



Olivier Dulucq  
[olivier.dulucq@gmail.com](mailto:olivier.dulucq@gmail.com)  
06 24 40 21 40

# Réformes territoriales

## Des formes territoriales

### Méforme territoriale ?



17-06-2016

Plozévet

# Plan de l'intervention de la matinée

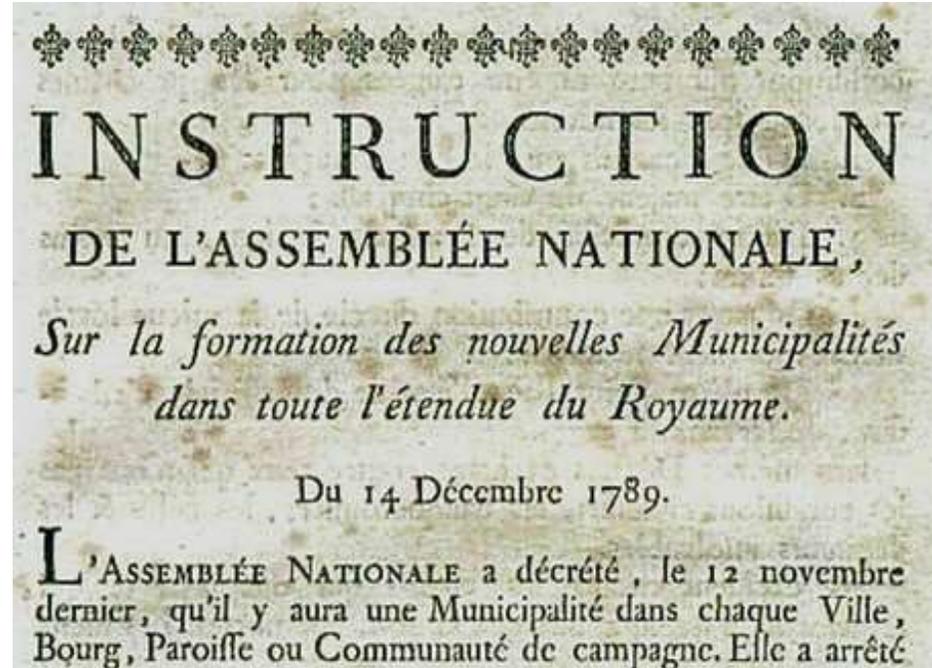
1. Mille-feuilles... Rapide retours sur la montée en puissance de l'intercommunalité
2. Grossir oui mais pourquoi ?
3. Quelques questions et conseils prudents

# 1. Le mille-feuilles français



- Europe
- État
- Région
- Département
- Intercommunalités
- Communes

# Rapide histoire



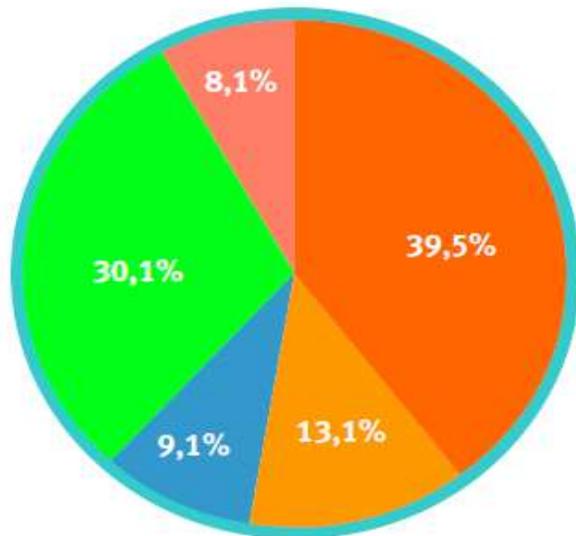
- De 1789 à 1890 : démocratiser
- 1890 : premières forme d'intercommunalité, le SIVU
- 1950 : construction (et donc comparaison) européenne
- 1982 : décentralisation
- 1992-1999 : intercommunalités
- 2004 : décentralisation, acte II
- 2010-2015 : réformer, réformer, réformer

# Des réformes dans tous les sens

- 2010 et 2012-15
- Au-delà des apparences les mêmes réformes.
- Économiser à (court) terme sur les dotations de l'État aux collectivités, qui, contrairement à ce qu'annonce la Constitution, depuis 2004, ne sont pas autonomes.
- Et même de moins en moins...
- **L'État est le premier contribuable local.**

# Poids conséquent de l'État

## ? QUELLES SONT LES RESSOURCES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ?



### LÉGENDE:

- impôts et taxes (fiscalité directe)
- impôts et taxes (fiscalité indirecte)
- emprunt
- transferts et concours de l'État
- autres ressources

Ce sont les communes qui concentrent la plus grande partie des ressources. En règle générale, les proportions sont les suivantes :

- les communes perçoivent environ **60 %** de la totalité des recettes
- les départements **30 %**
- les régions **10 %**

