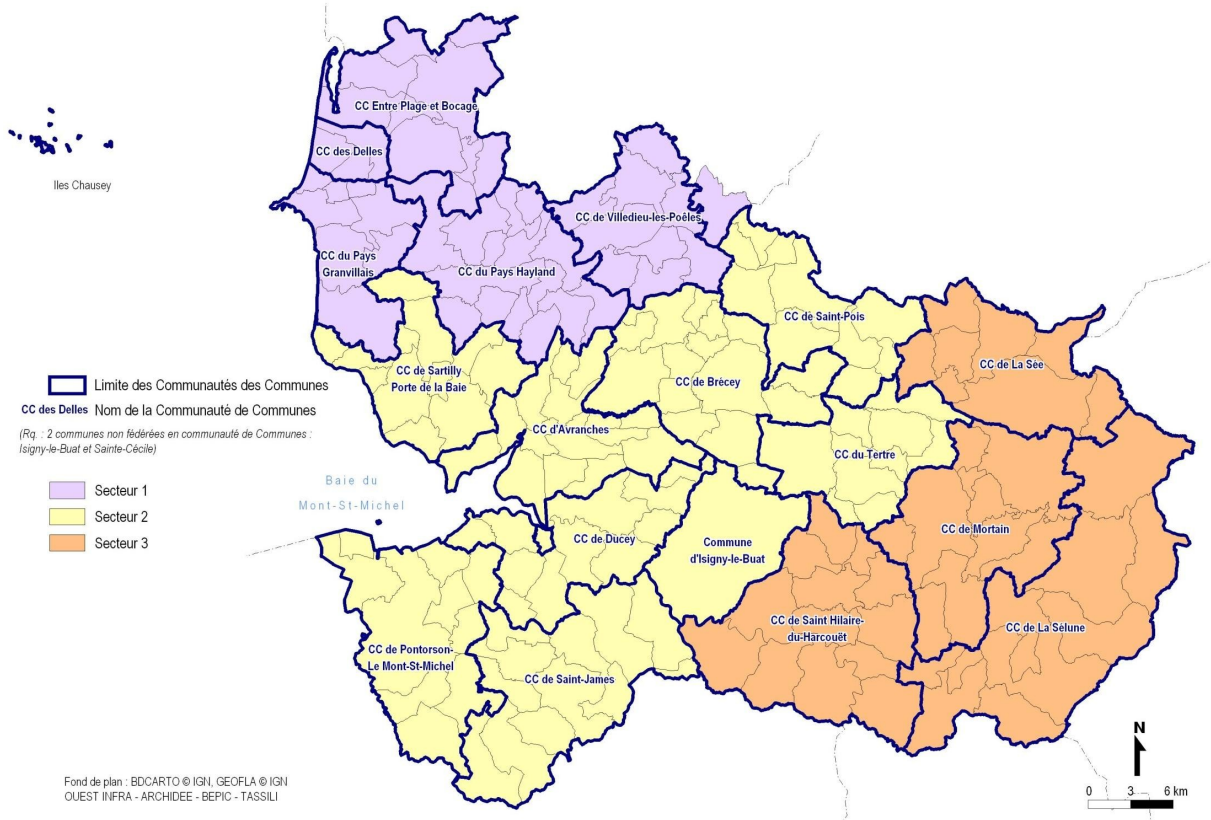
Syndicats mixtes de SCOT en 2009 - YD

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement Durable et de la Mer

Les pôles des SCOT



LES TROIS SECTEURS DU SCoT du pays de la Baie du Mont-Saint-Michel



E – Les zones d’emploi

Une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent. Effectué conjointement par l'INSEE et les services statistiques du ministère en charge du travail, le découpage en zones d'emploi constitue une partition du territoire adaptée aux études locales sur l'emploi et son environnement.

Les déplacements domicile-travail constituent la variable de base pour la détermination de ce zonage. Le découpage respecte nécessairement les limites régionales, et le plus souvent les limites cantonales (et donc a fortiori départementales).

La Manche est divisée en 5 zones d’emploi.

On retiendra de la carte qui suit, les points suivants :

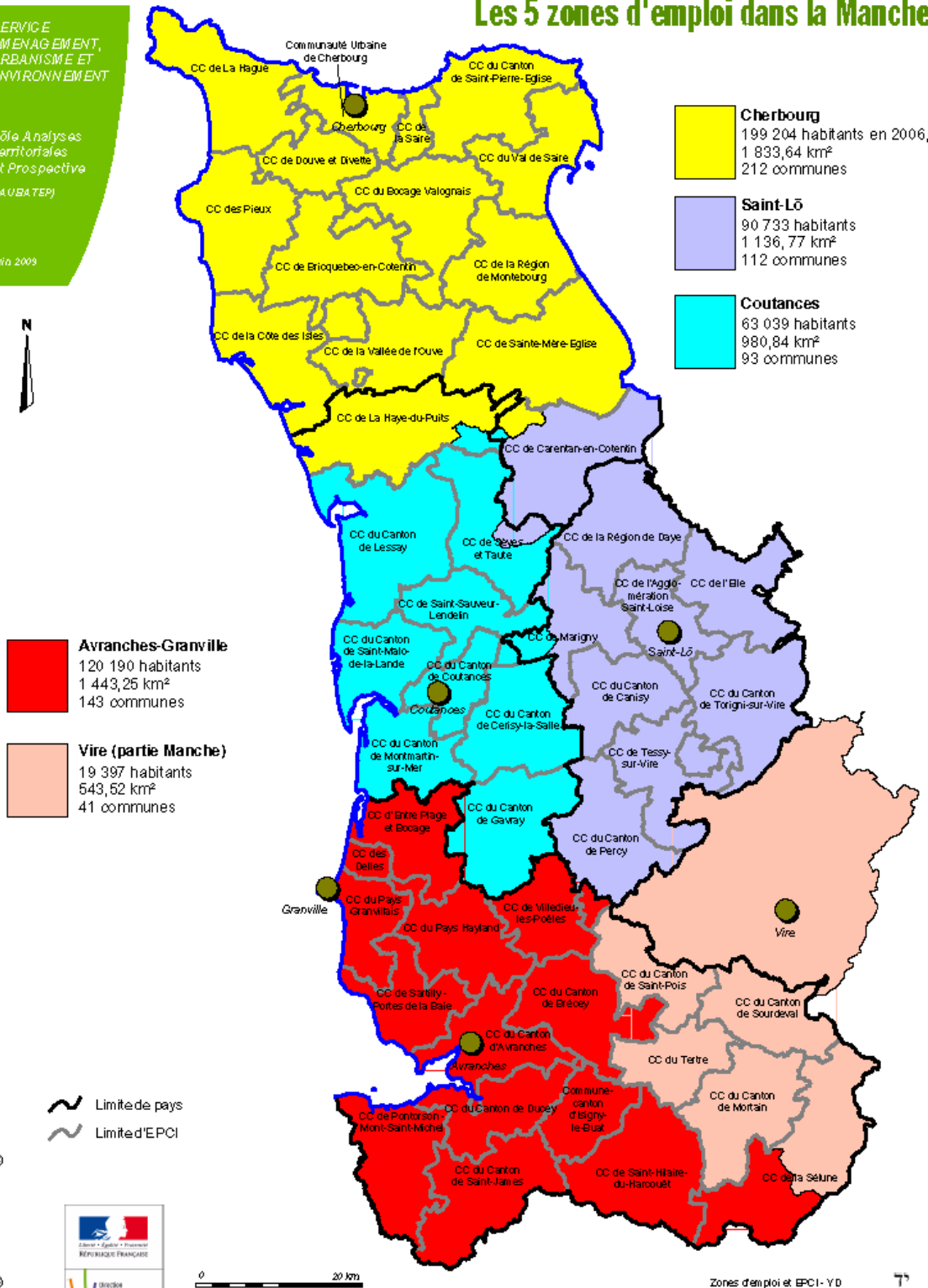
- Le bassin d’habitat du Cotentin correspond à l’arrondissement de Cherbourg augmenté du canton de La Haye-du-Puits
- Le bassin d’habitat de Coutances correspond à l’arrondissement de Coutances dont ont été soustraits les cantons de La Haye-du-Puits et de Bréhal
- Le bassin d’habitat de Saint-Lô correspond à l’arrondissement de Saint-Lô moins le canton de Villedieu-les-Poêles
- Le Sud-Manche, quant à lui, est divisé en deux zones d’emploi :
 - Celui d’Avranches – Granville correspondant à l’arrondissement d’Avranches sans 5 cantons du Mortainais (Saint-Pois, Sourdeval, Barenton, Juvigny-le-Terre et Mortain)
 - Celui correspondant aux 5 cantons du Mortainais, rattachés à la zone d’emploi de Vire

Les 5 zones d'emploi dans la Manche

SERVICE
AMENAGEMENT,
URBANISME ET
ENVIRONNEMENT

Pôle Analyses
Territoriales
Et Prospective
(SAUBATEP)

juin 2009



Source : INSEE

©IGN - BD CARTO © 2007

~ Limite de pays
~ Limite d'EPCI



0 20 km

Zones d'emploi et EPCI - YD

77

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire

F – Les bassins d’habitat

Les bassins d’habitat correspondent à des zones composées de communes à l’intérieur desquelles les ménages localisent la plupart de leurs pratiques en matière de logement, de travail et de consommation.

Les premiers bassins d’habitat ont été définis au début des années 1980 sous l’impulsion du Service technique de l’Urbanisme du ministère de l’Equipement. Ils ont notamment permis la présentation des besoins en logements aux Comités départementaux de l’habitat.

La notion de bassin d’habitat se déduit du concept de pôle d’attraction qui rayonne sur un ensemble de communes

La Manche compte 6 bassins d’habitat dont les contours sont assez proches de ceux des zones d’emploi analysées précédemment.

La carte qui les représente appelle les remarques suivantes :

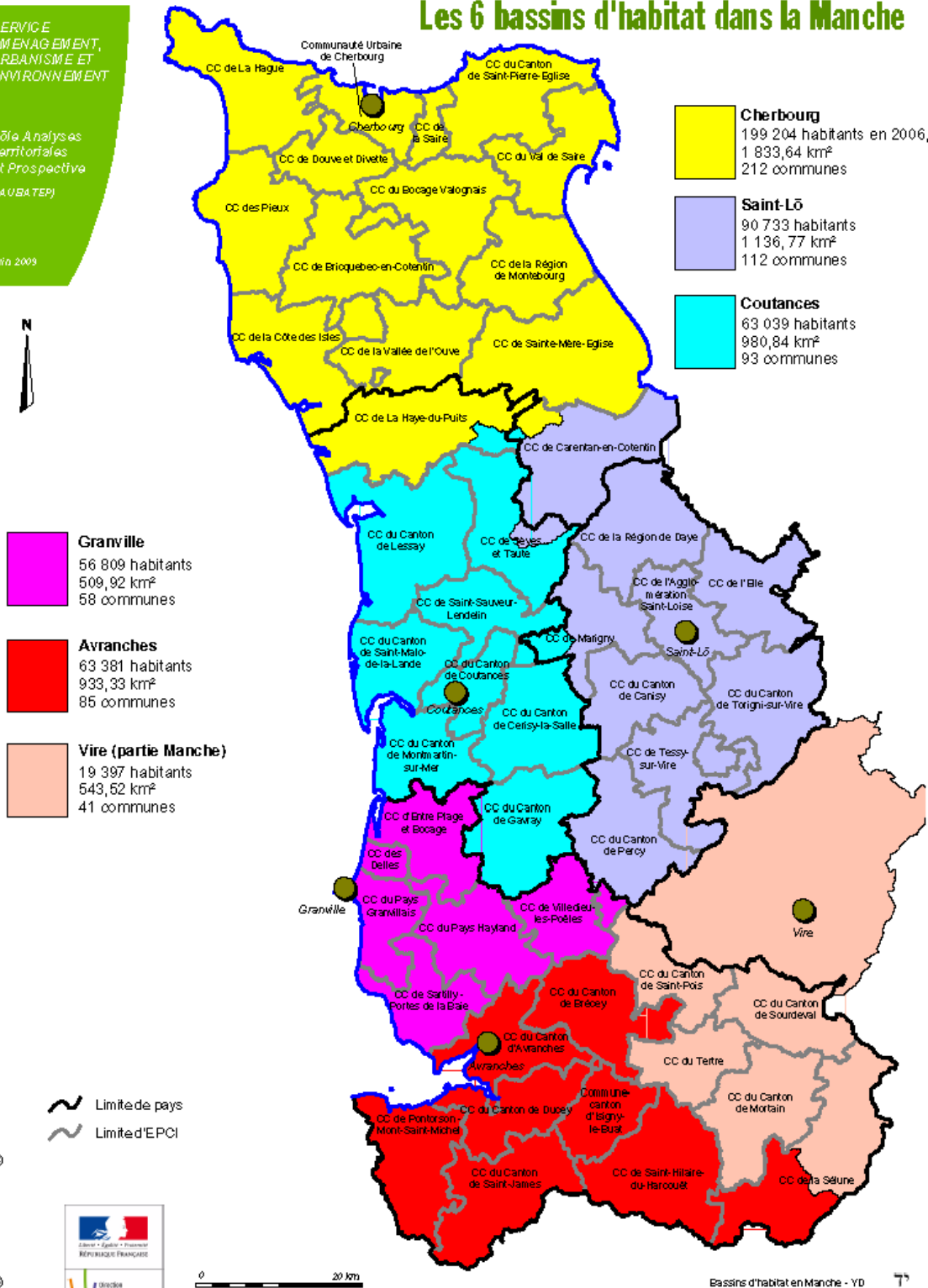
- Le bassin d’habitat du Cotentin épouse le même périmètre que la zone d’emploi.
- Les bassins d’habitat de Saint-Lô et de Coutances également.
- Le Sud-Manche, quant à lui, n’est plus divisé en deux mais en trois bassins d’habitat :
 - Le bassin de Granville qui englobe les cantons de Granville, Bréhal, Villedieu-les-Poêles, La-Haye-Pesnel et Sartilly
 - Le bassin d’Avranches qui regroupe les cantons d’Avranches, Pontorson, Ducey, Saint-James, Isigny-le-Buat, Saint-Hilaire-du-Harcouët et Brécey
 - Le reste du territoire, à savoir 5 cantons du Mortainais (Saint-Pois, Sourdeval, Barenton, Juvigny-le-Tertre et Mortain) sont rattachés au bassin d’habitat de Vire

Les 6 bassins d'habitat dans la Manche

SERVICE
AMÉNAGEMENT,
URBANISME ET
ENVIRONNEMENT

Pôle Analyses
Territoriales
Et Prospective
(SAUBATEP)

juin 2009



Source : INSEE

©IGN - BD CARTO © 2007

~ Limite de pays
~ Limite d'EPCI



0 20 km

Bassins d'habitat en Manche - YD

7

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire

G – Les OPAH

Le but d'une OPAH (opération programmée d'amélioration de l'habitat) est de créer des conditions plus favorables pouvant inciter des investisseurs mono-propriétaires ou copropriétaires, à investir dans l'amélioration ou la réfection de logements existants dans un périmètre précis. Elle se traduit par une convention passée entre une commune, un EPCI, l'Etat, la Région et l'Anah (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat).

