

Rapport sur les EPCI
La taille des EPCI, un levier d'action pour la politique d'égalité des territoires

SYNTHESE	2
1 Les EPCI doivent s'organiser autour des territoires vécus	3
1.1 Analyse par les bassins de vie au sens de l'INSEE	3
1.2 Analyse par les déplacements du quotidien	3
1.3 Vers une approche pragmatique : les territoires vécus	4
2 Les EPCI d'au moins 20.000 habitants répondent à deux enjeux majeurs : capacité d'action et attractivité	5
2.1 Des capacités administratives et financières réelles	5
2.2 Des territoires qui disposent des facteurs de base de l'attractivité	6
3 Le nombre d'EPCI doit être limité et les exceptions au seuil des 20.000 restreintes	7
3.1 Limiter les exceptions de taille	7
3.2 Un objectif de moins de 1 000 intercommunalités	8
4 La nouvelle taille des EPCI doit permettre d'aller au bout de la logique de mutualisation	8
4.1 Un EPCI central au service des communes	8
4.2 Une logique de territoire	9
5 Des mesures d'accompagnement sont à prévoir parallèlement pour la mise en place des nouveaux EPCI	10
5.1 Des niveaux de stratégie territoriale adaptés (SCoT)	10
5.2 Compétences, mutualisation et calendrier	11
5.3 Les syndicats mixtes et les SIVU	11
5.4 Uniformiser les régimes fiscaux	11
5.5 Des dotations de l'Etat simplifiées et communautarisées	12
5.6 Gouvernance des EPCI	12

Annexe : Lettre de saisine du CGET

Annexe cartographique : 16 cartes

SYNTHESE

La référence aux bassins de vie n'est pas pertinente du fait de leur définition par l'INSEE. Il faut raisonner en territoire vécu. Cependant, une analyse à partir du découpage actuel montre que les EPCI d'au moins 20000 habitants disposeront tous des équipements suffisants et de quelques pôles de centralité à mettre en réseau, permettant de soutenir leur développement.

L'analyse des déplacements domicile-travail permet de montrer l'utilité dans certains cas de renforcer l'agglomération centrale voisine plutôt que de simplement fusionner entre eux des petits EPCI.

Certains équipements de base (collège, lycée, EPAD, garde d'enfants en âge préscolaire) doivent être pris en compte dans le redécoupage des EPCI pour s'assurer qu'aucun EPCI nouvelle formule n'en est dépourvu. Ce seront des facteurs d'attractivité clé pour les ménages actifs.

L'augmentation de la taille des EPCI leur permettra de disposer d'une réelle capacité d'action (notamment en termes d'ingénierie et de capacités d'administration) et de devenir des interlocuteurs incontournables pour le niveau régional et national.

La loi devra être très restrictive sur les exceptions de taille, car peu sont justifiées. L'Etat devra également veiller à ne pas permettre la constitution d'EPCI « défensives », excluant des communes ou EPCI actuelles pour des motifs financiers.

L'objectif est de limiter le nombre d'EPCI, pour augmenter leurs atouts. Un nombre inférieur à 1000 (2108 actuellement) semble une bonne cible.

Cette réforme de la taille des EPCI doit permettre de franchir des étapes en termes de mutualisation des services aux habitants. C'est dans cet esprit que doit être pensée la redistribution des compétences départementales entre Région et EPCI.

A terme, la clause de compétence générale des communes devrait être transférée aux EPCI, qui seraient élus au suffrage universel direct.

Parallèlement, il faudra obliger tous les EPCI à entrer dans des démarches de SCoT à l'échelle pertinente. Il faudrait aussi empêcher toute possibilité de redescendre des compétences au niveau des communes et prévoir une adoption par tous les EPCI de la fiscalité professionnelle unique.

Finalement les politiques publiques, et notamment les outils de financement et de péréquation comme la DGF et autres dotations, devront être attribuées globalement à l'échelle des EPCI (et non plus des communes).

1 Les EPCI doivent s'organiser autour des territoires vécus

1.1 *Analyse par les bassins de vie au sens de l'INSEE*

Le projet de loi fait référence au bassin de vie pour délimiter les EPCI. La notion de bassins de vie fait toujours l'objet de nombreux débats mais quelques travaux permettent d'engager l'analyse. L'INSEE, en lien avec le CGET, achève une première cartographie des bassins de vie, construits sur l'analyse des temps d'accès à un panier d'équipements de base (carte 1). Cette méthode identifie 1666 bassins de vie, de taille très variable. **La superposition des EPCI et des bassins de vie montre une faible superposition des périmètres** (carte 2). Les cartes de fragmentation montrent que peu d'intercommunalités se superposent sur un seul bassin de vie et peu de bassins de vie correspondent à un EPCI (cartes 3 et 4).

Ceci est assez logique car il faut noter les limites des bassins de vie tels que définis par l'INSEE. En effet les temps d'accès sont des calculs de distance kilométrique (sans prise en compte des moyens effectifs de transport). De plus, il est fait référence à des équipements, et absolument pas aux services que ceux-ci procurent aux habitants et aux usages que ces derniers en font.

