

Premier bilan des Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale

(Sur la base des schémas présentés en CDCI et récupérés par l'AdCF à ce jour)

La circulaire du 4 février 2011 signée par le Ministre de l'Intérieur et le Ministre chargé des collectivités avait fixé au 30 avril l'échéance pour présenter devant la CDCI le projet officiel de schéma départemental proposé par l'Etat. Si des délais supplémentaires ont été demandés par les préfets dans quelques cas (Calvados, Aude, Haut Rhin...), les CDCI ont été saisies du projet officiel dans la majorité des départements ces derniers jours. L'AdCF s'est livrée à une analyse comparée des premiers projets de SDCI qu'elle s'est procurée. Les propositions de l'Etat, au terme d'une première phase de consultation, s'avèrent d'une tonalité souvent ambitieuse même si des disparités importantes sont constatées.

Une grande diversité aussi bien formelle que propositionnelle

L'analyse comparée des projets de schémas permet de mesurer leur grande diversité tant en termes formels (volume du document, richesse des annexes, cartographies...) que propositionnels. Certains projets tiennent à ce stade en quelques pages (ex. Mayenne) là où nombre d'autres, forts de 80 à 100 pages (ex. Var, Isère, Dordogne, Sarthe...), proposent un état des lieux très complet de la situation départementale au regard des périmètres, des compétences, des potentiels financiers par territoires (Lot) tout en suggérant des évolutions significatives de l'organisation territoriale.

Si l'on consolide l'ensemble des projets de schémas, l'ambition de l'Etat affichée en début de procédure (dans l'attente des avis individuels des collectivités puis des travaux d'amendement de la CDCI) est d'une tonalité assez volontariste même si d'importantes disparités se font jour d'un département à l'autre.

Dans plusieurs départements, ne sont poursuivis en effet que les seuls objectifs de rattacher les dernières communes isolées et de répondre au critère démographique des 5000 habitants. Dans certains... les projets ou avant-projets s'avèrent prudents, ne proposant aucune fusion ni rectification majeure de périmètre. Dans beaucoup d'autres en revanche, des options volontaristes sont énoncées avec pour effet de modifier la quasi-totalité des périmètres communautaires. En Provence-Alpes-Côte d'Azur, le préfet du Var propose par exemple une carte ultime constituée de seulement 6 communautés (en place des 15 actuelles). Le projet du Vaucluse tendrait vers 7 communautés, les Bouches-du-Rhône vers 7, celui des Alpes-Maritimes vers 6 (avec la création de la métropole niçoise). Le nombre de communautés passerait de 45 à 21 en Gironde, de 25 à 14 dans la Drôme, de 41 à 27 dans l'Orne, de 53 à 24 en Dordogne... Le Loir-et-Cher passerait de 22 à 12 communautés. Le Gard de 31 à 16. Les Hautes-Pyrénées de 37 à 20. En Corse-du-Sud, la carte finale comprendrait 9 communautés.

Une attitude prudente est de mise en Ile-de-France, en premier lieu dans les départements dits de première couronne (Hauts-de-Seine, Val-de-Marne, Seine-Saint-Denis) puisque l'obligation pour les communes de rejoindre une intercommunalité ne s'y applique pas, mais aussi en seconde couronne compte tenu de la complexité institutionnelle et géographique de l'agglomération parisienne.

Dans l'Essonne, le préfet a pour l'instant présenté une carte partielle faisant état des évolutions a priori les plus consensuelles. Il a en revanche différé ses propositions relatives au nord du département compte tenu des divergences fortes qui persistent au sujet de la recomposition de l'intercommunalité autour du Plateau de Saclay, de Massy, de Palaiseau et des Ulis.

En Seine Saint Denis, le projet de SDCI se contente d'esquisser de manière non prescriptive des options à travers des « aires de coopération ». Seraient notamment suggérés les rattachements de Saint Ouen à Plaine commune, mais aussi de Rosny sous bois à la communauté d'agglomération Est ensemble.

Le projet de SDCI des Yvelines met l'accent sur l'achèvement de la carte en premier lieu mais propose également une série de fusions possibles à court terme tout en indiquant que d'autres évolutions seront nécessaires mais à plus longue échéance. Cette distinction des échéances temporelles est parfois utilisée même si les projets de schémas s'efforcent d'être précis sur ce qu'il est envisagé de réaliser dès le mandat en cours (cf. projet de Haute Savoie qui établit une distinction entre 2011-2013 et des orientations à 2017; le projet de l'Aveyron prévoit 16 communautés en 2013 puis 11 à plus long terme).