La circulaire n° 2002-68/UHC/IUH4/26 du 8 novembre 2002 a impulsé un renouveau des politiques d'intervention publique en quartiers d'habitat privé, en redéfinissant le cadre des Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH).

Cette circulaire a défini trois outils contractuels adaptés au plus près des réalités locales et permettant la mise en œuvre de véritables projets d'ensemble d'évolution de territoires urbains ou ruraux, sur la base d'un diagnostic préalable approfondi et partagé :

- **L'OPAH de droit commun** dont la vocation est de revaloriser globalement des quartiers et en améliorer l'habitat, et ce aussi bien dans le monde urbain que le monde rural ;
- **L'OPAH de Renouveau Urbain** (OPAH-RU) qui a pour objectif impérieux de traiter les situations urbaines et sociales les plus difficiles.
- **L'OPAH de Revitalisation Rurale** (OPAH-RR), dont l'objectif est d'accompagner dans le champ de l'amélioration de l'habitat un projet de développement local concernant des territoires ruraux en difficultés, dans le cadre d'une intercommunalité formalisée (pays, établissement public de coopération intercommunale, parc naturel régional...).

Dans le département de la Manche, des intercommunalités se sont très fréquemment regroupées pour mener à bien des OPAH de revitalisation rurale. Ce fut le cas notamment, pour l'OPAH du Plain Cotentin (3 communautés de communes) et celle du Seuil du Cotentin (3 communautés de communes) qui pour ce faire, se sont appuyées sur le Parc Naturel Régional des marais du Bessin et du Cotentin et du Bessin, ce qui peut expliquer le fait qu'elles se soient affranchies des limites des pays.

Dans la majorité des cas, ces OPAH de revitalisation rurale ont réuni deux ou trois EPCI, formant des territoires continus, l'OPAH RR de Saint-Hilaire-du-Harcouët – Brécécy constituant une exception à ce principe.

Intérêt de ce critère :

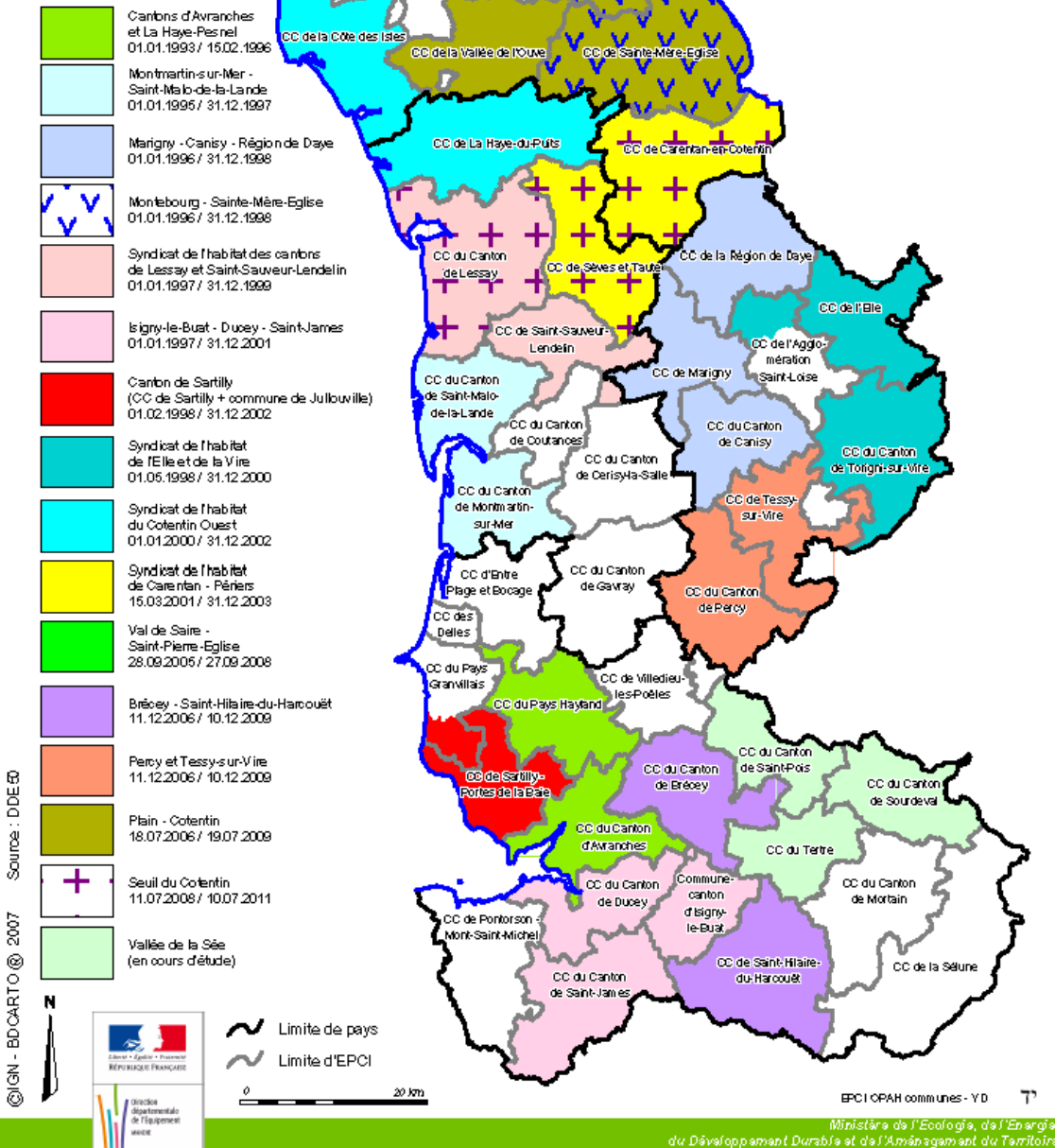
- les EPCI ayant participé à une OPAH conjointe ont appris à coopérer ensemble.

Inconvénient :

- certaines opérations sont déjà anciennes (1996) et les coopérations ont pu n'être pas renouvelées.

Nous avons considéré que 2 EPCI partageaient un intérêt commun si au moins 1 commune de chacun de ces EPCI se retrouve dans le même périmètre d'OPAH.

Les OPAH communes à plusieurs EPCI



H – Les sous-bassins hydrographiques

Un bassin versant (terme retenu par la directive-cadre sur l'eau) est une portion de territoire délimitée par des lignes de crête, dont les eaux alimentent un exutoire commun : cours d'eau, lac, mer, océan, etc. Chaque bassin versant se subdivise en un certain nombre de bassins élémentaires (parfois appelés « sous-bassin versant ») correspondant à la surface d'alimentation des affluents se jetant dans le cours d'eau principal.

Notre analyse s'est intéressée aux sous-bassins hydrographiques, les bassins versants portant sur des territoires trop étendus pour apporter de la pertinence territoriale dans la présente étude.

Comme le montre la carte ci-après, ces sous-bassins versants dessinent des périmètres de dimension très variable et qui, sauf exception, s'affranchissent des limites administratives, qu'elles soient communales ou intercommunales. Néanmoins, ils traduisent des problématiques communes à plusieurs territoires, qui peuvent les amener, voire les inciter à se rapprocher.

Intérêt de ce critère :

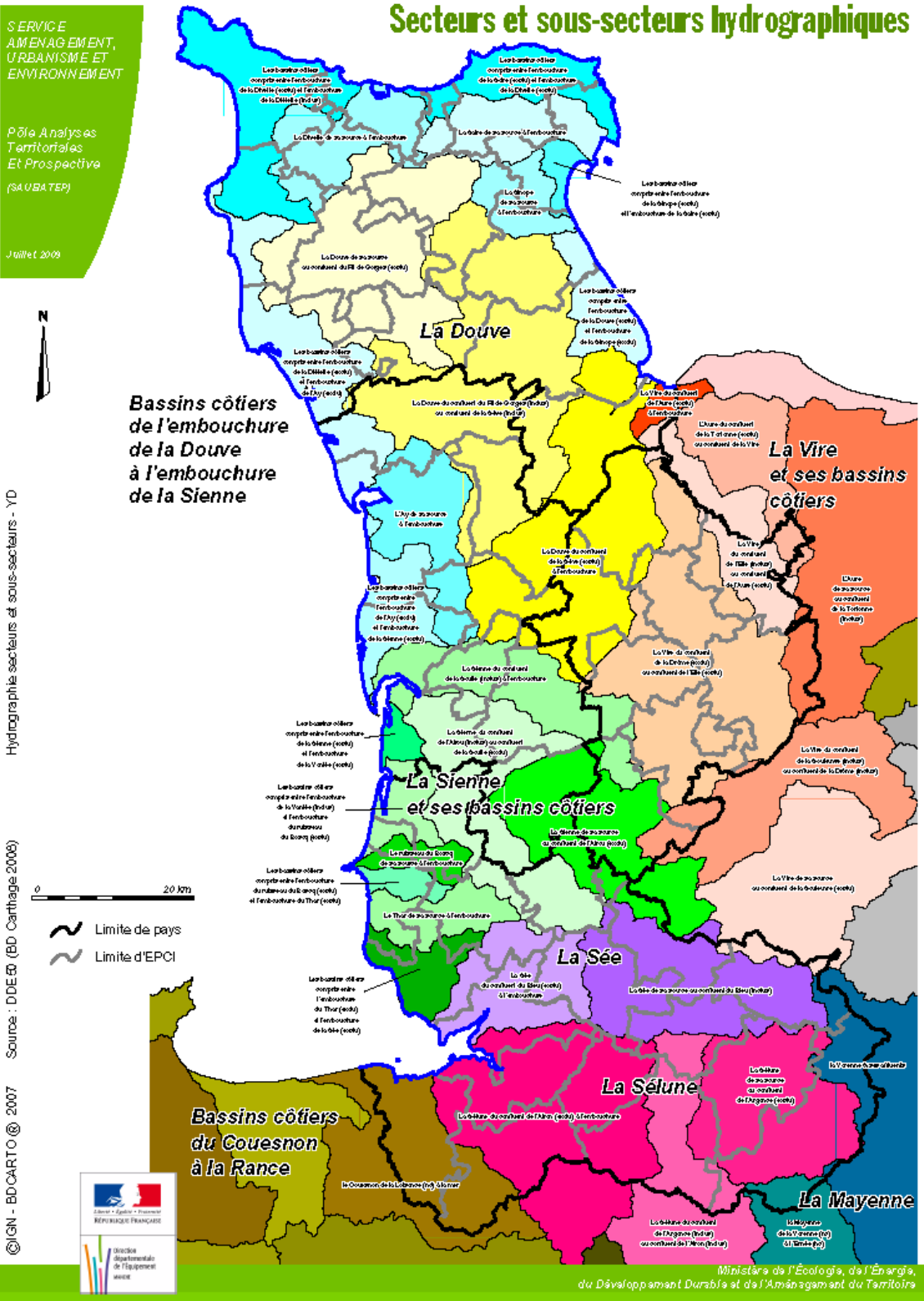
- la préservation de la qualité des eaux est un enjeu important pour la population.

Inconvénients :

- le sous-secteur hydrographique est un territoire de la géographie physique, qui n'est pas appréhendé par la population qui y habite comme un territoire vécu ;

- le territoire le plus pertinent est le secteur (ou bassin) hydrographique, mais il est trop vaste.

Secteurs et sous-secteurs hydrographiques



Hydrographie secteurs et sous-secteurs - YD

Source : DDE69 (BD Carthage 2008)

©IGN - BD CARTO © 2007

I - L'alimentation en eau potable (production – distribution)

L'approvisionnement en eau potable est un des services de base indispensables à la population.

Intérêt de ce critère :

- les EPCI du nord-ouest du Cotentin ont déjà en charge la distribution de l'eau.

Inconvénient :

- le périmètre des syndicats de distribution d'eau potable est souvent inférieur ou égal à celui d'un canton.

Nous avons considéré que 2 EPCI partageaient un intérêt commun si au moins 1 commune de chacun de ces EPCI se retrouve dans le même syndicat de production ou de distribution d'eau potable.

La compétence alimentation en eau potable est scindée en théorie entre production, protection des points de prélèvement, traitement, stockage et distribution. En pratique, la production regroupe souvent les trois ou quatre premières missions, et la distribution plutôt les deux dernières. La distribution est aussi une compétence obligatoire des communes.

L'alimentation en eau potable est un service public à caractère industriel et commercial. Les abonnés (raccordés au réseau de distribution), payent le service rendu. Seule la compétence distribution implique la gestion d'un fichier d'abonnés. Le service consiste à fournir aux abonnés le volume d'eau désiré répondant 365 jours par an, et 24 heures sur 24 aux critères de potabilité.

L'alimentation en eau potable dans le département est caractérisée par un morcellement important des autorités organisatrices. Se côtoient des communes isolées, des syndicats de communes (SIVU et syndicats mixtes), des communautés de communes et une communauté urbaine.

Les autorités organisatrices de l'eau potable sont au nombre de **109**.

Par ailleurs la compétence peut être entière (distribution et production) ou partielle (distribution ou production). Ces compétences peuvent être croisées entre plusieurs structures pour la production. A titre d'exemple, le SIAEP de la région de Saint Clair Sur Elle possède les compétences distribution et production et adhère au Syndicat mixte du Centre manche (SYMPEC) qui a la seule compétence production.

On constate aussi une distinction historique entre alimentation en eau potable urbaine et rurale qui est particulièrement marquée dans le département en raison des crédits dont ont bénéficié les communes au titre des dommages de guerre. Ceci génère des territoires qui apparaissent enclavés. A titre d'exemple, les communes VALOGNES, LA HAYE-PESNEL, Saint-hilaire-du-harcouët et AVRANCHES n'appartiennent pas aux syndicats éponymes.

Enfin, l'alimentation en eau potable ne tient pas compte, sauf exception, des limites des EPCI à fiscalité propre ou des pays. A titre d'exemple le S.I.A.E.P. de Saint-hilaire-du-harcouët s'étend partiellement sur le territoire de 6 communautés de communes.

