

N° 665

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 juin 2011

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
sur l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI),

Par M. Claude BELOT, Mme Jacqueline GOURAULT et M. Dominique BRAYE

Sénateurs.

La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation est composée de :
M. Claude Belot, *président* ; MM. Dominique Braye, Philippe Dallier, Yves Krattinger, Hervé Maurey, Jacques Mézard, Jean-Claude Peyronnet, Bruno Sido, Jean-François Voguet, *vice-présidents* ; MM. François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, *secrétaires* ; M. Jean-Michel Baylet, Mme Marie-France Beaufils, MM. Claude Bérit-Débat, Pierre Bernard-Reymond, Mme Marie-Thérèse Bruguière, MM. Gérard Collomb, Jean-Patrick Courtois, Yves Daudigny, Yves Détraigne, Éric Doligé, Mme Jacqueline Gourault, MM. Charles Guené, Didier Guillaume, Pierre Hérisson, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Claude Jeannerot, Antoine Lefèvre, Roland du Luart, Jean-Jacques Mirassou, Rémy Pointereau, François Rebsamen, Bruno Retailleau, René Vestri, Mme Dominique Voynet.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
LE CONTEXTE GÉNÉRAL AU LENDEMAIN DE LA PRÉSENTATION DES PROJETS DE SCHÉMAS DÉPARTEMENTAUX DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE	7
<i>Communication de M. Claude BELOT</i>	7
LE POINT DE VUE DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE	17
<i>Communication de Mme Jacqueline GOURAULT</i>	17
LE POINT DE VUE DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE	19
<i>Communication de M. Dominique BRAYE</i>	19
LES CONCLUSIONS DE VOTRE DÉLÉGATION	23
ANNEXE	25
<i>Compte rendu de la réunion de la délégation du 21 juin 2011</i>	25

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, la représentation nationale a dessiné les contours d'un nouveau paysage pour l'organisation décentralisée de notre République.

Appelée à connaître son aboutissement au milieu de la présente décennie, cette démarche est soumise à une feuille de route qui fait de 2011 une année charnière pour l'un des cadres essentiels d'exercice de la démocratie locale : l'intercommunalité.

C'est en effet avant le 31 décembre de cette année que doivent être arrêtés les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), sur la base desquels seront ensuite réalisés, pour reprendre les propres termes du législateur, « *l'achèvement et (la) rationalisation de la carte de l'intercommunalité* » de notre pays.

L'élaboration de ces schémas a été confiée aux préfets. En ce milieu d'année, ceux-ci ont, pour la plupart, remis leurs projets, qui sont désormais soumis aux élus : les conseils municipaux et les organes délibérants des intercommunalités et syndicats mixtes concernés ont trois mois pour rendre un avis ; chaque projet sera ensuite officiellement présenté à la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), qui pourra l'amender à la majorité des deux tiers.

Le Sénat, et tout particulièrement sa délégation aux Collectivités territoriales, se devait de relayer, au niveau national, les réactions (interrogations, attentes, craintes, points de satisfaction...) avec lesquelles les élus locaux ont accueilli, dans chaque département, les propositions du représentant de l'État.

Tel est l'objet du présent rapport qui rend compte :

– des témoignages apportés par les membres de votre délégation au cours de sa réunion du 21 juin 2011, spécifiquement consacrée aux réactions des élus locaux et à la conclusion de laquelle le Président du Sénat, M. Gérard LARCHER, a personnellement participé, marquant ainsi tout l'intérêt qu'il porte, et que porte notre assemblée, à l'avenir de l'intercommunalité ;

- de la réaction de l'Association des maires de France (AMF) ;
- de celle de l'Association des communautés de France (AdCF).

Ces trois points font respectivement l'objet d'une communication spécifique de l'un de vos rapporteurs.

Claude BELOT

Jacqueline GOURAULT

Dominique BRAYE

LE CONTEXTE GÉNÉRAL AU LENDEMAIN DE LA PRÉSENTATION DES PROJETS DE SCHÉMAS DÉPARTEMENTAUX DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

Communication de M. Claude BELOT

La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a fixé au 31 décembre 2011 la date-butoir impartie aux préfets pour arrêter les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI).

Ces schémas s'inscrivent dans la perspective de ce que le législateur a appelé « *l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale* », prévus pour le 1^{er} juin 2013 et embrassant un triple objectif :

– la couverture intégrale du territoire national par des EPCI à fiscalité propre (sauf pour les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne) ;

– la suppression des enclaves et des discontinuités territoriales (sauf, dans une certaine mesure, pour les quatre départements précités) ;

– la rationalisation des périmètres des EPCI et des syndicats mixtes. A ce titre, peuvent être prévues la création, la transformation, la fusion ou la modification des périmètres d'EPCI, ou encore, pour les syndicats de communes ou syndicats mixtes, leur suppression, transformation, ou fusion.

En ce milieu d'année 2011, les préfets ont, pour la plupart, déposé leurs projets. L'élaboration des SDCI entre donc dans sa phase de concertation officielle avec les élus.

Sans vouloir aucunement anticiper sur les avis qui seront formellement émis par ces derniers (dans le cadre des conseils municipaux ou organes délibérants des EPCI et syndicats mixtes concernés comme dans le cadre de chaque CDCI), le Sénat, et tout particulièrement sa délégation aux Collectivités territoriales, se doit de relayer, au niveau national, les premières réactions avec lesquelles les élus locaux ont accueilli, dans chaque département, les propositions du représentant de l'État.

Les témoignages recueillis à cet égard, en particulier ceux des sénateurs ainsi que des responsables des associations d'élus, autorisent un double constat :

– d’une part, la première phase de la préparation des SDCI, à savoir celle de l’élaboration des projets, s’est déroulée dans des conditions globalement satisfaisantes, du fait notamment des consignes précises adressées aux préfets ;

– d’autre part, et malgré cette bonne préparation, le dépôt des projets de SDCI a suscité quelques inquiétudes chez certains élus. De telles réactions, pour la plupart parfaitement compréhensibles, étaient sans doute inévitables : on n’imagine pas qu’une redistribution des cartes de l’ampleur de celle qui est envisagée s’effectue sans susciter ni interrogation, ni appréhension, ni même, dans une certaine mesure, opposition. On peut cependant espérer que la suite du processus permettra de les dissiper dans une large mesure pour parvenir à des schémas aussi consensuels que possible.

I. La préparation des projets de SDCI par les préfets a obéi à un « mode d’emploi » précis

Qu’il s’agisse des orientations générales fixées par le législateur ou des instructions données par le Gouvernement, en particulier par le ministre de l’Intérieur et par celui chargé des Collectivités territoriales, les préfets ont été soumis à une panoplie de consignes étoffées et précises, de nature à assurer la meilleure acceptation possible des projets de SDCI. Ces consignes ont porté à la fois sur le contenu des projets à élaborer et sur la méthode pour y parvenir, délibérément et largement ouverte à la concertation.

A. Des orientations claires sur le contenu des schémas

La loi du 16 décembre 2010 a fixé plusieurs orientations à prendre en compte par chaque SDCI ; le Gouvernement, notamment dans une circulaire cosignée le 27 décembre 2010 par le ministre de l’Intérieur et le ministre chargé des Collectivités territoriales, en a détaillé le contenu, contribuant opportunément à la bonne lisibilité de la « feuille de route » des préfets et à une mise en œuvre harmonisée sur l’ensemble du territoire national.

Ces orientations sont au nombre de six :

– **le principe selon lequel chaque EPCI à fiscalité propre doit regrouper au moins 5 000 habitants** – ce seuil ne s’appliquant pas en zone de montagne et pouvant être abaissé par le préfet pour tenir compte des caractéristiques géographiques particulières de certains espaces. La circulaire du 27 décembre 2010 a précisé cette dernière notion en indiquant qu’elle recouvrait notamment les cas d’insularité, d’existence d’une frontière physique majeure ou de très faible densité démographique ;

– **une amélioration de la cohérence spatiale des EPCI à fiscalité propre**, au regard notamment du périmètre des unités urbaines au sens de l'INSEE, des bassins de vie et des schémas de cohérence territoriale (étant précisé, selon la circulaire du 27 décembre 2010, qu'il n'y a pas obligation à ce que ces périmètres soient automatiquement convertis en périmètres intercommunaux). La circulaire a fort opportunément appelé les préfets qui jugeraient nécessaire de s'affranchir « *des frontières administratives départementales voire régionales* » à coordonner, le plus en amont possible, leurs propositions avec les travaux menés par les préfets des départements limitrophes ;

– **l'accroissement de la solidarité financière**, notamment, précise la circulaire « *en ce qui concerne le rattachement de communes isolées à des intercommunalités* ». Et d'ajouter, contribuant à « cadrer » davantage la mission impartie aux préfets : « *il conviendra de prendre en compte de préférence les EPCI qui sont déjà à forte intégration fiscale (fiscalité professionnelle unique) et de veiller globalement à une intégration fiscale plus poussée des EPCI à fiscalité propre* » ;

– **la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes** au regard en particulier de l'objectif de suppression des double-emplois entre des EPCI ou entre ceux-ci et des syndicats mixtes. La consigne a été donnée aux préfets par le Gouvernement de veiller à ce que cette réduction soit « *très significative* ». Pour ce faire, la circulaire précise : « *il vous appartiendra d'apprécier d'une part leur activité réelle, en considérant le nombre de compétences transférées au regard de leur mise en œuvre effective, et d'autre part la cohérence de leurs périmètres en recherchant la possibilité de transférer leurs attributions à des EPCI à fiscalité propre, notamment lorsque les périmètres sont proches. Vous vous attacherez à cibler votre action sur les communes qui sont membres d'un nombre élevé de syndicats sans que cette situation apparaisse justifiée. En effet 61 % des communes sont membres de 4 syndicats ou davantage et 1 100 communes sont membres de plus de 9 syndicats. Il vous reviendra notamment, mais pas seulement, de recenser ceux d'entre eux qui n'exercent aucune activité depuis deux ans...* » ;

– **le transfert des compétences exercées par les syndicats de communes ou les syndicats mixtes à un EPCI à fiscalité propre** ;

– **la rationalisation des structures en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement, et de respect du développement durable.**

Pour suivre au mieux ces orientations, la circulaire du 27 décembre 2010 appelle les préfets à conduire « *une expertise sur la base de critères objectifs pertinents, notamment statistiques, cartographiques, géographiques*

et économiques (prise en compte des bassins de vie, des unités urbaines voire des aires urbaines, des déplacements domicile-travail...). ». Elle leur rappelle qu'ils disposent à cette fin d'accès à différentes bases de données, gérées par la DGCL, la DATAR... et qu'ils peuvent solliciter, à compter du 10 janvier 2011, les directions régionales de l'INSEE (celles-ci pouvant mettre à la disposition des préfets « *un dossier type, établi au niveau départemental, comportant des indicateurs communaux ou par EPCI, et les cartes associées, dont la liste figure en annexe, conçu pour vous permettre de dresser un état des lieux de l'intercommunalité au regard des objectifs assignés par la loi à l'élaboration du SDCI et d'alimenter la réflexion sur les périmètres pertinents* »).

B. Une démarche largement ouverte à la concertation avec les élus

Cette concertation a d'abord été voulue par le législateur lui-même, qui a notamment, à cette fin, renforcé les pouvoirs des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI). La loi de 2010 prévoit ainsi un processus de concertation officiel en trois étapes :

- une fois élaboré par le préfet, le projet de SDCI du préfet doit être transmis pour avis aux conseils municipaux et aux organes délibérants des EPCI et syndicats mixtes concernés par les propositions de modification. Ils disposent de trois mois pour se prononcer ;

- le projet est ensuite transmis à la CDCI, à laquelle sont impartis quatre mois pour se prononcer. La CDCI, à la suite d'une innovation notable de la loi de décembre 2010, dispose d'un pouvoir d'amendement sur le projet de SDCI dans lequel doivent être intégrées les propositions de modification qu'elle adopte à la majorité des deux tiers de ses membres ;

- enfin, le schéma est arrêté par décision du préfet. Il devra faire l'objet d'une révision tous les six ans, en suivant la même procédure.