Ces bassins ne prennent donc pas en compte la réalité des pratiques des habitants. De plus, la base des équipements de la gamme intermédiaire ne permet pas de traiter de l'organisation de certains services essentiels, notamment en zone peu dense (ramassage scolaire par exemple). Pour constituer des EPCI pertinents, il faudra donc plutôt intégrer la notion de territoire vécu par les habitants.

Le lien avec le pays ne semble pas non plus évident. La structuration d'EPCI de taille conséquente, avec des moyens d'action, devrait au contraire permettre de supprimer cet échelon organisationnel du territoire. En effet, si les pays servent d'outils de mise en cohérence dans des régions comme la Bretagne, la carte des pays n'existe pas au niveau national et ne peut donc être utilisée. Cette structuration pourra évidemment aider à constituer les EPCI cohérents et pertinents là où le pays, qu'il soit syndicat mixte, association ou informel, existe et joue un rôle structurant ou de préfiguration.

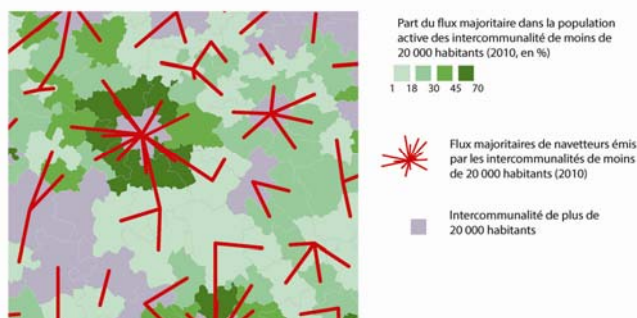
Cette première analyse EPCI/bassin de vie permet cependant de démontrer que le maillage du territoire par 1666 pôles de vie garantit que **chaque EPCI de 20 000 habitants et plus pourra appuyer son développement sur au moins un, et souvent plusieurs pôles de centralité significatifs, dont il devra assurer la mise en réseau**. C'est un atout considérable pour ces territoires.

1.2 *Analyse par les déplacements du quotidien*

L'INSEE dispose de données sur les déplacements domicile travail ou études, issues des recensements. On sait que ces déplacements sont très structurants pour l'organisation des territoires (cartes 5 et 6). Ces cartes montrent notamment les interactions entre petites intercommunalités mais aussi les flux des intercommunalités vers les agglomérations centrales.

Orléans, une agglomération de 385 000 habitants ?

La carte d'analyse des flux domicile-travail montre une couronne de communautés de communes autour de la capitale de la région centre dont plus de 50 % des actifs qui ne travaillent pas sur place viennent travailler dans l'agglomération centrale (carte 7). Le regroupement de ses 8 communautés permettrait de constituer une agglomération de 385 000 habitants, regroupant l'essentiel de l'aire urbaine. Dans le réseau urbain dense du Val de Loire, d'autres combinaisons sont possibles pour optimiser l'organisation territoriale locale (Cf. Carte 14).



Ces travaux suggèrent deux conclusions :

- il serait plus intéressant que les petites communautés de communes voisines de nombreuses agglomérations rejoignent la communauté centrale plutôt que de se regrouper avec des territoires plus extérieurs. Il faut donc encourager l'augmentation de la taille des communautés centrales, en tenant toujours compte de la cohérence du territoire vécu. La carte suggère par exemple de tels rapprochements pour les agglomérations d'Orléans (cf. encadré), Caen, Le Mans, Clermont-Ferrand, Montluçon, Limoges, Reims, Digne ou Ajaccio. **La montée en taille ne doit donc pas consister forcément et uniquement à regrouper de petites intercommunalités entre elles, mais aussi à renforcer le poids et l'attractivité de l'agglomération centrale la plus proche.** Ces agglomérations accueillent en effet des équipements essentiels, tels que les pôles hospitaliers.
- la coïncidence entre les périmètres des futurs EPCI et ceux des bassins de déplacement ne peut cependant pas être considérée comme un critère central et unique. En effet, la géographie des déplacements évolue dans le temps, sous l'effet de l'évolution des implantations des emplois, de l'âge des résidents (les nouveaux salariés n'habitent pas au même endroit que ceux qui prennent leur retraite et restent dans leur logement). Par ailleurs, les déplacements domicile travail et études ne représentent plus que 40 % des déplacements. En raison des effets de pointe, ils sont très structurants dans les grandes villes, mais ce phénomène est moins dimensionnant dans les territoires peu denses.

1.3 Vers une approche pragmatique : les territoires vécus

D'autres approches permettent d'enrichir la connaissance et la compréhension des territoires vécus, comme celle des cartes scolaires des collèges et des lycées ou des établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (cartes 8 et 9). La présence de ces deux catégories d'équipement, à laquelle il faut ajouter des équipements de garde pour les enfants en âge préscolaire, permet de maximiser l'attractivité de l'EPCI pour toutes les catégories d'âge, même si il est toujours difficile, sauf cas particulier, d'identifier des territoires pertinents pour les différentes composantes de la population, voire pour les différents temps de la vie quotidienne (travail, loisirs, courses et services...). En sus, l'histoire et les coopérations existantes sont aussi des éléments

importants à prendre en compte, sans parler de la dimension politique. Ainsi des découpages électoraux, comme les cantons, peuvent influencer les regroupements possibles d'EPCI.