La cartographie des syndicats à compétence production montre aussi une logique totalement différente de celle des EPCI à fiscalité propre. Leur création a été rendue nécessaire par une réglementation plus contraignante pour la qualité des eaux potables, obligeant certaines

collectivités à abandonner leurs propres ressources ou (et) pour résoudre des problèmes quantitatifs, voire pour apporter une sécurisation en terme de distribution. Les volumes et débits disponibles des nouvelles ressources ont été les critères permettant de dimensionner ces nouvelles structures au regard des besoins. Ainsi, la quantité et la qualité de la ressource commande l'organisation de la production. Nous sommes assez proche d'une logique de bassin. Mais l'on constate que la couverture départementale est partielle.

La directive cadre sur l'eau a fixé une obligation de résultat pour la qualité des masses d'eau souterraines et superficielles. Ceci impose d'avoir une logique de bassin et concerne entre autres toutes les collectivités ayant compétence production d'eau potable (limites qualitatives sur les eaux brutes, périmètres de protection, réduction des pollutions diffuses sur les aires d'alimentation des captages, captages grenelle, captages prioritaires de l'Agence de l'Eau Seine Normandie). Comme, on ne peut concevoir la distribution sans la production, le bassin d'alimentation (bassin versant ou hydrogéologique) s'impose comme base minimale de l'alimentation en eau potable.

Certains éléments sont de nature à permettre le développement de l'intercommunalité. Ainsi, l'adéquation entre un prix du service raisonnable et la qualité du service nécessite maintenant une taille critique importante pour les structures. En effet, pour qu'une autorité organisatrice puisse avoir le choix de son mode de gestion, il est admis qu'elle doit avoir 4 000 abonnés au minimum. La moyenne est de 2 400 abonnés par structure de distribution. Le retrait de l'ingénierie concurrentielle de la direction départementale de l'agriculture et de la forêt dans ce domaine où elle était très impliquée peut aussi entraîner le regroupement de structures, pour supporter financièrement le coût du service technique interne à créer et absolument indispensable. Un contexte de plus en plus contraignant en matière d'aides publiques (arrêt du FNDAE en 2005, réduction des aides départementales), basé sur un postulat qui se généralise « **l'eau paye l'eau** ». Une nouvelle volonté politique (il est envisagé un syndicat départemental...).

Une analyse détaillée des services et du fonctionnement de l'alimentation au travers de l'observatoire national sur les services publics d'eau et d'assainissement en cours de création, de l'assistance en GSP (estimation des coûts, analyses financières...) permettrait de fixer des éléments objectifs quant à des regroupements cohérents.

1.1.

-

-

L'alimentation en eau potable

Syndicats intercommunaux
d'alimentation en eau potable

- Brécey
- Cèresnois
- Champaux
- Auvers-Méautis
- Avranches-Est
- Avranches-Nord
- Avranches-Sud
- Briquerebec
- Condé-sur-Vire
- Créances-Pirou
- Juvigny-le-Tertre
- La Chapelle-sur-Vire
- La Coudraye
- La Glèze
- La Haye-Pesnel
- La Meauffe-Rampan
- La Scye
- Montbray
- Montebourg
- Montpinchon
- Montreuil-sur-Lozon
- Portbail
- Reffuveille
- Saint-Clair-sur-Elle
- Saint-Hilaire-du-Harcouët
- Saint-Jean-de-Daye
- Saint-Malo-de-la-Lande
- Saint-Martin-d'Aubigny
- Saint-Pierre-Eglise
- Saint-Planchers
- Saint-Pois
- Saint-Sauveur-le-Vieux
- Saint-Sauveur-Lendelin
- Sainte-Marie-du-Mont
- Sainte-Mère-Eglise
- Sainteny
- Sartilly-Sud
- Sourdeval
- Saint-Barthélemy - Le Neufbourg
- Saint-Gilles - Hébécrevon - Le Mesnil-Armev
- Tribehou
- Valognes
- Villedieu-Ouest
- Villedieu-Sud
- Les Sources du Pierrefontais
- Les Veys
- Le Bauplois
- Le Tailleul
- Le Val de Saire
- Barenton
- L'Anse du Cul du Loup

Sources : DDAF de la Manche

©IGN - BD CARTO © 2007



~ Limite de pays

~ Limite d'EPCI

0 20 km

En hachuré : desserte par la communauté
de communes.

En aplats de couleurs :

desserte par la commune

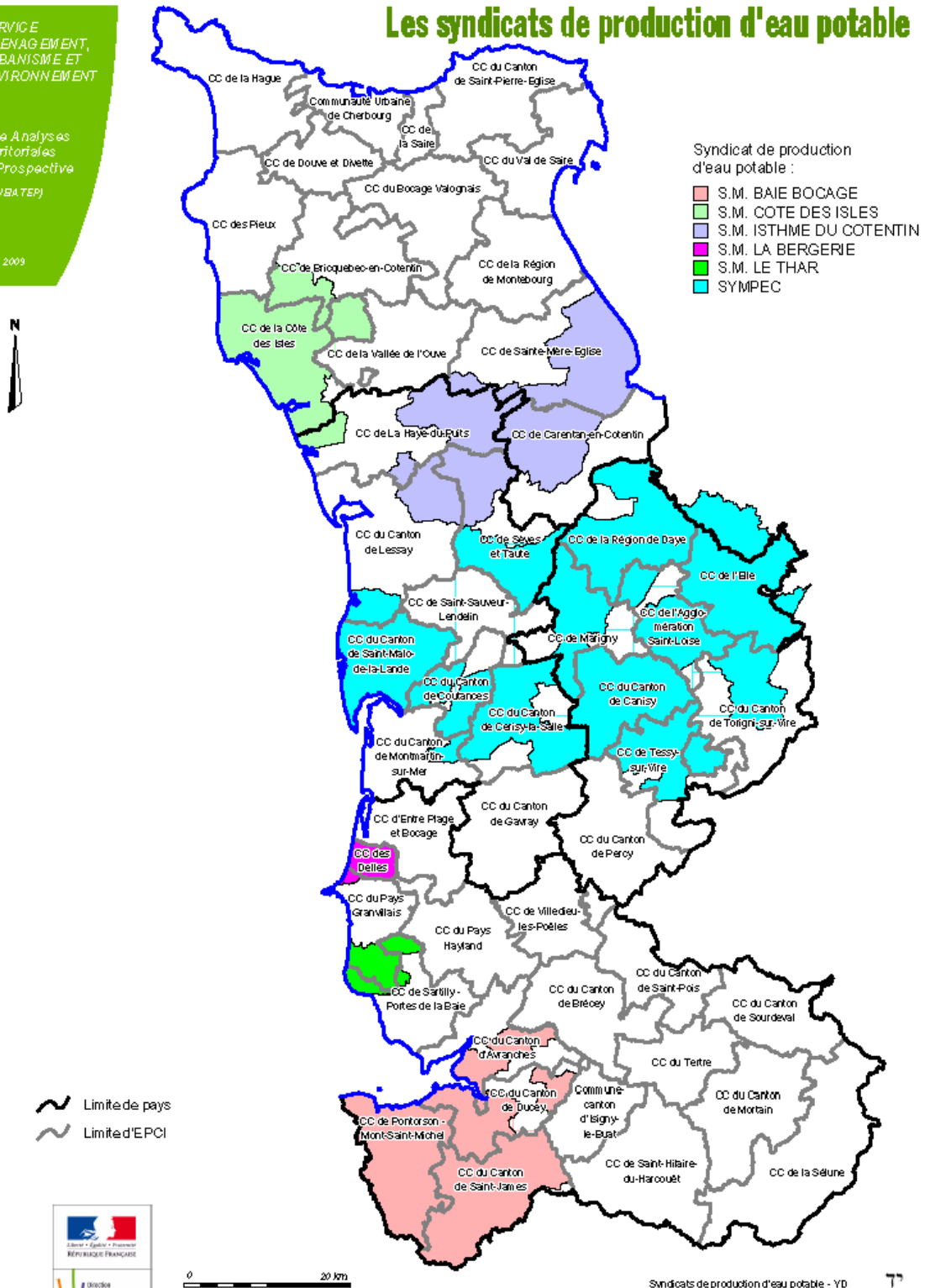
desserte par un organisme
du Calvados

Alimentation en eau potable - YD

77

Ministère de l'Ecologie, de l'Énergie,
du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire

Les syndicats de production d'eau potable



©IGN - BD CARTO © 2007 Sources : DDAF de la Manche



Syndicats de production d'eau potable - YD

77

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire

J – L'assainissement collectif

L'assainissement est un service public à caractère industriel et commercial.

La compétence assainissement est scindée en théorie entre collecte, transport, traitement des eaux usées, l'élimination des boues. L'assainissement collectif n'est une compétence obligatoire des communes que dans le cas où le zonage communal a défini un secteur ad hoc.

Les abonnés (raccordés au réseau de distribution), payent le service rendu. Le fichier des abonnés est à la base celui de la distribution d'eau potable (compteur d'eau potable) complété éventuellement par les abonnés supplémentaires raccordés au réseau d'assainissement qui utilisent exclusivement de l'eau d'origine privée (puits et forages). Le service est lié aux missions. La facturation est actuellement faite sur la base des volumes consommés (et non rejetés).

L'assainissement collectif dans le département ne concerne que la moitié des communes. Il est beaucoup moins développé que pour l'alimentation en eau potable et se caractérise par un morcellement très important des autorités organisatrices. Se côtoient des communes isolées (en grand nombre), des syndicats de communes (SIVU et syndicats mixtes), des communautés de communes et une communauté urbaine.

Les autorités organisatrices de l'assainissement sont au nombre de **187**.

Par ailleurs la compétence peut être entière ou partielle (collecte et transport ou traitement).

Ces compétences peuvent en théorie être croisées entre plusieurs structures quant au traitement.

En outre, l'assainissement collectif est plus lié que l'alimentation en eau potable aux EPCI à fiscalité propre (10 CC et 1 CU ont la compétence).

C'est un service public pour lequel les variations de prix d'une collectivité à l'autre sont très importantes (en lien avec la densité plus ou moins importante de l'habitat et avec les contraintes du milieu récepteur).

En **conclusion**, cette compétence ou cette thématique peut être prise en compte pour le développement de l'intercommunalité des EPCI à fiscalité propre. Cependant, il apparaît plus logique de la lier d'une part à celle de l'assainissement non collectif et d'autre part à celle de l'alimentation en eau potable (mêmes usagers, gestion globale de la ressource au titre du cycle de l'eau).

K - Les déchets

La gestion des déchets, notamment des déchets ménagers et assimilés est un problème majeur partout, et la Manche n'échappe pas à ce constat.

Suite à l'annulation par la juridiction administrative du plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés, approuvé le 10 septembre 2001, un nouveau schéma a été élaboré.

Le nouveau plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDEGMA) a été approuvé par arrêté préfectoral du 23 mars 2009. Ce document fixe deux objectifs majeurs :

- la collecte et la valorisation matière des déchets collectés dans le cadre du service public d'élimination des déchets ménagers,
- l'intégration dans ce plan des équipements communs, collectivités, industriels à mettre en oeuvre pour assurer l'accueil et le traitement des déchets industriels banals.

Les orientations en terme d'équipements concernent la collecte sélective à généraliser, le développement et la création de centres de tri des déchets, des centres de traitement :

- pour le secteur nord (200 000 habitants) : une unité d'incinération et un centre de stockage de classe II,
- pour le secteur centre et sud (300 000 habitants) : une unité de traitement biologique, 3 centres de stockage de classe II (Saint-Fromond, Isigny-le-Buat, Le Mesnil-Aubert),
- sur l'ensemble des secteurs : des centres de stockage de classe III (réseau de proximité) pour la prise en compte des déchets inertes.

La collecte et l'élimination des déchets constituent un sujet très important pour les collectivités, la population et les entreprises. Ne pouvant trouver réponse à l'échelle des communes, il mobilise beaucoup les structures de coopération intercommunale à fiscalité propre, en particulier pour la mise en place et l'exploitation de déchetteries et a nécessité la constitution de syndicats mixtes pour l'élimination qui oblige à prendre en compte un territoire élargi.

47 des 48 EPCI à fiscalité propre ont compétence « ordures ménagères » (seule exception : la communauté de communes des Delles).

Le traitement des déchets est un enjeu écologique important.

Ont été pris en compte les 6 groupements intercommunaux partageant le même lieu de traitement des déchets ménagers ultimes ainsi que les syndicats de traitement des déchets ménagers rassemblant plus de 20 000 habitants.

Inconvénient :

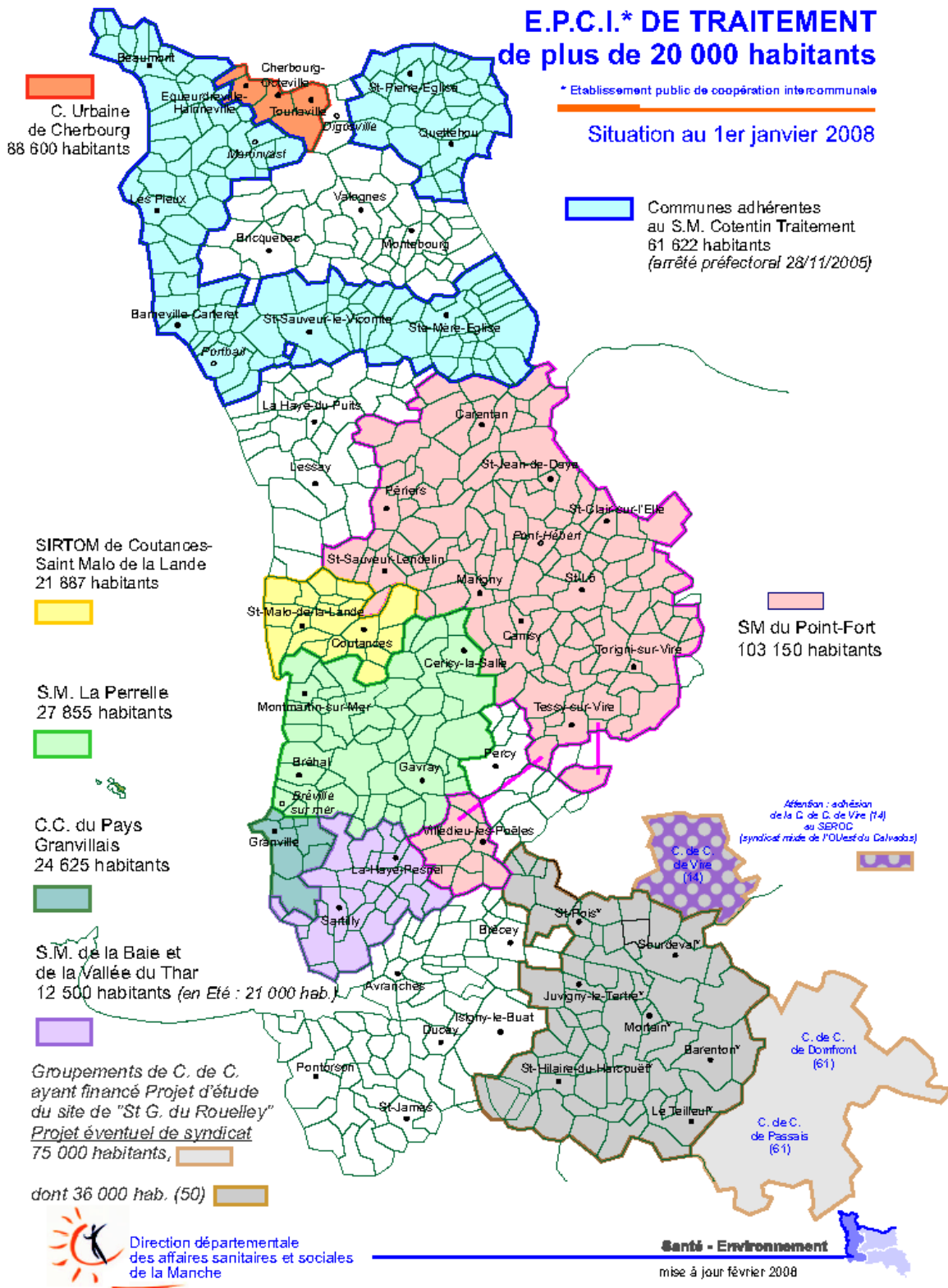
- les groupements intercommunaux de traitement des déchets ménagers ultimes sont très étendus.

