

Quels seront, demain, les nouveaux découpages
des territoires ?
Et quelles incidences pour les associations ?



RÉSEAU
D'ÉDUCATION À
L'ENVIRONNEMENT
EN BRETAGNE

Olivier Dulucq

Une tentative de neutralité

- Je suis militant du développement local mais pas partisan.
- Un point de vue qui veut vous inciter à la réflexion, la discussion voire la stratégie.
- Mais c'est complexe alors que c'est toujours présenté pour simplifier.

Les enjeux

- Une accumulation de textes avec des modifications permanentes, mais dont il faut prendre la mesure
- 3 textes majeurs : le Grenelle de l'environnement, la réforme des collectivités locales, la réforme de la taxe professionnelle
- La « nécessaire » maîtrise de la dépense publique dans un contexte de crise
- Les vertus de l'investissement public local
- Le bon équilibre des finances locales
- La question villes vs campagnes

Une présentation prudente

- Le basculement du Sénat a montré à quel point cette réforme est mal passée. Certains veulent déjà y revenir.
- Un texte très fortement remanié, à chaque lecture, qui est finalement passé en CMP par 7 voix contre 6.
- Le point d'accord : l'intercommunalité
- Le point d'achoppement : les conseillers territoriaux et la clause de compétence générale, voire les métropoles.
- Tout le reste, a reculé à chaque étape, rendant la copie illisible.

Projet de loi sur la réforme des collectivités : *la réforme territoriale*



Introduction

- Le titre générique était « **en finir avec le mille-feuilles** »
- Le calendrier de la réforme
 - 1^{er} semestre 2009 : Les rapports « Balladur » et « Belot »
 - Juillet : Avant projet de loi sur les collectivités
 - Sept-octobre : Conseil d'Etat
 - 21 octobre : Conseil des Ministres
 - Mi décembre : Sénat
 - Mai 2010 : Assemblée nationale
 - Juin 2010 : début de la deuxième lecture au Sénat
 - Automne 2010 : Validation partielle par le Conseil Constitutionnel, loi adoptée le 16/12/2010
 - Début 2011 : validation de la loi, circulaire sur les CDCI

Un projet de loi organisé en 5 titres

- la rénovation de l'exercice de la démocratie locale,
- l'adaptation des structures à la diversité des territoires,
- la clarification des compétences des collectivités territoriales,
- le développement et la simplification de l'intercommunalité,
- Quelques dispositions diverses

Un projet de loi complété par 4 autres textes

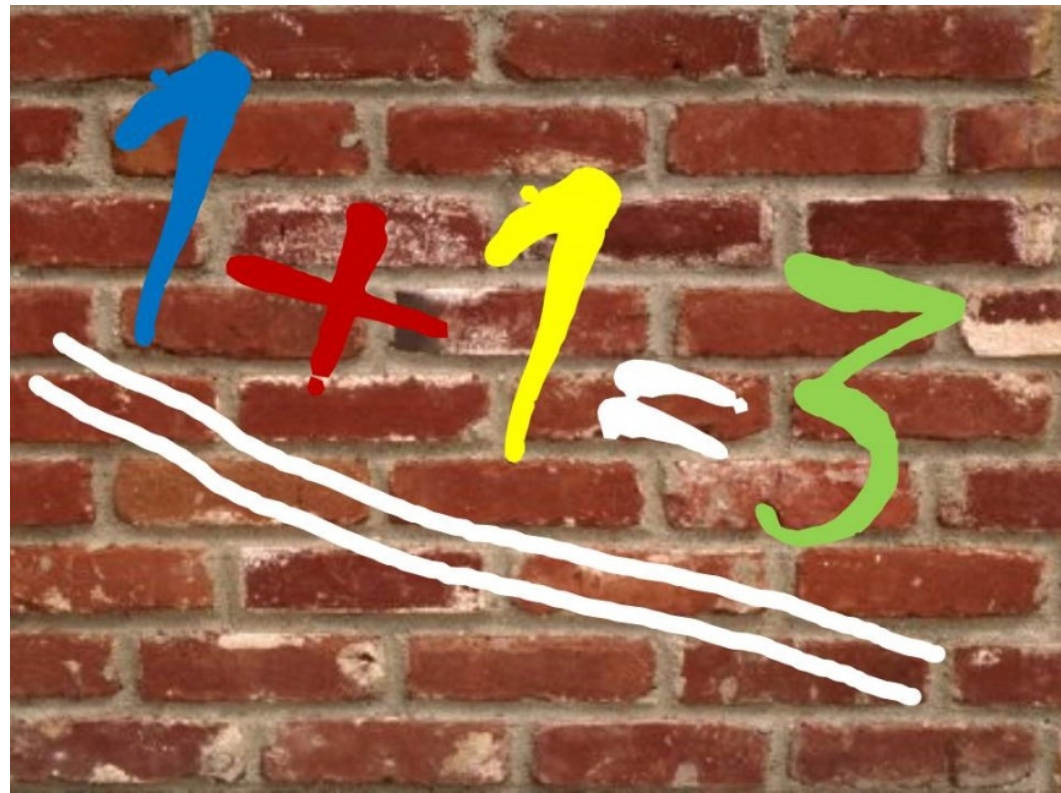
- le projet de loi organique relatif à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales et des EPCI (**à venir**)
- le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale
- le projet de loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux, projets qui devraient être présenté au parlement au même moment. (**passé juste avant l'élection**)
- Le projet de loi organisant la répartition des compétences (**supprimé ou presque par les amendements de l'Assemblée nationale ou en 2015**)