De ce fait, il convient de laisser une large autonomie aux élus locaux pour définir les regroupements les plus pertinents. Cependant, les outils d'analyse disponibles devront être largement diffusés, dans des formats aisément appropriables par le public. Il faudra également s'appuyer sur les données dont disposent les élus locaux, comme par exemple le rayonnement sur l'emploi d'une grande entreprise, la provenance des utilisateurs d'un équipement sportif ou culturel... Sur la base de ces analyses, les préfets devront être invités à intervenir, le cas échéant, pour éviter le confortement de regroupements par trop incohérents avec les objectifs poursuivis.

2 Les EPCI d'au moins 20 000 habitants répondent à deux enjeux majeurs : capacité d'action et attractivité

2.1 Des capacités administratives et financières réelles

Le regroupement des communautés de communes permet de constituer des territoires dotés d'une capacité d'administration et de moyens de développement significatifs, capables d'entrer en dialogue avec les partenaires publics et privés pour concevoir et mettre en œuvre de réelles stratégies de développement économique et social.

En effet, on peut estimer que le revenu consolidé du bloc communal par habitant d'un territoire, sauf cas particulier, est au minimum de 845 € par habitant (cf. encadré bâti à partir des données issues des analyses menées par Françoise Navarre et Marie-Paule Rousseau¹, et des barèmes de la DGF). **A l'échelle de 20 000 habitants, l'administration locale devrait donc disposer d'un budget consolidé minimal de 17 M€ environ**, hors revenus du patrimoine, subventions dédiées et compensations diverses. Le développement des mécanismes de compensation verticale et horizontale devrait permettre de garantir un revenu proche de ce montant pour les territoires les plus démunis en potentiel financier.

Estimation du revenu agrégé d'un territoire Cas d'un EPCI de moins de 10 000 habitants

Potentiel financier territorial agrégé ^a	760 €
DGF par habitant minimale ^b	64 €
DGF intercommunalité minimale ^c	20 €
Total	845 €

a : valeur moyenne pour les EPCI de moins de 10 000 habitants – l'EPCI le plus pauvre a un potentiel de 394 €
b : 64,46 € pour les communes de moins de 100 habitants, 71,91 € pour les communes de 1000 habitants
c : 20,05 € est la valeur pour une intercommunalité à fiscalité additionnelle. Cette valeur est de 24,48 € si la fiscalité est unique. D'autres dotations viennent compléter cette DGF de base.

De la même façon, une estimation grossière permet d'évaluer **le nombre de fonctionnaires du bloc communal sur le territoire d'un EPCI de 20 000 habitants à 270 personnes**. Cette évaluation ne prend pas en compte les personnels des syndicats qui ont vocation à être absorbés par ces intercommunalités renforcées. Elle ne prend pas en compte non plus les effectifs qui pourraient être transférés dans le cadre de la rationalisation de la répartition des compétences (cf. 4.2 ci-dessous). Compte tenu du faible niveau du personnel par habitant dans les zones rurales, on peut par ailleurs penser que l'effort éventuel de

Estimation du nombre d'agents

Dans les communes de moins de 9 999 habitants, on compte 1,13 agent par 100 habitants, soit 30 % de moins que le nombre moyen de 1,6 agents communaux pour 100 habitants en France. Le nombre moyen d'agents des communautés de commune est de 0,22 (0,37 pour l'ensemble des EPCI à fiscalité propre), pour 100 habitants. Le nombre d'agents d'un territoire de 20 000 habitants peut donc être évalué a minima à $(1,13+0,22)/100 * 20000 = 270$ agents.

¹ Françoise Navarre et Marie Paule Rousseau, Nouvelle géographie financière et fiscale des ensembles intercommunaux, AdCF, Caisse des Dépôts et Lab'Urba, Paris, janvier 2013, 62 p.

réduction du nombre de fonctionnaires du bloc communal ne devrait pas porter en priorité sur ces territoires.²

Globalement, **un objectif de moins de mille EPCI (cf ci-dessous) permettrait de doter, en moyenne, chaque territoire d'un effectif d'environ mille agents communaux et intercommunaux.** Le service des territoires mobilise aussi, sous la coordination du niveau communal, les délégataires de services publics et une partie de l'action des établissements publics locaux hors EPCI, qui n'est pas pris en compte dans cette première évaluation.

L'objet de cette note n'est pas d'évaluer l'impact des mesures de rationalisation de la dépense publique, mais on peut penser que ce mouvement sera plus facile à initier et à piloter dans un contexte de renforcement de l'échelon intercommunal et de développement des mutualisations.