Le Gouvernement a attaché une importance particulière à l'esprit de concertation avec les élus qui doit présider à l'élaboration des SDCI. La circulaire du 27 décembre 2010 en appelle ainsi aux préfets dans des termes dépourvus de toute ambiguïté : « vous conduirez ce large travail de réflexion et de concertation pour la recomposition de la carte intercommunale, en associant les élus les plus concernés (notamment les parlementaires, les membres du conseil général, l'association représentative des maires dans le département) afin de connaître leurs projets et, plus généralement, l'ensemble des interlocuteurs intéressés au débat (représentants du monde socio-économique). **Je tiens tout particulièrement à ce que cette concertation soit approfondie, car la réussite de ce volet de la réforme des collectivités territoriales suppose que les échanges avec les élus aient lieu suffisamment en amont pour que le consensus qui a globalement**

prévalu dans la discussion parlementaire sur les objectifs de la révision de la carte intercommunale se prolonge sur le terrain. »

Il convient de noter que, bien que la loi ne l'exige pas formellement, **les préfets ont eu pour consigne de mener cette concertation dès le début de leurs travaux, autrement dit avant la phase officielle et ce afin de présenter des projets de SDCI aussi consensuels que possible** : *« Vous pourrez aussi, préalablement à leur présentation à la CDCI, évoquer les perspectives du schéma à l'occasion d'une séance du comité de l'administration régionale. (...) Vous pourrez, le cas échéant, étudier, en complément du projet de schéma soumis au processus de consultation, des projets de « variantes ». Ces dernières pourraient, soit constituer des projets d'amendements au schéma que la CDCI a la faculté d'adopter à la majorité des deux-tiers de ses membres, soit vous servir ultérieurement pour proposer, faute de pouvoir mettre en œuvre l'intégralité du schéma, à la CDCI des projets alternatifs ».*

C'est d'ailleurs ce souci de concertation en amont qui explique que, dans certains départements, les projets de SDCI aient été présentés avec un léger retard par rapport au calendrier initialement envisagé. Votre Délégation n'y voit pas là matière à grief et constate d'ailleurs que cette concertation officieuse a permis de lancer sur les meilleures bases la phase dans laquelle est aujourd'hui entré le redécoupage des intercommunalités : celle de la concertation officielle.

Enfin, une circulaire du 22 avril 2011, cosignée par les ministres de l'Intérieur et des Collectivités territoriales, a ajouté une nouvelle pierre à cet édifice : rappelant aux préfets qu'ils disposeront de prérogatives exceptionnelles à compter du 1^{er} janvier 2012, elle les invite à les mettre à profit pour améliorer le projet de schéma après la date-butoir du 31 décembre 2011 lorsque la situation dans un département semblera le justifier. Ce texte insiste cependant, conformément à l'esprit de la loi, sur le caractère exceptionnel d'une telle initiative, qui doit être soumise au cabinet du ministre chargé des Collectivités territoriales et uniquement motivée par *« la situation locale et la qualité du débat en cours »* et *« dans la mesure où (un délai supplémentaire) permettrait de dégager une plus large majorité autour du projet de schéma sans compromettre le succès de la démarche »*.

II. Le dépôt des projets de SDCI a néanmoins suscité quelques inquiétudes que l'écoute et la concertation devraient largement apaiser

A. Des facteurs de tension...

Malgré l'esprit de concertation qui a présidé à leur élaboration, les projets de SDCI ont donné lieu à des manifestations d'inquiétude,

voire à certaines critiques. Ces facteurs de tension sont essentiellement de trois ordres :

1^{er} facteur de tension : la peur de l'inconnu

Cette peur de l'inconnu peut porter sur les conséquences **politiques** que des fusions d'EPCI pourraient avoir. L'exemple peut ainsi être donné de la crainte, dans certains territoires, de devoir reconsidérer la composition du bureau de l'EPCI et de remettre ainsi en cause un équilibre subtil difficilement obtenu.

La peur de l'inconnu peut aussi être d'ordre **managérial** : la réduction annoncée du nombre d'EPCI a d'abord fait réagir les organisations syndicales, qui y ont vu comme corollaire la suppression de nombreux services communaux et intercommunaux. Ces inquiétudes sont désormais relayées par de nombreux élus ce qui, dans certains départements, peut aggraver les tensions.

2^e facteur de tension : la peur de la « mésunion »

Il s'agit là des réticences que certaines communes ou EPCI peuvent éprouver face à la perspective d'un « mariage » avec telle commune ou tel EPCI : la crainte d'être associé à une commune qui a toujours désiré faire cavalier seul ; dans des EPCI comprenant une très grande ville, une certaine appréhension quant à l'équilibre des relations qui pourront s'instaurer avec la commune centre ; la peur du « fossé de vie », autrement dit l'idée de n'avoir aucun point commun avec d'autres communes et donc de ne pouvoir construire une véritable communauté de projet...

3^e facteur de tension : la peur du gigantisme

Les projets de SDCI prévoient assez peu de créations d'intercommunalités de grande taille.

Président d'une communauté qui dépasse largement la centaine de communes, et dont il a la faiblesse de penser qu'elle fonctionne plutôt bien, votre rapporteur n'est pas de ceux qu'inquiètent de telles perspectives.

Néanmoins, le fait est là : les quelques propositions tendant à créer de grandes intercommunalités suscitent parfois des inquiétudes. Les arguments des élus réticents face aux EPCI « grand format » se placent sur deux terrains principaux pour faire valoir leurs objections :

– **le terrain de la gouvernance**, au sens où, selon eux, il serait difficile de faire fonctionner efficacement un conseil à partir d'un certain nombre de membres. Cette considération ne semble cependant pas dirimante,

puisque, comme pour toute assemblée, le travail au sein des conseils communautaires peut parfaitement s'organiser autour de celui de commissions constituées en leur sein ;

– **l'impératif de proximité** : les très grandes intercommunalités ont d'abord pour objet de conduire des politiques structurantes (logement, développement économique...) et ne sont que très rarement chargées de compétences de proximité (compétence scolaire, par exemple). Les élus réticents face à la perspective d'intercommunalités grand format redoutent donc que les communes membres de celles-ci se retrouvent contraintes d'assumer elles-mêmes lesdites compétences, ce qui constituerait un recul de la mutualisation aux antipodes de l'esprit de la réforme de 2010. Il pourrait cependant y être répondu par des « coopérations renforcées » entre des communes de ces grandes intercommunalités sous la forme de syndicats (SIVOM ou SIVU).

B. ... que la nouvelle phase dans laquelle est entrée la préparation des SDCI devrait contribuer à dissiper

Nonobstant les facteurs de tension ci-dessus présentés (et d'ailleurs non exhaustifs), les témoignages recueillis par votre Délégation invitent plutôt à l'optimisme sur l'acceptation par les élus locaux des SDCI dans leurs versions définitives.

Si, bien entendu, l'unanimité relève du domaine de la chimère, trois éléments conduisent à cette conclusion positive :

1. Malgré les critiques qui ont été émises, les projets de SDCI sont globalement bien accueillis par les responsables locaux

Certes, comme l'a souligné notre collègue Jacqueline GOURAULT, il est difficile de donner une opinion nationale globale sur ces projets, tant les situations sont diverses. Cela l'est d'ailleurs d'autant plus pour l'AMF que celle-ci n'a pas, à ce jour, dressé un panorama exhaustif des difficultés rencontrées : pour cela, rendez-vous est pris pour le 28 juin avec les présidents des associations départementales de maires et les rapporteurs de CDCI. Dans cette perspective, Mme GOURAULT s'est livrée à une appréciation forcément prudente et que l'on peut qualifier de nuancée. C'est ainsi, notamment, qu'elle a jugé que les fusions d'EPCI étaient « *le plus souvent justifiées* » mais posaient certaines questions : l'avenir du personnel, la reprise de certaines compétences, les effets sur les dotations de péréquation... Elle s'est néanmoins déclarée tout à fait optimiste.

Cet optimisme a été également exprimé par notre collègue Dominique BRAYE au nom de l'AdCF. Celle-ci avait, dès le 12 mai, salué le « *souci de pragmatisme et de dialogue* » ayant présidé à l'élaboration des projets de

SDCI. Elle avait également relativisé certains facteurs de tension tels que la peur du gigantisme, soulignant que de très grandes communautés n'étaient proposées que dans « *des cas très rares* ». Par la voix de M. Dominique BRAYE, elle souligne aujourd'hui de nouveau l'« *effort réel de concertation préalable par les préfets* » et délivre un satisfecit sur plusieurs points : l'attachement des préfets à limiter les démembrements des communautés existantes ; le travail, globalement de grande qualité, conduit sur les syndicats intercommunaux...

Pour autant, l'AdCF met, elle aussi, le doigt sur des difficultés (dont certaines sont aussi soulignées par l'AMF), par exemple sur la difficulté à disposer de simulations fiables sur les conséquences financières de la recomposition des périmètres ou sur certains « *contre-exemples* » locaux : quelques projets d'intercommunalités « grand format » (Nord, Lot, Pas-de-Calais...) « *négligeant parfois le caractère opérationnel et « gouvernable* » » ; des divergences, forcément très problématiques, entre les projets des préfets concernés dans le cas de certains EPCI interdépartementaux (Vaucluse/Bouches-du-Rhône pour le sud Luberon)...

2. Les pouvoirs publics ont clairement fait la preuve de leur volonté de prendre en considération les inquiétudes émises par les élus locaux

C'est ainsi, par exemple, que le ministre chargé des relations avec les collectivités territoriales s'est engagé devant le Sénat, le 7 juin dernier, à régler, dans le cadre du projet de loi sur le renforcement de la démocratie locale (dit n° 61), sans doute à l'automne prochain, la question, soulevée notamment par l'AMF et l'AdCF, de l'application immédiate des nouvelles règles relatives aux bureaux des EPCI.

De même, la question des implications des fusions d'EPCI sur les dotations de l'État n'a pas échappé au Gouvernement ; une initiative a par exemple déjà été annoncée pour régler le problème de l'effet de seuil de population au niveau de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR).

Ces exemples traduisent un état d'esprit coopératif et constructif, un souci de recherche du consensus. Les discussions tenues au sein de votre Délégation seront en outre, évidemment, portées à la connaissance du Gouvernement qui pourra ainsi examiner (avec un œil que l'on peut supposer bienveillant) les problèmes soulevés, les craintes émises et certaines requêtes : souhaits de simulations sur les conséquences financières des redécoupages, avancement de deux ans (2015 plutôt que 2017) de la clause de revoyure pour actualiser les SDCI... A cette fin, les principaux points mis en avant par les sénateurs lors de la réunion de votre Délégation font l'objet de conclusions

spécifiques de vos trois rapporteurs (cf. ci-après : « *Les conclusions de votre Délégation* »).

3. Les projets des préfets peuvent encore, dans chaque département, donner lieu à correction

D'abord, comme on l'a rappelé, les CDCI disposent d'un pouvoir d'amendement, dont l'exercice suppose cependant de réunir la majorité des deux tiers (ce qui, selon l'AdCF, correspond à des capacités « *extrêmement inégales* » selon les départements).

Par ailleurs, comme l'a souligné M. le ministre chargé des Collectivités territoriales, notamment devant le Sénat le 7 juin 2011, les projets de SDCI ont « *pour vocation de servir de base à la discussion* ». Il a été demandé aux préfets de ne pas s'« *arc-bouter* » sur leurs propositions et de prendre en compte autant que possible les résultats de la concertation.

Au final, c'est à une vision prospective et au bon sens de chacun qu'il est fait appel et en lequel votre Délégation pense pouvoir croire.

LE POINT DE VUE DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE

Communication de Mme Jacqueline GOURAULT

Il est difficile de donner une opinion nationale globale sur les schémas tant les situations sont diverses.

Dans certains départements comme l'Aude on passe de 29 à 10 communautés ou le Nord de 48 à 18, dans d'autres les modifications sont minimales : Calvados, de 29 à 27, Cantal de 19 à 17, et rien dans le Finistère, et même une communauté de plus dans le Loiret !

Même observation concernant les syndicats où, dans l'Oise, il est prévu 185 dissolutions et dans la Sarthe 115.

