

# ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE

## ENQUÊTE AUPRÈS DES PRÉSIDENTS DE COMMUNAUTÉ

Appréciation portée sur les projets de SDCI

Octobre 2011

RÉSULTATS



## **SOMMAIRE**

### **I. Caractérisation des réponses**

### **II. Composition de la CDCI et modalités d'élaboration des projets préfectoraux de SDCI**

### **III. Impacts des projets de SDCI sur les périmètres des communautés**

#### **3.1. Les évolutions de périmètre proposées**

#### **3.2. Le calendrier de mise en œuvre**

#### **3.3. Impacts financiers**

#### **3.4. Syndicats et reprises de compétences**

#### **3.5. Sensibilisation des habitants de la communauté**

### **IV. Réception des projets de SDCI à l'échelle du département**

#### **4.1. L'appréciation des présidents sur les projets départementaux**

#### **4.2. Les thèmes et enjeux des SDCI sujets à discussion**

### **V. Travail de la CDCI et élaboration du nouveau projet de SDCI**

## I. Caractérisation des réponses

L'enquête sur les projets de schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) a été adressée par voie électronique, début septembre 2011, à l'ensemble des présidents de communautés. L'AdCF a recueilli 411 réponses au 28 septembre. Celles-ci permettent de connaître leur point de vue tant sur les propositions préfectorales relatives au territoire de leur propre communauté que sur les réactions suscitées par le projet de SDCI à l'échelle du département.

345 réponses proviennent de président(e)s de communautés de communes et 66 de président(e)s de communautés d'agglomération ou urbaines. La quasi-totalité des départements français est représentée au travers des réponses obtenues.

71 % des présidents sont concernés par des propositions d'évolution du périmètre de leur communauté incluses au sein des projets de SDCI.

### **Réponses dans les départements concernés par les élections sénatoriales de septembre 2011**

L'analyse des réponses par département a permis d'évaluer les éventuels impacts des élections sénatoriales de fin septembre 2011 sur l'élaboration du projet de schéma par les préfets ou sur le travail de la CDCI. Pour mémoire, les départements concernés étaient ceux alphabétiquement compris entre l'Indre-et-Loire et les Pyrénées-Orientales inclus (des numéros 37 à 66), ainsi que les départements d'Ile-de-France et d'Outre-Mer.

L'analyse comparée ne permet pas de discerner des différences radicales mais elle met en lumière quelques nuances.

Les présidents issus de départements « renouvelables » ne semblent pas avoir été plus associés à ces travaux que les présidents des autres départements. 23 % déclarent avoir été fortement associés (contre 16 % dans les autres départements) mais ils sont 53 % à considérer avoir été insuffisamment associés (contre 37 % dans les autres).

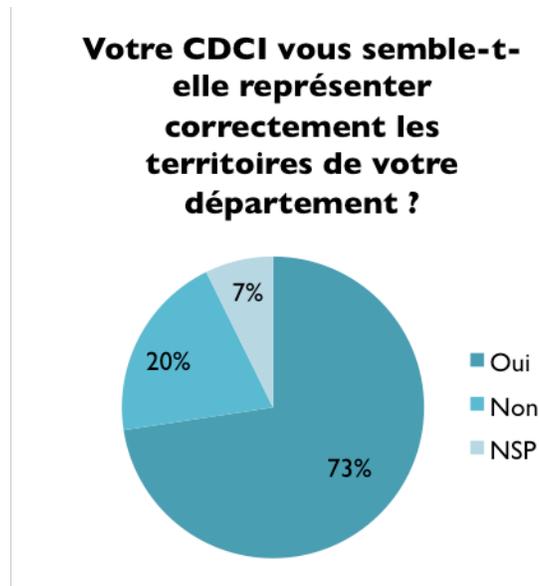
Le jugement porté sur le projet de SDCI s'inscrit dans la même tendance. Les présidents issus des départements concernés par les sénatoriales ne se montrent pas plus favorables aux évolutions proposées. L'analyse comparée met même en avant un taux plus important d'avis défavorables dans les départements renouvelables (52 % contre 44 %) et un taux plus faible d'avis favorables (29 % contre 38 %).

Le travail de la CDCI a été en revanche manifestement affecté par le déroulement des élections sénatoriales de 2011. La date retenue pour leur organisation a eu pour effet de repousser à la fin du mois de septembre le début des travaux des CDCI. Dans ces départements, la brièveté des délais pour amender le projet préfectoral est citée par 66 % des présidents (contre 53 % dans les autres) comme un obstacle susceptible de compromettre les capacités de la CDCI à adopter des projets alternatifs.

## II. Composition de la CDCI et modalités d'élaboration des projets de SDCI

Près de 80 % des présidents déclarent être membres de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), généralement au sein du collège des communautés (66 %). Dans la moitié des cas, leur communauté est également représentée par un ou plusieurs autres élus au sein de la CDCI.

En termes de représentativité, la composition des CDCI donne satisfaction à près de trois présidents sur quatre : 73 % d'entre eux estiment qu'elle reflète bien la diversité des territoires.