Et surtout, la fiscalité

- Ce qui a probablement eu le plus d'incidence est la réforme de la taxe professionnelle !
- Le projet de loi de finances pour 2011 qui modifie encore un peu la CET et une réforme de la fiscalité locale annoncée pour 2011, mais partiellement reportée.

Deux visions opposées de l'intercommunalité

- $1+1 = 1,5$ ou $1+1 = 3$
- Le cœur du sujet



Les principales dispositions du texte

Au 01/01/2011



Les conseillers territoriaux

- La création des conseillers territoriaux aux lieu et place des conseillers généraux et régionaux avec réduction du nombre d'élus
- Une élection au scrutin uninominal majoritaire à deux tours (avec suppléant du sexe opposé...).
- Vers une augmentation du nombre de conseillers **généraux** territoriaux
- Mais c'est le seul chapitre retoqué par le Conseil constitutionnel
- Ce point a hélas focalisé toute l'attention

La répartition en Bretagne

Dpt	Conseillers Territoriaux	Conseillers généraux	Conseillers Régionaux	Total	Différence
22	35	52	18	70	94
29	55	54	24	78	
35	58	53	23	76	
56	42	42	18	60	
	190	201	83		

On avait évoqué des super-cantons...

Du sport en perspective dans les Côtes d'Armor !

Là où le conseiller général représentait 9 291 habitants, le conseiller territorial représentera 16 458 habitants.

Un nouvel hémicycle régional à construire

Le nouveau conseiller territorial

- Un homme
- Retraité ou professionnel
- Schizophrène
- J'exagère...



Histoire de sourire



Les conseils communautaires

- **L'élection au suffrage universel direct des élus communautaires, dès les prochaines élections municipales de 2014 par fléchage,**
- La baisse du seuil du scrutin de liste pour l'élection des conseillers municipaux aux communes de 500 habitants et plus
- La détermination par la loi du nombre et de la répartition des sièges entre les communes au sein des conseils communautaires, mais avec le maintien de la possibilité d'un accord local plafonné.
- Limitation des vice-présidences

Des places en moins

- Que ce soit sur les conseillers territoriaux ou sur les conseillers communautaires, une lancinante idée : trop d'élus... locaux.



Répartition par la loi des sièges

Population municipale de la communauté	Nombre de sièges
De moins de 3 500 habitants	16
De 3 500 à 4 999 habitants	18
De 5 000 à 9 999 habitants	22
De 10 000 à 19 999 habitants	26
De 20 000 à 29 999 habitants	30
De 30 000 à 39 999 habitants	34
De 40 000 à 49 999 habitants	38
De 50 000 à 74 999 habitants	40
De 75 000 à 99 999 habitants	42
De 100 000 à 149 999 habitants	48
De 150 000 à 199 999 habitants	56
De 200 000 à 249 999 habitants	64
De 250 000 à 349 999 habitants	72
De 350 000 à 499 999 habitants	80
De 500 000 à 699 999 habitants	90
De 700 000 à 1 000 000 habitants	100
Plus de 1 000 000 habitants	130