Plusieurs éléments ont pesé dans l'élaboration de ces schémas : la réticence de nombreux préfets à raisonner au-delà des limites départementales, l'influence de certains présidents de conseils généraux pour maintenir l'intercommunalité dans des limites cantonales ou dessiner ce qu'ils espèrent être la future carte des nouveaux cantons, le poids des grands élus dans certains départements (accentué par la concomitance avec les élections sénatoriales).

Alors que les schémas ne doivent concerner que les périmètres, un certain nombre de schémas contiennent des éléments relatifs aux compétences des syndicats (par exemple, réduction de la compétence eau et assainissement d'un syndicat à la seule compétence eau et transfert de la compétence assainissement à la communauté).

On note dans certains départements la proposition de constitution de très grandes communautés (plus de 70 communes). Ces périmètres très étendus risquent de nuire à l'intégration des compétences comme à la mutualisation des services et ne seront pas forcément source d'économies. Comment, en effet, réaliser un équipement culturel ou sportif communautaire central lorsque les communes sont éloignées de plusieurs dizaines de kilomètres ? Comment prévoir un service technique mutualisé ?...

Les propositions de fusions d'EPCI à fiscalité propre, si elles sont le plus souvent justifiées, posent malgré tout un certain nombre de questions : reprise de certaines compétences, comme le scolaire, devenir du personnel, et notamment du personnel d'encadrement... A cela s'ajoute l'application

immédiate des nouvelles règles concernant le nombre de vice-présidents qui, si la disposition n'est pas modifiée par voie législative, constitue un réel frein à l'accord des élus.

Les retraits de certaines communes de communautés existantes posent également la question de leurs incidences patrimoniales, conséquences qu'il faudra que l'Etat évalue, de même que des problématiques de répartition des personnels.

La réduction du nombre de syndicats risque également d'entraîner une reprise par les communes de certaines compétences sans qu'elles soient transférées aux communautés. La question est particulièrement sensible concernant le scolaire, avec en outre les conséquences qu'aura, à partir de 2013, la non-éligibilité des syndicats à la DETR.

Du point de vue financier, il est très difficile, en cas de modification de périmètres, de faire quelque simulation que ce soit aujourd'hui, même en termes de fiscalité, car il manque de nombreux éléments (bases CFE 2011, répartition CVAE, IFER... commune par commune).

Par ailleurs, l'AMF s'inquiète des conséquences qu'aura la nouvelle carte intercommunale à partir de 2013 sur les dotations de péréquation (DSU et DSR) et sur la dotation forfaitaire des communes.

La DGF nécessaire aux communautés va, en effet, devoir être considérablement augmentée, du fait de la création de 25 à 30 nouvelles communautés d'agglomération, de, sans doute, 2 communautés urbaines, de l'extension du périmètre de nombreuses agglomérations et de l'intégration de toutes les communes dans une communauté.

L'AMF réunit l'ensemble des présidents d'associations départementales de maires et des rapporteurs de CDCI le 28 juin pour établir un panorama exhaustif des difficultés rencontrées.

LE POINT DE VUE DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE

Communication de M. Dominique BRAYE

L'AdCF a pris connaissance de la quasi-totalité des projets de schémas départementaux de la coopération intercommunale (SDCI) présentés par les préfets devant les CDCI entre fin avril et fin mai. Une première analyse synthétique des documents a été présentée et débattue par son conseil d'administration le 12 mai. Une journée nationale de l'AdCF est consacrée à ce sujet mercredi 22 juin pour éclairer la phase de délibération des communes et communautés et préparer la phase ultérieure d'examen et d'amendement par les CDCI des propositions de l'Etat.

Sur l'ensemble des projets de SDCI (près de 90) analysés par l'AdCF, la tendance générale constatée est celle d'un degré d'ambition assez marqué des préfets pour achever la carte de l'intercommunalité mais, surtout, pour en rationaliser les contours et réduire le nombre de syndicats techniques. L'AdCF recense plusieurs centaines de suggestions de fusions de communautés qui conduiraient à un taux de réduction d'environ 35 % du nombre de communautés. Il serait de 32 % pour le nombre de syndicats mais il convient de noter des différences d'écriture des documents à ce sujet ; certaines suppressions, fusions ou absorptions de syndicats étant présentées comme optionnelles ou laissées à l'appréciation des élus concernés.

Dans son document d'analyse, l'AdCF a constaté néanmoins la très forte hétérogénéité des documents initiaux des préfets tant sur le plan formel que propositionnel.

Sur le plan formel, certains projets s'en tiennent à quelques pages (cf. Calvados, Lozère...), là ou d'autres constituent des documents très substantiels (Cf. Nord, Isère...) accompagnés de nombreux documents cartographiques et annexes. De nombreux projets de SDCI s'efforcent, dans l'esprit de la loi, de proposer une analyse fine des périmètres intercommunaux au regard des bassins de vie, des critères de solidarité fiscale et financière, de l'exercice des compétences... Quelques projets sont en revanche très pauvres en termes de diagnostic et proposent des évolutions qui peuvent sembler insuffisamment justifiées. Plusieurs documents semblent s'en tenir à l'objectif d'achèvement de la carte et de franchissement du seuil des 5 000 habitants par les communautés, négligeant l'effort de cohérence recherché avec les bassins de vie.

Sur le plan propositionnel, l'AdCF a constaté plusieurs tendances dominantes qui, naturellement, connaissent des contre-exemples :

- les préfets ont veillé dans la plupart des cas à limiter les hypothèses de « démembrement » de communautés existantes pour privilégier des rapprochements respectant l'intégrité des communautés initiales,
- les propositions de périmètres inter-départementaux sont relativement rares et, dans quelques cas, donnent lieu à des divergences entre projets de SDCI (cf. Vaucluse/Bouches-du-Rhône sur le devenir du Sud-Luberon),
- un travail de qualité a été en général conduit sur l'activité des syndicats intercommunaux et l'identification des grandes familles pouvant connaître des rationalisations (production d'eau, scolaire, syndicats primaires d'électrification quand ils demeurent...),
- les propositions de constituer des très grandes communautés (60 communes et plus), à l'échelle des pays ou des SCOT, sont plutôt rares même si plusieurs projets de SDCI vont dans ce sens (Nord, Pas-de-Calais, Lot...) en négligeant parfois le caractère opérationnel et « gouvernable »,

plus d'une vingtaine de créations de communautés d'agglomération supplémentaires est envisagée à travers l'extension des communautés existantes mais également la disposition relative aux chefs-lieux de département (ex. : Digne, Lons-le-Saunier...),

- les périmètres des grandes communautés urbaines et d'agglomération sont fréquemment marqués par le choix du statu quo (ou d'évolutions à la marge) ; les extensions importantes concernant plutôt des petites ou moyennes agglomérations (cf. Roanne, Blois, Brive, Carcassonne...). Parmi les grandes agglomérations dont est programmée l'extension, l'AdCF a néanmoins recensé les cas de Bordeaux, Toulon, Nice...
- Seulement trois hypothèses de métropoles sont évoquées dans les projets de SDCI (Nice, Bordeaux, Strasbourg...) mais les projets de SDCI font référence à plusieurs projets de pôles métropolitains envisagés par les communautés.

En ce qui concerne la concertation menée en amont avec les élus mais également les réactions suscitées par les projets préfectoraux, l'AdCF constate là aussi une assez forte hétérogénéité. Il reste que de nombreux adhérents de l'AdCF font état d'un effort réel de concertation préalable par les préfets. Les

documents analysés mentionnent souvent les nombreuses réunions tenues, parfois à l'échelle des arrondissements, et font même parfois état directement des positions exprimées par les élus sur certaines options de rattachement de communes ou fusions de communautés.

Dans quelques départements, les élus ont considéré la concertation insuffisante voire inexistante et le travail de l'Etat réalisé de manière trop unilatérale, ou en liaison avec les seuls « grands élus » du département. Ces départements sont ceux au sein desquels la présentation du document devant la CDCI a été la plus mouvementée.

Plusieurs questions récurrentes sont aujourd'hui posées par les élus :

- le périmètre des sujets sur lesquels il leur est demandé de délibérer dans le délai de trois mois (ensemble du SDCI ou sujets les concernant directement),

- la difficulté à disposer de simulations financières fiables sur les incidences des recompositions de périmètres,

- la date d'entrée en vigueur des nouvelles règles de plafonnement de la taille du conseil communautaire et du nombre de vice-présidents,

- les conditions d'exercice des pouvoirs renforcés des préfets en 2012 puis en 2013 (notamment pour imposer une fusion dont les élus ne voudraient pas).

L'AdCF constate que les capacités des CDCI à réunir les deux tiers de leurs membres sur des projets alternatifs à ceux proposés par les préfets seront extrêmement inégales. Il n'est pas exclu que les CDCI parviennent dans certains cas à refuser l'adoption du projet de SDCI présenté par le préfet (règle de majorité simple) sans être en mesure pour autant de présenter un document alternatif. Il faudra par conséquent analyser avec une acuité particulière les situations départementales dans lesquelles les préfets auront à prendre des initiatives en dehors de tout schéma.

De manière générale, **le conseil d'administration de l'AdCF a souhaité que soit donnée une réelle ambition au SDCI pour tendre vers des communautés cohérentes avec les bassins de vie et capables de porter un véritable projet de développement. Cette ambition doit néanmoins être conjuguée avec le principe de réalité qui milite pour que les fusions de communautés reposent sur une adhésion locale forte et un effort de conviction.** Compte tenu de la nécessité d'assurer le bon fonctionnement ultérieur de la communauté (redéfinition des statuts, réorganisations administratives, élaboration d'un projet de territoire, harmonisation fiscale...),

il est peu envisageable de programmer des fusions qui ne reposeraient sur aucune volonté locale. Par ailleurs, il convient d'être conscients que certains projets de fusion, notamment les plus complexes, prendront du temps compte tenu de la forte hétérogénéité des compétences exercées par les communautés concernées et de leurs modalités d'organisation administrative. **Un effort de convergence préalable sera parfois nécessaire.** Certains projets de SDCI ont à cet égard le mérite de vérifier la faisabilité de leurs propositions (analyse comparée des compétences et des potentiels financiers) pour en définir un calendrier de mise en œuvre réaliste.

L'AdCF a donc souhaité que soient clairement distingués les objectifs à poursuivre et mettre en œuvre dans les temps courts (d'ici 2013), des objectifs de moyen terme qui peuvent faire consensus sur le fond mais qui nécessiteront un temps de préparation incompressible. Les incertitudes suscitées par la réforme de la fiscalité locale contribuent à susciter cette **demande d'une mise en œuvre en deux temps.**

Au demeurant, l'AdCF considère que les évolutions de la carte intercommunale seront progressivement de plus en plus difficiles à assurer, compte tenu des évolutions de la fiscalité communautaire mais également du renforcement des projets et compétences intercommunaux. **Elle souhaite par conséquent que soit avancée la « clause de revoyure »** prévue par la loi RCT du 16 décembre 2010. Prévue tous les six ans, cette « revoyure » devrait être plutôt programmée dans la première partie du mandat prochain (actualisation du SDCI en 2015 et pouvoirs renforcés des préfets en 2016, plutôt que 2017 et 2018).

LES CONCLUSIONS DE VOTRE DÉLÉGATION

La phase de préparation des projets de SDCI par les préfets s'achève dans un climat qui, d'une manière générale, et sans négliger certaines difficultés plus ou moins prégnantes selon les départements, invite plutôt à l'optimisme.

Néanmoins, l'essai, pour être transformé (et pour que la saine entreprise d'achèvement et de rationalisation de la carte intercommunale soit pleinement réussie), suppose certains préalables :

1. Des simulations précises et rapidement disponibles sur les conséquences des projets de SDCI, notamment en cas de fusion d'EPCI à systèmes fiscaux différents, tant en ce qui concerne leurs implications financières et fiscales qu'au regard de leurs effets sur les dotations de l'État

Votre Délégation est parfaitement consciente des difficultés d'un tel exercice, dans un contexte de profonde modification du cadre législatif. Il ne lui semble cependant pas impossible et s'avère en tout état de cause indispensable : l'esprit de coopération avec les élus locaux, correspondant au vœu clairement exprimé du législateur et relayé par le Gouvernement, serait évidemment vidé de sa substance si les principaux intéressés devaient émettre des avis « à l'aveuglette » qui auraient, dans le futur, des effets négatifs qui n'auraient pas été envisagés au moment de la fusion.