La qualité de l'association préalable aux travaux d'élaboration du projet de SDCI constitue en revanche un motif de déception. 39 % des répondants estiment que les présidents de communautés ont été « moyennement associés » et 42 % « insuffisamment associés ». Seulement 18 % d'entre eux considèrent qu'ils l'ont été suffisamment, soit moins d'un président sur cinq.

Les témoignages relatifs aux modalités suivies par les préfets pour élaborer les projets de SDCI montrent des pratiques très diverses. Un quart (27 %) des réponses mentionne la conduite de travaux au sein de la CDCI (ancienne composition en général).

Près de 50 % des réponses mentionnent :

- des consultations conduites au-delà de la seule CDCI ;
- des consultations menées par les sous-préfets à l'échelle des arrondissements.

Cette diversité des situations est corroborée par des témoignages complémentaires de présidents (questions ouvertes). Nombre de réponses font par exemple état de projets élaborés avant tout par le préfet et ses services et, dans plusieurs cas, d'échanges réduits au préfet et aux « grands élus » du département.

### III. Impacts des projets de SDCI sur les territoires des communautés

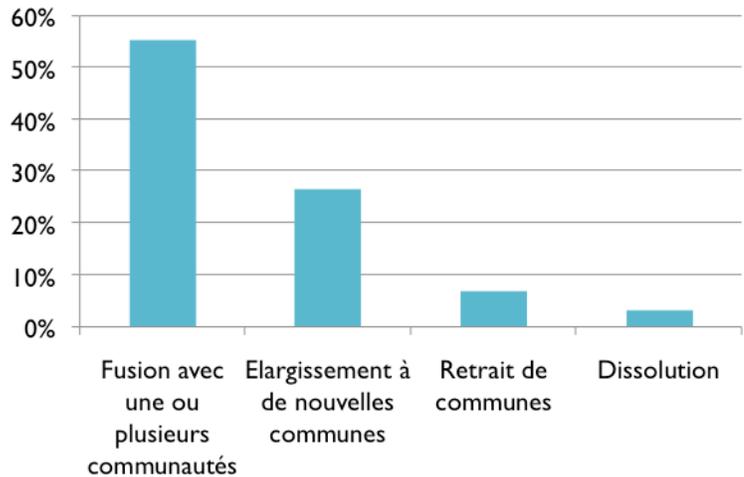
#### 3.1. Les évolutions de périmètre proposées

71 % des présidents répondent que le périmètre de leur communauté est concerné par une proposition d'évolution de périmètre dans le projet de SDCI.

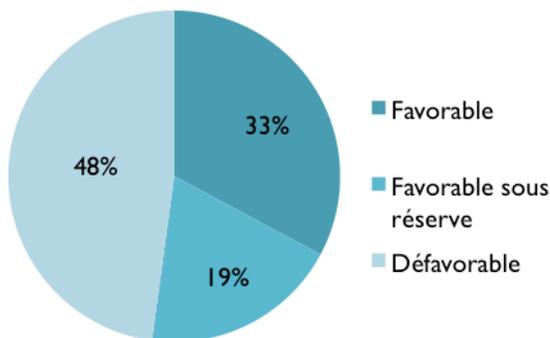
Sur ces 71 %, plus de la moitié mentionnent une proposition de fusion avec une ou plusieurs communautés.

Autre cas de figure à relever : l'élargissement à de nouvelles communes est proposé pour un quart des communautés concernées par des évolutions.

#### Si votre communauté est concernée par une évolution de son périmètre, que prévoit le projet de schéma ?



#### Quel avis a émis votre communauté sur les dispositions du projet de SDCI concernant l'évolution (ou non-évolution) de son périmètre ?



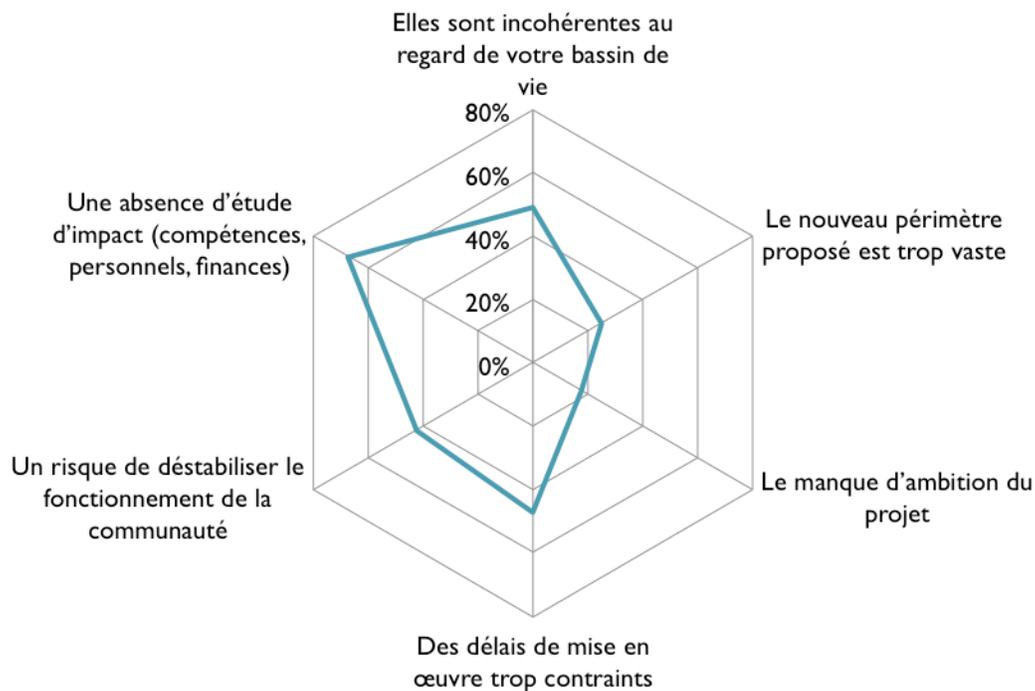
48 % des communautés ont émis un avis défavorable à propos du projet de SDCI présenté par le préfet.