Développement et simplification de l'intercommunalité

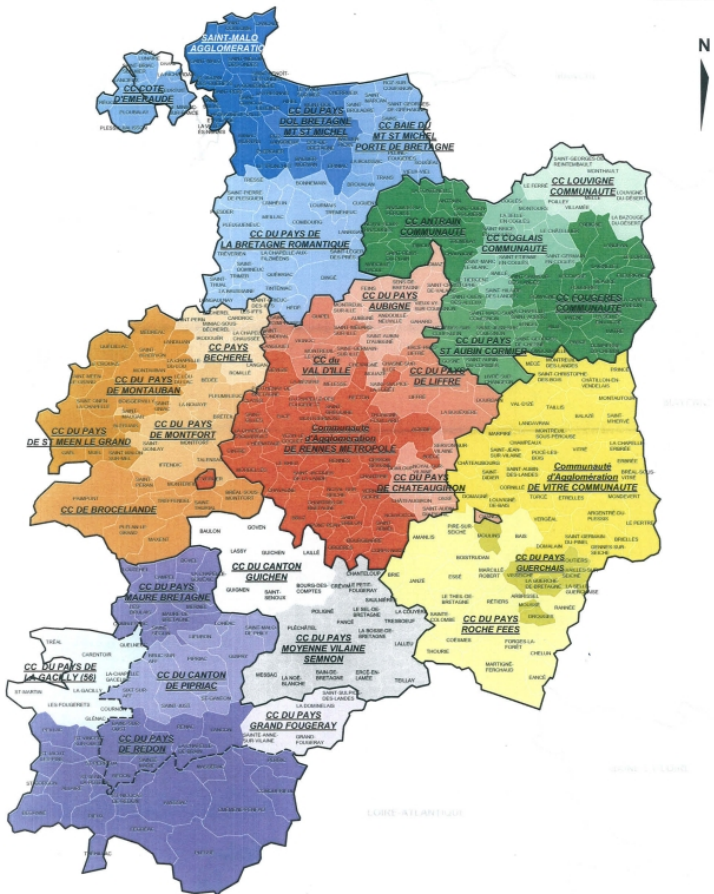
Un titre entier du projet de loi vise à consolider l'intercommunalité à fiscalité propre en prévoyant, notamment par l'intermédiaire de pouvoirs temporaires du préfet :

- d'achever la couverture totale du territoire et de rationaliser les périmètres des communautés existantes, au 1^{er} Juillet 2013
- Par un schéma de la Coopération intercommunale porté par le préfet et étudié par la CDCI avant le 31/12/2011
- de simplifier la procédure de fusion de communautés,
- de réduire le nombre des syndicats intercommunaux et mixtes,
- de supprimer la possibilité de créer de nouveaux « pays »

Réforme de la carte territoriale ou réforme territoriale à la carte...

PAYS et INTERCOMMUNALITE

Janvier 2011



Au 1er janvier 2010, l'intercommunalité en Ille et Vilaine regroupe :

- 3 Communautés d'Agglomération (CA)
- Communauté d'Agglomération RENNES METROPOLE
- Communauté d'Agglomération VITRE COMMUNAUTE
- SAINT-MALO Agglomération
- 26 Communautés de Communes (CC)
- 1 Commune hors communauté de communes sur le département 35
- 9 Communes du Pays de Redon sont hors communauté de communes sur le département du Morbihan.