Un souci de pragmatisme et de dialogue

De manière générale, la volonté du ministre en charge des collectivités territoriales, Philippe Richert, d'allier pragmatisme et dialogue est présente dans la plupart des projets de schémas présentés devant les CDCI. Certains documents comprennent même une description précise de la méthode de concertation, des réunions de travail et des rencontres ayant présidé à leur préparation. Très fréquemment, le travail a été conduit à l'échelle des arrondissements pour gagner en proximité et en finesse d'analyse. Les derniers projets de schémas confirment en outre l'effort de réalisme des propositions formulées à l'horizon 2013. Même si de nombreuses fusions sont proposées, les avant-projets n'évoquent que très rarement des options d'éclatement des communautés existantes (sauf lorsqu'elles sont imposées par l'objectif de suppression d'enclaves ou d'achèvement de la carte). En Charente, le projet précise par exemple que les évolutions suggérées (de 25 à 17 communautés) prennent soin d'éviter tout éclatement.

Les très grandes communautés (modèle « XXL ») : des options assez rares

Par rapport à certaines craintes exprimées l'an passé de voir les préfets faire la "course au gigantisme" les projets de SDCI analysés par l'AdCF ne proposent que dans de très rares cas des options de communautés dites « XXL » constituées de 60 communes ou plus.

Comme on le sait, certaines communautés présentent déjà, en superficie ou en nombre de communes, des dimensions exceptionnelles. Pour autant – et les présentations d'expériences effectuées lors des conventions ou colloques de l'AdCF l'ont montré régulièrement – le fonctionnement au quotidien de très vastes communautés s'avère complexe, nécessitant en tout état de cause une adhésion politique locale forte. De fait, par souci de réalisme, les préfets ont renoncé dans plusieurs départements à certaines hypothèses de regroupements initialement mises en débat ou ne les inscrivent dans les projets de SDCI qu'à long terme (revoyure du SDCI en 2017).

Dans le Loir-et-Cher, le projet de SDCI ne donne pas suite, à ce stade, aux souhaits exprimés par certains de constituer trois communautés à l'échelle des trois pays. Il a néanmoins pour effet de proposer une communauté d'agglomération de Blois de 48 communes.

Le projet du Pas-de-Calais prévoit également certaines communautés de vaste superficie. En Ile-et-Vilaine, les fusions initialement envisagées ne sont plus toutes inscrites dans le projet de SDCI mais figure toujours la proposition d'une fusion de 5 communautés à l'échelle du Pays de Brocéliande. Le projet des Hautes Alpes propose 7 grandes communautés (malgré la géographie montagneuse du département). Le projet de SDCI des Ardennes vise un objectif de 10 communautés (contre 16 aujourd'hui) par extension de celles de Sedan et de Rethel notamment (les Ardennes comprenant déjà des communautés de grande dimension comme celle des Crêtes préardennaises, de 93 communes à ce jour, et à laquelle serait ajoutée une commune supplémentaire)

Les communautés « XXL » restent au demeurant minoritaires sur l'ensemble des projets de schémas. Mais les échelles des pays et/ou du SCOT servent souvent de référence pour faire évoluer la carte au long cours ou organiser des recompositions en leur sein (par exemple de 8 communautés à 3). En Moselle, la communauté de Château-Salins (Saulnois), composée de très nombreuses communes, l'une des plus vastes de France, correspond déjà à l'arrondissement-pays. L'avant-projet de SDCI (la réunion officielle se tiendra le 12 mai) propose des ajustements à la marge voire des retraits de certaines communes sur cette très grande communauté. Pour les autres composantes du département, le premier document prévoit une démarche en deux étapes. Dans l'arrondissement de Sarreguemines, constitué d'un seul SCOT incluant le pays de Bitche, l'avant-projet de SDCI suggère de préserver 4 communautés dans l'immédiat mais de tendre vers une grande intercommunalité dans 6 ans.