Une communauté sur trois a délibéré favorablement.

Près de 20 % de communautés ont émis un avis favorable mais sous réserve.

Ces résultats témoignent de positions contrastées à l'égard du projet de SDCI même si les avis favorables et défavorables s'équilibrent globalement.

## Si vous n'êtes pas favorable aux propositions formulées par le préfet au sujet de votre communauté, quelles en sont les raisons ?



Les principales raisons invoquées pour justifier l'avis défavorable émis sur le projet de SDCI sont de différents ordres.

67 % des présidents dont la communauté a délibéré défavorablement (ou favorablement mais sous réserve) déplorent l'absence d'étude d'impact préalable. Bien que ce ne soit qu'un paramètre parmi d'autres de la réflexion pour 61 % de l'ensemble des présidents, 16 % des répondants considèrent néanmoins les simulations comme des éléments prépondérants dans la réflexion.

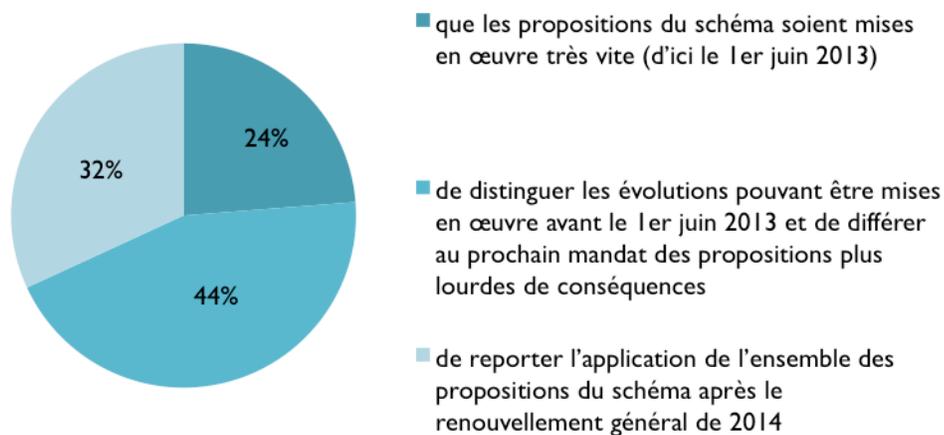
La moitié (51 %) des présidents expliquent le désaccord de leur communauté en raison de l'incohérence des propositions d'évolution concernant leur communauté au regard de leur bassin de vie. Autre souci récurrent : les délais de mise en œuvre apparaissent trop contraints et motivent la moitié des avis défavorables.

### 3.2. Le calendrier de mise en œuvre

Les échéances prévues pour la mise en œuvre du SDCI apparaissent généralement rapprochées puisque 44 % des présidents indiquent la date du 1<sup>er</sup> juin 2013 pour la réalisation des différentes propositions formulées par le préfet.

Près de 40 % précisent, en revanche, qu'aucun calendrier n'a été précisé dans le projet porté à leur connaissance. Seulement 15% des présidents font état de propositions distinguant le court terme (avant le 1<sup>er</sup> juin 2013) des évolutions de plus long terme (prochain mandat) ce qui confirme les analyses conduites par l'AdCF sur les projets de SDCI.

#### Calendrier de mise en œuvre du SDCI : pensez-vous qu'il serait préférable...



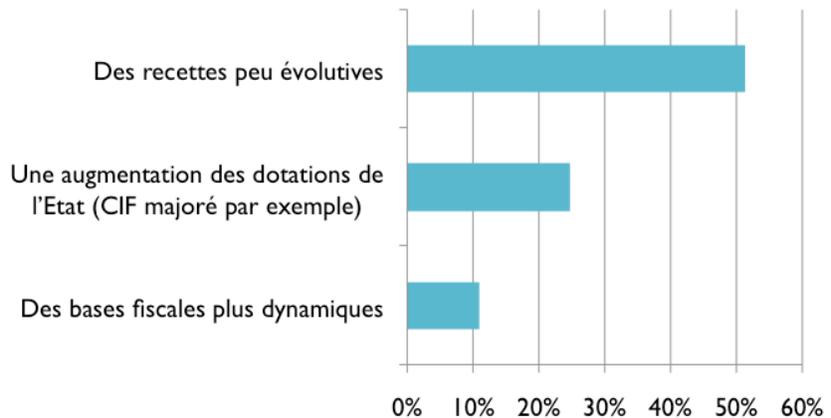
Invités à s'exprimer sur le calendrier de mise en œuvre qui leur semblerait le plus approprié, les présidents affichent leur préférence (44 % d'entre eux) pour un calendrier en deux temps : il conviendrait à leurs yeux de distinguer les dispositions pouvant être mises en œuvre d'ici le 1<sup>er</sup> juin 2013 de celles, plus lourdes de conséquences, à mettre en œuvre lors du prochain mandat. Si un quart des présidents estiment que le schéma doit être mis en œuvre rapidement (avant le 1<sup>er</sup> juin 2013), à l'opposé, près d'un tiers d'entre eux plaident pour le report de l'application des propositions après les renouvellements de 2014.

