

I. L'élaboration des SDCI

I.1. Éléments de contexte

L'impact de la loi RCT sur la redéfinition des périmètres intercommunaux

Promulguée le 16 décembre 2010, la loi n° 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales (RCT) vise l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale en France par le biais des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). Ces documents ont une valeur juridique contraignante dans la mesure où, dans chaque département, toute évolution du paysage de l'intercommunalité doit prendre en compte les prescriptions du SDCI, tant au sujet des communautés que des syndicats de communes et mixtes. Pour mémoire, seuls les départements de la petite couronne parisienne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) sont exemptés de l'obligation d'achèvement de la carte intercommunale aux termes de la loi RCT, mais restent soumis à l'obligation d'élaborer leurs SDCI.

Au 1^{er} janvier 2012, 1 380 communes restent isolées et n'appartiennent pas à une communauté. 623 communautés comptent une population inférieure à 5 000 habitants et 1 141 sont composées de 10 communes ou moins⁽¹⁾. Selon les départements et les espaces (urbains ou ruraux), la logique des périmètres des communautés varie nettement : la correspondance avec les cantons s'observe souvent en milieu rural, tandis que les unités voire les aires urbaines, deux nomenclatures de l'INSEE, sont d'ores et déjà un critère retenu pour nombre de communautés des espaces urbains.

Les SDCI s'inscrivent dans la continuité de la coopération intercommunale qui a été menée jusqu'à présent. Ils prennent notamment la suite des précédents schémas départementaux d'orientation de l'intercommunalité (SDOI) dans lesquels avaient été inscrites, en 2006, des propositions visant à compléter et rationaliser le paysage intercommunal. A contrario des SDCI, les SDOI n'avaient qu'une valeur indicative.

La loi RCT dispose que les projets de SDCI sont préparés par les préfets avant d'être présentés pour information aux commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI). S'ensuit une phase de consultation des conseils municipaux, communautaires et des organes délibérants des syndicats sur trois mois. Les différents avis recueillis sont transmis aux CDCI, qui disposaient, avant la révision de la loi intervenue le 29 février 2012, d'un délai de quatre mois pour examiner le projet préfectoral et, le cas échéant, le faire évoluer.

Ces CDCI sont composées de :

- 40% de représentants des communes;

- 40% de représentants des communautés;
- 5% de représentants des syndicats de communes et des syndicats mixtes;
- 10% de représentants du conseil général;
- 5% de représentants du conseil régional.

Fait inédit, les CDCI disposent d'un pouvoir propre d'amender les projets présentés par les préfets. Pour ce faire, un amendement soumis au vote au sein de la CDCI doit être adopté à la majorité des deux tiers de ses membres. Si cette condition est satisfaite et sous réserve que l'amendement soit conforme aux dispositions de l'article 35 de la loi du 16 décembre 2010, le projet de SDCI est obligatoirement modifié dans le sens de l'amendement.

Aux termes de la loi RCT du 10 décembre 2011 et avant sa modification, les SDCI devaient être arrêtés par le préfet avant le 31 décembre 2011. En général, les projets de SDCI ont été présentés une première fois par les préfets à la CDCI au printemps 2011. Les avis des collectivités ont été recueillis jusqu'à la fin de l'été, laissant place à la phase de travail des CDCI à partir de septembre. Dans les départements concernés par les élections sénatoriales du 25 septembre 2011, cette dernière phase a débuté de facto en octobre.