Nous avons considéré que 2 EPCI partageaient un intérêt commun si au moins 1 commune de chacun de ces EPCI se retrouve dans le même syndicat de traitement des déchets.

Département de la Manche
E.P.C.I.* DE TRAITEMENT
de plus de 20 000 habitants

* Etablissement public de coopération intercommunale

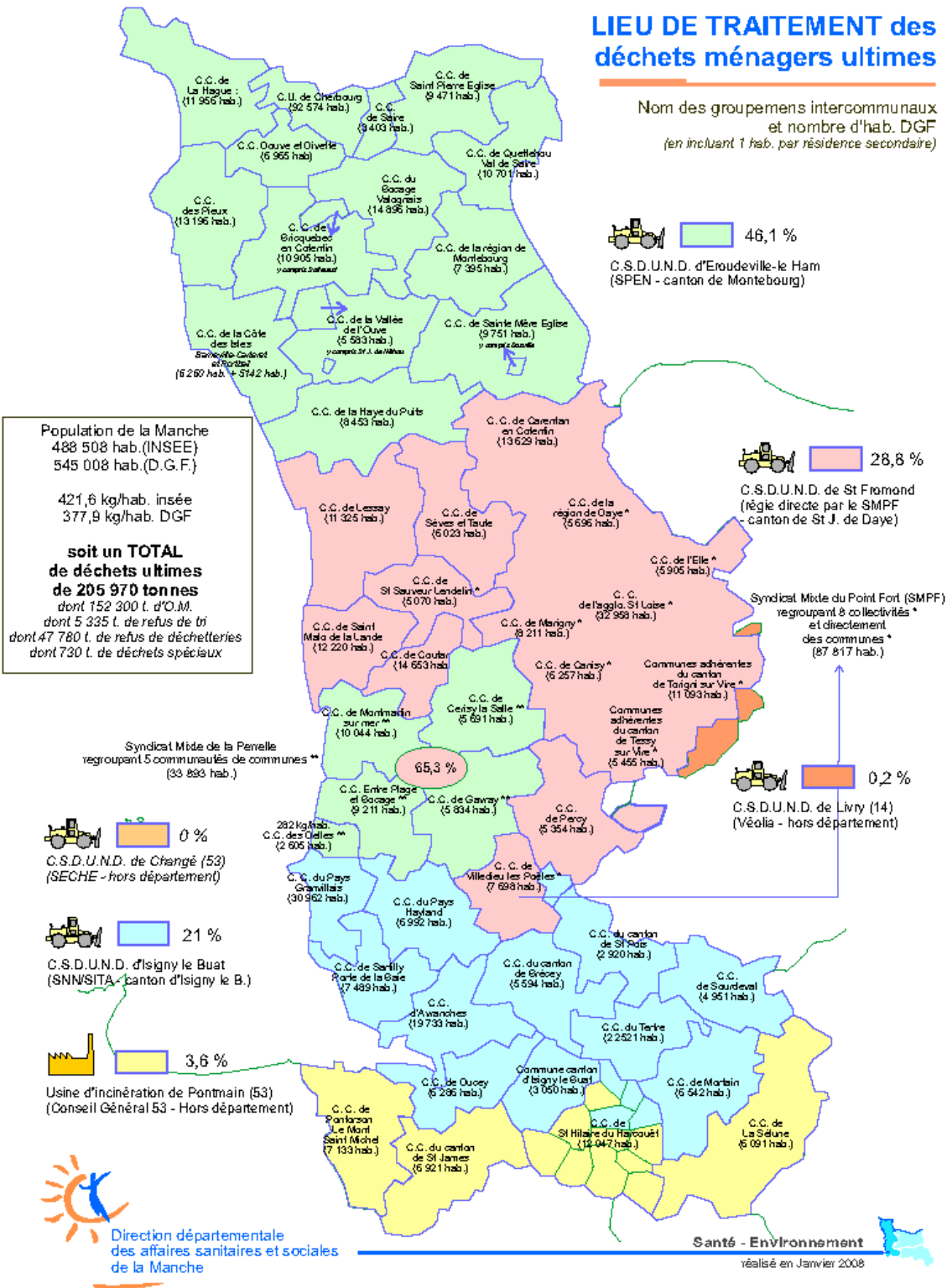
Situation au 1er janvier 2008



Département de la Manche - Bilan de la gestion des déchets - année 2006

LIEU DE TRAITEMENT des déchets ménagers ultimes

Nom des groupements intercommunaux et nombre d'hab. DGF (en incluant 1 hab. par résidence secondaire)



L – La distribution électrique

Le développement des réseaux de distribution d'énergie électrique est important pour l'économie des territoires.

Inconvénients de ce critère :

- les syndicats d'électrification sont rarement d'échelle supra-cantonale ;
- leur rôle, important au 20^{ème} siècle, l'est-il encore alors que la desserte de la Manche est suffisante désormais ?

Nous avons considéré que 2 EPCI partageaient un intérêt commun si au moins 1 commune de chacun de ces EPCI se retrouve dans le même syndicat d'électrification.

La cartographie des syndicats électriques n'est pas tout à fait représentative de la réalité de la distribution. Il existe en effet le Syndicat Départemental d'Energie de la Manche, syndicat mixte qui regroupe des Syndicats Intercommunaux primaires, Communautés Communes et Communes ainsi que le Département. Ce syndicat départemental assure des missions de maîtrise d'ouvrage.

Les autorités organisatrices sont ainsi au nombre de **21**.

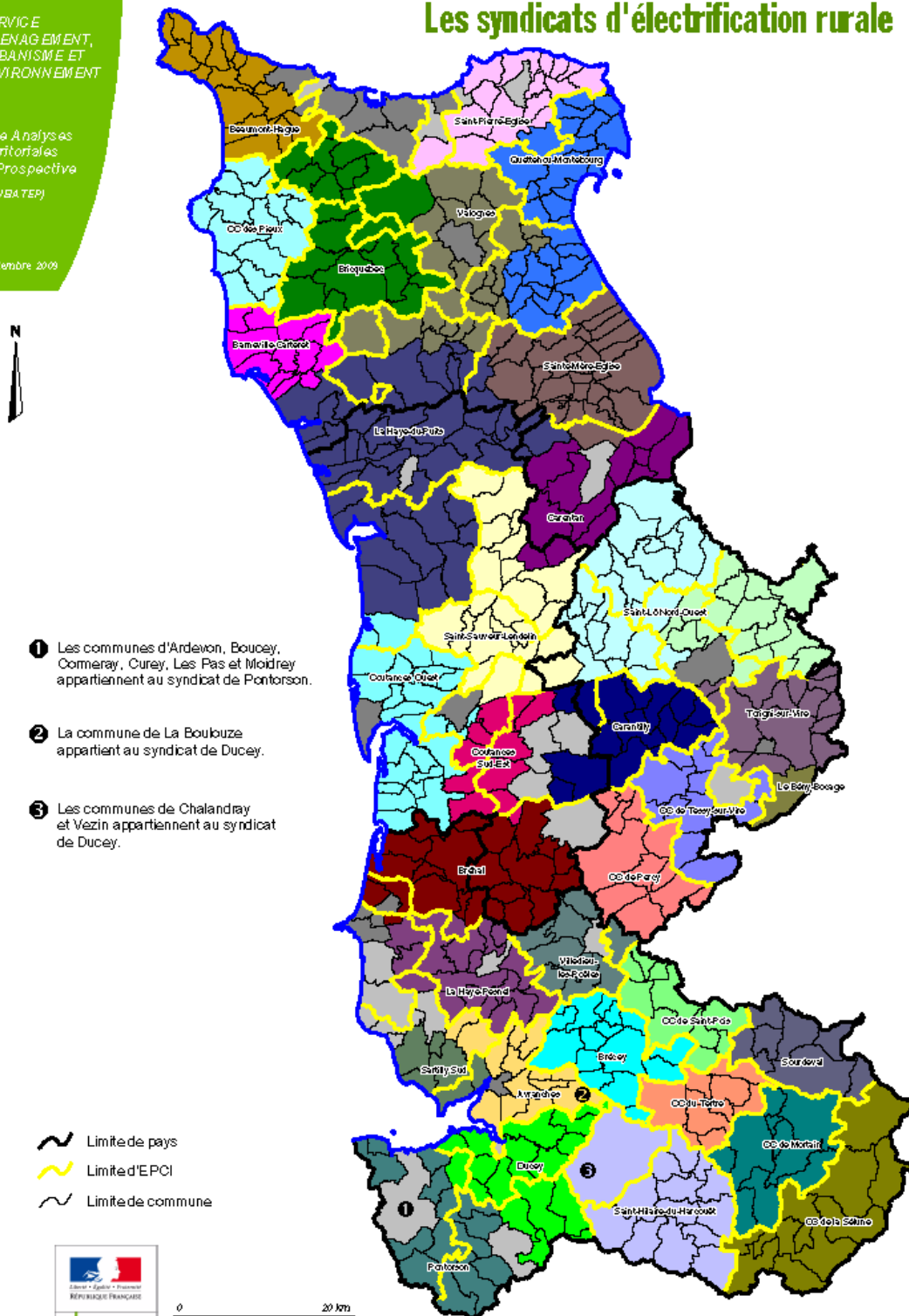
On constate aussi une distinction entre distribution électrique urbaine et rurale qui s'explique historiquement et qui a été renforcée par les subventions qui bénéficient aux secondes au titre du FACE.

L'intégration de la compétence distribution électrique dans les EPCI à fiscalité propre n'a plus maintenant de logique. En effet, la loi N°2006-1537 du 07/12/2006 relative au secteur de l'énergie reprise dans l'article **L2224-31 IV** du CGCT vise à **renforcer la coopération intercommunale** (syndicat unique ou mixte) à une **échelle départementale a minima**.

En conclusion, cette compétence ou cette thématique ne doit pas être prise en compte pour le développement de l'intercommunalité des EPCI à fiscalité propre.

La carte ci-après montre que les périmètres des autorités organisatrices de distribution électrique sont de dimension très variable, allant d'une commune à plusieurs cantons et qu'elles s'affranchissent parfois des limites des EPCI à fiscalité propre, les écarts entre distribution électrique urbaine et rurale signalés plus haut expliquant aussi cela.

Les syndicats d'électrification rurale



- 1 Les communes d'Ardevon, Boucey, Comeray, Curey, Les Pas et Moidrey appartiennent au syndicat de Pontorson.
- 2 La commune de La Boulouze appartient au syndicat de Ducey.
- 3 Les communes de Chalandray et Vezin appartiennent au syndicat de Ducey.

~ Limite de pays
~ Limite d'EPCI
~ Limite de commune

©IGN - BD CARTO © 2007 Sources : DDE 78



0 20 km

Syndicats d'électrification - YD 78

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer

M – La promotion touristique

C'est en 1989 qu'est née l'idée d'un schéma départemental de signalisation touristique pour le département de la Manche. La DDE, la direction des routes départementales, l'Office départemental du tourisme, la préfecture, le service départemental de l'Architecture, le Parc naturel régional des marais du Cotentin et du Bessin, ainsi que Manche développement (émanation des chambres consulaires) ont été mis à contribution dans le cadre d'un groupe de travail.

Après quelques mois de réflexion, celui-ci a proposé la mise en place d'une promotion touristique homogène (qui soit à même de capter l'attention des usagers de la route et de les renseigner), la création d'aires d'accueil qui apportent les informations et incitent à la découverte, et enfin, une signalisation de proximité qui guide le touriste et lui permet de parcourir le territoire selon son gré. L'objectif était également de permettre en contre-partie un « nettoyage » d'une signalisation hétérogène et peu valorisante pour le département.