### 3.3. Impacts financiers

Très peu de présidents attendent des recompositions de périmètres proposées des recettes plus dynamiques. Seuls 11 % anticipent des évolutions plus favorables.

Près d'un quart des présidents envisagent néanmoins une augmentation des dotations de l'Etat (sous l'effet notamment de l'application du CIF le plus élevé en cas de fusion).

#### La mise en œuvre du projet de schéma aurait, selon vous, pour effet de se traduire pour votre communauté à moyen terme par :



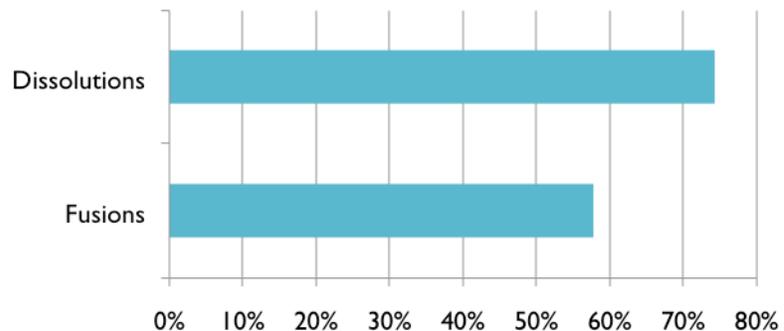
### 3.4. Syndicats et reprises de compétences

73 % des présidents déclarent leur territoire concerné par les projets d'évolution des syndicats.

74 % évoquent la dissolution prévue d'un ou plusieurs syndicats actifs au sein de leur territoire. 58 % mentionnent dans leurs réponses des projets de fusion.

Les bouleversements potentiels du paysage syndical sont accompagnés d'une perspective de reprise de compétences par 41 % des communautés interrogées.

#### Si le projet de SDCI affecte les syndicats de votre territoire, de quel type sont les évolutions prévues ? (plusieurs réponses possibles)



Lorsque leur communauté est concernée par un projet de reprise de compétences exercées par des syndicats, 46 % des présidents s'y montrent plutôt favorables alors que 37 % se déclarent plutôt défavorables (17 % ne se prononcent pas).

### **Les compétences de syndicats dont les présidents ne souhaitent pas la reprise par leur communauté**

Qu'ils se montrent plutôt favorables ou défavorables à la reprise de compétences exercées par des syndicats, 25% des présidents ayant répondu à l'enquête ont spécifié dans les réponses ouvertes et leurs commentaires les compétences qu'ils ne souhaitent pas faire exercer par leur communauté.

Parmi ces répondants, 32 % se déclarent défavorables à la reprise de la compétence « eau » d'un syndicat appelé à disparaître sur le fondement du projet préfectoral. Plusieurs raisons sont évoquées pour expliquer cette position, telles que l'inadéquation entre le périmètre des communautés et les bassins versants. On peut encore citer les nouvelles charges de fonctionnement induites par cette compétence. Pour une raison similaire, la compétence « assainissement » est récusée dans 24 % des cas.

32 % des présidents ayant répondu à la question qui nous intéresse ici n'envisagent pas la reprise de la compétence scolaire (y compris les transports). A ce sujet, quelques réponses mettent en avant l'organisation que nécessiterait cette reprise de compétence, ainsi que la réalisation d'une étude préalable. Autre cas notable, la reprise d'une compétence « sport » ou « culture » est déclinée par quelques 10 % des répondants.

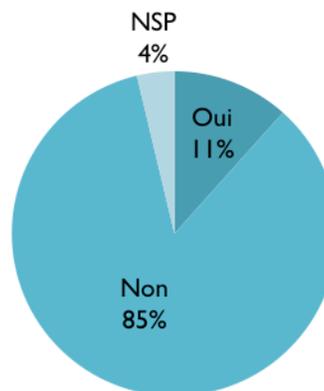
En sens contraire, certains présidents soulignent qu'ils souhaiteraient que leur communauté reprenne davantage de compétences exercées par des syndicats, alors que le projet de SDCI du préfet n'en fait pas mention.

### **3.5. Sensibilisation des habitants de la communauté**

A une très large majorité, les présidents font état de l'absence de sensibilisation des citoyens aux enjeux de reconfiguration de la carte intercommunale. Ce résultat n'est pas une grande surprise même si des référendums locaux et des réunions publiques ont été organisés ici ou là, voire des manifestations.