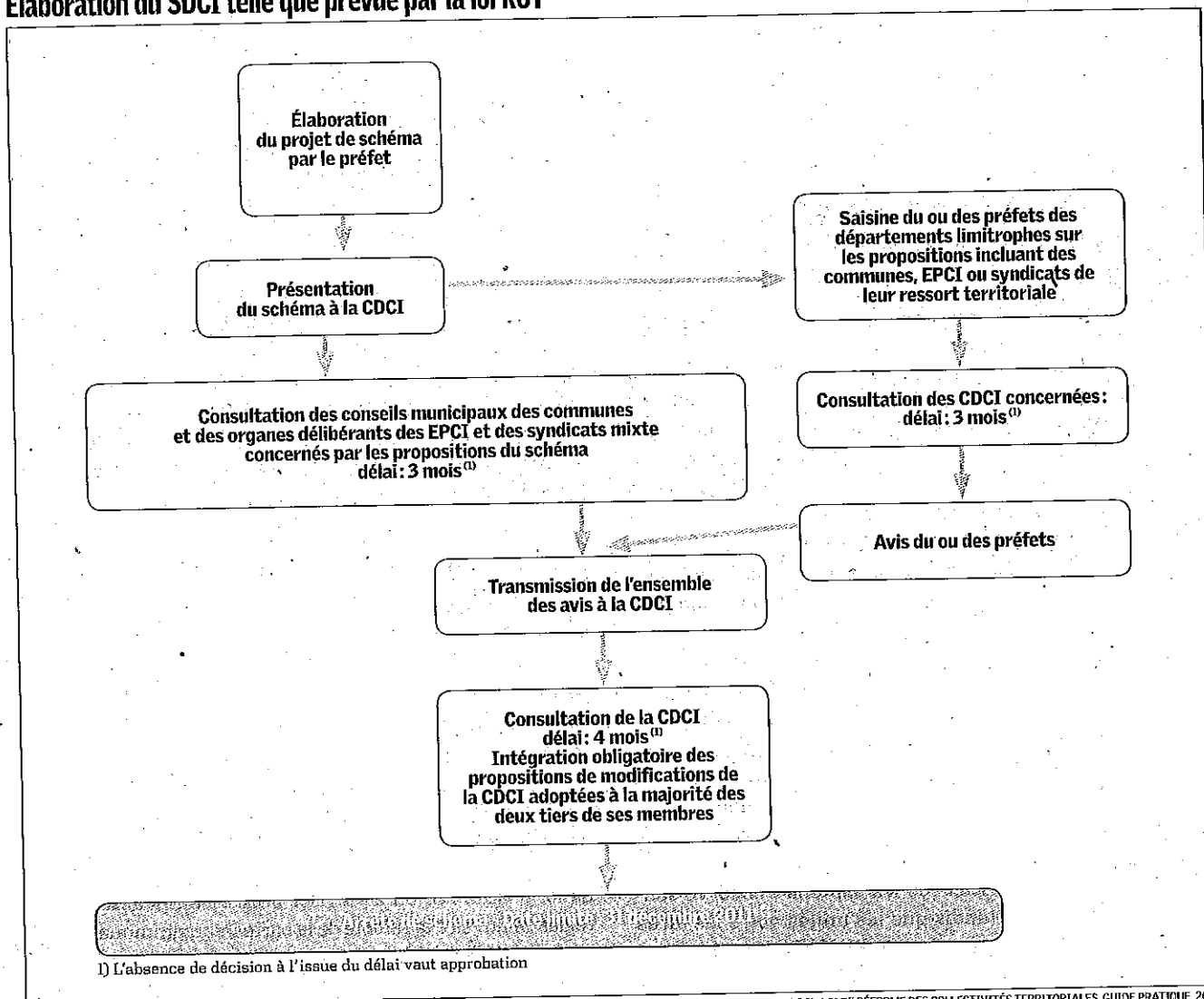
La loi « Sœur-Pélissard » : évolutions juridiques

La loi n° 2012-281 du 29 février 2012 visant à assouplir les règles relatives à la refonte de la carte intercommunale, adoptée à l'initiative du député Jacques Pélissard et reprenant les propositions du sénateur Jean-Pierre Sœur, vient apporter quelques évolutions à ce dispositif.

La loi RCT avait initialement envisagé l'hypothèse dans laquelle aucun schéma n'aurait pu être arrêté au 31 décembre 2011. À la lecture du texte, l'absence de consensus sur le document ne devait pas pour autant empêcher la mise en œuvre de certaines évolutions de périmètre. Raison pour laquelle il était explicitement mentionné que le préfet pouvait agir même en l'absence de schéma. La CDCI n'avait alors aucun moyen de modifier les projets entrepris. En Haute-Savoie, le préfet a ainsi pris quatre arrêtés de périmètre en janvier 2012, sans avoir à consulter la CDCI dont les travaux ne s'étaient pas conclus par un vote d'adoption du SDCI.