Cette première ambition affichée par le groupe a conduit le conseil général à lancer un concours national d'idées. L'équipe retenue a proposé un schéma décliné en 6 niveaux :

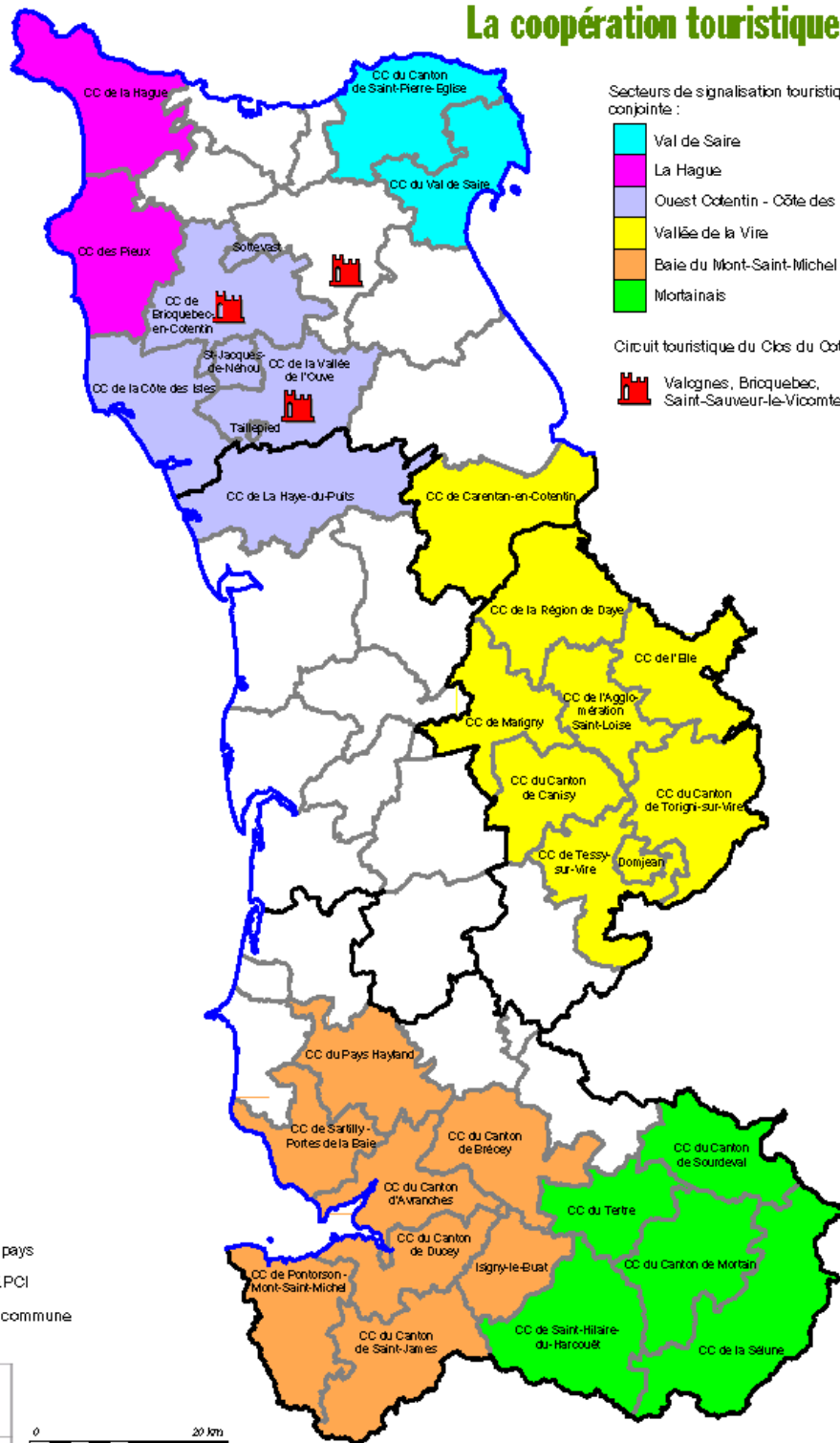
- les villes « portes »,
- les entrées de département,
- **les pays,**
- les relais d'information service (RIS)
- Les jalonnements,
- les panneaux sur site.

Par rapport à la présente étude, c'est le niveau « pays » qui est le plus intéressant car c'est le seul qui présente une dimension géographique supra-communale et parce que c'est à ce niveau que les EPCI à fiscalité propre se sont appropriés le schéma et ont organisé leur promotion touristique encore en place aujourd'hui sur le terrain. Huit territoires se sont alors dégagés :

- la Hague
- le Val de Saire
- L'Ouest-Cotentin – Côte des Isles
- le pays de Coutances (sans le canton de La Haye du Puits)
- la vallée de la Vire (correspondant au périmètre du pays saint-lois)
- le pays de Villedieu-Granville
- la baie du Mont-Saint-Michel
- le bocage Mortainais.



La coopération touristique



Source : DDE@

©IGN - BD/CARTO © 2007

- ~ Limite de pays
- ~ Limite d'EPCI
- ~ Limite de commune



0 20 km

Coopération touristique - YD T

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement Durable et de la Mer

N – Des périmètres qui en résultent

A l'issue de ce travail exploratoire sur les intérêts partagés entre EPCI à fiscalité propre, nous avons rempli un tableau à double entrée. Le tableau ainsi rempli a servi de base pour établir la carte « Les intérêts partagés entre EPCI ». Pour une question de lisibilité, un seuil minimal d'au moins 5 intérêts partagés a été retenu.

A chaque fois que 2 EPCI partagent un intérêt commun, ils se sont vus attribuer un point.

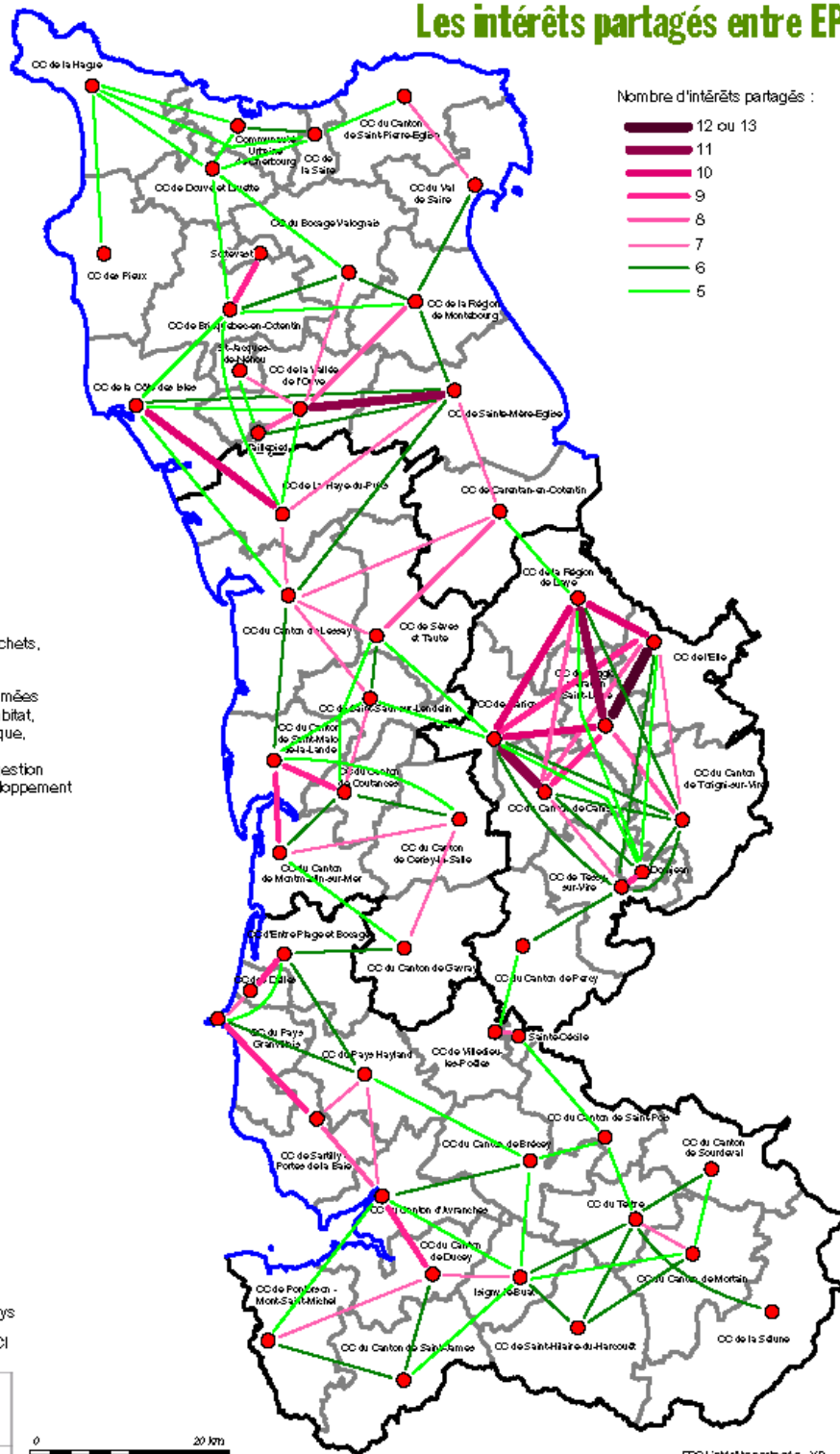
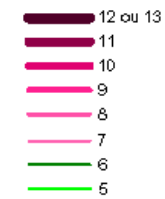
On constate que sur la base des critères analysés, les EPCI de la Manche ont entre 0 et 13 intérêts partagés.

Les intérêts partagés entre EPCI

Intérêts recensés :

- bassin de vie,
- aire urbaine,
- hydrographie,
- eau potable,
- assainissement, déchets,
- enseignement,
- électrification,
- opérations program mées d'amélioration de l'habitat,
- coopération touristique,
- trésoreries,
- projets communs (gestion d'équipements, développement économique).

Nombre d'intérêts partagés :



Source : DDE60

©IGN - BD CARTO © 2007

~ Limite de pays
~ Limite d'EPCI



0 20 km

EPCI intérêts partagés - YD 77

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement Durable et de la Mer

A partir de cette première carte, il a été possible de dessiner des agrégations d'EPCI à fiscalité propre en retenant les principes suivants :

1 – En ignorant les limites des territoires de SCOT

Nous avons tout d'abord regroupé les EPCI ayant le nombre le plus élevé d'intérêts partagés. Chaque EPCI devait avoir au moins 5 intérêts partagés avec tous les autres membres du groupe, pour que l'on puisse considérer que celui-ci constitue un ensemble cohérent et soudé.

L'ordre de traitement a de ce fait, été le suivant :

- Voir quels EPCI sont susceptibles de rejoindre l'axe CCASL / CC de l'Elle (13 intérêts partagés),
- puis chercher qui peut se rallier à l'axe CC de la Vallée de l'Ouve / CC de Sainte-Mère-Eglise (12 intérêts partagés),
- Nous avons fait de même ensuite pour les axes CC de la Côte des Isles / CC de La Haye-du-Puits, CC du Canton d'Avranches / CC du Canton de Ducey, CC du Pays Granvillais / CC de Sartilly – Portes de la Baie, etc.

3° Rattacher d'office les communes isolées au groupe auquel appartient l'EPCI avec lequel elles partagent le plus grand nombre d'intérêts (sauf Isigny-le-Buat, traitée comme un EPCI vu sa taille).

4° Présenter des variantes (en tiretés sur la carte) : pour éviter les isolats, des EPCI pourraient être joints à un groupe, même s'ils n'ont pas au moins 5 intérêts partagés avec tous les membres de ce groupe.

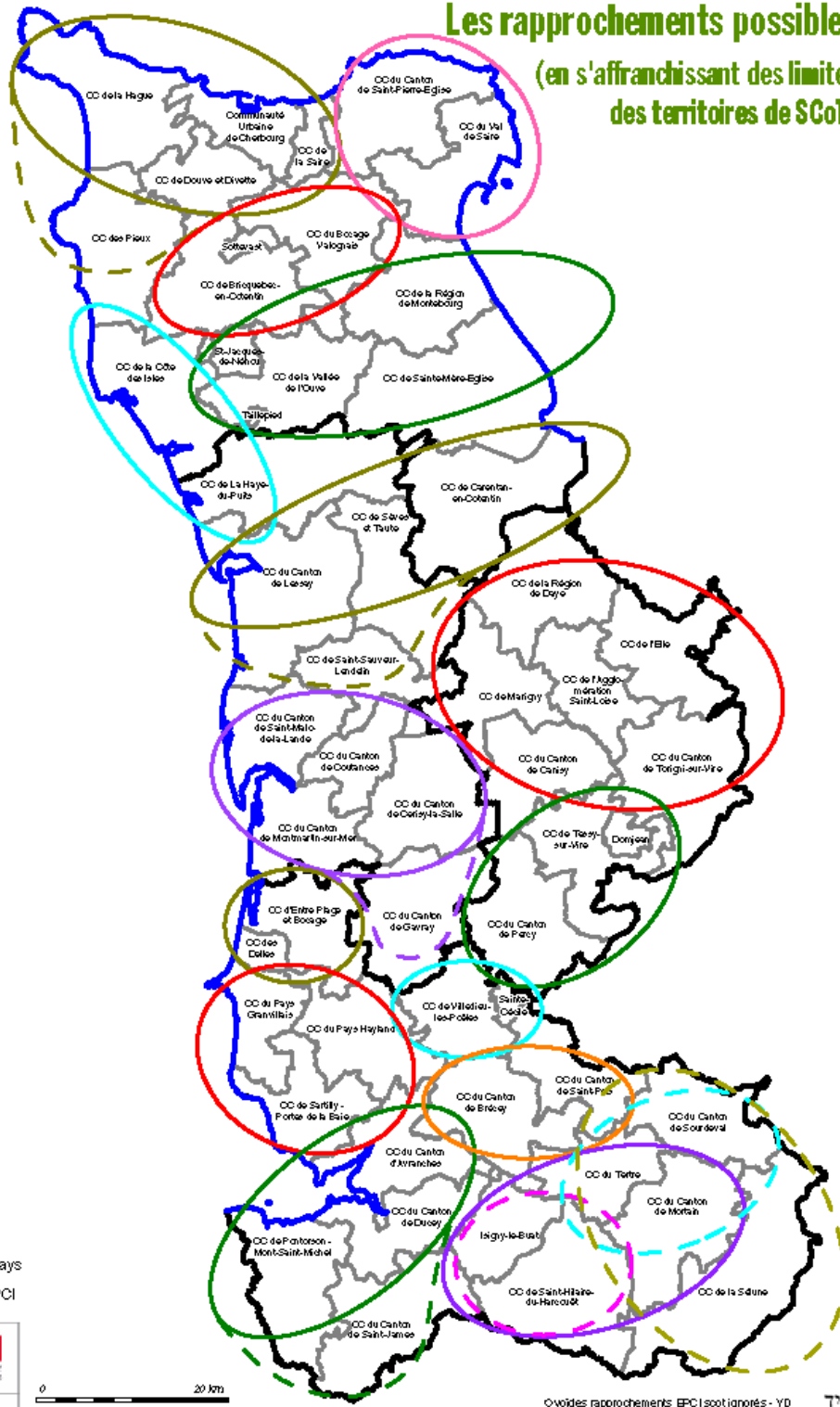
En cas d'hésitation entre 2 groupes, on a rattaché l'EPCI isolé à celui avec lequel le nombre de liens est le plus important. Exemple : la CC de Saint-Sauveur-Lendelin est réunie à l'ensemble des Marais (7 intérêts partagés avec la CC du Canton de Lessay + 6 intérêts partagés avec la CC de Sèves et Taute = 13 points) plutôt qu'au groupe de Coutances (7 intérêts partagés avec la CC du Canton de Coutances + 5 intérêts partagés avec la CC du Canton de Saint-Malo-de-la-Lande = 12 points).

2 – En respectant les limites des territoires de SCOT

Nous avons ensuite réalisé selon le même mode opératoire, une seconde carte qui décrit les regroupements envisageables en respectant les limites des territoires de SCOT.