Le projet de SDCI de Haute Garonne, comme ceux du Puy-de-Dôme, de la Vienne ou du Loiret, se montrent prudents. Le nombre de communes plus élevé est une variable explicative mais également l'état des discussions locales. Priorité est parfois explicitement donnée à l'achèvement de la carte, mais aussi au renforcement des compétences (qui ne va pas toujours de pair avec l'extension), à la rationalisation des syndicats. Dans le Puy-de-Dôme, le projet ne prévoit pas d'extension du Grand Clermont. Il propose quelques fusions significatives (la carte passerait de 44 à 32) mais tout en laissant persister d'autres communautés de petite taille. Le taux de réduction du nombre de syndicats serait de seulement 16% (une grande part du travail ayant déjà été faite) ; une carte du projet de SDCI représente graphiquement les syndicats sans activité ou à activité très faible. En Haute Garonne, la fusion de la communauté urbaine de Toulouse et de l'agglomération du SICOVAL n'est plus à l'ordre du jour mais un débat a eu lieu sur l'avenir de la commune de Ramonville. Quelques fusions sont proposées (à titre immédiat ou différé) mais qui ne transforment pas la carte en profondeur. Dans le Loiret, priorité va à l'achèvement et à la création de plusieurs communautés ex nihilo. Seules deux fusions sont programmées. Au sujet des syndicats, les projets de SDCI de Haute Garonne et du Loiret sont relativement précis, le premier dans sa volonté de faire disparaître 54 syndicats primaires d'électricité par exemple, le second en distinguant des dissolutions « prescrites » et des dissolutions « suggérées » qui portent sur un total de 94 syndicats (sur 224).

Dans la Vienne, sur les 22 communautés actuelles, seulement 4 fusions sont à l'ordre du jour mais plusieurs assez ambitieuses. Les extensions des agglomérations de Poitiers et de Châtellerauld sont prévues. En matière de syndicats, le projet de SDCI se veut volontariste mais pragmatique en souhaitant passer de 117 à 38 syndicats mais sans toucher aux syndicats départementaux ni au scolaire sous format RPI sauf volonté expresse des élus.

D'autres agglomérations sont également invitées à s'étendre dans d'autres projets de SDCI comme la CODAH au Havre dans le document de Seine Maritime, mais aussi Limoges en Haute Vienne, Metz en Moselle, Agen en Lot-et-Garonne (avec un projet de création d'une nouvelle communauté d'agglomération à Villeneuve-sur-Lot).

La prescriptivité nouvelle des SDCI prohibe par ailleurs de présenter des variantes même si, dans certains cas, les préfets y ont recouru lors d'une première réunion « à blanc » de la CDCI ou ont modifié leur document en séance (cf. Hérault). Les projets laissent apparaître en filigrane l'état des négociations locales qui, d'ici 2013, montre que certaines évolutions ne pourront être effectuées. De fait, certains schémas préservent des situations quelque peu surprenantes (cas de communautés de deux communes maintenues).

Les solidarités fiscales et financières

Plusieurs propositions préfectorales témoignent d'un travail très approfondi sur le plan fiscal ou financier en accordant de l'importance au critère de solidarité évoqué par la loi. Le projet du Lot est à ce titre intéressant en proposant une cartographie des potentiels financiers communaux et communautaires consolidés. Le projet de SDCI de l'Isère propose également cette donnée. A juste titre, plusieurs projets de SDCI relativisent la portée du coefficient d'intégration fiscale (CIF) en montrant que un CIF élevé n'est pas forcément révélateur d'une gamme étendue de compétences et d'un projet intercommunal fort. De nombreuses petites communautés, issues d'anciens syndicats de gestion de la voirie, parviennent à des CIF très élevés sans être particulièrement actives en matière de développement économique ou d'aménagement de l'espace. Le projet de schéma de l'Orne s'intéresse aux capacités financières et aux possibilités d'investissement pour analyser leur viabilité. Même si le projet prévoit de nombreux regroupements, il applique avec nuance le seuil démographique de 5000 habitants en prévoyant le maintien de 6 communautés de communes de population inférieure à ce seuil mais correspondant aux yeux de l'Etat à de réels bassins de vie, marqués par une très faible densité démographique mais par une cohérence géographique avérée.

Entre extensions et statu quo pour les périmètres des agglomérations

Objet d'importants débats locaux, la question de l'extension ou non des périmètres des groupements urbains (communautés urbaines ou d'agglomération) est différemment abordée par les schémas et traduit manifestement une recherche préalable d'accords locaux.