2.2 Des territoires qui disposent des facteurs de base de l'attractivité

A l'échelle de 20 000 habitants, chaque territoire disposera des équipements et d'une capacité à offrir des services considérés aujourd'hui comme indispensables par la population, et notamment les ménages actifs. En effet, à cette échelle, le territoire dispose :

- D'un réseau d'équipements scolaires structuré a minima par un ou deux collèges, voire un lycée. Ce réseau comprend l'équivalent de deux ou trois groupes scolaires (20 à 25 classes primaires). Comme le montre la carte 8 en annexe, les 296 intercommunalités qui ne comptent aucun établissement du second degré sont très réparties (elles représentent 1 429 000 habitants). Leur rattachement à une entité équipée ne devrait pas être difficile.
- Au minimum d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées, et souvent de plusieurs. La carte 9 de l'annexe montre la dispersion des intercommunalités actuellement dépourvues d'un tel équipement, la plus grosse de ces intercommunalités ayant 26900 habitants. Ainsi dotés d'un réseau de structures d'accueil, les territoires pourront développer des services à domicile et des offres innovantes (hébergement temporaire...).
- de plusieurs centre-bourgs et d'une capacité de régulation de l'offre commerciale permettant d'assurer la viabilité à long terme de l'offre des commerces et services du quotidien. Bien évidemment, l'adoption d'un SCoT à l'échelle pertinente (ou d'un PLU intercommunal valant SCoT³) conditionne la possibilité d'imposer des zones préférentielles d'installation commerciale.

² Des stratégies efficaces de renforcement de l'attractivité des territoires ruraux induiront une augmentation des services et des paiements pour ces services, par le biais de l'impôt ou des tarifs : accueil de la petite enfance, équipements sportifs, activités culturelles, services aux personnes âgées libérant les familles...

³ Code de l'urbanisme – L 123-1-7 : « Quand le plan local d'urbanisme est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale et n'est pas situé dans le périmètre d'un schéma de cohérence territoriale, il peut, après accord du préfet, comprendre celles des dispositions d'urbanisme qui ressortissent à la seule compétence des schémas de cohérence territoriale. L'accord du préfet porte sur le fait que le périmètre du plan local d'urbanisme permet d'atteindre les objectifs visés au premier alinéa du IV de [l'article L. 122-3](#). Le plan local d'urbanisme a alors les effets du schéma de cohérence territoriale. »

3 Le nombre d'EPCI doit être limité et les exceptions au seuil des 20.000 restreintes

3.1 Limiter les exceptions de taille

Le projet de loi prévoit la possibilité de déroger au seuil minimal de 20 000 habitants dans les zones de montagne et au regard des caractéristiques géographiques particulières de certains espaces.

Le principe de ces exceptions est légitime, comme l'examen des hautes vallées de la Durance et de l'Ubaye le montre (cf. encadré). L'importance des distances en kilomètres et en temps, accrues par la fermeture des cols pendant de longues périodes en hiver, structure de fait l'organisation des services et justifie des dispositions spécifiques. La création de vastes intercommunalités ne pourrait pas produire les effets attendus.

Haute vallée de la Durance et vallée de l'Ubaye

La carte 15 en annexe montre l'importance des distances réelles dans les hautes vallées alpines. Dans les Hautes Alpes, la communauté de communes du Briançonnais compte 20 267 habitants. On pourrait facilement envisager qu'elle absorbe sa voisine, la communauté de communes des Ecrins, sans augmenter les distances d'accès au chef-lieu. Par contre, la distance entre Briançon et Aiguilles, chef-lieu de la communauté de communes du Queyras, est de 46 km, 1 h 06 par le col de l'Izoard. Cependant, ce col est fermé de novembre à mai, voire juin. L'itinéraire de référence passe donc par Guillestre, 59 km et 1 h 17 par beau temps. Le rapprochement du Queyras avec Embrun est significativement plus efficace selon ce critère (45 km et 1 h de route).

Dans les Alpes de Haute Provence, la constitution d'un ensemble de 20 000 habitants incluant la vallée de l'Ubaye, et prenant en compte la contrainte des limitations de passage par les quatre cols (2 100 à 2700 m, tous fermés d'octobre à mai), imposerait soit d'aller jusqu'à Sisteron (100 km) ou de constituer un vaste ensemble remontant jusqu'à Embrun (Barcelonnette, qui n'est pas au fond de la vallée – Embrun : 55km, 1 h 05 heures). Sans préjuger des décisions qui seront prises localement, l'ensemble des trois communautés de communes de la vallée de l'Ubaye (10 903 habitants) reste un ensemble cohérent, difficile à intégrer dans les ensembles centrés sur Embrun ou sur Gap, par ailleurs dans le département voisin.

En revanche, il faut noter que ces exceptions devront rester limitées (même si la distance entre les communes de l'EPCI et les moyens de transport permettant de les relier doivent évidemment faire partie des critères d'analyse). Un département comme les Ardennes, relativement peu dense (54 hab/km², juste au-dessus du 1^{er} quartile), est déjà structuré en 1 communauté d'agglomération et 8 communautés de communes, dont deux seulement ont moins de 20 000 habitants. La situation de la Lozère, département le moins dense de France (76 000 habitants, 24 intercommunalités qui comptent 3 200 habitants en moyenne) devrait pouvoir évoluer significativement (cf. encadré et carte 16 en annexe).