Les différences entre les deux cartes ne portent que sur le Cotentin. En effet, comme on l'a déjà relevé précédemment dans cette étude, un certain nombre de politiques sont initiées et portées localement par le parc naturel régional des Marais du Cotentin et du Bessin dont le périmètre se développe sur plusieurs pays-SCoT. On constate ainsi plusieurs intérêts partagés entre les communautés de communes de Carentan, Lessay et Sèves et Taute. On voit aussi que la communauté de communes de la Côte des Isles a plusieurs intérêts partagés avec celle de La-Haye-du-Puits. Le calage sur les périmètres de pays-SCoT oblige à ne pas en tenir compte et à rechercher d'autres liens qu'on trouve avec la communauté de communes de Bricquebec. Ces différents éléments conduisent à proposer un redécoupage du centre-Cotentin (voir carte 2 ci-après).

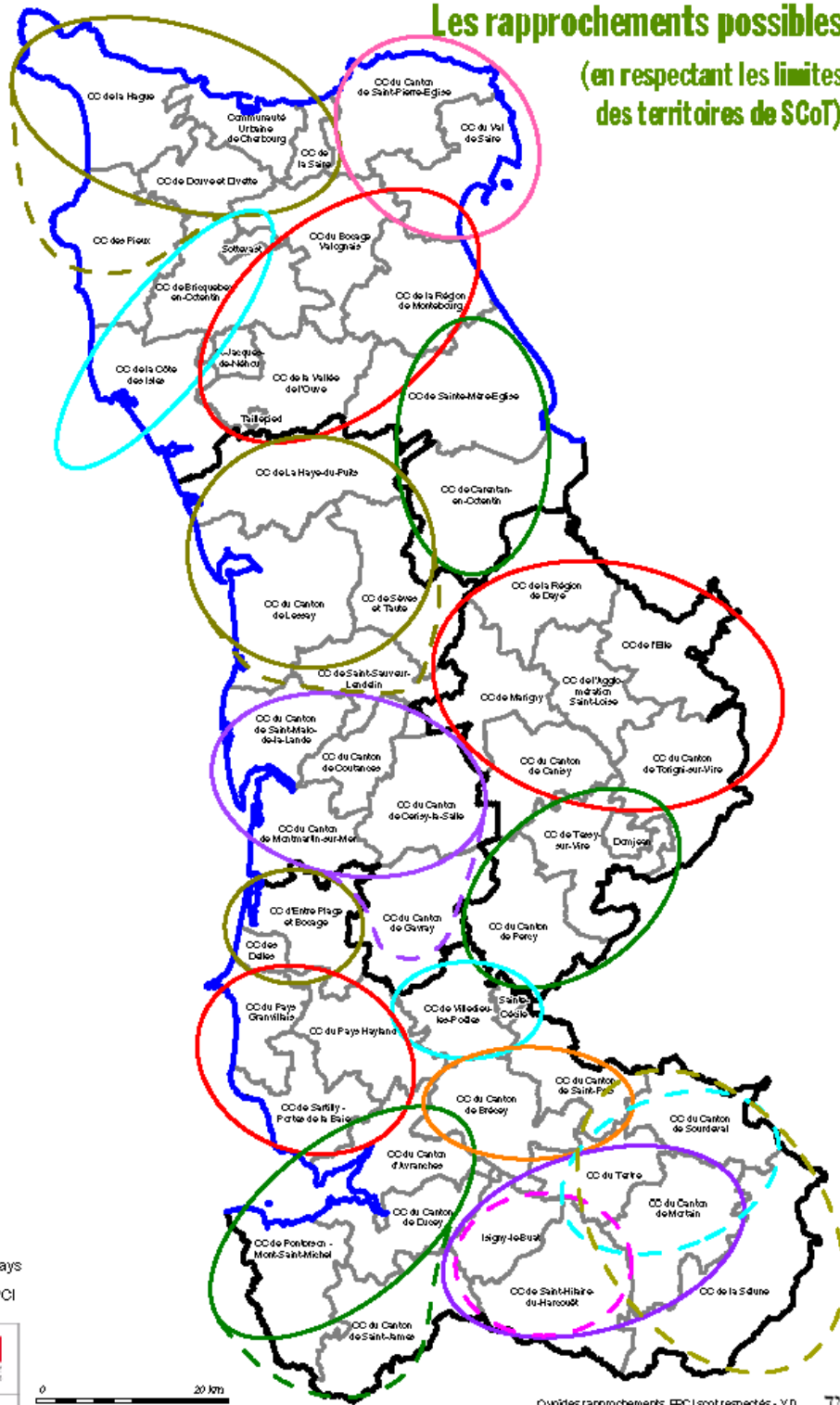
Les rapprochements possibles (en s'affranchissant des limites des territoires de SCOT)



ovides rapprochements EPCI soit ignorés - YD 77

Les rapprochements possibles

(en respectant les limites
des territoires de SCOT)



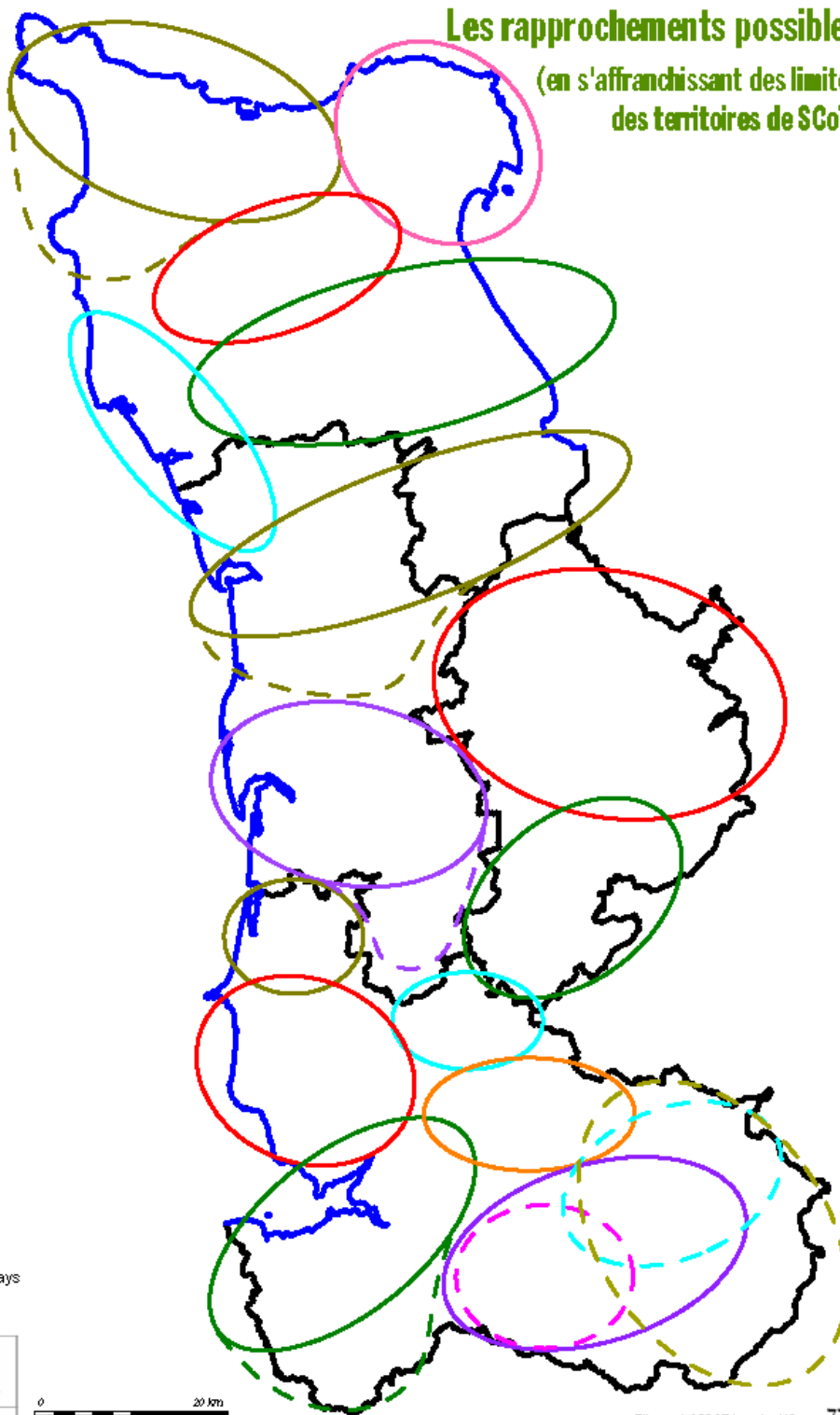
©IGN - BD CARTO © 2007 Sources : DDE 05

Limite de pays

 Limite d'EPCI

Les rapprochements possibles

(en s'affranchissant des limites
des territoires de SCoT)



Source : DDE@

©IGN - BD/CARTO © 2007

Limite de pays



0 20 km

Elipes et QSCOT ignorés - YD T1

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement Durable et de la Mer

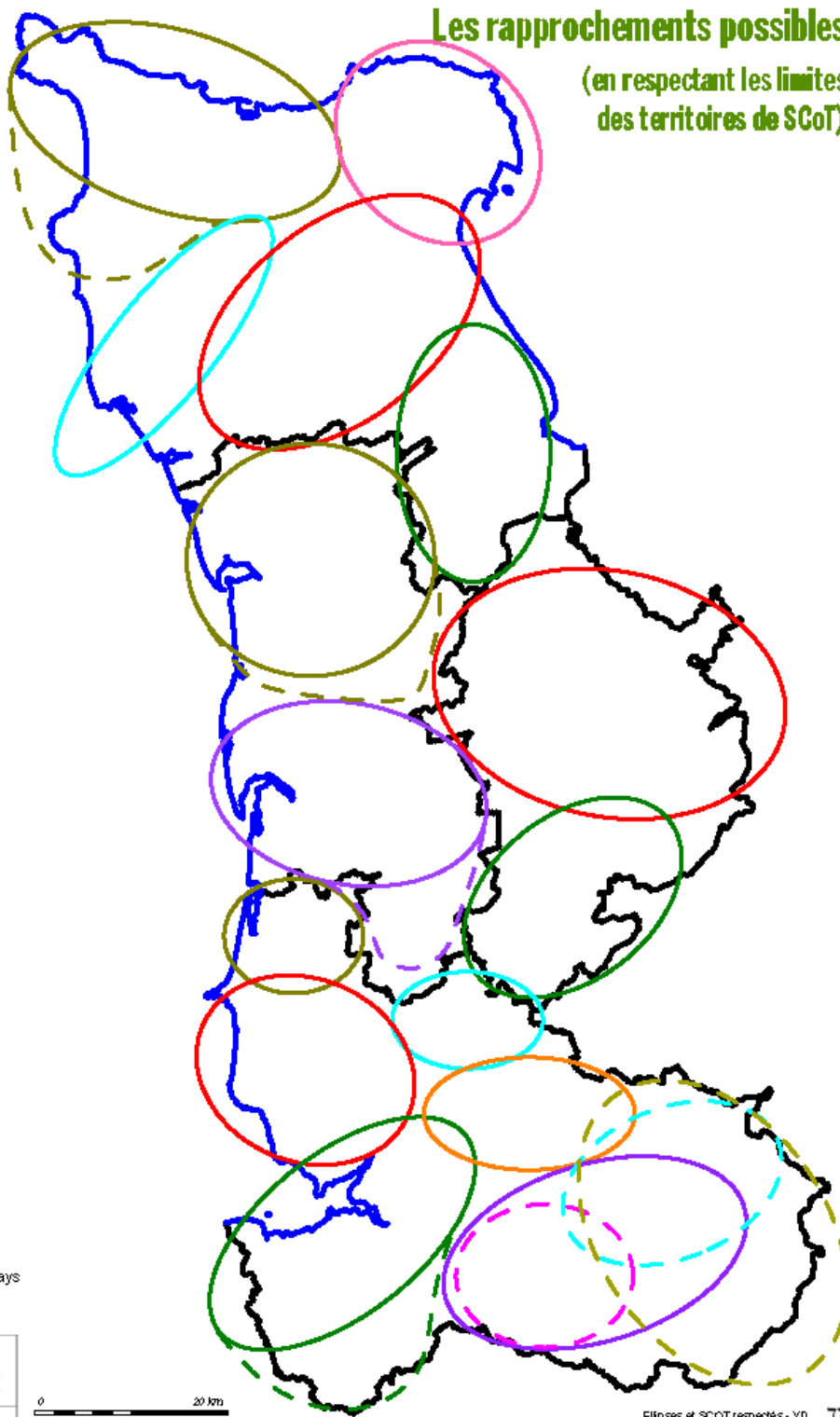
SERVICE
AMENAGEMENT,
URBANISME ET
ENVIRONNEMENT

Pôle Analyses
Territoriales
Et Prospective
(SAUBATEP)

Novembre 2009

Les rapprochements possibles

(en respectant les limites
des territoires de SCOT)



Source : DDE@

©IGN - BD/CARTO © 2007

Limite de pays



0 20 km

Ellipses et SCOT respectés - YD

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement Durable et de la Mer

Les deux cartes qui résultent de ce travail présentent l'avantage de poser un regard neutre sur les rapprochements possibles d'EPCI à fiscalité propre et de s'affranchir d'une vision résultant d'un simple ressenti.

Elles ne doivent pas pour autant être considérées comme des produits intangibles. Il s'agit seulement d'illustrer une méthode qui peut être perfectionnée.

On peut notamment ajouter des critères qui n'ont pas été exploités dans cette étude (domaine socio-culturel ou secteur de la santé par exemple), mais aussi pondérer les critères, c'est à dire les hiérarchiser en fonction des réalités vécues sur le terrain. On peut également prendre en compte des sujets qui localement mériteraient une approche intercommunale élargie.

Ce travail d'affinage qui donnerait encore plus de pertinence à l'analyse et aux regroupements ne peut être réalisé que par les acteurs directement concernés, à savoir les EPCI eux-mêmes.

3^{ème} partie – Pour progresser

A - Les principes que pose la fusion d'EPCI à fiscalité propre

Depuis la loi «liberté et responsabilités locales» du 13 août 2004, les EPCI peuvent fusionner sans dissolution préalable. Auparavant, pour que des EPCI puissent se rapprocher, il fallait que l'un d'entre eux se dissolve pour permettre l'intégration de ses communes membres dans l'autre établissement public de coopération intercommunale.

Conscients des limites atteintes par l'actuel découpage intercommunal, les élus des structures intercommunales de la Manche tentent actuellement de trouver des voies de progrès et des discussions s'engagent partout dans le département.

Deux projets de fusion ont déjà été menés à leur terme :

- le 1er janvier 2005, la communauté de communes de Barneville-Carteret et celle de la région de Portbail ont fusionné pour constituer la communauté de communes de la Côte des Isles ;
- le 1er janvier 2006, la communauté de communes des Bords de Vire a rejoint la communauté de communes de l'agglomération saint-loise.