2. Un assouplissement des règles de création de syndicats de communes pour éviter, tout particulièrement dans les grandes intercommunalités envisagées, un alignement par le bas des compétences mutualisées

Le risque a été souligné de voir, en cas de fusion d'EPCI, les compétences de la nouvelle intercommunalité se limiter au plus petit commun dénominateur des compétences qui avaient été transférées aux intercommunalités appelées à fusionner ; il en résulterait alors la possibilité d'une remise en cause de certaines compétences optionnelles et de nombreuses compétences optionnelles (puisque'il sera exceptionnel que celles-ci soient les mêmes dans tous les EPCI fusionnés).

C'est ainsi que l'on imagine mal que de très grands EPCI prennent en charge, par exemple, la compétence scolaire ; sauf à trouver une solution de substitution, cette compétence retournerait alors aux communes membres. Il y aurait donc un véritable recul de la mutualisation en totale opposition avec l'esprit de la réforme de 2010.

La solution peut résider dans une « coopération renforcée » entre certaines communes au sein de la nouvelle intercommunalité sous la forme de syndicats de communes.

3. Une clause de revoyure sur les SDCI impérative pour l'année 2015

La loi de décembre 2010 exige une révision des SDCI « *au moins tous les six ans* ». Elle n'interdit donc pas formellement de réviser en 2014 ou 2015 des schémas adoptés en 2011. Mais elle ne l'impose pas non plus, si bien que, à l'heure où ils en débattront, les élus locaux n'auront pas l'assurance de pouvoir « rectifier le tir » avant 2017.

La perspective d'un rendez-vous plus précoce semble pourtant de nature à apaiser les esprits et à rassurer les élus réticents face à « la peur de l'inconnu ».

Telles est la raison pour laquelle il est souhaitable de prévoir dès aujourd'hui une clause de rendez-vous impérative en 2015 (qui donnerait donc une année entière, et même un peu plus, aux élus de 2014).

4. Le report à 2014 de l'application des nouvelles règles relatives à la gouvernance des EPCI

Il est impératif de lever la grave inquiétude née, chez beaucoup de responsables locaux, de la perspective de voir s'appliquer dès la création de nouveaux EPCI, autrement dit dès la mise en œuvre des SDCI, les nouvelles règles de plafonnement de la taille des conseils communautaires et du nombre de vice-présidents.

Le ministre chargé des relations avec les collectivités territoriales a pris sur ce point, notamment devant le Sénat, des engagements clairs auxquels il conviendra donner corps dans le cadre du projet de loi n° 61.

Claude BELOT

Jacqueline GOURAULT

Dominique BRAYE

ANNEXE

Compte rendu de la réunion de la délégation du 21 juin 2011

La délégation procède à un débat sur l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale.

M. Claude Belot, président. – Mes cher(e)s collègues, comme vous le savez, les préfets ont remis leurs projets schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), première étape vers l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale prévus par la loi du 16 décembre 2010. Ces projets sont désormais soumis aux élus : les conseils municipaux et les organes délibérants des EPCI et syndicats mixtes ont trois mois pour rendre un avis ; chaque projet sera ensuite officiellement présenté à la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), qui pourra l'amender à la majorité des deux tiers.

Le Sénat, et tout particulièrement sa délégation aux collectivités territoriales, a le devoir de relayer, au niveau national, les réactions (interrogations, attentes, craintes, points de satisfaction...) avec lesquelles les élus locaux accueillent, dans les différents départements, les propositions du représentant de l'État.

C'est la raison pour laquelle j'ai souhaité que chacun d'entre nous, quelle que soit son appartenance politique, apporte son témoignage sur la manière dont il ressent les choses, en particulier dans son département.

Pour enrichir nos échanges, j'ai souhaité que les associations représentant les maires et les intercommunalités, elles aussi pluralistes, nous fassent part de leurs points de vue. Notre délégation ayant la chance de compter en son sein des membres très actifs de ces associations, j'ai demandé à deux d'entre eux de se faire, en quelque sorte, leurs porte-parole : Mme Jacqueline Gourault s'exprimera au nom de l'Association des maires de France (AMF) et M. Dominique Braye au nom de l'Assemblée des communautés de France (AdCF).

Notre réunion donnera lieu à une conclusion de nos travaux, que j'aurai l'honneur de faire, en présence du président du Sénat qui a émis le vœu d'y assister, marquant ainsi tout l'intérêt qu'il porte à l'avenir de l'intercommunalité.

Je vous propose que ces travaux soient synthétisés dans un rapport d'information de notre délégation, cosigné par Mme Gourault, M. Braye et moi-même.

Personnellement, j'ai le sentiment que globalement, je dis bien globalement, la préparation des SDCI se passe plutôt bien. C'est en tout cas ce que je déduis de la situation dans mon propre département, des conversations que j'ai eues avec nombre de sénateurs et de mes lectures sur le sujet, qu'elles proviennent d'articles de presse, de commentaires des associations ou de courriers qui m'ont été adressés.

Bien entendu, c'était inévitable, des craintes ou des critiques ont été émises au lendemain de la présentation officielle des projets de SDCI. Ces facteurs de tension sont multiples et divers. Je citerai par exemple la peur de certains élus d'être intégrés dans une communauté de très grande taille (comprenant 60, 70 ou même davantage de communes). C'est une peur réelle, même si les projets de SDCI prévoient assez peu de créations d'intercommunalités de ce genre ; elle s'appuie notamment sur la crainte d'un alignement des compétences « par le bas », dans la mesure où une très grande communauté ne peut pas forcément prendre en charge certaines compétences, telles que le scolaire. Président d'une communauté qui dépasse largement la centaine de communes, et dont j'ai la faiblesse de penser qu'elle fonctionne plutôt bien, je ne suis pas de ceux qu'inquiètent les perspectives d'intercommunalités grand format.

D'autres facteurs de tension sont perceptibles : les inquiétudes sur la gouvernance des nouveaux EPCI, les interrogations sur les conséquences sur les personnels de services qui seraient mutualisés... Je ne veux cependant ni monopoliser la parole, ni trop déflorer le sujet et je cède donc immédiatement la parole à Jacqueline Gourault pour recueillir de sa part le sentiment de l'AMF sur les projets de CDCI.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. – Je suis aujourd'hui accompagnée par Dominique Brachet, responsable de la mission intercommunalité à l'AMF.

Je voudrais commencer par une réflexion d'ordre général, qui vient en prolongation du rapport que j'ai rédigé avec Didier Guillaume sur le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales : j'ai eu beau l'avoir demandé avec insistance, en invoquant d'abord mes responsabilités à l'AMF puis ma fonction de rapporteur, nous ne sommes pas arrivés à avoir d'informations statistiques de la part de la DGCL (direction générale des collectivités locales) pour nous éclairer sur la manière dont les choses se passent. Je m'étonne de ce refus, que je déplore, de transmettre à des parlementaires ou à des associations d'élus des informations qui ne sont pas secrètes, et qui existent : je parle en effet ici simplement des estimations chiffrées qui ont été faites.

Cette remarque étant faite, j'en viens au point de vue de l'AMF sur la préparation des SDCI.

Nous avons diligenté une enquête à laquelle ont répondu de manière complète 64 associations départementales. Il en résulte que, dans les territoires concernés, le nombre d'EPCI passerait, selon les différents projets, de 1 855 à 1 182, soit une réduction d'environ 36 %.

Mais il ressort avant tout de cette enquête qu'il est difficile de donner une opinion nationale globale sur les schémas tant les situations sont diverses.

Dans certains départements comme l'Aude, on passe de 29 à 10 communautés ou, dans le Nord, de 48 à 18. Dans d'autres, les modifications sont minimales : dans le Calvados, on passe de 29 à 27, dans le Cantal de 19 à 17, rien dans le Finistère, et même une communauté de plus dans le Loiret ! Même observation concernant les syndicats où, dans l'Oise, il est prévu 185 dissolutions et dans la Sarthe 115.

Plusieurs éléments ont pesé dans l'élaboration de ces schémas : l'inégale capacité d'écoute des préfets, l'influence de certains présidents de conseils généraux pour maintenir l'intercommunalité dans des limites cantonales ou dessiner ce qu'ils espèrent être la future carte des nouveaux cantons, le poids des grands élus dans certains départements (accentué par la concomitance avec les élections sénatoriales), dont les comportements peuvent entrer en contradiction avec le vif soutien exprimé lors de l'adoption de la loi.

Je voudrais également préciser que le délai est très court. Beaucoup de communes ont compris que l'intercommunalité était la manière de préserver l'existence des mairies et des communes, et elles ont un rôle moteur en ce sens. Mais elles dénoncent le manque de temps alloué pour mener les évaluations financières et fiscales et prendre les décisions adéquates. Si les bassins de vie se matérialisent assez facilement, les conséquences induites en matière financière, de personnels et de compétences sont très difficiles à évaluer avant la fin de l'année. Cette critique n'est pas généralisée, mais elle existe, notamment au sein des communes rurales.

Du point de vue financier, il est très difficile, en cas de modification de périmètre, de faire quelque simulation que ce soit aujourd'hui, même en termes de fiscalité, car il manque de nombreux éléments (les bases CFE 2011, la répartition CVAE, IFR... commune par commune).

On note, dans certains départements, la proposition de constitution de très grandes communautés (plus de 70 communes). Ces périmètres très étendus risquent de nuire à l'intégration des compétences comme à la mutualisation des services et ne seront pas forcément source d'économies. Comment, en effet, réaliser un équipement culturel ou sportif communautaire central lorsque les

communes sont éloignées de plusieurs dizaines de kilomètres ? Comment prévoir un service technique mutualisé ?...

Les propositions de fusions d'EPCI à fiscalité propre, si elles sont le plus souvent justifiées, posent malgré tout un certain nombre de questions : reprise de certaines compétences, comme le scolaire, qui constitue une vive préoccupation pour les élus ; devenir du personnel, et notamment du personnel d'encadrement... A cela s'ajoute l'application immédiate des nouvelles règles concernant le nombre de vice-présidents qui, si la disposition n'est pas modifiée par voie législative, constitue un réel frein à l'accord des élus. Nous voudrions particulièrement insister sur ce dernier point.

Je laisse la parole à Mme Dominique Brachet pour qu'elle évoque la question des syndicats.

Mme Dominique Brachet, directrice de l'intercommunalité à l'Association des maires de France . – Alors que les schémas ne devraient concerner que les périmètres, un certain nombre de schémas contiennent des éléments relatifs aux compétences des syndicats. On constate par exemple qu'il est, à tel endroit, prévu de ramener la compétence eau et assainissement d'un syndicat à la seule compétence eau et de transférer le volet assainissement à la communauté.

Par ailleurs, la réduction du nombre de syndicats risque d'entraîner une reprise par les communes de certaines compétences sans qu'elles soient transférées aux communautés. La question est particulièrement sensible concernant le scolaire, avec en outre les conséquences qu'aura, à partir de 2013, la non-éligibilité des syndicats à la DETR.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. – Les retraits de certaines communes de communautés existantes posent également la question de leurs incidences patrimoniales, conséquences qu'il faudra que l'État évalue, de même que des problématiques de répartition des personnels.

Par ailleurs, l'AMF s'inquiète des conséquences qu'aura la nouvelle carte intercommunale à partir de 2013 sur les dotations de péréquation (DSU et DSR) et sur la dotation forfaitaire des communes. La DGF nécessaire aux communautés va, en effet, devoir être considérablement augmentée, du fait de plusieurs facteurs : la création de 25 à 30 nouvelles communautés d'agglomération et de, sans doute, deux communautés urbaines, l'extension du périmètre de nombreuses agglomérations, l'intégration de toutes les communes dans une communauté.

Je tiens enfin à signaler que l'AMF réunira, le 28 juin, l'ensemble des présidents d'associations départementales de maires et des rapporteurs pour établir un panorama exhaustif des difficultés rencontrées.