Dans certains commentaires, les présidents nuancent leur réponse en fonction des différentes composantes de leur territoire et distinguent les habitants des communes déjà incluses dans l'intercommunalité (peu sensibilisés) des habitants des communes encore isolées et dont est programmé le rattachement (au sien desquelles la sensibilisation des citoyens peut être plus forte).

#### **Avez-vous le sentiment que les habitants de votre communauté ont été sensibilisés aux enjeux de la carte intercommunale ?**



## IV. Réception des projets de SDCI à l'échelle du département

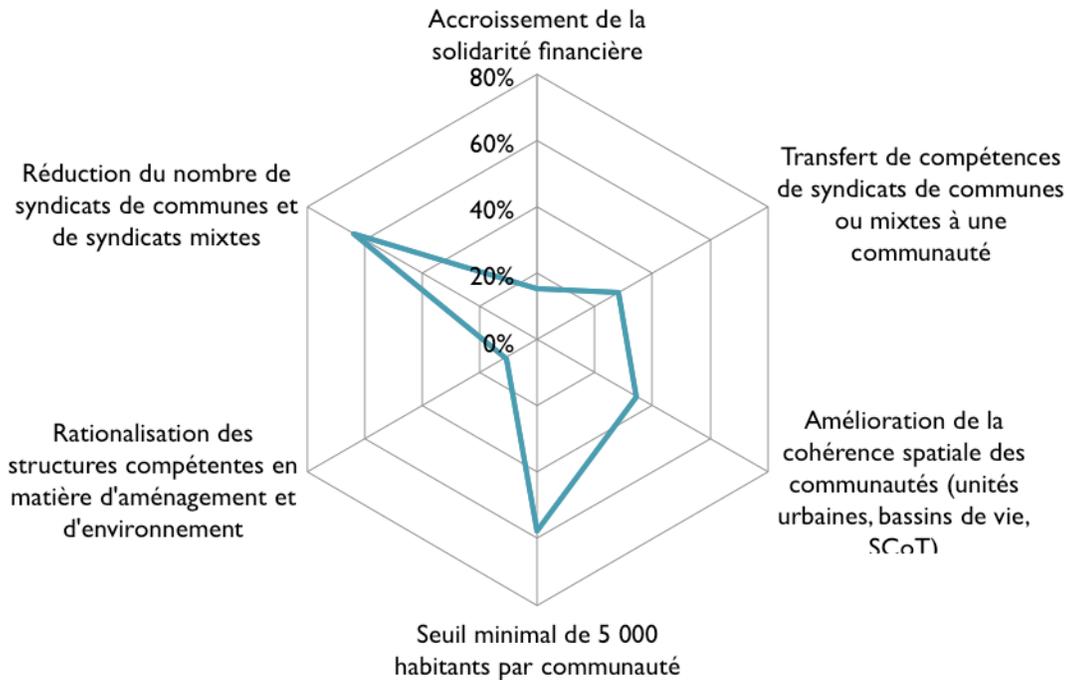
### 4.1. L'appréciation portée par les présidents sur l'ensemble du projet de SDCI



Interrogés sur l'ensemble du schéma (et non les seules dispositions relatives à leur communauté), près de la moitié des présidents estiment que les propositions préfectorales sont trop ambitieuses au regard des discussions menées dans le département. Dans quelques commentaires, certains présidents précisent que le problème ne provient pas seulement d'un excès d'ambition mais de propositions incohérentes. En sens inverse, près d'un président sur cinq juge le projet de schéma dénué d'ambition ce qui témoigne de la diversité des points de vue mais aussi de l'hétérogénéité des documents présentés par les préfets au printemps dernier.

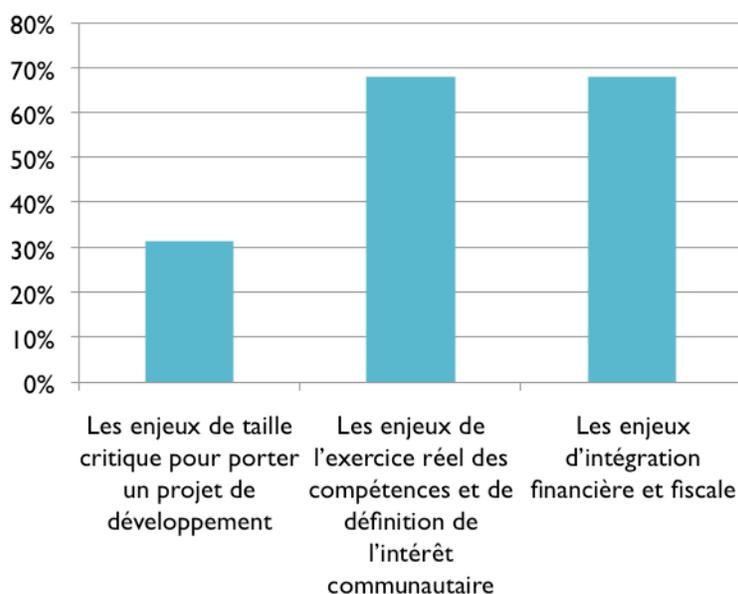
**Quels sont les critères prévus par la loi qui vous semblent avoir été correctement pris en compte dans l'élaboration du projet de schéma ?**

*(plusieurs réponses possibles)*



Les critères quantitatifs semblent avoir été particulièrement pris en compte par les préfets, mais de manière jugée souvent trop exclusive. Nombre de présidents soulignent ainsi la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes (64 %) et le respect du seuil de 5 000 habitants (59 %). La réduction programmée du nombre de syndicats ne s'accompagne apparemment pas d'une rationalisation des structures en charge de l'aménagement de l'espace et de la protection de l'environnement (constatée par seulement 11 % d'entre eux). Le critère de renforcement de la solidarité financière n'a été que très rarement pris en compte selon les présidents (seuls 16 % d'entre eux y font référence).