Périmètre des EPCI
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

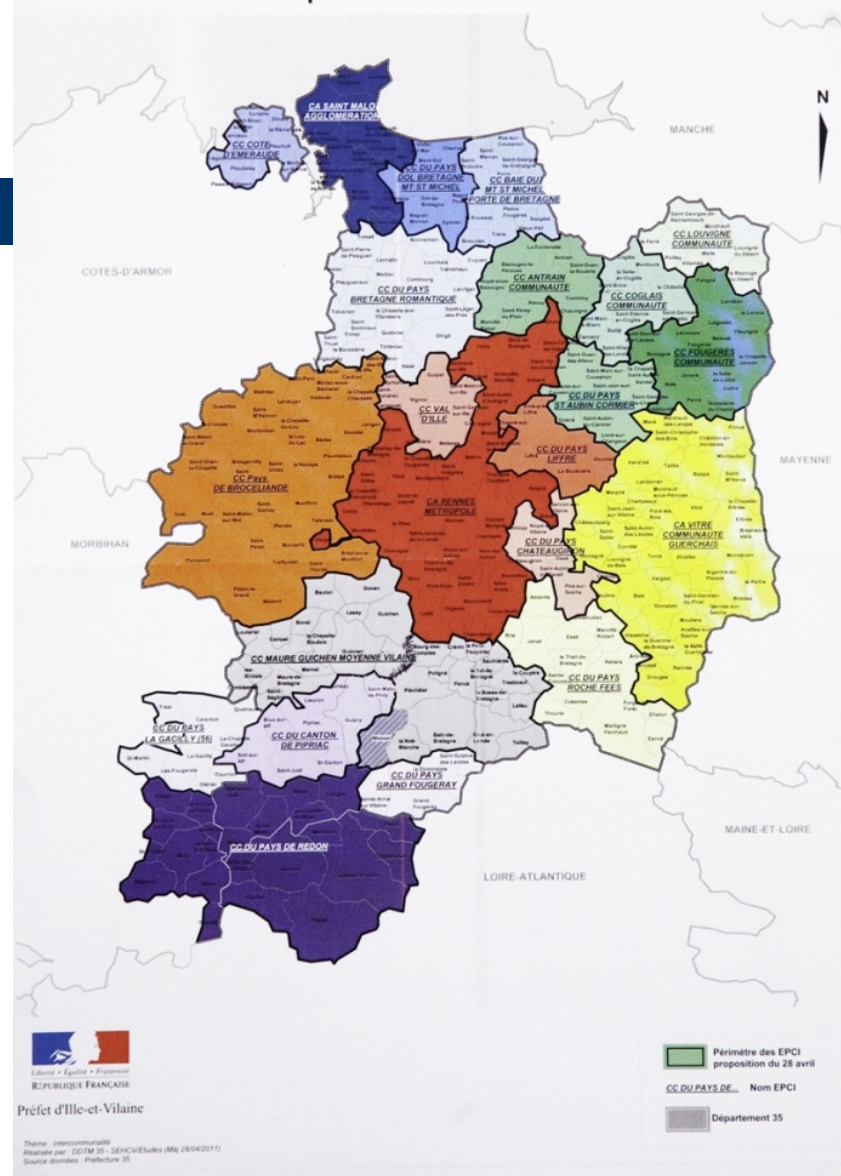
Périmètre Département 35

Limite des Pays



Thème : Aménagement et Equipement
Réalisé par : DDTM 35 - SEINAC/VEsdes (Maj 19/01/2011)
Source données : Préfecture 35

Proposition du 28 avril 2011



Périmètre des EPCI
proposition du 28 avril

CC DU PAYS DE... Nom EPCI

Département 35



Préfet d'Ille-et-Vilaine

Thème : intercommunalité
Réalisé par : DDTM 35 - SEINAC/VEsdes (Maj 28/04/2011)
Source données : Préfecture 35

Grossir pour quoi faire ?

- Un projet ?
- Une contrainte ?
- Le découpage départemental sacré ?
- $1+1 = 3$ ou $1,5$?

La bascule Communes - EPCI

- d'étendre les compétences des communautés,
- de renforcer les dispositifs de mutualisation entre les communautés et leurs membres, schéma à chaque mandat
- de permettre la territorialisation de la DGF (**unanimité**) et l'unification communautaire des taxes ménages.
- Facilitation des transferts de police spéciale des maires aux présidents des EPCI

La métropole

- La création d'une **nouvelle catégorie d'EPCI**, la **métropole**, qui comprend au moins 500 000 habitants.
- Elle bénéficie de compétences élargies par rapport aux communautés urbaines, plus particulièrement sur le plan financier et fiscal.
- Elle pourrait percevoir la totalité de la fiscalité locale et des dotations de l'Etat sur son territoire
- Substitution aux départements sur le social, si accord avec le CG ?
- Toute la question est de savoir si Rennes, après avoir perdu au Parlement, se battra pour atteindre cette taille critique...

Le pôle métropolitain

- La création d'un nouveau syndicat mixte : le **pôle métropolitain**, composé de communautés formant un ensemble de plus de 300 000 habitants dont une compte plus de 150 000 habitants
- Il a vocation à intervenir en faveur du développement urbain
- Règles spécifiques pour les territoires transfrontaliers

Les communes nouvelles

- L'apparition d'une **nouvelle procédure de fusion de communes donnant naissance à une unique collectivité, la « *commune nouvelle* »,**
- La commune nouvelle peut être divisée en «communes déléguées», lesquelles disposent d'un maire délégué, et, éventuellement, d'un conseil.
- La création d'une commune nouvelle bénéficie d'une incitation financière au travers de la DGF (**supprimé**) ;
- Nécessité de l'unanimité des conseils municipaux