La fusion d'établissements publics de coopération intercommunale est détaillée à l'article L.5211-41-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT). La fusion n'est possible que si au moins l'un d'entre eux est à fiscalité propre.

B - Mode opératoire d'une fusion :

1 – Les étapes d'une fusion

Le projet de fusion relève :

- soit de l'initiative d'un ou de plusieurs conseils municipaux des communes membres ou de l'organe délibérant du ou des établissements publics de coopération intercommunale dont la fusion est envisagée ;
- soit de l'initiative du ou des représentants de l'Etat, après avis de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale compétentes. Cet avis est réputé favorable s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de deux mois courant à compter de la saisine de la ou des commissions départementales de la coopération intercommunale.

Le projet de périmètre du nouvel établissement public de coopération intercommunale envisagé peut être fixé par arrêté du représentant de l'Etat dans le département lorsque les communes font partie du même département, ou par arrêté conjoint des représentants de l'Etat dans les départements concernés dans le cas contraire. Cet arrêté dresse la liste des établissements publics de coopération intercommunale intéressés. Le projet de périmètre peut en outre inclure des communes en vue de délimiter un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Toutefois, le projet de périmètre ne peut inclure, sans leur accord, des communes appartenant à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Le délai accordé aux partenaires concernés pour exprimer leur opinion sur le projet : A compter de la notification de cet arrêté, le conseil municipal de chaque commune membre de l'un des établissements publics ou dont l'inclusion est envisagée et l'organe délibérant de

chacun de ces établissements disposent d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut de délibération dans ce délai, leur avis est réputé favorable. En outre, les conseils municipaux de toutes les communes intéressées par le projet de fusion se prononcent sur la répartition des sièges au conseil du nouvel établissement dans les conditions applicables à la catégorie d'établissements publics dont ce dernier relèvera après la fusion.

Les conditions de majorité nécessaires sont les suivantes : L'accord sur l'arrêté dressant la liste des établissements publics et des communes doit être exprimé :

- par les organes délibérants de tous les établissements publics ;
- et par
 - soit deux tiers au moins des conseils municipaux de toutes les communes incluses dans le projet de périmètre représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci,
 - soit par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

La fusion **peut** être décidée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés. En revanche, si cette fusion ne semble pas opportune au regard du développement de l'intercommunalité ou même nuit au développement d'autres intercommunalités. le préfet peut refuser de prendre l'arrêté.

Une nouvelle élection des délégués des communes au conseil du nouvel établissement public doit avoir lieu.

L'établissement public issu de la fusion relève de droit de la catégorie de celui des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre inclus dans le projet auquel la loi a confié le plus grand nombre de compétences.

Les compétences :

Les compétences transférées par les communes aux établissements publics existant avant la fusion, à titre obligatoire et optionnel, sont exercées par le nouvel établissement public sur l'ensemble de son périmètre. Les autres compétences transférées par les communes aux établissements publics existant avant la fusion sont exercées par le nouvel établissement public sur l'ensemble de son périmètre ou font l'objet d'une restitution aux communes.

C- Les difficultés à résoudre (juridiques, techniques, ...)

Les compétences transférées par les communes aux établissements publics existant avant la fusion, à titre obligatoire et optionnel, sont obligatoirement exercées par le nouvel établissement public sur l'ensemble de son périmètre. Les autres compétences transférées par les communes aux établissements publics existant avant la fusion sont exercées par le nouvel établissement public sur l'ensemble de son périmètre ou font l'objet d'une restitution aux communes.

L'ensemble des biens, droits et obligations des établissements publics de coopération intercommunale fusionnés sont transférés à l'établissement public issu de la fusion.

Le nouvel établissement public est substitué de plein droit aux anciens établissements publics et le cas échéant aux communes dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes.

Les contrats sont exécutés dans leurs conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties.

L'ensemble des personnels des EPCI fusionnés est réputé relever de l'établissement public issu de la fusion dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes.

1 - L'hétérogénéité des compétences

L'état des lieux réalisé en première partie de ce document a démontré que l'évolution des périmètres de coopération intercommunale devait impérativement être mise à profit pour revisiter les statuts et les compétences et pour toiletter ceux qui exigent davantage de clarté pour être bien compris.

Il ressort également de ce qui précède que l'hétérogénéité des compétences entre EPCI voisins envisageant de fusionner, porte en soi des difficultés s'agissant de l'évolution des périmètres. Ainsi, deux EPCI à fiscalité propre limitrophes peuvent exercer des types de compétences très différents, ce qui nécessitera une évolution importante de la vision intercommunale sur ces territoires lors du projet de fusion. Par exemple, la communauté de communes de la région de Daye comprend des compétences sociales développées, ce qui n'est pas le cas de sa voisine, la communauté de communes de l'Elle.

La carte qui suit représente le nombre de compétences similaires entre EPCI limitrophes. Elle est à interpréter avec les réserves suivantes :

- Elle a été faite à partir d'une interprétation simplificatrice des statuts (à l'intérieur des 40 domaines de compétence recensés dans la première partie de cette étude et parce qu'aucune rédaction de statuts n'est identique) ;
- Elle ne reflète aucunement la mise en application réelle de ces compétences et encore moins les budgets qui y sont consacrés.

Les domaines de compétence similaires des EPCI limitrophes

Les 40 domaines de compétence :

1	Pays de culture
2	Pays de vacances
3	Pays Saint-Louis
4	Pays de la Baie du Mont-Saint-Nicolas
5	Elaboration des schémas directeurs / SODT
6	Elaboration des POS ou PLU
7	Développement économique - zones d'activités
8	Etablissement d'aires de professionnalisme de zone
9	Aménagement numérique du territoire
10	Développement / aménagements touristiques
11	Office de tourisme intercommunal
12	Promotion / Animation touristique
13	Coopération entre réseaux d'eau multiples
14	Collaborer avec l'Etat pour des projets innovants
15	Elaborer des aménagements de cantons de randonnée
16	Entretien des cours d'eau
17	Prévention de l'inondation
18	Surveillance et/ou entretien des plages
19	Services du logement social
20	Opération de réhabilitation de l'habitat
21	Réalisation de logements sociaux
22	Mandat de maîtrise d'équipement public
23	Aide sociale (Batterie alimentaire, ...)
24	Aides aux associations
25	Actions en faveur des personnes âgées
26	Transports collectifs
27	Equipement scolaires
28	Transports scolaires
29	Equipements sportifs
30	Equipements culturels
31	Entretien des voiries communales
32	Travaux sur voirie communale
33	Eau potable
34	Electricité
35	Assainissement
36	Secours et lutte contre l'incendie
37	Accueil des gens du voyage
38	Fourniture animale
39	Politique en faveur de la petite enfance
40	Développement des énergies renouvelables

12 Nombre de domaines de compétence similaires entre 2 EPCI limitrophes

~ Limite de pays
~ Limite d'EPCI

Source : DDE60

©IGN - BD CARTO © 2007



0 20 km

EPCI et compétences voisines - YD

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement Durable et de la Mer

2 – le choix du futur siège de l'EPCI

Dans la réflexion préparant la fusion des EPCI va se poser également la question de la localisation du siège du futur EPCI. Le choix du siège de la nouvelle structure devrait tenir compte des critères suivants :

- La taille du pôle (voir la carte ci-après présentant l'armature urbaine du département)
- Le niveau de l'offre de services qu'il propose
- Sa centralité géographique par rapport au nouveau périmètre
- La capacité d'extension sur place du nouveau siège de l'EPCI

Comme indiqué plus haut, le travail réalisé par les élus dans le cadre de l'élaboration du SCoT et qui a permis d'identifier les villes et gros bourgs qui ont (ou doivent avoir) une fonction polarisante sur le territoire, pourrait se révéler utile pour les collectivités quand il s'agira de définir le siège de la future communauté de communes.

3 – l'organigramme, les déplacements imposés au personnel, le devenir des sièges actuels...

Dans le prolongement de ce choix, apparaît la question du devenir des locaux que constituent les sièges actuels des EPCI existants et qui perdront cette destination, à moins qu'ils ne deviennent des antennes locales de la nouvelle structure. D'autres effets de la fusion devront également trouver réponse (organigramme, les déplacements imposés au personnel du fait de la réorganisation des services de la communauté de communes, ...)

D - la question des communes encore isolées

6 communes sont encore isolées dans le département de la Manche. Le détail de leur situation est indiqué dans le tableau ci-après.

*"Les collectivités territoriales **peuvent s'associer** pour l'exercice de leurs compétences en créant des organismes publics de coopération dans les formes et conditions prévues par la législation en vigueur (art. L.5111-1 du CGCT)".* En conséquence, du fait de la libre administration des collectivités territoriales, il n'est pas possible de contraindre une collectivité à s'associer à d'autres (en l'état actuel de la réglementation).

Les premières constructions intercommunales n'exigeaient pas la continuité territoriale mais il n'en va pas de même à présent.

La communauté de communes est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave (article L5214-1 du CGCT). En conséquence, l'adhésion de nouvelles communes doit se faire en continuité avec le périmètre existant et sans création d'enclave (CE 11 décembre 2000, communauté de communes d'Issoudun).

Dans le cas particulier des fusions d'EPCI, le projet de périmètre du nouvel établissement public de coopération intercommunale est fixé par arrêté préfectoral. Cet arrêté dresse la liste des EPCI intéressés. Le projet de périmètre peut en outre inclure des communes en vue de délimiter un territoire d'un seul tenant et sans enclave.

Actuellement, la fusion d'EPCI cernant une commune isolée est donc la seule possibilité de contraindre celle-ci à intégrer un EPCI.

On doit noter que le rapport élaboré par le comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Edouard Balladur, remis au Président de la République le 5 mars 2009, préconise l'achèvement de la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre d'ici 2014. Il est possible que de nouveaux outils juridiques voient le jour pour permettre de contraindre les communes isolées en dehors de tout projet de fusion des EPCI à fiscalité propre limitrophes.

Commune	EPCI dont elle est membre	Syndicat mixte dont elle est membre	Situation géographique	Observations
Domjean	<p>*Syndicat d'AEP de la Chapelle sur Vire (Communes des CDC du canton de Tessy sur Vire et de Canisy, cette dernière n'étant pas limitrophe)</p> <p>*Syndicat intercommunal Tessy terre d'entreprises (uniquement des communes de la CDC du canton de Tessy sur Vire)</p>	<p>*Syndicat départemental d'énergies de la Manche (SDEM)</p> <p>*Syndicat pour le développement du Saint-Lois</p>	Commune entourée par les communautés de communes de Torigni sur Vire et du canton de Tessy sur Vire	Au regard des structures dont cette commune est membre, la communauté de communes d'attraction la plus forte est la communauté de communes du canton de Tessy sur Vire
Sainte-Cécile	<p>*Syndicat intercommunal d'AEP de Villedieu Ouest (des communes des CDC du canton de Villedieu les Poêles et du canton de Gavray, cette dernière n'étant pas limitrophe)</p> <p>*Syndicat intercommunal de regroupement pédagogique Chérencé le Héron Ste-Cécile La Trinité (communes de la CDC du canton de Villedieu les Poêles)</p> <p>*Syndicat intercommunal d'électrification de Villedieu les Poêles (communes de la CDC du canton de Villedieu les Poêles)</p>	<p>*Syndicat intercommunal de secours, de lutte contre l'incendie et de protection civile de Villedieu les Poêles (CDC canton de Percy, CDC canton de Villedieu les Poêles et 3 communes de la CDC du canton de St-Pois)</p> <p>*Syndicat mixte intercommunal d'aménagement et d'entretien de la Siemie (8 CDC membres dont celles du canton de Villedieu les Poêles et du canton de St-Pois qui sont limitrophes de Ste-Cécile et quelques communes dont certaines membres de la CDC du canton de Percy)</p> <p>*Syndicat mixte Manche numérique</p> <p>*Syndicat mixte du SCOT du pays de la baie du Mont St-Michel</p>	Commune entourée par les communautés de communes des cantons de Percy au nord, Villedieu les Poêles à l'ouest et Saint-Pois au sud.	Au regard des structures dont cette commune est membre, la communauté de communes dont l'attraction est la plus forte est la communauté de communes du canton de Villedieu les Poêles.
Taillepiéd	<p>*Syndicat intercommunal d'électrification de La Haye du Puits (surtout les communes des CDC de la Vallée de l'Ouve et du canton de La Haye du Puits)</p>	<p>*Syndicat intercommunal d'AEP de St-Sauveur le Vicomte (surtout les communes de la Vallée de l'Ouve)</p> <p>*Syndicat mixte intercommunal scolaire du canton de St-Sauveur le Vicomte (surtout les communes de la CDC de la Vallée de l'Ouve)</p> <p>*Syndicat mixte du SCOT du Cotentin</p>	Commune entourée par les communautés de communes de la Vallée de l'Ouve et de la Côte des Isles	Au regard des structures dont cette commune est membre, la communauté de communes dont l'attraction est la plus forte est la communauté de communes de la Vallée de l'Ouve