**Parmi les enjeux suivants, cochez ceux qui vous semblent, le cas échéant, avoir été insuffisamment abordés dans le projet de schéma**

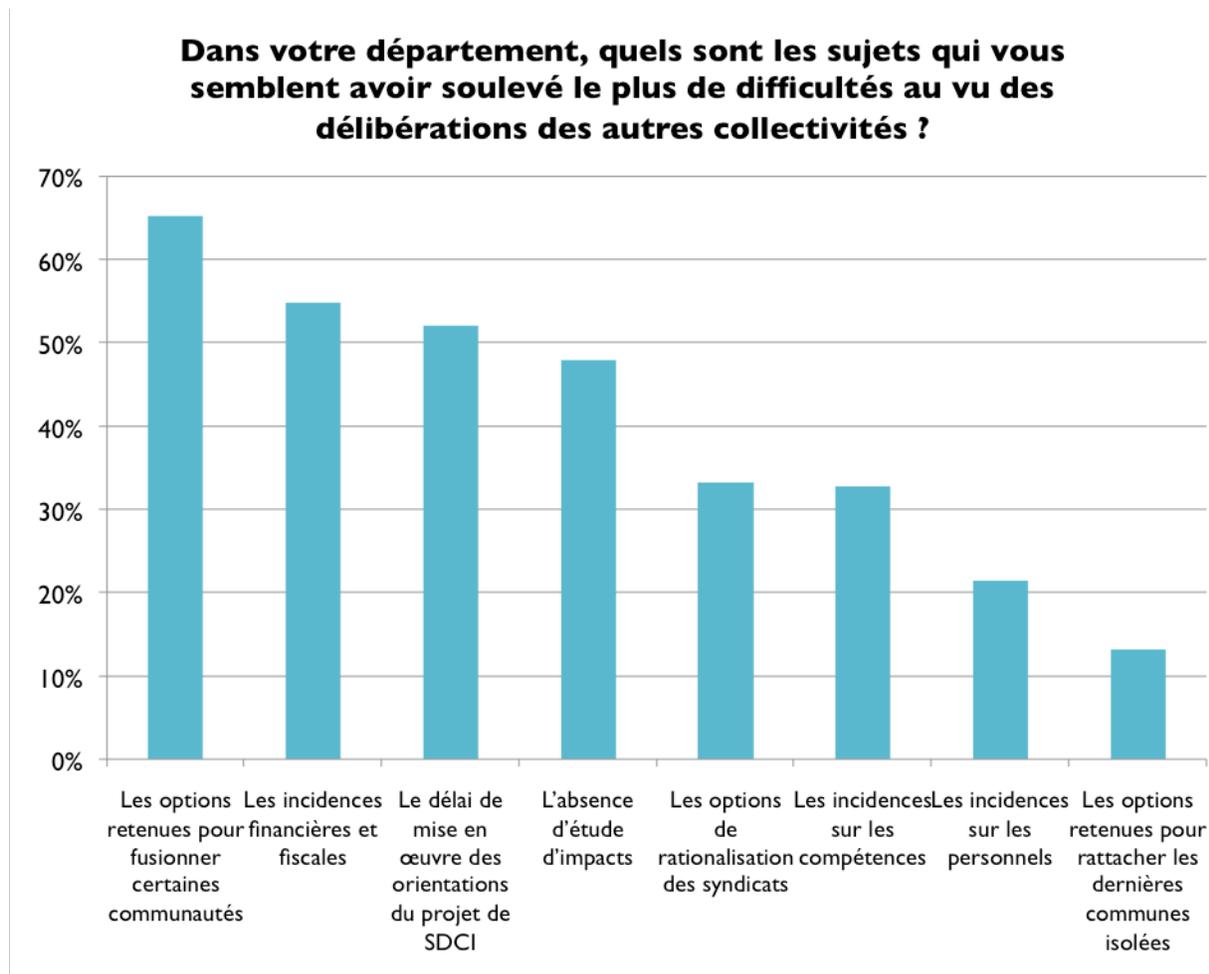


Au-delà des critères prévus par la loi, certains enjeux sont aussi apparus comme trop peu abordés dans les projets de schémas.

L'insuffisante prise en compte des enjeux d'intégration financière et fiscale des communautés existantes est mentionnée par 68 % des présidents. La question de l'exercice réel des compétences et de la définition de l'intérêt communautaire a été également trop peu abordée aux yeux de 68 % des présidents. De manière générale, la question du « mieux d'intercommunalité » et les critères qualitatifs apparaissent comme des parents pauvres des premiers projets.