Les projets de SDCI envisagent dans de nombreux cas des extensions des périmètres des agglomérations, soit par incorporation de communes isolées soit par fusion avec des communautés voisines. C'est le cas notamment à Périgueux (Dordogne), à Blois (Loir-et-Cher), à Limoges (Haute Vienne), à Tarbes (Hautes Pyrénées), au Mans (Sarthe). L'actuelle communauté d'agglomération d'Avignon (COGA) serait également conduite à s'étendre au nord en direction d'Orange (projet de SDCI du Vaucluse) mais aussi à l'ouest avec des communes du Gard (SDCI du Gard). Le document des Pyrénées-Atlantique prévoit pour sa part une extension significative (proche de l'échelle du SCOT) de l'agglomération du Grand Pau mais aussi de l'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz. En revanche, les choses semblent plus compliquées dans de plus grandes agglomérations. Si l'extension de la communauté urbaine de Bordeaux et sa transformation future en métropole est programmée en Gironde, s'il est également prévu une importante extension de la communauté Toulon Provence méditerranée (TPM) dans le Var, l'avant-projet de schéma du Calvados a vu sa présentation officielle différée en raison des controverses auxquelles donne lieu l'hypothèse d'extension de l'agglomération caennaise. En Ile-et-Vilaine, le projet d'extension de l'agglomération rennaise prévu dans l'avant-projet du préfet a été revu fortement à la baisse dans la version finale présentée en CDCI. Dans l'Hérault, le projet de SDCI renonce à programmer l'extension de l'agglomération de Montpellier à sa façade littorale et aux communes d'accueil de son aéroport, actant la création par transformation de la communauté d'agglomération du pays de l'Or avec Palavas, Mauguio et la Grande Motte. En Isère, le projet de schéma propose une extension significative de 24 communes (au sud) de l'agglomération grenobloise, mais plus réduite en termes démographiques, et qui ne lui permet pas d'atteindre le seuil démographique requis pour constituer une communauté urbaine.

En Aveyron, les élus du Grand Rodez ont regretté que le projet de schéma, qui prévoit pourtant la fusion de nombreuses communautés par ailleurs, ne formule aucune proposition pour étendre le périmètre de l'agglomération, restreint à 8 communes depuis de nombreuses années. Dans les Alpes-Maritimes, des extensions des agglomérations sont prévues en direction de leur arrière-pays mais le projet écarte l'hypothèse d'une extension de la future métropole niçoise avec ses voisines littorales et préserve également la petite communauté des Paillons, intercalée entre la métropole et l'agglomération de Menton (Riviera française).

Les projets de schémas programment également la constitution de nouvelles communautés d'agglomération par extension et transformation de communautés existantes. C'est par exemple le cas à Bergerac en Dordogne mais aussi à Thonon en Haute Savoie et à Libourne en Gironde.

A défaut d'étendre les périmètres des groupements urbains ou de proposer des fusions complexes dans les aires urbaines, plusieurs projets de schémas font référence à des pôles métropolitains dont la constitution est envisagée par les acteurs locaux (CA de Grenoble et du Pays voironnais en Isère, confédération des communautés des Bouches-du-Rhône dans l'aire urbaine marseillaise...). La notion de pôle métropolitain fait parfois figure de solution d'attente ou de première étape en vue de rapprochements ultérieurs.

Etat des lieux sur les projets inter-départementaux

La recomposition de la carte intercommunale peut se traduire par des propositions d'extension ou de fusion de communautés transgressant les limites départementales et régionales afin de prendre en compte les bassins de vie réels de nos concitoyens. Cette possibilité est explicitement envisagée dans la circulaire du 27 décembre 2010. De telles propositions sont constatées mais restent rares dans les premiers projets de SDCI.

La possibilité de constituer des intercommunalités à cheval sur des limites administratives est une spécificité rendue possible par leur statut d'établissement public (les collectivités de plein exercice ou les circonscriptions électorales ayant pour leur part, par construction, besoin de respecter un principe d'emboîtement strict en « poupées-gigognes »). De fait, pour les communautés comme pour les autres formules d'EPCI, la possibilité existait déjà, bien avant la promulgation de la loi du 16 décembre 2010, comme l'ont illustré plusieurs cas de communautés qui en ont déjà fait usage depuis 1992. Les expériences de la communauté de communes de Redon, créée à cheval sur trois départements (Ille-et-Vilaine, Loire Atlantique et Morbihan) et deux régions (Pays de la Loire et Bretagne), de la communauté urbaine d'Alençon (Orne et Sarthe), de la communauté de Vic-Montaner (Hautes-Pyrénées)... ont par exemple témoigné de cette possibilité légale mais aussi des complexités administratives et/ou fiscales auxquelles cela peut donner lieu (cf. question récente de la neutralisation des abattements départementaux de la taxe d'habitation). Il en est de même de la communauté d'agglomération du Pays d'Aix qui intègre d'ores et déjà la commune de Pertuis dans le Vaucluse. Plus récemment, en 2008, la fusion des communautés de communes du Bas Adour et d'Aire a donné naissance à une nouvelle entité à cheval sur les départements des Landes et du Gers.