M. Dominique Braye (Assemblée des communautés de France – AdCF). – Il y a longtemps que les membres de l'AdCF savent qu'il n'y a absolument pas antinomie entre communes et intercommunalité. L'intercommunalité est seulement le prolongement de la commune et l'intercommunalité est une chance pour des petites communes afin qu'elles puissent continuer, demain, à apporter des services de qualité à leurs administrés.

Je partage complètement les propos exprimés par Jacqueline Gourault. L'AMF et l'AdCF font donc un même état des lieux.

L'AdCF a pris connaissance de la quasi-totalité des projets de schémas départementaux de la coopération intercommunale (SDCI) présentés par les préfets devant les CDCI entre fin avril et fin mai. Une première analyse synthétique des documents a été présentée et débattue par son conseil d'administration le 12 mai. Une journée nationale de l'AdCF sera consacrée à ce sujet demain, mercredi 22 juin, devant 200 présidents d'EPCI, pour éclairer la phase de délibération des communes et communautés et préparer la phase ultérieure d'examen et d'amendement par les CDCI des propositions de l'État.

Sur l'ensemble des projets de SDCI (près de 90) analysés par l'AdCF, la tendance générale constatée est celle d'un degré d'ambition assez marqué des préfets pour achever la carte de l'intercommunalité mais, surtout, pour en rationaliser les contours et réduire le nombre de syndicats techniques. L'AdCF recense plusieurs centaines de suggestions de fusions de communautés qui conduiraient, comme l'a rappelé Jacqueline Gourault, à un taux de réduction d'environ 35 % du nombre de communautés, sans compter les départements où les communautés vont augmenter, comme dans le Loiret, mais aussi dans mon département des Yvelines. En effet, nous étions les plus mauvais élèves de la France métropolitaine, puisque nous avons 115 communes isolées sur 262 communes, soit un taux de 45 %.

Au niveau national, la réduction du nombre de syndicats serait de 32 %, mais il convient de noter des différences d'écriture des documents à ce sujet : certaines suppressions, fusions ou absorptions de syndicats sont en effet présentées comme optionnelles ou laissées à l'appréciation des élus concernés.

Dans son document d'analyse, l'AdCF a constaté néanmoins une très forte hétérogénéité des documents initiaux des préfets, tant sur le plan formel que propositionnel.

Sur le plan formel, certains projets s'en tiennent à quelques pages (Calvados, Lozère...), là où d'autres constituent des documents très substantiels (Nord, Isère...) accompagnés de nombreux documents cartographiques et annexes. De nombreux projets de SDCI s'efforcent, dans l'esprit de la loi, de proposer une analyse fine des périmètres intercommunaux au regard des bassins de vie, des critères de solidarité fiscale et financière, de l'exercice des

compétences... Quelques projets sont en revanche très pauvres en termes de diagnostic et proposent des évolutions qui peuvent sembler insuffisamment justifiées. Plusieurs documents semblent s'en tenir à l'objectif d'achèvement de la carte et de franchissement du seuil des 5 000 habitants par les communautés, négligeant l'effort de cohérence recherché avec les bassins de vie.

Sur le plan propositionnel, l'AdCF a constaté plusieurs tendances dominantes qui, naturellement, connaissent des contre-exemples :

- les préfets ont veillé, dans la plupart des cas, à limiter les hypothèses de « démembrement » de communautés existantes pour privilégier des rapprochements respectant l'intégrité des communautés initiales ;

- les propositions de périmètres interdépartementaux sont relativement rares et, dans quelques cas, donnent lieu à des divergences entre projets de SDCI et à des discussions intenses (cf. Vaucluse/Bouches-du-Rhône sur le devenir du Sud-Luberon) ;

- un travail de qualité a été, en général, conduit sur l'activité des syndicats intercommunaux et l'identification des grandes familles pouvant connaître des rationalisations (production d'eau, scolaire, syndicats primaires d'électrification quand ils demeurent...). A l'AdCF, on constate que les très grosses intercommunalités, en charge des politiques structurantes, du logement, du développement économique..., ont généralement très peu tendance à s'immiscer dans des compétences considérées comme essentiellement communales, à l'inverse des petites intercommunalités qui se rabattent essentiellement sur la mutualisation ;

- les propositions de constituer de très grandes communautés (60 communes et plus), à l'échelle des pays ou des SCOT, sont plutôt rares même si plusieurs projets de SDCI vont dans ce sens (Nord, Pas-de-Calais, Lot...) en négligeant parfois le caractère opérationnel et « gouvernable » ;

- plus d'une vingtaine de créations de communautés d'agglomération supplémentaires est envisagée à travers l'extension des communautés existantes mais également la disposition relative aux chefs-lieux de département (Digne, Lons-le-Saunier...)

- les périmètres des grandes communautés urbaines et d'agglomération sont fréquemment marqués par le choix du statu quo (ou d'évolutions à la marge) ; les extensions importantes concernant plutôt des petites ou moyennes agglomérations (Roanne, Blois, Brive, Carcassonne...). Parmi les grandes agglomérations dont est programmée l'extension, l'AdCF a néanmoins recensé les cas de Bordeaux, Toulon, Nice... ;

– seulement trois hypothèses de métropoles sont évoquées (Nice, Bordeaux, Strasbourg...) mais les projets de SDCI font référence à plusieurs projets de pôles métropolitains envisagés par les communautés.

En ce qui concerne la concertation menée en amont avec les élus, mais également les réactions suscitées par les projets préfectoraux, l'AdCF constate là aussi une assez forte hétérogénéité. Il reste que de nombreux adhérents de l'AdCF font état d'un effort réel de concertation préalable par les préfets. Les documents analysés mentionnent souvent les nombreuses réunions tenues, parfois à l'échelle des arrondissements, et font même parfois état directement des positions exprimées par les élus sur certaines options de rattachement de communes ou fusions de communautés.

Dans quelques départements, les élus ont considéré la concertation insuffisante, voire inexistante, et le travail de l'État réalisé de manière trop unilatérale, ou en liaison avec les seuls « grands élus » du département. Ces départements sont ceux au sein desquels la présentation du document devant la CDCI a été la plus mouvementée.

Plusieurs questions récurrentes sont aujourd'hui posées par les élus :

– le périmètre des sujets sur lesquels il leur est demandé de délibérer dans le délai de trois mois (ensemble du SDCI ou sujets les concernant directement) ;

– la difficulté à disposer de simulations financières fiables sur les incidences des recompositions de périmètres, comme l'a justement indiqué Jacqueline Gourault ;

– la date d'entrée en vigueur des nouvelles règles de plafonnement de la taille du conseil communautaire et du nombre de vice-présidents ;

– les conditions d'exercice des pouvoirs renforcés des préfets en 2012 puis en 2013 (notamment pour imposer une fusion dont les élus ne voudraient pas).

L'AdCF constate que les capacités des CDCI à réunir les deux tiers de leurs membres sur des projets alternatifs à ceux proposés par les préfets seront extrêmement inégales. Il n'est pas exclu que les CDCI parviennent, dans certains cas, à refuser l'adoption du projet de SDCI présenté par le préfet (à la majorité simple) sans être en mesure pour autant de présenter un document alternatif (faute de majorité qualifiée). Il faudra, par conséquent, analyser avec une acuité particulière les situations départementales dans lesquelles les préfets auront à prendre des initiatives en dehors de tout schéma.

De manière générale, le conseil d'administration de l'AdCF a souhaité que soit donnée une réelle ambition au SDCI pour tendre vers des communautés cohérentes avec les bassins de vie et capables de porter un véritable projet de développement. Cette ambition doit néanmoins être conjuguée avec le principe de réalité qui milite pour que les fusions de communautés reposent sur une adhésion locale forte et un effort de conviction. Compte tenu de la nécessité d'assurer le bon fonctionnement ultérieur de la communauté (redéfinition des statuts, réorganisations administratives, élaboration d'un projet de territoire, harmonisation fiscale...), il est peu envisageable de programmer des fusions qui ne reposeraient sur aucune volonté locale. Par ailleurs, il convient d'être conscients que certains projets de fusion, notamment les plus complexes, prendront du temps compte tenu de la forte hétérogénéité des compétences exercées par les communautés concernées et de leurs modalités d'organisation administrative. Un effort de convergence préalable sera parfois nécessaire. Certains projets de SDCI ont, à cet égard, le mérite de vérifier la faisabilité de leurs propositions (analyse comparée des compétences et des potentiels financiers) pour en définir un calendrier de mise en œuvre réaliste.

L'AdCF a donc souhaité que soient clairement distingués les objectifs à poursuivre et mettre en œuvre dans les temps courts (d'ici 2013), des objectifs de moyen terme qui peuvent faire consensus sur le fond, mais qui nécessiteront un temps de préparation incompressible. Les incertitudes nées de la réforme de la fiscalité locale contribuent à susciter cette demande d'une mise en œuvre en deux temps, puisque la réforme de la fiscalité vient s'impacter avec ce problème de périmètres.

Au demeurant, l'AdCF considère que les évolutions de la carte intercommunale seront progressivement de plus en plus difficiles à assurer, compte tenu des évolutions de la fiscalité communautaire, mais également du renforcement des projets et compétences intercommunaux. Par conséquent, elle souhaite que la « clause de revoyure », prévue par la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, soit avancée. Prévue tous les six ans, cette « revoyure » devrait être plutôt programmée dans la première partie du mandat prochain (actualisation du SDCI en 2015 et pouvoirs renforcés des préfets en 2016, plutôt que 2017 et 2018). N'oublions pas que les collectivités et les communautés vont vivre leurs vies et on s'aperçoit que plus une communauté a vécu longtemps, plus elle s'est cristallisée dans ses systèmes de fonctionnement et dans ses compétences, plus la fusion devient difficile. Il est donc inutile de repousser à fort loin cette évolution, d'autant plus que certains territoires ont mis en place des intercommunalités transitoires qui ont vocation à rejoindre de plus grosses intercommunalités à la clause de « revoyure ». Retarder trop cette échéance conduirait à d'inévitables difficultés.

M. Pierre-Yves Collombat. – Je partage le diagnostic porté par Jacqueline Gourault et Dominique Braye. Les informations que j'ai pu recueillir rejoignent les conclusions qui viennent de nous être présentées : il n'y a pas

d'études exhaustives, les résultats sont contrastés. Dans certains départements, tout s'est bien passé. Dans d'autres, au contraire, on a assisté à des événements surprenants : ici, un sous-préfet a malmené des élus lors d'une manifestation, là, des communes ont organisé un référendum local qui a été déféré par le préfet au tribunal administratif.

Dans mon département du Var, la situation est pour le moins compliquée. Le préfet a proposé, dans un premier temps, un schéma redécoupant les 15 intercommunalités existantes en 6 : l'une regroupait 600 000 habitants, 3 étaient composées de plus de 100 000 habitants chacune, une autre regroupait 37 000 habitants et la dernière un peu plus de 50 000, le tout pour une population départementale d'environ un million d'habitants. Dans un second temps, le conseil général, réalisant que la mise en place d'une métropole de 600 000 habitants réduirait les compétences du département à une part congrue du territoire, a étrangement proposé la création d'une métropole départementale, regroupant l'ensemble de la population du département.

Plus généralement, je partage ce qu'a dit Dominique Braye sur les documents accompagnant les projets de SDCI : là encore, la situation est contrastée selon les départements. Néanmoins, même lorsque les projets sont accompagnés d'un document volumineux, les informations contenues ne sont pas toujours pertinentes : les simulations fiscales et les chiffres produits ne sont pas forcément représentatifs.