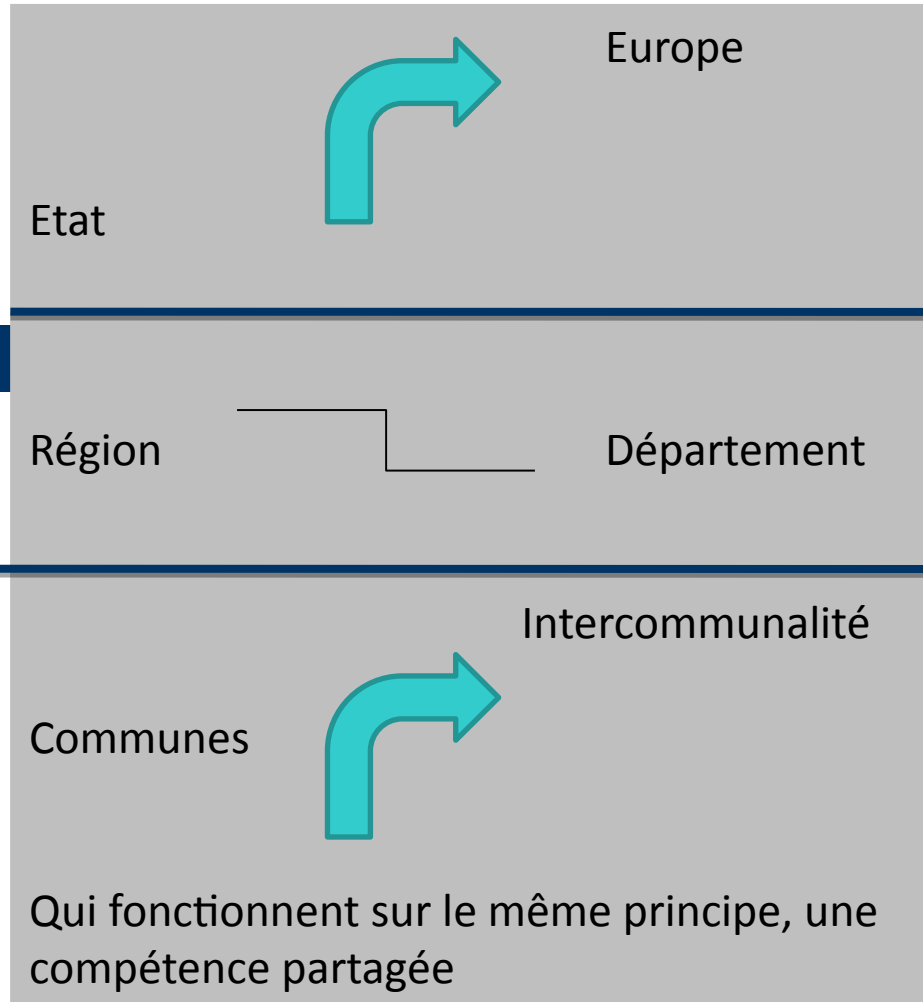
Clarification des compétences

- L'institution d'une **procédure de regroupement de départements et de régions**
- La détermination des **grands principes de répartition des compétences** entre les collectivités territoriales : les compétences exclusives, la capacité d'initiative et la notion de chef de file ou de conventionnement
- Les concours financiers : la question de la part significative de financement et surtout le non cumul des aides de la Région et du département sur un projet communal ou intercommunal, sauf pour les communes de <3500 et les EPCI <50 000 !
- Par contre sont posés le principe du non cumul des aides CG/CR et de la participation minimale à l'investissement (20 %).

Sortir du mille – feuilles...

Avant	Après
Europe	Europe
État	État
Région	Région
Département	Département
	Grand Paris
Pays	
	Métropoles
	Pôles Métropolitains
CC, CA, CU, SAN, Syndicats mixtes et SIVOM	CC, CA, CU, SAN, Syndicats mixtes
	Commune nouvelle
Communes	

3 blocs



L'autre solution « envisagée » mais inenvisageable : la suppression de l'Europe ?, du département ? De la commune ou de l'intercommunalité...

Là encore...

Le projet de simplification de nos institutions territoriales est prêt



Et voici le schéma qui l'explique



Vous avez un schéma simplifié pour expliquer le schéma de simplification?



Kevier Gorce.

Les questions en débat

REFORME



Vers l'extension des EPCI ?