Il ne faut pas non plus que les exceptions conduisent à limiter les évolutions en maintenant des seuils bas. Des progrès sont envisageables partout, même en montagne.

La Lozère

Les 76 721 habitants de Lozère sont regroupés dans 24 communautés de communes, dont la plus grande ne compte que 13 443 habitants (Cœur de Lozère autour de Mende). La carte des bassins de vie produite par l'INSEE (construite à partir de listes d'équipements) met en évidence de grands bassins (en surface), signifiant les grandes distances à parcourir pour atteindre la plupart des équipements – les territoires vécus sont vastes.

Sous réserve du travail local, quatre territoires pourraient être structurés autour de Mende (26 500 hab.), Saint Chely d'Apcher (15 000 hab.), Marvejols (15 500 hab.) et Florac (12 800 hab.). Si le parc naturel régional des sources de l'Allier est créé, les deux communautés de communes de l'est de la Margeride pourraient avoir un intérêt à conforter un groupement avec Langeac en Haute Loire.

D'autres solutions peuvent émerger en s'affranchissant plus avant des limites départementales. Meyrueis est par exemple en amont de la vallée du Lot, mais ce sont aussi des territoires peu denses.

3.2 Un objectif de moins de 1 000 intercommunalités

Les analyses à partir des données statistiques au niveau national permettent de vérifier la pertinence de l'objectif, étant entendu que le seuil de 20 000 habitants doit être considéré comme un plancher. Evidemment, il revient aux élus locaux, prenant en compte les nombreuses réalités locales que l'analyse des données ne saurait refléter, de définir les alliances les plus pertinentes pour constituer le futur maillage du territoire.

En métropole et au 1^{er} janvier 2014, 14 millions d'habitants habitent des communautés de communes de moins de 20 000 habitants (cf. tableau ci-dessous et carte 10). Sur la seule base mathématique, le nombre maximal d'EPCI qu'il est possible de constituer pour regrouper ces 14 millions d'habitants serait de 654 (calcul sur une base départementale), toujours en métropole. La prise en compte de l'obligation de continuité territoriale (testée sur quelques départements significatifs) permet de penser que le maximum réel ne dépassera pas 500. En sus, certains petits EPCI rejoindront des regroupements existants plus gros (cf. région d'Orléans évoquée plus haut), ou constitueront des structures significativement supérieures au seuil sur la base des logiques de territoire (cf. Ardennes). **Il paraît donc raisonnable de se fixer l'objectif de moins de 400 EPCI nouveaux, et un nombre total d'EPCI de moins de 1 000 pour la France métropolitaine entière.**

Nombre d'EPCI à fiscalité propre en métropole			
	nombre	Communes	Population
Total métropole, hors Grand Paris	2108	36415	56,3
> 20 000 hab.	584	13 577	42,3
< 20 000 hab.	1 524	22 838	14,0

Le nombre de communes par EPCI devra également être regardé (carte 11). **Aujourd'hui les EPCI comportent en moyenne 17.1 communes (médiane de 14 communes).** Pour les EPCI actuels de plus de 20 000 habitants, la moyenne est de 22.6 communes (médiane de 18 communes) et les compositions vont de 2 à 131 communes. **Il faudra être attentif au nombre de communes par EPCI** et prévoir des encouragements pour les fusions de communes et surtout les créations de communes nouvelles. Les modes de gouvernance pourraient également être revus (cf 5).

L'Etat devra également être vigilant, dans les choix opérés de regroupement/constitution d'EPCI par les élus locaux, qu'il n'y ait pas une sélection qui serait fondée sur des critères strictement financiers, reconstituant des ghettos fiscaux et, par là même, d'attractivité.

4 La nouvelle taille des EPCI doit permettre d'aller au bout de la logique de mutualisation

4.1 Un EPCI central au service des communes

Le mouvement de mutualisation de services entre l'intercommunalité et les communes a été engagé depuis quelques années, les configurations les plus propices à cette évolution étant celles des grandes agglomérations et des territoires peu denses. Plusieurs communautés urbaines ont engagé la mutualisation de leurs services, donnant souvent la priorité à des fonctions stratégiques : direction générale, bien sûr, urbanisme et projet territorial, développement économique et fonctions support. Strasbourg reste un cas rare : La Ville de Strasbourg et la Communauté urbaine de Strasbourg, institutions distinctes, ont depuis 1972 la particularité d'avoir à leur service une seule administration et un siège commun. A l'autre bout du spectre, la mise en commun des personnels municipaux permet de constituer de vraies équipes professionnelles, notamment pour les services de gestion et de maintenance des infrastructures et des équipements.

L'approfondissement de ce mouvement est une piste centrale pour constituer des équipes capables de conjuguer réellement capacité stratégique d'aide à la décision des élus et optimisation du fonctionnement (investissements, logistique, formation, évolution des carrières...).