<p>Saint-Jacques de Néhou</p>	<p>*Syndicat d'AEP de la Scye (surtout communes de la CDC Côte des Isles) *Syndicat intercommunal d'aménagement de la Douve (surtout les communes de la CDC du canton de Bricquebec en Cotentin) *Syndicat intercommunal d'électrification de Valognes (surtout communes de la CDC de la vallée de l'Ouve pour ce qui est limitrophe)</p>	<p>*Syndicat mixte intercommunal scolaire du canton de St-Sauveur le Vicomte (surtout les communes de la CDC de la Vallée de l'Ouve) *Syndicat mixte du SCOT du pays du Cotentin</p>	<p>Commune entourée par les communautés de communes de la Vallée de l'Ouve, de la Côte des Isles et du canton de Bricquebec</p>	<p>Au regard des structures dont la commune est membre, le choix d'une adhésion à un EPCI à fiscalité propre est beaucoup plus ouvert que pour les autres communes isolées, l'attraction se fait dans plusieurs directions : - CDC Côtes des Isles - CDC du canton de Bricquebec en Cotentin - CDC de la Vallée de l'Ouve</p>
<p>Sothevast</p>	<p>*Syndicat intercommunal d'AEP de Bricquebec (uniquement des communes de la CDC de Bricquebec en Cotentin) *Syndicat intercommunal d'aménagement de la Douve (surtout les communes de la CDC du canton de Bricquebec en Cotentin) *Syndicat intercommunal de ramassage scolaire du canton de Bricquebec (uniquement des communes de la CDC de Bricquebec en Cotentin) *Syndicat intercommunal d'électrification de Bricquebec (communes des CDC du canton de Bricquebec en Cotentin et Douve et Diwette, cette dernière n'est pas limitrophe)</p>	<p>*Syndicat mixte Manche numérique *Syndicat mixte du SCOT du pays du Cotentin</p>	<p>Commune entourée par les communautés de communes du Bocage Valognais et du canton de Bricquebec en Cotentin</p>	<p>Au regard des structures dont cette commune est membre, la CDC d'attraction est uniquement la CDC de Bricquebec en Cotentin</p>
<p>Isigny le Buat</p>	<p>*Syndicat intercommunal d'AEP de la région de Refuveille (des communes des CDC du Tertre, des cantons de Brécey, Ducey et Avranches, cette dernière n'étant pas limitrophe) *Syndicat intercommunal d'AEP de la région de St-Hilaire du Harcouët (des communes des CDC du Tertre, des cantons de St-Hilaire du Harcouët, de St-James, de Mortain et de la Sélune, ces 2 dernières n'étant pas limitrophes) *Syndicat intercommunal d'électrification de Ducey (des communes des CDC des cantons de Ducey et St-James et une commune de la CDC du canton d'Avranches et une de la CDC Pontorson Mont St-Michel, ces 2 dernières n'étant pas limitrophes) *Syndicat intercommunal d'électrification de St-Hilaire du Harcouët (communes de la CDC du canton de St-Hilaire du Harcouët)</p>	<p>*Syndicat d'AEP de la Baie et du Bocage (SAEP Avranches Est + des communes des CDC des cantons de Ducey, St-James et Pontorson-Le Mont St-Michel, cette dernière n'étant pas limitrophe) *Syndicat mixte du SCOT du Pays de la Baie du Mont St-Michel *Syndicat mixte Manche Numérique</p>	<p>Commune canton entourée par les communautés de communes des cantons de Brécey, St-Ducey, St-James, St-Hilaire du Harcouët et du Tertre</p>	<p>Cette commune canton adhère à plusieurs structures au titre de la même compétence (eau, électrification). Cela résulte de la fusion de l'ensemble des communes du canton, seule exception permettant un tel cas de figure. Cela met en évidence des attractions éclatées et aucune dominante ne se dessine vraiment: - Canton de Brécey 1 - Canton de Ducey 3 - Canton de St-James 3 - Canton de St-Hilaire du Harcouët 2 - Le Tertre 2</p>

ANNEXES

Annexe 1 - GLOSSAIRE DE L'INTERCOMMUNALITE

Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI) : Etablissement public issu du regroupement de communes souhaitant mettre en commun des compétences. Il est administré par un organe délibérant composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres.

Syndicat de communes : Le syndicat de communes est un établissement public de coopération intercommunale associant des communes en vue d'œuvres ou de service d'intérêt intercommunal (art.L.5212-1 du code général des collectivités territoriales - CGCT). Il existe une distinction dans les faits qui n'emporte toutefois pas de conséquences sur le régime juridique applicable :

1. le syndicat concerné n'a pour objet qu'un seul domaine de compétence, il est alors appelé syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU)
2. le syndicat concerné a pour objet plusieurs domaines de compétences, il est alors appelé syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM)

Syndicat à la carte : Une commune a la faculté d'adhérer à un syndicat pour une partie seulement des compétences de celui-ci (art. L.5212-16 du CGCT), ce qui est précisé dans les statuts.

Syndicat mixte : Le syndicat mixte est un établissement public (art. L.5721-1 du CGCT). Cette précision est importante car cela signifie qu'il n'est pas un EPCI et cela emporte des conséquences juridiques, notamment en ce qui concerne les règles de fonctionnement. Il existe 2 catégories de syndicats mixtes :

1. **les syndicats mixtes fermés :** ils sont constitués exclusivement d'établissements publics de coopération intercommunale et, éventuellement, de communes (art. L.5711-1 du CGCT). Leur régime juridique est essentiellement celui des EPCI.
2. **les syndicats mixtes ouverts :** ils peuvent être constitués par accord entre des institutions d'utilité commune interrégionales, des régions, des ententes ou des institutions interdépartementales, des départements, des établissements publics de coopération intercommunale, des communes, des syndicats mixtes définis à l'article L. 5711-1 ou à l'article L. 5711-4, des chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers et d'autres établissements publics, en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes morales. Le syndicat mixte doit comprendre au moins une collectivité territoriale ou un groupement de ces

collectivités (art. L.5721-2 du CGCT). Ses règles de fonctionnement sont plus souples que celles des syndicats mixtes fermés, elles sont définies essentiellement par ses propres statuts.

NB : A moins de dispositions contraires, confirmées par la décision institutive, l'adhésion de la communauté de communes à un syndicat mixte est subordonnée à l'accord des conseils municipaux des communes membres de la communauté de communes, donné dans les conditions de majorité qualifiée requise pour la création de la communauté (art. L.5214-27 du CGCT). Il n'existe pas de dispositions équivalentes pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines.

Etablissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI à fiscalité propre) : Cet EPCI vote ses propres taux d'imposition et perçoit les produits de la fiscalité qu'il a mise en place :

- soit une fiscalité additionnelle : dans ce cas il vote des taux d'imposition qui viennent s'additionner à ceux votés par les communes membres pour la taxe professionnelle, la taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti et la taxe sur le foncier non bâti.
- Soit une fiscalité fondée sur une taxe professionnelle unique (TPU) s'appliquant sur l'ensemble du territoire intercommunal : dans ce cas les communes membres ne perçoivent plus de taxe professionnelle et disposent seulement du produit des trois taxes "ménage" (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et taxe sur le foncier non bâti) sur lesquelles l'EPCI à fiscalité propre n'intervient pas.

Les EPCI à fiscalité propre sont les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines.

Communauté de communes : C'est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave. Elle a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace (art. L.5214-1 du CGCT).

C'est un EPCI à fiscalité propre qui comprend 3 types de compétences définies par l'article L.5214-16 du CGCT :

- obligatoires :
 - Aménagement de l'espace ;
 - Actions de développement économique.
- optionnelles (au moins un des 6 groupes suivants) :
 - Protection et mise en valeur de l'environnement ;
 - Politique du logement et du cadre de vie ;
 - Création, aménagement et entretien de la voirie ;
 - Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ;
 - Action sociale d'intérêt communautaire ;

- Tout ou partie de l'assainissement.
- facultatives (librement déterminées).

Communauté d'agglomération : C'est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants. Le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département (art. L.5216-1 du CGCT).

Cet EPCI à fiscalité propre exerce des compétences définies à l'article L.5216-5 du CGCT :

- obligatoires :
 - En matière de développement économique
 - En matière d'aménagement de l'espace communautaire
 - En matière d'équilibre social de l'habitat
 - En matière de politique de la ville dans la communauté
- optionnelles (au moins trois compétences parmi les six suivantes) :
 - Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ;
 - Assainissement ;
 - Eau ;
 - En matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie
 - Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ;
 - Action sociale d'intérêt communautaire.
- facultatives (librement déterminées)

Communauté urbaine : C'est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire (art.L.5215-1 du CGCT). Ces conditions ne sont pas exigées pour les communautés urbaines existant à la date de publication de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, ce qui est le cas de la communauté urbaine de Cherbourg.

Cet EPCI à fiscalité propre exerce des compétences obligatoires prévues à l'article L. 5215-20 du CGCT :

- 1° En matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire :

- a) Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ;
- b) Actions de développement économique ;
- c) Construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs, lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire ;
- d) Lycées et collèges dans les conditions fixées au titre Ier du livre II et au chapitre Ier du titre II du livre IV ainsi qu'à l'article L. 521-3 du code de l'éducation ;

2° En matière d'aménagement de l'espace communautaire :

- a) Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme et documents d'urbanisme en tenant lieu ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire ;
- b) Organisation des transports urbains ; création ou aménagement et entretien de voirie ; signalisation ; parcs de stationnement ;
- c) Prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme ;

3° En matière d'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire :

- a) Programme local de l'habitat ;
- b) Politique du logement d'intérêt communautaire ; aides financières au logement social d'intérêt communautaire ; actions en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire ;
- c) Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre, lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire ;

4° En matière de politique de la ville dans la communauté :

- a) Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ;
- b) Dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;

5° En matière de gestion des services d'intérêt collectif :

- a) Assainissement et eau ;
- b) Création, extension et translation des cimetières, ainsi que création et extension des crématoriums et des sites cinéraires ;
- c) Abattoirs, abattoirs marchés et marchés d'intérêt national ;
- d) Services d'incendie et de secours ;

6° En matière de protection et mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie :

- a) Elimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ;
- b) Lutte contre la pollution de l'air ;
- c) Lutte contre les nuisances sonores ;
- d) Soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie.

et des compétences facultatives (librement définies).

Commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) : Elle établit et tient à jour un état de la coopération intercommunale dans le département. Elle comprend 45 membres et est constituée comme suit :

- 60% des sièges pour les représentants des communes répartis en 3 collèges:
- collège des représentants des 5 communes les plus peuplées (Cherbourg-Octeville, Saint-Lô, Equeurdreville-Hainneville, Tourlaville, Granville),
- collège des représentants des communes ayant une population supérieure à la moyenne départementale (801 habitants),
- collège des représentants des communes ayant une population inférieure à la moyenne départementale.
- 20% des sièges pour les représentants des EPCI et des communes associées dans le cadre de chartes intercommunales ;
 - 15% des sièges pour le conseil général ;
 - 5% des sièges pour le conseil régional.

Elle peut formuler toute proposition tendant à renforcer la coopération intercommunale. A cette fin elle entend, à leur demande, des représentants des collectivités territoriales concernées. Le représentant de l'Etat dans le département la consulte sur certains projets : création d'un établissement public de coopération intercommunale, retrait d'une commune... (art. L5211-45 du CGCT).

Mécanisme dit de la représentation-substitution : Ce mécanisme est mis en œuvre lorsqu'il y a interférence de périmètre entre un syndicat (SIVU, SIVOM ou syndicat mixte) et un EPCI à fiscalité propre. Il permet à des communes de transférer à des EPCI à fiscalité propre des compétences dont elles s'étaient déjà dessaisies au profit de syndicats, sans avoir à retirer préalablement ces compétences aux syndicats. L'EPCI à fiscalité propre se substitue alors aux communes de son périmètre qui étaient membres de ce syndicat et les représente. Le syndicat concerné devient alors automatiquement un syndicat mixte. Il faut toutefois distinguer 2 cas :

1. si la compétence concernée est confiée à une communauté de communes ou s'il s'agit d'une compétence facultative d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine, le mécanisme de la représentation substitution s'applique.
2. si la compétence concernée relève des compétences obligatoires ou optionnelles d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine, le mécanisme de la représentation-substitution ne s'applique pas, l'adhésion à la communauté concernée vaut retrait des communes membres du syndicat qui voit son périmètre automatiquement réduit.

Annexe 2 - Historique de la coopération intercommunale

Les premières initiatives de coopération intercommunales remontent au **XIX^{ème} siècle** avec la création des commissions syndicales, il s'agissait de regroupements embryonnaires d'intérêt limité.

Très rapidement, s'est imposée la nécessité de développer des solidarités nouvelles pour répondre aux besoins sans cesse croissant des populations auxquels les communes seules pouvaient difficilement faire face. La coopération intercommunale est née de ce constat et une **loi du 22 mars 1890** a créé les syndicats de communes. Limités à l'origine à la satisfaction d'un objet unique, les syndicats intercommunaux ont vu leur champ d'intervention élargi à des objets multiples par **l'ordonnance du 5 janvier 1959**.

Au cours de la même période, le nécessaire partenariat entre les différents acteurs locaux avait été autorisé par **décret du 20 mai 1955** autorisant la constitution de syndicats mixtes.

Dès la deuxième moitié du XX^{ème} siècle, le développement du fait urbain a conduit le législateur à créer de nouveaux groupements pour structurer les grandes agglomérations comprenant plusieurs communes et, pour la 1^{ère} fois, les a dotés de compétences obligatoires. Ainsi, **l'ordonnance du 5 janvier 1959** a créé les districts urbains. L'évolution s'est poursuivie avec la **loi du 31 décembre 1966** instituant les communautés urbaines dont celles de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.

La loi relative à l'administration territoriale de la République (ATR) – 6 février 1992 - amorce une relance de l'intercommunalité. Afin de développer et renforcer la coopération intercommunale, la loi crée deux nouvelles structures intercommunales complémentaires, destinées à favoriser le développement économique local et l'aménagement de l'espace. Ce sont :

- les communautés de communes initialement destinées à fédérer des communes en milieu rural ;
- les communautés de villes appelées à fédérer des communes pour former une agglomération de plus de 20.000 habitants.

La coopération intercommunale, conçue par ce texte, est fondée sur la notion de projet de développement organisée au sein d'un espace de solidarité (bassin de vie et d'emploi).

Afin de marquer le caractère intégré de ces structures, la loi leur confère des compétences de nature obligatoire. Ces nouvelles structures tendent aussi à harmoniser les politiques fiscales et notamment le taux de taxe professionnelle.

La loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement, apporte un second élan au processus de regroupement des communes autour d'un projet commun de développement. Elle institue des règles novatrices à la fois au plan juridique et fiscal pour rationaliser la coopéra-

tion intercommunale, faciliter son intégration et renforcer ses moyens d'action en vue de satisfaire à l'objectif de développement social local affiché dans la loi de 1992.

Elle modifie et simplifie profondément l'architecture de l'intercommunalité à fiscalité propre qui repose désormais sur 3 types d'EPCI au lieu de 5 auparavant, chacun disposant de compétences obligatoires :

- les communautés de communes,
- les communautés d'agglomération regroupant des communes formant un ensemble de plus de 50.000 habitants d'un seul tenant et sans enclave,
- les communautés urbaines regroupant des communes formant un ensemble de plus de 500.000 habitants d'un seul tenant et sans enclave.

Pour mémoire, la communauté urbaine de Cherbourg a été créée le 1er janvier 1971 sous l'empire de la première loi instituant les communautés urbaines. Si celle-ci avait été créée après la loi Chevènement, elle serait une communauté d'agglomération et non une communauté urbaine du fait de sa population (environ 92.000 habitants).

Parallèlement, cette loi a programmé la transformation des districts et des communautés de villes, cette dernière catégorie ayant au demeurant peu séduit. Plusieurs districts existaient à l'époque dans le département de la Manche, ils ont tous été transformés en communautés de communes.

La loi relative aux libertés et responsabilités locales – 13 août 2004 - a été présentée comme l'acte II de la décentralisation, elle comporte également des dispositions relatives à l'intercommunalité. L'objectif est de renforcer la cohérence des périmètres des structures intercommunales, à faciliter leur évolution vers des structures couvrant des territoires plus vastes et à améliorer leur fonctionnement.
