

RÉFORME TERRITORIALE

05 avril 2016

Révision des SDCI : un rapport sénatorial juge sévèrement l'action de certains préfets

Un rapport sénatorial d'étape sur l'application de la réforme territoriale vient d'être mis en ligne, signé des sénateurs Mathieu Darnaud, René Vandierendonck, Pierre-Yves Collombat et Michel Mercier. Après avoir notamment entendu les représentants de l'AMF et de l'AdCF et fait des déplacements sur le terrain, et surtout après avoir décortiqué les projets de schémas intercommunaux élaborés par les préfets dans chaque département, les sénateurs tirent un premier bilan et dénoncent sans ambages des distorsions entre « *l'esprit de la loi* » et la réalité du terrain, parlant même dans certains cas de « *contournement de la loi* ».

C'est essentiellement le système des dérogations au seuil des 15 000 habitants qui est pointé du doigt par les sénateurs. Rappelons que la loi Notre du 7 août 2015 impose un regroupement des intercommunalités sur la base d'un seuil minimum initialement fixé par le gouvernement à 20 000 habitants, puis ramené à 15 000 par le Parlement, limite assortie d'une série de possibilités de dérogations, sans que le seuil puisse descendre sous les 5 000 habitants. Parmi les possibilités de dérogation, la densité (notamment si elle est inférieure à la moitié de la densité nationale), la localisation en zone de montagne, ou encore l'inclusion d'un EPCI de plus de 12 000 habitants créé entre 2012 et août 2015.

Ces nouveaux schémas ont été arrêtés le 31 mars, et doivent entrer en application – selon la législation actuelle – le 1er janvier prochain, s'ils sont approuvés par les élus.

Concernant les dérogations, les sénateurs jugent « *très regrettable* » que le régime dérogatoire soit « *appliqué différemment selon les départements* » et soit même « *à géométrie variable* », voire « *aléatoire* ».

Dans un certain nombre de départements, un nombre très important d'EPCI entrent dans le régime dérogatoire, que ce soit pour des questions de densité ou de zone de montagne – ou des deux à la fois : le rapport cite l'exemple de l'Ardèche (21 intercommunalité qui entrent dans les critères dérogatoires) ou de la Lozère (entièrement en zone de montagne). L'existence des dérogations, notent les sénateurs, est donc parfaitement justifiée pour « *atténuer la brutalité du relèvement du seuil intercommunal* ».

Mais le rapport pointe une différence entre les départements où le projet préfectoral se fait « *conformément à l'esprit de la loi Notre* » (Haute-Garonne, Morbihan, Charente-Maritime...). En revanche, « *dans différents départements, la lecture des projets préfectoraux indique qu'ils se sont affranchis des prescriptions de la loi pour ne retenir qu'un seul objectif quantitatif, celui de réduire drastiquement le nombre des intercommunalités de la circonscription.* » Cas « *emblématiques* », selon le rapport : la Manche, où le préfet propose de passer de 27 à 5 EPCI, ou encore les Pyrénées-Atlantiques, qui passeraient de 30 à 8 EPCI. Dans l'Allier, où, si l'on s'en tient aux critères de la loi Notre, seules quatre communautés de communes devraient évoluer, ce sont 21 EPCI qui seront touchés !

Le rapport note également que la construction des intercommunalités géantes à marche forcée, « *dans un calendrier très contraint* », va forcément poser nombre de problèmes. Ainsi la fusion de 10 EPCI en un seul au Pays basque, ou, dans le Cotentin, la fusion de 11 EPCI et de la commune nouvelle de Cherbourg-en-Cotentin. Une fois la fusion effectuée, en neuf mois seulement, « *il restera ensuite à ajuster le contour des compétences du nouvel établissement, à unifier les taux d'imposition, à réorganiser les services, à apprécier les conséquences de la fusion sur la péréquation interne au périmètre..., toutes opérations qui s'avèreront d'autant plus complexes que le nombre d'EPCI réunis sera important* », déplorent les sénateurs.

Même constat pour les intercommunalités surnommées « *XXL* » (plus de 50 communes regroupées) dont le nombre devrait « *croître demain de manière significative* », notent les sénateurs au vu des projets préfectoraux. Plusieurs départements vont même voir se constituer des EPCI de plus de 100 communes, le record étant détenu par la Manche et le Pas-de-Calais avec des projets de 210 et 205 communes ! Pour le cas de ces méga-EPCI, le rapport pose la question de la gouvernance, d'abord d'un point de vue pratique – les effectifs de l'organe délibérant seront nécessairement « *pléthoriques* » – mais surtout sur le plan de la démocratie : « *Comment assurer une réelle démocratie locale dans de si grands ensembles et éviter que le conseil communautaire ne soit qu'une chambre d'enregistrement des décisions prises par l'exécutif ? Quelle sera la place des conseillers communautaires et donc, dans quelle mesure pourront-ils défendre (...) les besoins de leur commune ?* »

Les sénateurs relayent au final les « *regrets* » de nombreux maires rencontrés concernant les délais, trop contraints, de la procédure de révision, ainsi qu'un manque de préparation et de concertation. Or, conclut le rapport, c'est avant tout « *l'acceptation* », au niveau local, de ces projets, qui peut en garantir la réussite.

F.L.

[Télécharger le rapport sénatorial.](#)