La crainte de voir, dans les 33 départements concernés, le représentant de l'État en capacité d'agir seul, sans l'aval des élus locaux, a conduit le législateur, à la demande de l'AdCF et de l'AMF, à modifier le cadre juridique initial. En vertu de la loi du 29 février, la CDCI devra être systématiquement consultée sur chaque arrêté de périmètre pris hors schéma. Elle restera alors en mesure d'exercer son pouvoir d'amende-

Élaboration du SDCI telle que prévue par la loi RCT



ment à la majorité des deux tiers de ses membres. Les pouvoirs des CDCI sont de fait incontestablement renforcés, et pérennisés au-delà de la période de quatre mois initialement prévue (septembre à décembre 2011).

1.2. Les projets de schémas préfectoraux (printemps 2011)

Les projets initiaux de SDCI, qui ont servi de supports aux travaux des CDCI, ont été réalisés par les services préfectoraux en début d'année 2011 puis présentés aux élus au printemps dernier: entre mars et fin avril en général. Dans quelques départements, la présentation des projets a été plus tardive pour des raisons diverses (départements de la petite couronne francilienne, Guyane, Saône-et-Loire...).

Élaboration des projets préfectoraux

La méthode suivie lors de leur élaboration a varié d'un département à l'autre, notamment en ce qui concerne les modalités de concertation préalable avec les élus. Dans certains cas, les services préfectoraux ont rédigé un avant-projet de schéma sans consulter préalablement les élus. Dans d'autres situations, le préfet a procédé à des auditions restreintes ou à des réunions informelles au moment de la préparation des projets. Mais celles-ci se sont parfois limitées aux «grands» élus du département, notamment ceux disposant de mandats parlementaires, ce qui a souvent été critiqué par les autres élus lors de la présentation des projets de SDCI. Dans plusieurs départements, les auditions ont été plus nombreuses et accompagnées de rencontres locales. Certaines préfetures ont directement associé les citoyens (forum sur

le site internet de la préfecture du Calvados). Dans cette hypothèse, des déceptions ont pu s'exprimer lorsque les orientations des projets de schémas ne correspondaient pas à ce qui avait été défendu devant les représentants de l'État. À ce sujet, nombre de préfectures affirment avoir pris le parti d'inscrire des suggestions nouvelles, peu envisagées jusqu'alors, dans l'idée même de susciter des débats et stimuler les réflexions.

Contenu des projets

Sur le plan de la forme et du fond, les documents présentés au printemps se caractérisaient par une extrême variété d'un département à l'autre. Documents parfois très concis - une quinzaine de pages (Ardèche, Indre ou Marne) - ou au contraire très volumineux (Cher, Isère ou Puy-de-Dôme) -, les différents projets de SDCI ont mis à disposition des élus des informations plus ou moins abondantes, mais allant en général bien au-delà des seules analyses et propositions relatives aux périmètres des communautés.

Dans plusieurs départements, des états des lieux approfondis font figurer de nombreuses données statistiques (population), économiques, financières (dotation globale de fonctionnement) ou fiscales (potentiel fiscal) destinées à alimenter la réflexion des élus, ainsi que des simulations sur les répartitions de sièges entre communes découlant des critères légaux.

Les élus sont néanmoins très nombreux à avoir souligné l'absence de simulations financières et fiscales portant sur les options de recomposition de la carte, bien que quelques préfectures en aient mis à disposition (Alpes-de-Haute-Provence). Les élus sont néanmoins nombreux à avoir souligné l'absence de simulations financières et fiscales portant sur les communautés telles que figurant dans les projets, bien que certains projets en aient mis à disposition (Alpes-de-Haute-Provence). Si les compétences sont parfois analysées (à la date du 1^{er} janvier 2011), les impacts des recompositions proposées sur les compétences communautaires ont rarement fait l'objet d'analyse ou de simulation. De toute évidence, les services des préfectures ont manqué de temps et sans doute de moyens techniques pour conduire des investigations approfondies. Les analyses se limitent ainsi souvent à une photographie de la situation préexistante.