## 4.2. Les thèmes et enjeux des SDCI sujets à discussion

En s'exprimant sur les thématiques qui ont soulevé des difficultés au sein du département lors de la phase de délibération, les présidents mettent en avant des sujets qui rejoignent les interrogations suscitées au sein de leur propre communauté par les projets de SDCI.



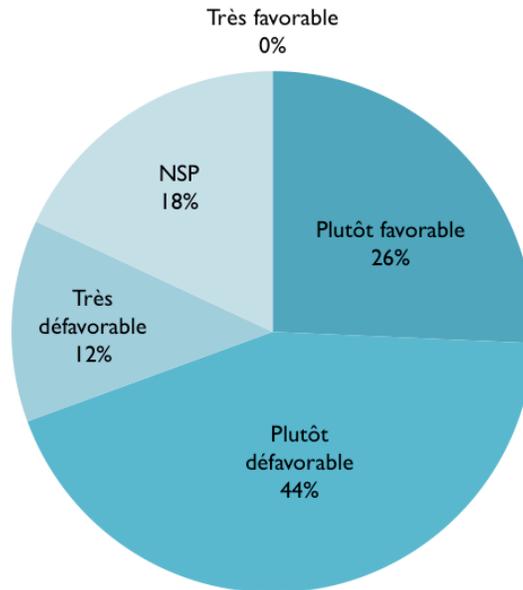
Les enjeux des SDCI les plus sujets à controverses au sein des autres collectivités du département sont les projets de fusion (65 % des réponses), les incidences financières et fiscales des propositions du projet de schéma (55 %), le calendrier pour leur mise en œuvre (52 %) et l'absence d'études d'impact (48 %). En revanche, les options de rattachement des dernières communes isolées ne semblent plus faire réellement débat (à l'exception des départements les plus en retard).

## V. Travail de la CDCI et élaboration du nouveau projet de SDCI

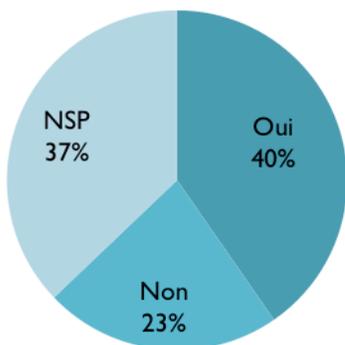
Selon 56 % des présidents, la CDCI de leur département s'est montrée défavorable au projet de schéma présenté par le préfet. 12 % d'entre eux considèrent que la réaction des élus a même été très défavorable.

Mis en regard avec les 48 % de communautés ayant émis un avis défavorable sur les dispositions du projet de SDCI les concernant (cf. p. 5), ce résultat apparaît comme cohérent. Les avis négatifs s'accroissent même à l'échelle départementale.

### La réaction des élus de la CDCI à la présentation du projet de SDCI a été, à votre connaissance :



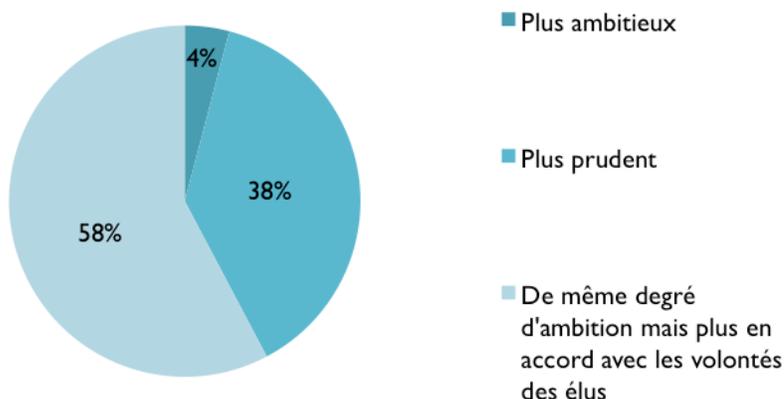
### De votre point de vue, la CDCI sera-t-elle en mesure de trouver un accord suffisant en son sein afin d'amender le projet du préfet ?



Pour 40 % des présidents, la CDCI sera en mesure de trouver un accord suffisant pour amender, à la majorité des deux tiers de ses membres, le projet de schéma du préfet. 23 % doutent de sa capacité à trouver un accord. Au mois de septembre, 37 % des présidents n'avaient pas encore de point de vue sur cette question ; les CDCI n'ayant pas encore entamé leur travail d'examen dans nombre de départements.