Au 1er janvier 2010	Côtes-d'Armor	Finistère	Ille-et-Vilaine	Morbihan	Bretagne
Communautés urbaines					
Nombre	0	1	0	0	1
Nombre de communes (1)	0	8	0	0	8
Population regroupée (2)	0	208 955	0	0	208 955
Communautés d'agglomération					
Nombre	2	2	3	2	9
Nombre de communes (1)	34	35	91	43	203
Population regroupée (2)	165 577	149 725	531 783	318 644	1 165 730
Communautés de communes					
Nombre	36	23	26	24	109
Nombre de communes (1)	331	238	283	199	1 051
Population regroupée (2)	402 515	525 356	413 423	371 189	1 712 483
Nb moyen de communes	9	10	11	8	10
Habitants par EPCI	11181	22842	15901	15466	15711

Du volontariat à l'annexion



- Grossir, mais pour quoi faire ?
- Quel projet ou quels intérêts ?

CDCI et SDCI

- C'est la manœuvre en cours.
- Renouvellement
- Schéma concerté : compléter la carte, mais aussi et surtout revoir les différents syndicats
- Qui peut aboutir à une refonte des EPCI
- Vers la tentation de la taille idéale ?
- Deux tiers ???

Disparition des SIVU et SIVOM

- Pour mémoire, il y a 150 syndicats divers sur l'Ille et Vilaine pour 29 EPCI
- Quelques indemnités à la clé
- La question de l'intercommunalité à la carte, plus avancée, là encore un parallèle avec la construction européenne
- La question sociale...

L'organisation territoriale

- La définition de 2 couples : Département-région et commune-intercommunalité semble pertinente
- Les pouvoirs accrus du Préfet ne marquent-ils pas un recul de la décentralisation ?
- La « disparition » des Pays peut poser problème en milieu rural : ne pouvait-on pas leur donner le même statut que les métropoles pour la ruralité ?

La fiscalité

- La réforme fiscale devrait suivre la réforme des compétences et non l'inverse. Faut-il à ce sujet spécialiser les impôts ? Si oui, lesquels ?
- La nécessité de revaloriser les bases de la fiscalité locale et d'actualiser les valeurs locatives par de nouveaux modes de calculs a été admis en principe en discussion en 2011.
- La nécessaire préservation du lien entre l'économie et le territoire dans la future contribution économique territoriale
- La question constitutionnelle de l'autonomie financière des collectivités
- Le citoyen va désormais payer l'intercommunalité, alors qu'auparavant il en profitait sans douleur...

Les finances

- Modifier les mécanismes d'attribution du FCTVA pour, à tout le moins, le caler sur le régime des EPCI, voire celui du droit commun
- Mettre en œuvre une nouvelle politique de péréquation dans le cadre d'une DGF simplifiée
- La question de l'autonomie financière des collectivités et celle des financements croisés
- La nouvelle question de la **péréquation horizontale**

RGPP et réforme territoriale

- Supprimer les doublons lorsqu'il y a eu transfert de compétences (exemple de la formation professionnelle).
- Accélérer le processus de déconcentration des services de l'Etat
- Préciser les contours de chaque compétence exercée en commun entre l'Etat et les collectivités territoriales.
- Le texte ne dit rien sur la question de la gouvernance, et pas grand-chose sur le statut des élus
- Poursuivre la simplification du droit (exemple des permis de construire)

Vers l'employeur unique

- Tout est inscrit pour que l'interco devienne l'employeur public unique du territoire, avec le point annuel sur un schéma de mutualisation.
- Faudrait-il encourager la mutualisation de la direction entre la ville-centre et l'intercommunalité ?
- Le rôle du D.G. doit être bien précisé puisque c'est lui qui, sous l'autorité du Maire, sera le chef d'orchestre de la réforme au plan local. (délégation de signatures et non-électivité...)

Ce que changerait un changement...

- La clause de compétence générale des départements et régions, mais avec des budgets en baisse, cela revient au même.
- Le conseiller territorial
- Mais les métropoles, le grossissement, peut être plus sur la base du volontariat, des intercommunalités ne bougeront pas !

Conclusion

- L'année 2010 se caractérise par une avalanche de textes dont il est difficile d'avoir une vision d'ensemble.
- Il reste encore des zones d'ombre compte tenu de l'absence d'arbitrage (sur les compétences par exemple) et des modifications récurrentes des projets de texte.
- Nous constatons une absence d'articulation entre la réforme territoriale et la réforme fiscale.
- Une réforme qui semble faire pschitt, elle inquiète, reste au milieu du gué mais trace toutefois de grands axes sans les expliciter.



L'esprit des réformes

Le mauvais esprit d'une conclusion