4.2 Une logique de territoire

L'un des enjeux de la réforme territoriale est d'améliorer la productivité et la qualité des services au public dans l'ensemble du territoire. La montée en capacité des EPCI pourrait être utilement confortée par le transfert de responsabilités actuellement assumées par le niveau départemental, sauf organisation structurée de services à des échelons interdépartementaux. Le transfert des compétences d'abord à la région, puis via des délégations de compétences par la région aux EPCI, dans de nombreux cas, pourrait être un détour générateur de surcoûts et de complexité (même s'il présente l'avantage de la réversibilité).

Le CGET n'a pas mené une analyse complète de cette question. Quelques sujets sont identifiés, en raison des synergies évidentes avec des compétences propres du niveau intercommunal. Des analyses complémentaires restent évidemment nécessaires.

a) Voirie départementale

La voirie départementale (plus de 5 000 km par département – 7 800 dans le Puy-de-Dôme) est de fait constituée de deux réseaux :

- un réseau structurant, largement issu de l'ancien réseau national. Ce réseau est pour l'essentiel mis à un gabarit d'axe de grand transit : croisement aisé des poids lourds, vitesse de référence de 90 km/h, aménagements complémentaires des points particuliers (grande côte, carrefour dangereux...), déneigement prioritaire...
- un réseau capillaire, parfois dense, qui constitue de fait la première péréquation par la dépense des départements au profit du développement des territoires. Ce réseau a des caractéristiques plus réduites (avec encore de nombreuses chaussées de 5,50 m de large) et la viabilité n'est assurée qu'en seconde priorité (sans compter les itinéraires fermés en hiver en zones de montagne).

Le transfert du premier réseau aux régions est logique (cf. axe Bourges - Nevers – Dijon). Par contre, à partir du moment où les territoires se dotent par mutualisation de réels services techniques, leur renforcement par transfert du réseau secondaire et des moyens afférents devrait s'imposer. En effet, le réseau capillaire départemental est souvent le réseau principal qui relie les principaux pôles d'un territoire de 20 000 habitants, le réseau principal reliant lui les villes centres aux grandes villes proches.

Ce transfert permettrait de faire émerger une compétence intégrée de la mobilité quotidienne du territoire : infrastructures, services locaux de mobilité (transports à la demande, covoiturage...), modes doux...

b) Gestion du patrimoine scolaire

A l'échelle d'un territoire de 20 000 habitants, les EPCI devraient se doter d'un service de gestion du patrimoine, capable de passer des contrats globaux de maintenance et d'exploitation, ou de disposer d'équipes permanentes en régie. Une part importante de ce patrimoine est constituée des écoles maternelles et primaires.

Si la reprise par les régions des fonctions de gestion des collèges (budgets, informatique, gestion du personnel non enseignant...) est logique, la dévolution de la gestion des bâtiments pourrait être discutée. En effet, la prise en charge des bâtiments des collèges pourrait venir conforter les services techniques communautaires dans les zones rurales et faciliterait le développement d'optimisations locales. On peut d'abord penser, bien évidemment, à la gestion énergétique – chaufferies communes, contrats de gestion... On peut aussi penser au traitement des situations d'urgences (fuites, pannes...).

L'option d'une délégation par la région, au cas par cas, est évidemment possible. Cependant, elle nécessiterait une contractualisation supplémentaire, au détriment d'une gestion « en circuit court ». L'argument de l'équité n'est pas totalement pertinent, puisque à l'échelle de 20 000 habitants, chaque intercommunalité aurait une charge équivalente, correspondant aux collèges nécessaires à sa population.

Les départements ont aussi investi dans les équipements sportifs d'accompagnement des collèges, en complément de conventionnements avec les communes pour l'utilisation des stades et autres équipements existants. La reprise de tous ces éléments de patrimoine par les EPCI inciterait à la mise en place de stratégies plus offensives de gestion et d'utilisation du parc d'équipements.

c) Autres services

En liaison avec les ministères concernés, d'autres services mériteraient une évaluation des avantages susceptibles d'être apportés par une mutualisation au niveau des nouvelles intercommunalités. La question des services de restauration collective dans les petites villes et les zones rurales, par exemple, reste aujourd'hui un sujet difficile. Alors que des volumes plus faibles et la dispersion géographique pèsent sur les coûts, l'accroissement des normes ne facilite pas la mise en œuvre de solutions adaptées, valorisant les productions et les prestataires locaux. La mutualisation de l'ensemble des services assurés sur le territoire, y compris ceux des établissements scolaires et des établissements sanitaires, permettrait de disposer d'une capacité d'adaptation, de négociation et d'innovation dans les processus techniques et d'organisation.

Il serait donc souhaitable de faciliter la possibilité pour les EPCI d'accepter de porter des services mutualisés pour une grande diversité d'acteurs publics, dans la mesure où ces services s'appuieraient sur des compétences effectivement exercées.