La façon dont les projets de schémas intercommunaux ont été réalisés présente, selon moi, trois vices de forme :

- premièrement, la responsabilité solitaire du préfet dans certains départements. Dans les territoires où ce dernier a été attentif et à l'écoute des élus avec intelligence, les discussions se sont bien déroulées. Au contraire, dans les territoires où il a voulu imposer un SDCI, des problèmes sont apparus ;

- deuxièmement, le fait que l'on définisse d'abord les périmètres des intercommunalités, avant de réfléchir à la forme de l'EPCI et à ses compétences. Ainsi, dans les faits, la taille du périmètre définit le type d'intercommunalité. Or, de ce dernier dépendent les compétences, puisque le transfert de certaines est obligatoire ;

- là-dessus, et c'est le troisième vice, s'ajoute le problème des syndicats de communes. Ainsi, lorsqu'un préfet décide que 50 % des SIVOM doivent disparaître, les intercommunalités se retrouvent gestionnaires de l'ensemble des services, comme l'eau, l'assainissement, la gestion des déchets, précédemment fournis par les syndicats. Dès lors, le distinguo entre intercommunalité de gestion et intercommunalité de projet disparaît complètement. Je le vois dans mon intercommunalité d'agglomération dont l'essentiel du budget va se trouver consacré à la gestion de services publics, alors

qu'il devrait avoir pour mission de financer des projets structurants. De surcroît, il ne s'agit pas, pour l'intercommunalité, de prendre en charge des services qui sont mal accomplis, mais de se substituer à des syndicats qui fonctionnent bien. Je ne puis être d'accord avec cela. Bien sûr, je ne dis pas que toutes les intercommunalités sont concernées par ces difficultés.

Enfin, je souhaite évoquer les départements dans lesquels se formera une énorme métropole. Quel devenir pour le reste du département ? La solution du conseil général du Var d'étendre à l'ensemble du territoire du département le périmètre de la métropole est le signe d'un véritable problème. De même, que deviendra le département du Rhône si la communauté urbaine de Lyon se retrouve investie de ses compétences ? Il serait temps de se poser la question.

M. Roland du Luart. – Je partage l'analyse de l'Association des maires de France ainsi que celle de l'Assemblée des communautés de France. Ce que l'on retire du vécu sur les terrains depuis que les préfets sont à la manœuvre est que le délai apparaît trop court dans de nombreux cas. Pourquoi ? Pour deux raisons :

– premièrement, lorsque l'on souhaite regrouper des syndicats intercommunaux, l'on bute sur des problèmes de compétences qui ne se recoupent pas ou sur des problèmes fiscaux et d'intégration fiscale. La loi a prévu qu'une communauté de communes de moins de 4 500 habitants devait être absorbée. Personnellement, j'étais en faveur d'un seuil plus élevé, 10 000 habitants par exemple. Ce sont nos méridionaux ou nos zones de Piémont qui nous ont fait abaisser ce seuil. Dans mon département, j'ai un seul cas comme cela, mais le président de la communauté de communes m'a démontré que s'il entrait dans une intercommunalité plus grande, le coût s'élèverait à 200 euros de plus par habitant pour se mettre à parité des autres communes. Aussi ne peut-il pas l'accepter, ce qui se comprend. C'est dans ce type de cas qu'il y a un problème de délai dans la mise en place de la réforme ;

– deuxièmement, en ce qui concerne les recouvrements nécessaires des syndicats techniques, comme pour l'eau, il est nécessaire de fixer une date plus lointaine pour que cela se passe bien : après le renouvellement municipal de 2014. Sinon, la précipitation conduit à des difficultés et à des velléités locales malgré un intérêt général qui appelle à un regroupement. Simultanément le Premier ministre demande aux préfets, ce dont on ne saurait lui faire grief, une adoption consensuelle. Dès lors, on revient à un calendrier intenable. En conclusion, mon expérience du terrain me conduit à avoir un avis mitigé.

M. Didier Guillaume. – Je fais partie des parlementaires qui n'ont pas voté la loi dans son ensemble mais qui sont très favorables à ces schémas départementaux de coopération intercommunale. Malheureusement, dans beaucoup d'endroits, les choses vont vite. Le préfet ne consulte pas ou pas assez.

Je constate également un second problème : certains parlementaires qui ont voté la loi ne montrent guère d'empressement pour l'appliquer dans leur département.

Par rapport à l'exposé qui a été fait par nos deux collègues, je pense qu'ils ont raison : si nous voulons sauver nos communes, alors il faut des intercommunalités de taille suffisante, d'aménagement et de développement plutôt que de service. Dans mon département, une commune compte un habitant, est-ce encore possible en 2011 ? A partir du moment où, dans les années 1960-1970, la France n'a pas clairement fait le choix de supprimer ou de fusionner des communes, il a fallu créer des lois d'administration pour faire de l'intercommunalité – nous en avons peut-être fait un peu trop (pays, SIVOM, etc.). Nous sommes donc aujourd'hui à la croisée des chemins : si nous affirmons qu'il faut « sauver » les petites communes, dans ce cas il faut faire des intercommunalités de grande taille qui soient des intercommunalités d'aménagement.

Par ailleurs, nous sommes confrontés à deux phénomènes. Tout d'abord, de forme : les indemnités de présidents et de vice-présidents d'EPCI sont parfois un peu handicapantes quant à la fusion et au regroupement de l'intercommunalité. Nous devons le dire clairement. Puis, dans le fond, les préfets auraient dû avoir des consignes beaucoup plus claires du Gouvernement. Comme l'ont dit nos deux rapporteurs, dans les départements où le préfet joue le jeu de la concertation préalable du travail avec les parlementaires, le conseil général et l'association des maires du département, les choses se passent globalement bien et nous avançons. Dans mon département, j'appelle donc à voter favorablement le schéma du préfet : il faut prendre ses responsabilités.

En revanche, nous ne pouvons pas tout faire à la fois : les intercommunalités, les syndicats d'irrigation, les syndicats d'eau, les syndicats d'énergie, etc. C'est trop compliqué. Je pense, comme M. du Luart, qu'il faudrait avoir la possibilité de décaler cela en 2014. Nous ne sommes pas à six mois près. Ceci pourrait être un vœu de la délégation. Concentrons-nous sur les intercommunalités et, quant au reste, essayons de décaler les choses.

Pour conclure, je pense que nous avons la possibilité de faire un grand pas en avant dans l'aménagement du territoire au niveau de l'intercommunalité si, de façon pragmatique, dans les départements, les préfets ont des consignes du Gouvernement. Surtout, il faut de la concertation préalable. Dans tous les cas, lors de la deuxième phase, les communes devront se prononcer à la majorité des deux tiers.

M. Rémy Pointereau. – Je souhaiterais évoquer deux problèmes.

Tout d'abord, concernant les délais d'examen des projets. On nous demande de délibérer pour le mois d'août, sur des fusions pour lesquelles, parfois, nous ne disposons d'aucun chiffre de la part de la DGCL et des services

fiscaux. Lorsque vous avez des fusions avec des communautés de communes qui sont à la fois au régime de la taxe additionnelle et de l'ex-TPU, nous ne comprenons pas les tableaux. Comment obtenir une décision « sage » sans donner de chiffres aux élus mais aussi aux contribuables ? Je pense que c'est important de savoir ce que nos contribuables vont payer avant et après la fusion – sachant que cela peut leur poser un réel problème en termes de fiscalité.

Le second problème concerne les démembrements : il faut les éviter. Dans le cas où une commune veut quitter une communauté de communes pour une autre voisine, le préfet peut-il l'accepter, même en dehors de délibération des communautés de communes ?

Je pense qu'il faut donner du temps au temps. Même si nous acceptons le schéma, cela n'empêche pas de continuer la discussion s'il y a des volontés de regroupement. Durant les six ans, nous pouvons modifier le schéma. Mais il faudrait décaler aux élections de 2014 les projets de fusion pour éviter de se retrouver dans une situation où, par exemple, une fusion serait décidée en 2013 par des élus qui ne le seraient plus six mois après. Il serait plus sage de reprendre les choses et de mettre en place les changements et les fusions en 2014. Je pense qu'il faut absolument changer ce calendrier.

M. Charles Guené. – De manière générale avec cette réforme, je perçois également, comme Dominique Braye, la naissance de deux types d'intercommunalités : celle fortement intégrée et structurante, d'une part, et celle de la mutualisation, d'autre part. Je pense que notre délégation devrait se saisir de cette problématique, liée à la question des périmètres que l'on nous demande d'obtenir, dans un pays où l'intercommunalité rurale représente tout de même deux tiers de l'espace. A titre d'exemple, je suis dans une intercommunalité fortement intégrée avec un coefficient d'intégration fiscale de 0,75 qui avait 3 500 habitants. Je me retrouve aujourd'hui avec trois intercommunalités fusionnées, totalisant 8 500 habitants. Je voudrais conserver ce fort coefficient d'intégration fiscale à 0,75, mais, dans un ensemble presque trois fois plus large, c'est extrêmement difficile. Il est donc très compliqué, pour les petites intercommunalités existantes, de se voir subitement associées à des ensembles de l'ordre de 10 000 habitants en gardant les mêmes compétences. On a, par conséquent, tendance à se réfugier dans des intercommunalités de simple mutualisation ou d'ingénierie.

Par ailleurs, comme M. Collombat, je pense que la question des départements qui seraient démunis face à la création de métropoles est un vrai sujet, et qu'il mériterait sans doute que notre délégation s'en saisisse.

Enfin, en ce qui concerne la problématique des syndicats, elle est en partie liée à la question des compétences des EPCI, car le fait qu'une intercommunalité reprenne ses compétences peut justifier la suppression d'un syndicat. Cependant, il est essentiel de rappeler que les préfets ne maîtrisent pas

les compétences mais seulement les périmètres ; la question des compétences est et demeure l'affaire des élus. En outre, je constate que les problèmes des syndicats ne sont pas l'urgence du moment pour le Gouvernement.

Dans mon département, où j'assume la présidence de l'association des maires, on a lancé un débat depuis deux ans, en partenariat étroit avec les préfets successifs et les élus. La concertation s'est bien passée et on a constitué un « *shadow cabinet* » afin d'essayer d'obtenir en aval la majorité des deux tiers sur chaque sujet, tout en essayant d'imposer aux préfets un règlement de fonctionnement de la CDCI.

Enfin, je pense que, à l'horizon des trois années qui viennent et dans le contexte budgétaire, une question sur l'évolution de la fiscalité des EPCI se posera inévitablement.

M. Jean-Jacques Mirassou. – Dans mon département de la Haute-Garonne, je constate, à l'instar de Jacqueline Gourault, que la mise en place de la réforme dépend du tempérament du préfet. Mais je constate aussi que cela dépend du tempérament du président du conseil général et qu'il faut que les préfets écoutent les élus. Je trouve singulièrement maladroit que, dans ce département, la mise en place de la nouvelle carte de l'intercommunalité ait été menée au pas de charge et de manière improductive. Je pense en particulier au déficit de simulations et de projections sur le plan fiscal, à la négation des limites géographiques des cantons, des SCOT..., il s'agit désormais de prendre un peu plus de temps afin d'arriver à un accord pour mettre en place une réforme qui ne soit pas uniquement le fruit de l'imagination de la Place Beauvau.

En ce qui concerne la loi, personne ne pourrait s'inscrire en faux par rapport à un dispositif qui prône d'être plus nombreux pour arriver à faire ce que l'on ne peut faire tout seul. C'est une évidence. Il y a donc une opportunité d'arriver à une troisième étape de la décentralisation.

La Haute-Garonne est également un département atypique car il a une démographie assez conséquente, tout en ayant une métropole qui se profile et qui rassemblera la moitié de la population du département. A terme, il y a donc un risque que le tropisme de la métropole accélère la désertification de l'autre partie du département. Un délai supplémentaire est, par conséquent, nécessaire afin d'affiner les points de vue. J'ajoute que l'assemblée départementale, réunie en session extraordinaire, a pris récemment une décision qui s'inscrit en faux par rapport à la carte intercommunale présentée et à la méthode utilisée pour la fabriquer.

Mme Marie-Thérèse Bruguière. – Je suis convaincue qu'il est indispensable de terminer la carte de l'intercommunalité. Dans l'Hérault, cet exercice se réalise dans de bonnes conditions, sauf pour deux intercommunalités, Sète et Agde, pour lesquelles le préfet n'impose rien pour l'instant. La

communauté dont je suis vice-présidente a ainsi réussi à fusionner avec le SIVOM, et intégrer la commune du SIVOM qui n'en faisait initialement pas partie. Nous avons bien sûr réduit le nombre de représentants. Je considère cette fusion comme un avantage.

M. Jacques Mézard. – Je rejoins les observations générales qui ont été faites par Jacqueline Gourault et Dominique Braye.