Par ailleurs, la question de l'avenir des syndicats de communes et syndicats mixtes a été en général traitée de manière moins approfondie. Même si des contre-exemples existent (avec un recensement exhaustif des syndicats et une analyse individualisée de leur activité), il est dans l'ensemble manifeste que priorité a été donnée dans les projets de SDCI à l'achèvement et/ou rationalisation de la carte des communautés.

Avis des collectivités concernées par ces projets

La présentation au printemps 2011 des projets de schémas a ouvert un délai de trois mois durant lequel communes et

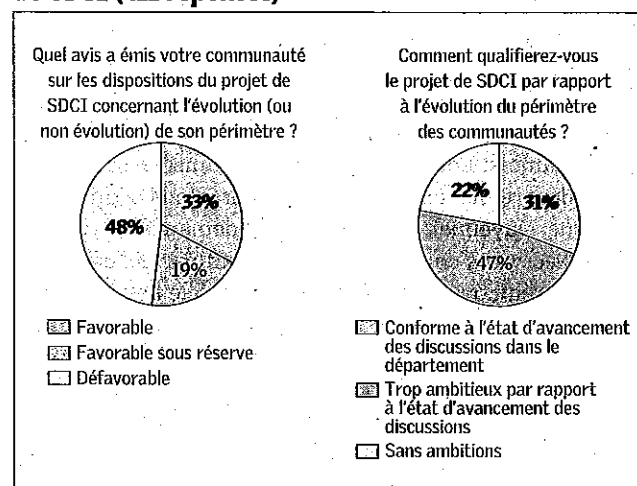
institutions intercommunales (communautés, syndicats, syndicats mixtes, pays...) ont été invitées à s'exprimer. Le plus souvent l'ensemble des collectivités ont été interrogées. Passé ce délai, leur avis était réputé favorable. Les préfectures ont recueilli et rassemblé ces avis pour les transmettre aux CDIC par des moyens divers (documents en ligne sur le site de la préfecture, fichiers électroniques PDF ou sur clés USB...).

Au mois de septembre 2011, l'AdCF a lancé une enquête auprès des présidents de communautés afin de mesurer leur appréciation des projets présentés par les préfets et de leurs conditions de réalisation (l'ensemble de l'analyse de l'enquête est disponible sur adcf.org au sein de la note de synthèse qui lui a été consacrée en octobre 2011). Sur un total de 411 réponses, représentant la quasi-totalité des départements français, il ressortait que 48% des communautés avaient émis un avis défavorable sur les dispositions du projet concernant leur périmètre. Un tiers a délibéré favorablement, tandis que près de 20% avaient émis un avis favorable mais assorti de réserves. Les positions apparaissaient donc contrastées, tout en laissant voir un équilibre d'ensemble entre avis favorables et défavorables.

L'enquête permet également d'appréhender les raisons qui ont conduit les présidents à émettre un avis défavorable. 67% de ceux-ci ont reproché l'absence d'étude d'impact préalable. En deuxième lieu, l'incohérence des propositions d'évolutions du périmètre de leurs communautés au regard des bassins de vie a été soulignée par 51% des présidents expliquant leur désaccord.

À propos des projets de SDCI (jugés dans leur intégralité), près de la moitié des présidents les jugeaient trop ambitieux au regard des discussions menées dans le département. A contrario, environ un président sur cinq considérait que le projet était dénué d'ambition. L'hétérogénéité des projets explique en partie cette divergence dans les appréciations.

Avis des présidents de communautés sur les projets de SDCI (411 réponses)



SOURCE : ADCF. ENQUÊTE AUPRÈS DES PRÉSIDENTS DE COMMUNAUTÉS. APPRÉCIATION PORTÉE SUR LES PROJETS DE SDCI, OCTOBRE 2011