5 Des mesures d'accompagnement sont à prévoir parallèlement pour la mise en place des nouveaux EPCI

5.1 Des niveaux de stratégie territoriale adaptés (SCoT)

La définition des orientations de développement à long terme des territoires nécessite de travailler à une échelle pertinente, suffisamment large pour prendre en compte l'essentiel des interactions entre les pôles d'emploi et leur hinterland. De ce fait, les territoires pertinents pour les schémas de cohérence territoriale autour d'une ville importante devraient couvrir la première couronne d'intercommunalités, ce qui n'est pas encore toujours le cas (cf. Nevers, Orléans...). Il s'agit d'assurer la mise en cohérence des stratégies dans la partie principale de l'aire urbaine. De même, en l'absence d'une grande ville, le territoire d'orientation doit être suffisamment vaste pour mettre en synergie des ressources et atouts suffisamment divers pour asseoir une stratégie résiliente aux éventuelles difficultés de tel ou tel secteur, d'une part, et organiser la structuration des équipements principaux, d'autre part.

Actuellement 75,3 % de la population nationale n'est pas couverte par un SCoT, la part du territoire concernée étant significativement moindre (carte 13). L'article L.122-2 du Code de l'Urbanisme, modifié par la loi Grenelle II, a renforcé les limitations à l'urbanisation en l'absence de SCoT (date d'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017). En cohérence avec cet objectif, le mouvement de regroupement des EPCI devrait être accompagné d'une réflexion pour assurer la couverture globale du territoire par des SCoT (le cas échéant, des PLU intercommunaux valant SCoT – cas des territoires couverts par une charte de parc naturel régional, par exemple), s'articulant avec les nouveaux SRADDT couvrant les régions regroupées.

Par ailleurs, la loi Mapam du 27 janvier 2014 a défini les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux. Ces nouvelles entités prennent la suite des pôles ruraux et sécurisent les dispositions juridiques permettant leur création et leur fonctionnement. Avec le seuil de 20 000 habitants, de nombreux

pays ne seront plus constitués que d'une, voire deux intercommunalités. Le cas du Limousin, certes extrême, illustre bien la situation. 12 pays sur 16 ont moins de 40 000 habitants (dont deux comptant respectivement 18 700 et 9 500 habitants). Comme vu plus haut, sauf cas très particulier de portage d'un SCoT dont le périmètre serait suffisant, cet échelon n'a donc probablement pas vocation à perdurer avec des intercommunalités à fiscalité propre portées au seuil de 20 000 habitants.

On peut aussi noter que la répartition des rôles entre les parcs naturels régionaux et les nouvelles intercommunalités pourrait évoluer dans certaines situations. En effet, 11 parcs naturels régionaux couvrent une population de moins de 40 000 habitants, le plus petit parc, celui du Queyras comptant 3 000 habitants.

5.2 Compétences, mutualisation et calendrier

L'avancée de la constitution des EPCI est très variable selon les départements. Il pourrait être nécessaire d'intégrer une souplesse dans le calendrier pour les EPCI venant de se constituer, pour leur permettre de « digérer » cette première phase. Cette souplesse devrait évidemment être encadrée. Elle pourrait s'appliquer uniquement aux EPCI récents (fusion datant du 1^{er} janvier 2013 ou 2014), d'une taille déjà importante (au moins 10 000), et dont le degré de mutualisation est significatif. Pour apprécier ce degré de mutualisation, un indicateur comme le taux de consolidation budgétaire pourrait être utilisé, un taux minimal de 50 % indiquant un niveau effectif de mise en commun des moyens ; on pourrait aussi prendre comme critère la prise en charge par l'EPCI des compétences stratégiques (voirie, aménagement, urbanisme).

En cas de regroupement d'EPCI étant très diversement avancés dans la mutualisation et la prise en charge des compétences facultatives, la loi permet de recourir au préalable à des créations de communes nouvelles, reprenant les compétences et les parties de service de l'intercommunalité la plus avancée. La mise en place de ces communes nouvelles permet également de réduire le nombre de communes et de simplifier la gouvernance.

Dans les nombreux cas où ces compétences ne constituent cependant pas les prémices d'une commune de plein exercice, il faudrait envisager la possibilité de permettre des périodes transitoires pour harmoniser la mutualisation et la prise en charge des compétences facultatives, par exemple le temps d'une mandature municipale (jusqu'en 2020). Cette mesure permettrait de conforter le principe – pour l'instant non acté mais essentiel à la consolidation du niveau intercommunal et qu'il faut donc exprimer légalement (ou règlementairement) - qu'il n'est pas possible dans le cadre de ces fusions de « redescendre » des compétences prises au niveau d'un EPCI au niveau des communes. A défaut, les communes concernées pourraient de droit déléguer à un service géré par l'intercommunalité la compétence « redescendue ».

A terme, il serait optimal de transférer la clause de compétence générale des communes vers les intercommunalités.

5.3 Les syndicats mixtes et les SIVU

Il n'est pas possible d'évaluer l'impact de l'accroissement de taille des EPCI à fiscalité propre sur le nombre de syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiple. Par le biais du renforcement des compétences communautaires, nombre d'entre eux pourront et devront être assez simplement absorbés par les nouvelles communautés.