En ce qui concerne plus précisément mon département, qui aurait pu être un département phare en la matière puisqu'il est la terre d'un des auteurs de la loi, je constate qu'il y a une absence totale de vision prospective. Le schéma qui est proposé est de ne rien changer, ou quasiment. Le seul endroit concerné par un éventuel changement est d'ailleurs le théâtre de l'expression de fortes réticences. J'en ai donc conclu que le préfet et nombre d'élus avaient considéré que nous vivions dans un département irréprochable en la matière.

Il n'y a pas eu d'information vis-à-vis de l'ensemble des élus de nature à aider à l'application de la loi, c'est-à-dire à la rationalisation de la carte intercommunale. Pour ce faire, sauf dans les quelques départements où il y avait peu d'intercommunalités et où il fallait en créer de nouvelles, il s'agissait en effet de créer des « pôles de centralité », des structures intercommunales suffisamment fortes pour pouvoir vivre dans de bonnes conditions, ce qui correspond à l'intérêt des communes qui en sont membres. Or, nous ne nous engageons pas suffisamment dans cette voie-là. Il faut dire que la possibilité de conserver de petites intercommunalités avec des seuils réduits obtenue par l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) n'a guère facilité les choses. Voilà la situation.

Je préside pour ma part une communauté d'agglomération qui a pratiquement 40 % de la population du département, et qui ne pose donc pas de problème : je ne demande donc rien pour ma propre communauté, mais je considère qu'à côté, il eût été souhaitable de conforter des pôles de centralité.

Je constate également une réticence très forte à faciliter la création ou le maintien d'intercommunalités interrégionales. Or, quand cela est possible, cela peut constituer un élément positif. Les avis présumés des préfets et élus de l'autre région sont systématiquement opposés à ce type d'opération, alors qu'il n'est pas évident qu'ils y soient forcément défavorables.

Je considère également très regrettable l'absence totale d'information sur le redécoupage des futurs cantons dans ce type de département rural. Quand nous avons une vingtaine d'EPCI et que le nombre de cantons doit diminuer pour atteindre un chiffre similaire, il apparaît évident qu'il est nécessaire de prévoir l'articulation entre la carte intercommunale et la carte des futurs cantons. Refuser de le faire, à moins qu'il y ait des sous-entendus électoraux, est absolument regrettable dans l'optique d'une véritable politique d'aménagement du territoire.

Cela me paraît générer un certain nombre de difficultés fortes pour l'avenir, dans la mesure où en lieu et place d'une rationalisation, une hétérogénéité considérable entre les départements, y compris voisins, risque de se constituer. Il y aura des départements ayant procédé à cette rationalisation, d'une part, et les autres, d'autre part, avec des conséquences sur les recettes fiscales et sur la contractualisation avec les départements et les régions.

M. Edmond Hervé. – Concernant la diversité, il convient de rappeler qu'il s'agit d'une donnée qui s'impose aux parlementaires que nous sommes. Il faut avoir la sagesse de faire des lois qui permettent une respiration authentique, et il revient aux parlementaires de le faire. Si l'initiative législative est abandonnée à d'autres structures, pour des raisons culturelles, je doute de cette capacité de respiration.

Concernant les délais, lorsque vous décidez de faire passer les compétences d'un syndicat à une communauté, ne vous faites pas d'illusions : si la décision politique peut être instantanée, sa mise en œuvre juridique et technique demande beaucoup de temps. Je vais prendre un exemple : en 1992, j'ai fait voter sans souci dans mon agglomération le passage de la collecte des ordures ménagères d'un syndicat à la communauté. Techniquement, il a fallu trois ans pour le faire alors qu'il y avait un consensus chez tous les acteurs concernés.

En ce qui concerne la coopération intercommunale, nous avons la chance, au Sénat, d'avoir un consensus à ce sujet. Je regrette qu'il n'ait pas porté sur l'ensemble de la loi, mais sur l'intercommunalité au moins, il y a un accord entre nous sur la nécessité de la réussir. Ne laissons donc pas aux préfets, aussi éminents soient-ils, le monopole du discours de l'intercommunalité. Il faut qu'il y ait une pédagogie active entre les élus, notamment les parlementaires, et les préfets. La notion de périmètre est importante, ô combien, mais quand on parle du périmètre, il faut que nous parlions du projet, des compétences et des avancées de l'intercommunalité, en prenant soin, dans certains cas, de bien préciser que l'intercommunalité n'équivaut pas à la dépossession des maires. L'intercommunalité, c'est un pouvoir supplémentaire donné aux maires et aux conseils municipaux, avec la possibilité d'intervenir dans un champ à l'intérieur duquel ils ne pourraient pas décider sans l'existence de cette intercommunalité.

J'ai entendu le propos de Pierre-Yves Collombat sur les métropoles. Faisons très attention. Concernant les relations entre la métropole ou la ville, de manière générale, et la périphérie, je reste convaincu que des accords contractuels sont nécessaires. S'ils n'existent pas, nous allons vers la concentration urbaine désordonnée et la gabegie. Il est de l'intérêt du milieu rural comme du responsable métropolitain de trouver des accords, notamment en matière de logement, de transport, etc. Il y a des départements et des régions où cela se fait. Puisque nous parlons aussi de centralité, j'estime que l'égalité n'existe que s'il y a des excellences. Or il y a des excellences, universitaires, médicales, chirurgicales... qui ne peuvent se localiser, qu'on le veuille ou non, que dans les

métropoles. Nous avons auditionné ici, il y a quelque temps, le représentant des préfets, qui nous a affirmé qu'il n'y aurait jamais de sous-préfet dans une sous-préfecture vide, car il faut qu'il y ait des services. Cette leçon de pédagogie est importante.

Il ne faut surtout pas opposer mission ou projet, à gestion. Depuis qu'Edgar Pisani a avancé cette fameuse distinction en 1953, la mission est devenue une administration de gestion. Si nous opposons les deux, nous créons des tensions au sein de nos administrations. Les « missionnaires » peuvent être enviés par les « gestionnaires », par exemple. Il faut faire très attention à cela. La région, par exemple, est peut-être de mission, mais elle est devenue aussi de gestion.

Enfin, je souhaiterais aborder un dernier point, monsieur le président Larcher, et je vous prie de bien vouloir m'excuser de ce que je vais vous dire. Je pense que l'une des principales difficultés est qu'il y a télescopage. Télescopage entre la RGPP, la réforme de la fiscalité et l'intercommunalité y compris la carte du découpage cantonal. Prenons du temps, dans l'ordre du jour de nos assemblées parlementaires. Je reste également convaincu que, dans nos lois, il y a des parties réglementaires extrêmement importantes, or je suis pour le respect de la distinction opérée par les articles 34 et 37 de la Constitution.

M. Éric Doligé. – Je suis globalement d'accord avec ce qu'ont dit Didier Guillaume et Edmond Hervé il y a quelques instants. Il y a actuellement beaucoup de bouleversements sur les territoires et des chocs au niveau local, mais qui sont nécessaires car on ne peut pas rester continuellement dans la stagnation. On va créer des intercommunalités dans mon département, car beaucoup de territoires n'en avaient pas. Chaque territoire a son histoire, mais on applique la même loi ce qui peut produire certaines difficultés sur le terrain. Comme souvent, lorsque l'on fait un texte ou une loi, on oublie de faire une simulation pour prévoir les écueils dans son application. Automatiquement, on a fait une loi générale qui pose parfois des problèmes mineurs mais qui peuvent très bien se résoudre, d'autant plus que les préfets, rappelés à l'ordre, ont changé d'optique en quelques semaines. Désormais, le dialogue avec les élus se passe mieux. La problématique reste que l'on a, en amont, une vision de la loi mais l'on ne s'aperçoit qu'*a posteriori* des difficultés de mise en œuvre.

M. Yves Détraigne. – Je dois dire que je me suis retrouvé dans de nombreuses remarques faites par mes collègues. Cependant, mon département, la Marne, présente des spécificités supplémentaires :

– premièrement, il comprend 56 intercommunalités à fiscalité propre, dont 35 n'atteignent pas le seuil de 5 000 habitants et six qui sont à territoire disjoint. Le recours à l'intercommunalité y est assez ancien, puisque deux ont été créées sous la forme de districts ruraux dès 1973. Les territoires ne sont généralement pas très étendus mais, en contrepartie, l'intégration fiscale y est

assez forte. Le coefficient peut atteindre 60 % voire 70 % et le coefficient moyen du département est de 51 % (à comparer à celui de 25 % au niveau national). Dans ce contexte, le projet du préfet suscite interrogations et difficultés. En effet, la plus petite intercommunalité, très intégrée, regroupe 800 habitants. Aussi, si on veut atteindre le seuil des 5 000 habitants, les territoires des intercommunalités doivent-ils être beaucoup plus larges, ce qui conduira à une intégration beaucoup plus difficile et à une remise en cause des habitudes de fonctionnement. La Marne est ainsi l'un des départements où le projet de SDCI a suscité le plus d'émotion. L'exercice n'y est donc pas facile ;

– deuxièmement, on constate en Marne quelque chose de peu fréquent : une antinomie entre le milieu rural et le milieu urbain. Ainsi, les communes situées dans les couronnes périurbaines freinent pour rejoindre une communauté d'agglomération, « la grande ville ». Nous avons du mal à faire surmonter ces réticences. Les raisons sont parfois d'ordre irrationnel : par exemple, l'habitude d'être une petite intercommunalité en bordure de ville et la peur de la perte du caractère rural en cas d'intégration à une plus grande intercommunalité. A cela s'ajoutent les difficultés du coefficient d'intégration fiscale ;

– troisièmement, le seuil des 5 000 habitants est appliqué de manière très stricte. Cela conduit à des territoires très étendus où les gens ne se sentent plus quelque chose de commun. Il y a ainsi une crainte de régression en termes d'intercommunalité ;

– quatrièmement, se pose le problème des télescopages des réformes. Ainsi, les simulations financières ne sont pas fiables aujourd'hui. Cependant, je ne suis pas sûr que l'on obtienne de meilleurs résultats si l'on laissait plus de temps pour la mise en place des SDCI. Fin 2001-2002, à la suite du rapport Mauroy (qui proposait déjà l'achèvement de la carte intercommunale), mon département a engagé des démarches pour pousser les intercommunalités à se rapprocher. Les élus ont demandé du temps. Or, on constate aujourd'hui une absence de progression. Cela explique pourquoi je doute que, en donnant plus de temps, on arrange les choses. En revanche, il est certain que l'absence de simulation financière fiable est un réel problème objectif pour la mise en place des schémas directeurs.

M. Claude Bérít-Débat. – Après tout ce qui a été dit, notamment par Edmond Hervé qui nous a fait bénéficier à la fois de son expérience mais également de son analyse prospective en matière d'intercommunalité, je voudrais rejoindre les propos des deux rapporteurs. Effectivement, il n'y a pas quelque chose d'uniforme au niveau de la démarche qui a été menée dans les départements. Concernant le mien, la Dordogne, nous nous retrouvons avec 53 intercommunalités contre 24 actuellement. Nous avons à la fois une moyenne qui tourne autour de 12 000 habitants. Une de nos intercommunalités fera 80 000 habitants, une autre 40 000, et certaines iront jusque 20 000. Pourtant, dans

certains départements, nous sommes juste au-dessus des 20 000... Cela peut être lié aux caractéristiques démographiques, territoriales, etc., mais il y a tout de même une réelle différence là-dessus due au tempérament des préfets et au poids des élus.

Je remarque que ceux qui plaident pour des délais plus longs sont souvent les mêmes qui, lors de la discussion, voulaient aller vite. Je ne suis pas forcément favorable à des délais plus longs. J'ai vécu, en 2001 et 2002, la même problématique, notamment avec un changement de préfet. Nous avions auparavant un préfet assez autoritaire qui nous permettait d'avancer et il a été remplacé par un préfet qui a donné du temps au temps. Nous avons donc vu se créer des intercommunalités de défense et nous en sommes au même stade aujourd'hui. Nous nous retrouvons avec les mêmes personnes qui, en 2002, ne voulaient pas un élargissement et qui aujourd'hui n'accepteront pas le schéma. Des améliorations à la marge, en mode pratique, ont été proposées par les élus et acceptées par le représentant de l'État.