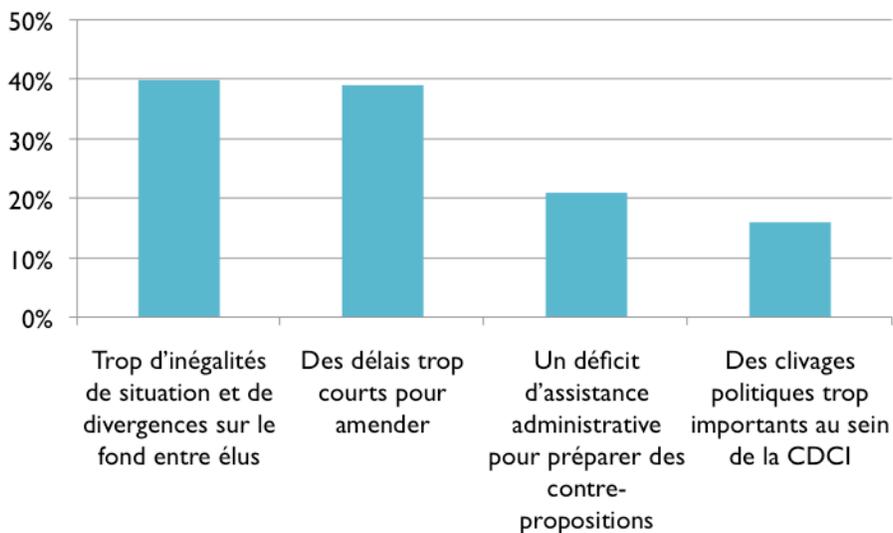
Il est néanmoins notable de constater que parmi les présidents exprimant un point de vue, une majorité d'entre eux manifestent leur confiance dans la capacité de la CDCI à adopter des propositions alternatives et imposer ses vues.

### Dans l'affirmative, pensez-vous qu'elle proposera un projet de SDCI :



Parmi les présidents confiants dans la capacité de la CDCI à amender le projet du préfet, plus de la moitié d'entre eux pensent que le nouveau projet sera d'un degré d'ambition comparable à celui du préfet mais plus en accord avec le souhait des élus. Seulement 4 % d'entre eux estiment que le nouveau projet sera plus ambitieux. 38 % envisagent un projet plus prudent que celui du préfet.

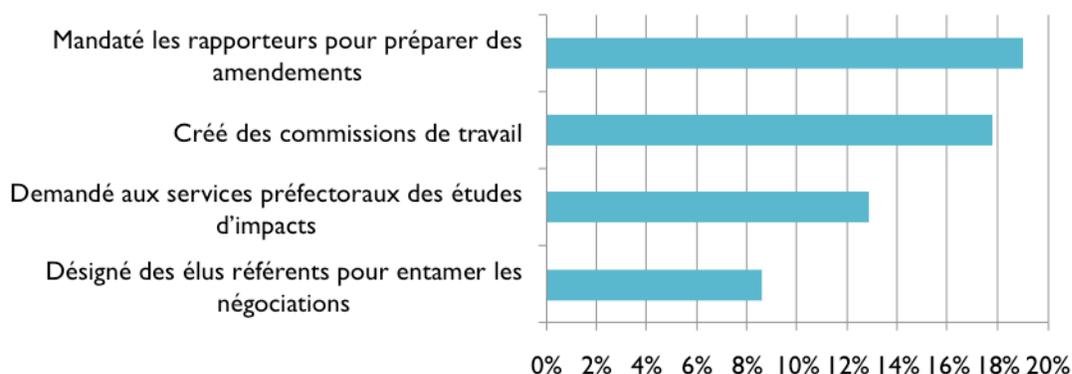
### Quels sont à vos yeux les facteurs principaux qui empêcheront la CDCI de parvenir à un accord sur des amendements ?



Parmi les facteurs susceptibles de fragiliser la recherche de consensus, deux raisons sont particulièrement invoquées par les présidents (environ 40 % des répondants pour chacune) :

- l'existence de divergences de vues sur le fond des choses entre les élus du département ;
- le caractère trop rapproché des échéances.

**Pour conduire ses travaux, la CDCI a :  
(plusieurs réponses possibles)**



Dans le but d'amender le projet de SDCI en dépit de ces obstacles potentiels, les CDCI ont recours à différentes initiatives. Des rapporteurs ont parfois été spécialement mandatés pour préparer les amendements (19 % des réponses). Des commissions de travail ont été créées dans certains départements (18 % des réponses) et des études d'impact parfois commandées aux services préfectoraux (13 %).

Sur cette question relative aux méthodes de travail de la CDCI, il est révélateur de constater que 43 % des présidents ne connaissaient pas, au moment de l'enquête, les moyens déployés dans le but d'amender le schéma d'ici la fin de l'année 2011 (alors que 80 % d'entre eux sont membres de la CDCI). Ce taux élevé traduit les retards pris par certaines CDCI pour engager la deuxième phase d'élaboration des documents, notamment dans les départements concernés par les élections sénatoriales.

**Assemblée des Communautés de France**  
191, rue Saint-Honoré  
75001 Paris

Tél. : 01 55 04 89 00 - Fax : 01 55 04 89 01  
[adcf@adcf.asso.fr](mailto:adcf@adcf.asso.fr)

**Retrouvez toute l'actualité de  
l'intercommunalité sur [www.adcf.org](http://www.adcf.org)**

**Contacts AdCF :**

**Floriane Boulay**  
[f.boulay@adcf.asso.fr](mailto:f.boulay@adcf.asso.fr)

**Simon Mauroux**  
[s.mauroux@adcf.asso.fr](mailto:s.mauroux@adcf.asso.fr)