5.4 Uniformiser les régimes fiscaux

Malgré l'incitation d'environ 4,5 €/habitants à passer dans le régime de la fiscalité professionnelle unique, 857 EPCI sont encore sous le régime de la fiscalité additionnelle. Il s'agit d'établissements publics de toutes tailles. On note cependant que le mouvement vers la fiscalité unique est achevé

dans quelques régions (carte 12) : Bretagne, Nord-Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon, Limousin. Par contre, d'autres sont encore largement placées sous le régime de la fiscalité additionnelle, et notamment tout le nord de la Bourgogne, la Champagne (les Ardennes sont en fiscalité unique), la Lorraine hors sillon lorrain, les hautes vallées de montagne...

Au-delà des inconvénients inhérents à la multiplicité des régimes fiscaux sur le territoire national, le régime additionnel conforte les freins à l'intégration ou à la mutualisation communautaire. Le vaste mouvement de fusion qui va être engagé est une opportunité pour imposer le passage au régime de la fiscalité unique, d'autant que dans nombre de situations, une partie des communautés concernées sera déjà dans ce régime. La mesure prévue dans le projet de loi dans le cas de fusion – le régime fiscal du nouvel établissement public est celui de la communauté de communes la plus intégrée avant la fusion – est un premier pas dans ce sens. Cependant, cette mesure pourrait ne pas être suffisante dans certaines régions (cf. ci-dessus et carte 12).

5.5 Des dotations de l'Etat simplifiées et communautarisées

Principal outil financier de l'Etat vers les collectivités (68% des concours en 2013), et comme le propose le rapport Malvy-Lambert (proposition 29), la DGF devrait être un outil d'accompagnement de la décentralisation renforcée et de la réforme territoriale. Alors qu'il ne pèse actuellement que pour un tiers des budgets du bloc communal (et 30 % de la DGF distribuée au bloc communal), le budget des EPCI doit donc être renforcé pour atteindre les 2/3 du poids total de ce bloc⁴.

En lien avec la mutualisation des effectifs, ce mouvement devrait induire un renforcement de la péréquation de dépenses (ou de services rendus), plus favorable à l'égalité de traitement des habitants du territoire. Dans cette logique, la DGF pourrait être déterminée exclusivement sur la base de critères calculés à l'échelle de l'EPCI, et versée uniquement à ces établissements publics. Les EPCI seraient ainsi responsables de la péréquation horizontale, par exemple en mettant en place un pacte de financier et fiscal de solidarité, comme cela est prévu dans la loi de programmation sur la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014.

5.6 Gouvernance des EPCI

L'augmentation de la taille des EPCI (et donc du nombre de communes regroupées) doit être l'occasion de revoir la gouvernance des EPCI, par exemple en revoyant les types de majorité nécessaires pour un certain nombre de votes (et éviter une influence trop importante, voire bloquante, des petites communes). En parallèle, il serait intéressant de promouvoir des modes de gouvernance plus participatifs. On peut évoquer les commissions de développement, voire des dispositifs d'association d'élus municipaux aux commissions formelles du niveau intercommunal, au regard de leurs compétences propres ou de leur expertise.

Il faudrait également revoir la composition de la conférence territoriale de l'action publique (introduite par la loi MAPTAM) pour permettre aux présidents de l'ensemble des EPCI revues d'y siéger, et de réduire la représentation des communes isolées, de manière à conforter le rôle des EPCI.

Finalement, dans un souci de simplification progressive, outre la suppression rapide du régime de la fiscalité additionnelle, il pourrait être judicieux de rechercher à rapprocher les régimes des différents types d'établissements publics de coopération intercommunale, dans une logique de réduction à terme de la typologie.

⁴ Le rapport Malvy Lambert propose que la part des budgets des EPCI dans le budget consolidé du territoire atteigne 60 % d'ici 2020.



LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

LA MINISTRE DE LA DÉCENTRALISATION,
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT A LA RÉFORME
TERRITORIALE

Paris, le 24 JUIN 2014

Madame la Commissaire générale,

Lors du discours de politique générale du 8 avril 2014, le Premier ministre a annoncé l'objectif d'une rationalisation des intercommunalités pour qu'elles correspondent aux bassins de vie.

Cette notion, présente dans l'article L.5210-1-1, n'a pas de définition juridique précise. C'est pourquoi les pouvoirs publics s'appuient essentiellement, pour la rationalisation des EPCI à fiscalité propre, sur des seuils minimum en nombre d'habitants. Par exemple, hors zones de montagne et hors de l'unité urbaine de Paris, ce seuil est actuellement fixé à 5000 habitants.

Il est prévu de relever ce seuil à 20 000 habitants, sauf dérogations. Dans cette perspective, il nous serait utile de disposer de vos analyses actualisées, à l'échelle des différents territoires, nous permettant de définir des lignes directrices pour les prochains regroupements intercommunaux.

Nous souhaiterions disposer de premiers éléments d'analyse dans les meilleurs délais, si possible pour mi-juillet.

Nous vous prions de croire, Madame la Commissaire générale, à l'assurance de notre meilleure considération.


Bernard CAZENEUVE


Marylise LEBRANCHU


André VALLINI

Madame Marie-Caroline BONNET-GALZY
Commissaire générale à l'Égalité des territoires
CGET
8, rue de Penthièvre
75800 PARIS Cedex 08