M. Yves Daudigny. – Je souhaiterais apporter une illustration de la diversité française par le témoignage d'un département de ruralité extrême : l'Aisne, constituée de 535 000 habitants et de 816 communes. Pour ma part, je suis favorable à l'achèvement de la carte intercommunale car l'intercommunalité est le seul moyen – et ce n'est pas paradoxal pour moi – de sauvegarder l'existence des communes et des maires qui sont absolument indispensables sur ces territoires ruraux pour le maintien d'une ville citoyenne et sociale.

Dans mon département, le schéma proposé par le préfet ne génère pas de cataclysme puisque nous sommes déjà fortement structurés en intercommunalités. Néanmoins, de vives réactions naissent localement, dues à deux situations. Tout d'abord, la disparition d'une communauté de communes qui a moins de 5 000 habitants et qui est sollicitée par deux autres territoires pour un mariage. Les autres difficultés sont générées par l'existence d'une dizaine de communes encore isolées, qui ne veulent pas intégrer la communauté de communes voisine mais qui voudraient en intégrer une autre, ce que cette dernière ne souhaite pas. Cette situation est compliquée et les maires n'ont peut-être pas eu, dès le début de la procédure, tous les éléments nécessaires à une bonne appréciation des enjeux. Une des communes a récemment organisé un référendum, qui a vu une forte participation, avec un résultat défavorable très élevé d'entrer dans une communauté de communes.

Je terminerai par trois remarques. La première pour ajouter mes réserves au vœu d'intégrer des syndicats ayant les compétences assainissement et eau, qui ont un périmètre souvent lié à la nature. Il faut mesurer la conséquence de la suppression de tels syndicats. Deuxièmement, dans le département de l'Aisne, la contractualisation entre le département et la communauté de communes montre que les communautés de communes ayant le périmètre d'un ou deux cantons fonctionnent très bien en ayant intégré beaucoup de compétences.

Enfin, la loi portant création des conseillers territoriaux n'a pas prévu que le découpage des futurs cantons soit lié à l'existence de l'intercommunalité. Les futurs cantons devront respecter les périmètres de circonscriptions d'élection des députés, mais c'est tout. Nous pourrions avoir un territoire intercommunal avec deux ou trois conseillers territoriaux.

M. Claude Belot, président. – En Charente-Maritime, je pense que les choses se passeront à peu près convenablement avec une carte de l'intercommunalité qui était issue de l'histoire, qui était proche d'un objectif assez optimal et qui sera désormais opérationnelle.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. – Il se dégage un certain consensus. En ce qui concerne le calendrier, je trouve que la proposition de Dominique Braye est une bonne synthèse. Il y a en effet deux choses : d'une part, l'achèvement de la carte qui ne pose pas de problèmes et, d'autre part, la rationalisation. Avancer en 2015 ou en 2016 la clause de « revoyure » pour la révision des SDCI permettrait d'instiller de la souplesse dans le système. Ainsi, ceux qui seraient prêts le feraient et ceux qui ne seraient pas encore tout à fait prêts disposeraient d'un peu plus de temps pour le réaliser après les élections de 2014. C'est donc une manière intelligente de ne pas bloquer l'intercommunalité.

M. Claude Belot, président. – La loi dit textuellement que le SDCI est révisé « au moins tous les six ans », ce qui permet de le faire avant 2017, dès 2014 si on le souhaite. Il n'est donc pas nécessaire de modifier la loi.

Mme Jacqueline Gourault, rapporteur. – En ce qui concerne les compétences, il ne faut pas arriver par diverses contraintes à des retours trop massifs vers les communes, ce qui serait évidemment contraire à l'objectif.

M. Dominique Braye, rapporteur. – Je crois que l'on est à la croisée des chemins. Cette loi est formidable car elle a supprimé l'immobilisme des communes qui se tenaient à l'écart de l'intercommunalité. Elle les oblige à rentrer dans cette dynamique.

Sur la question des délais, je rappelle simplement que l'on était tous opposés à leur prolongation afin de ne pas polluer les élections municipales.

Par ailleurs, je suis totalement en phase avec Edmond Hervé. J'entends parler d'intercommunalités de gestion et de projet, mais, pour moi, il y a au moins quinze ans que cette distinction est dépassée. Il y a simplement des intercommunalités avec ou sans projet. La gestion fait complètement partie de l'intercommunalité, car elle est à la fois l'efficacité et la solidarité sur un territoire donné, avec un périmètre suffisamment important pour optimiser les choses.

J'ai trouvé en Didier Guillaume un président de conseil général qui défendait l'intercommunalité de manière particulièrement intelligente.

L'intercommunalité est un succès car elle est la réconciliation entre l'urbain et le rural en accord avec la population. Lors de la 20^e convention de l'AdCF, Georges Frêche avait, à juste titre, dit que le principal frein du développement de l'intercommunalité et de l'organisation des territoires réside dans les élus et leurs indemnités.

Enfin, comme Edmond Hervé, je trouve également qu'il y a un total télescopage entre la RGPP, la réforme de la fiscalité et la réforme de l'intercommunalité qui conduit parfois les gens à « jeter le bébé avec l'eau du bain ». Il est donc nécessaire qu'il y ait des personnes qui puissent expliquer la réalité aux élus sur le terrain.

En conclusion, je dirai qu'avec cette réforme, l'AdCF est hyper-optimiste pour l'avenir des intercommunalités en France.

M. Claude Belot, président. – Je crois que ce sentiment d'optimisme est la meilleure conclusion que nous pouvons tirer de nos échanges. L'exercice engagé n'est pas simple ; l'État doit nous aider à le conduire en précisant bien les règles du jeu, aussi bien juridiques que financières. Je pense qu'il y a une réelle aspiration des élus à l'achèvement de la carte intercommunale. Évidemment, nous n'atteindrons pas la perfection, mais nous avons la chance de pouvoir marquer une étape, une étape importante comme on en franchit rarement dans l'histoire de l'intercommunalité et qui constituera un grand pas dans le maintien de notre tissu communal.

M. Gérard Larcher, président du Sénat. – A titre liminaire, permettez-moi, monsieur le président, de souligner l'importance du travail de votre délégation qui me paraît, avec ce genre d'échanges, totalement s'inscrire dans notre rôle de contrôle et de suivi de l'application des lois. Le Sénat aura très vraisemblablement à se prononcer à l'automne sur le projet de loi sur le renforcement de la démocratie locale, dit « 61 », qui sera pour nous l'occasion, si besoin est, d'apporter des correctifs, des mesures d'adaptation à la récente loi de réforme des collectivités territoriales.

Depuis le début de cette année, j'ai participé, dans les territoires, à une bonne trentaine de réunions avec des associations d'élus, de toutes les sensibilités. Ces rencontres, riches en enseignements, me conduisent à me faire aujourd'hui l'écho d'interrogations et de préoccupations réelles que nous devons prendre en considération : quid, par exemple, de l'articulation d'un périmètre intercommunal élargi avec l'achèvement d'un schéma de cohérence territoriale (SCOT) ? Vous sentez bien que, derrière cette question, se profilent des problèmes très concrets qui, s'ils sont mal appréhendés, peuvent remettre en cause des années de travail dans des territoires ruraux ou dans des territoires périurbains extrêmement sensibles aux enjeux de cohérence territoriale.

Je crois pouvoir affirmer que, comme nous l'avions déjà constaté dans le cadre de la mission présidée par Claude Belot, l'intercommunalité n'a pas donné lieu, lors de la discussion de la réforme de 2010, à des discordances majeures entre nous. Il me semble que chacun était favorable à ce que l'on achève un processus, engagé parfois depuis plusieurs décennies et en tout cas clairement écrit à partir de la loi de 1999, articulé autour de l'idée de communauté.

En définitive, aujourd'hui, les questions qui se posent proviennent de quelques territoires qui connaissent jusqu'à présent un faible maillage intercommunal. Tel est notamment le cas en Île-de-France, par exemple dans les Yvelines où près de la moitié des communes n'appartenaient pas à une intercommunalité. Il va sans dire que, pour une commune qui ne s'est jamais lancée dans une telle union, la période de fiançailles peut sembler, pour peu qu'elle n'ait pas été précédée d'efforts de pédagogie, extrêmement raccourcie.

Ma conviction profonde, qui rejoint sur ce point celle de M. Edmond Hervé, est que les élus doivent s'approprier la question de l'achèvement de la carte intercommunale : ce dossier ne saurait être un dossier exclusivement préfectoral. Les CDCI, les parlementaires... ont donc un rôle essentiel à jouer.

Pour ma part, les nombreux déplacements que j'effectue me conduisent à un triple constat : une certaine « peur du grand », et plus précisément du trop grand ; des difficultés à convaincre les communes isolées riches de s'associer avec d'autres ; des interrogations sur la gouvernance.

Il me semble que les départements dans lesquels on se heurte à de graves difficultés sont assez peu nombreux, même si, bien sûr, tout n'est pas rose partout.

Je crois que l'un des points importants concerne le temps imparti aux responsables locaux, en particulier pour la rationalisation des syndicats de communes. M. Hervé a cité l'exemple des ordures ménagères et, en effet, c'en est un parmi d'autres : nous avons nombre de syndicats, dans divers domaines, dont la rationalisation peut demander du temps, même si, une fois que les choses sont engagées, elles peuvent aller assez vite : en trois ans, le nombre de syndicats dont ma propre ville est membre est passé de 14 à 7 et nous nous orientons vers une réduction à 3 ou 4. Cette expérience me conduit à penser que, peut-être, davantage de temps devrait être accordé à cette rationalisation.

Pour autant, je ne pense pas qu'il faille toucher au délai du 1^{er} juin 2013 pour l'achèvement de la carte intercommunale elle-même. Au demeurant, mettre une date-butoir présente l'intérêt de conduire les éternels réfractaires à entamer le dialogue et à prendre des décisions. Par ailleurs, la circulaire aux préfets du 22 avril 2011 permet de conférer une certaine souplesse au calendrier.

C'est justement sur cette question de la souplesse que je voudrais insister maintenant.

D'abord, le dispositif que nous avons adopté en décembre n'est pas absolument figé. M. le ministre chargé des collectivités territoriales a indiqué au Sénat, le 7 juin dernier, qu'il était tout à fait ouvert à ce que, lors de l'examen du projet 61, soient apportés des compléments ou des précisions de nature à répondre à des interrogations et à des inquiétudes émises dans le cadre de la préparation des SDCI. Le travail de la délégation peut y contribuer grandement.

Ensuite, il faut savoir faire montre de souplesse dans l'interprétation des textes, car la France est hétérogène. Par exemple, quand on sait que, sur certains de nos territoires, la densité de population ne dépasse pas quelques habitants au kilomètre carré, il serait inconcevable de considérer le plancher de 5 000 habitants pour constituer un EPCI comme un impératif n'admettant aucune exception. C'est la raison pour laquelle nous devons nous livrer à une lecture attentive des textes pour prendre la mesure des adaptations qu'ils permettent. Vous l'avez d'ailleurs parfaitement fait, tout à l'heure, monsieur le président, lorsque vous avez donné lecture de la disposition sur le réexamen tous les six ans du SDCI : en soulignant que la loi prévoyait un réexamen « *au moins tous les six ans* », et permettait donc d'y procéder avant 2017, vous avez pointé du doigt un facteur de souplesse.

Enfin, n'oublions pas qu'une disposition de la loi de 2010, en l'occurrence son article 57, permet, même après 2011, la saisine de la CDCI à la demande de 20 % de ses membres ou du préfet. Cet élément offre, avec la circulaire du 22 avril, une chance supplémentaire de régler des problèmes même après la date du 31 décembre 2011.

Pour conclure, je dirai que, selon moi, les maires se rendent bien compte que l'intercommunalité n'entraîne pas une perte de substance de leurs fonctions. C'est vrai – je partage l'analyse de Mme Gourault – que nous devons faire attention à ce que la quête de grands EPCI ne se fasse pas au préjudice du nombre de compétences partagées (ce qui aurait pour conséquence d'en retourner l'exercice aux communes) ; c'est quand même ce que l'on observe à la lecture de certaines propositions.

Voilà, monsieur le président, mes chers collègues, ce que je tenais à vous dire en soulignant, encore une fois, l'importance de votre démarche car il est extrêmement important que, même après le vote des lois, le Sénat accompagne les collectivités territoriales et leurs élus.