A l'occasion de la « revoyure » de la carte intercommunale, l'opportunité de transgresser les limites administratives est souvent mise en débat et analysée en termes de coûts/avantages. Même si, dans l'ensemble, les projets de SDCI tendent à limiter au maximum les projets de communautés inter-départementales (certains préfets en excluant urbi et orbi l'éventualité même), dans plusieurs cas, des franchissements de frontières sont envisagés ou approfondis. Par exemple, les projets de schémas du Vaucluse, de l'Orne, des Pyrénées Atlantiques, du Val d'Oise... tendraient à accentuer le nombre de communautés « inter-départementales » : projet d'extension des communautés de Cergy-Pontoise, de Bayonne, de l'enclave des Papes (partie discontinue du département du Vaucluse insérée dans le département de la Drôme)... De même, la communauté de communes de Vic-Montaner, déjà à cheval sur deux départements (64 et 65), pourrait accueillir de nouvelles communes du département limitrophe.

La communauté d'agglomération du Grand Avignon, au-delà du Rhône, pourrait s'étendre plus en profondeur dans le Gard ; celle d'Aix accueillir davantage de communes du Vaucluse (le sud-Lubéron et pas seulement Pertuis). Enfin, concernant la communauté urbaine d'Alençon, des mouvements de communes entre l'Orne et la Sarthe sont évoqués dans le projet de schéma présenté par le préfet. Si ces propositions suscitent parfois des débats locaux quant à leur opportunité, il reste qu'elles sont, d'un point de vue juridique, explicitement envisagées et aménagées par les textes. Il convient de rappeler que lors de constitutions de communautés inter-départementales, l'arrêté de périmètre (création, fusion...) doit être pris conjointement par les préfets compétents, après avis des CDCI concernées. Dans la circulaire du 27 décembre 2010, Philippe Richert, ministre en charge des collectivités territoriales, invitait les préfets à coordonner leurs travaux le plus en amont possible si de telles évolutions de périmètres étaient envisagées.

Parmi les vides juridiques, une question particulière reste sans réponse ni dans la loi ni dans les circulaires d'application : à savoir la solution qui s'imposera en cas de désaccord entre deux CDCI, lorsqu'elles se prononceront pour des options différentes, à la majorité des deux tiers de leurs membres. Force est de constater que cette hypothèse ne trouve pas de réponse à ce jour. Dans le silence de la loi, on peut estimer que serait paralysée de facto la décision de création, d'extension ou de fusion d'une communauté inter-départementale faute d'accord unanime entre CDCI.

Certes, l'un des préfets concernés pourra toujours s'écarter du schéma durant l'année 2012 en proposant un nouveau projet de périmètre mais il restera placé sous le contrôle de la CDCI, celle-ci disposant de nouveau de son pouvoir d'amendement du projet à la majorité des deux tiers. L'hypothèse de divergences persistantes entre CDCI n'est donc pas exclue même si elle reste encore un cas d'école à ce stade. Ces divergences auraient pour effet de bloquer les évolutions sur les territoires inter-départementaux.

Des objectifs souvent précis et ambitieux pour rationaliser les syndicats intercommunaux

Alors que certains projets de SDCI s'en tiennent à des orientations et des principes directeurs pour la réduction/rationalisation des syndicats de communes, plusieurs d'entre eux proposent en revanche un inventaire extrêmement détaillé des SIVU, SIVOM et syndicats mixtes du département en analysant d'une part leurs contours et compétences mais également leur activité (appréhendée notamment via leur budget et leurs mouvements financiers).

Très volontariste à ce sujet, le projet de SDCI de la Gironde programme une réduction drastique du nombre de syndicats de 289 à 56 en détaillant les solutions envisagées pour ce faire : extensions, fusions, suppressions, absorptions par des communautés étendues... En Dordogne, le projet envisage de passer de 261 à 73 syndicats (suppression envisagée de 26 syndicats mixtes). Dans d'autres départements, l'objectif de réduction est a priori moins ambitieux mais dépend il est vrai de la situation de départ (le projet de SDCI du Val d'Oise prévoit de supprimer 28 syndicats sur 133 dont, dans 13 cas, par transferts de compétences à des communautés, le projet des Bouches-du-Rhône propose 46 suppressions sur 94 syndicats et syndicats mixtes). Dans les Hautes Pyrénées, une trentaine de syndicats sur 139 seraient dissous ou absorbés. Les SDCI ont le mérite de dresser une typologie et de regrouper les syndicats par « familles » (hydraulique, eau/assainissement, déchets, énergie, transport et services scolaires, RPI...). Plusieurs projets de SDCI programment une réduction importante du nombre de syndicats scolaires ou des syndicats d'eau (également des syndicats primaires d'électricité quand ceux-ci demeurent) soit par fusions entre eux soit par réincorporation de leurs compétences au sein des communautés. Certaines reprises de compétences par les communes sont parfois évoquées ou une gestion intercommunale à travers des outils souples comme les ententes.