2013

Emprunt : 18 milliards

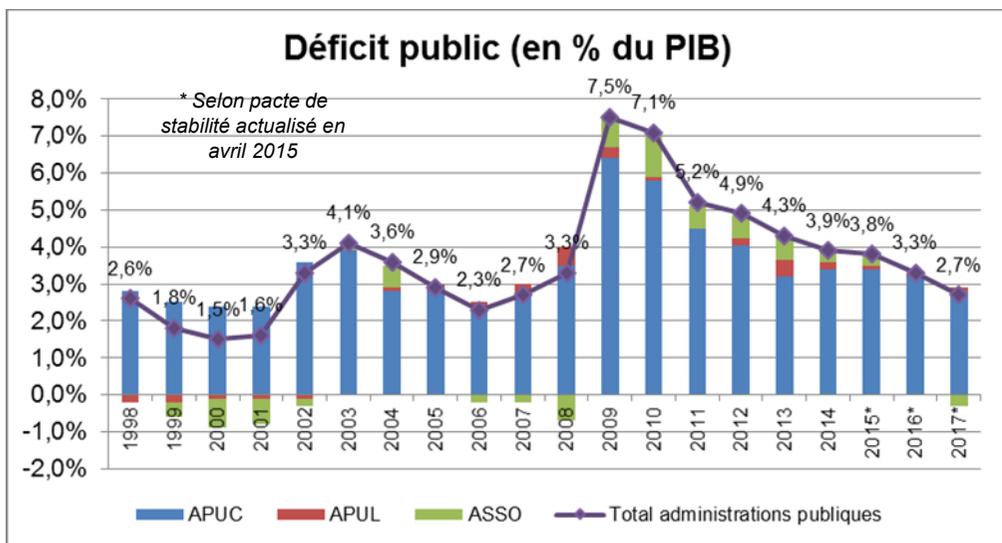
Fiscalité locale directe et indirecte : 121 milliards

Transfert financier Etat : 101 milliards

54 milliards de dotations et 47 milliards de reversement de TVA et concours financiers

# LA TRAJECTOIRE DE REDUCTION DES DEFICITS

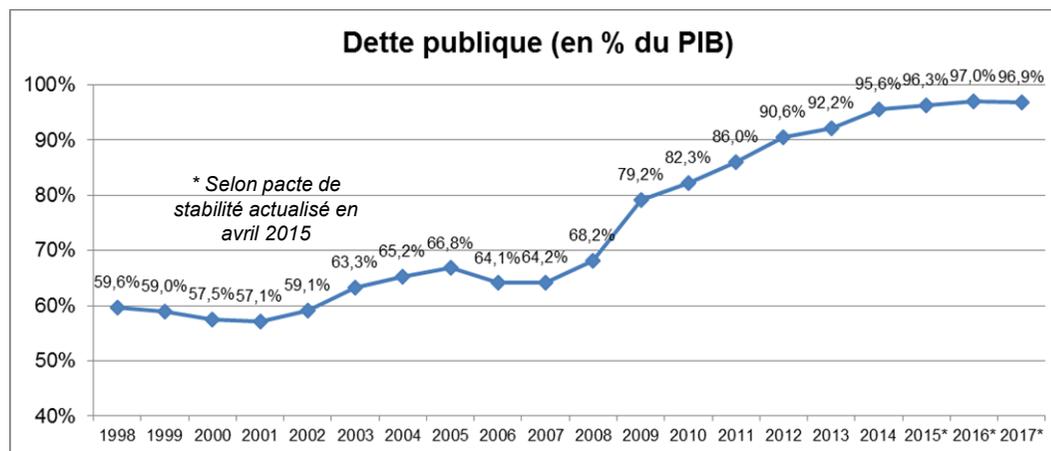
**Dettes publique à fin juin 2015 : 2 105 Mds€  
soit 97,6% du PIB**



- La trajectoire de déficit public est en avance sur les objectifs de la LPFP : 3,8% en 2015 contre 4,3% dans la LPFP.
- Le Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP) considère que l'objectif d'amélioration du solde structurel en 2015 devrait être atteint sous réserve de poursuivre une gestion stricte des dépenses.
- En 2016, les finances publiques devraient bénéficier de la reprise modérée de la croissance, mais des risques significatifs pèsent sur la réalisation de l'objectif de ralentissement de la dépense en volume, particulièrement ambitieux au regard de sa trajectoire passée (avis du HCFP du 25/09/15)

| AGREGATS 2014 (en milliards d'euros) |         |         |
|--------------------------------------|---------|---------|
|                                      | Déficit | Dettes  |
| Total                                | -84,1   | 2 037,8 |
| - dont Etat (+ODAC)                  | -71,8   | 1 632,8 |
| - dont Col locales (APUL)            | -4,5    | 188,2   |
| - dont sécurité sociale              | -7,8    | 216,8   |

| AGREGATS 2014 (en % du PIB) |         |        |
|-----------------------------|---------|--------|
|                             | Déficit | Dettes |
| Total                       | -3,9%   | 95,6%  |
| - dont Etat (+ODAC)         | -3,4%   | 76,6%  |
| - dont Col locales (APUL)   | -0,2%   | 8,8%   |
| - dont sécurité sociale     | -0,4%   | 10,2%  |



Déficit et endettement sont directement corrélés : tout euro de déficit se traduit par un euro de dette supplémentaire.

## LES DEPENSES DE L'ETAT EN 2016

|  | LFI 2015 | PLF 2016<br>(format constant) |
|--|----------|-------------------------------|
|--|----------|-------------------------------|

|   |              |              |
|---|--------------|--------------|
| Dépenses de l'Etat hors dette et pensions | 208,4        | 208,2        |
| Concours collectivités territoriales      | 53,5         | 49,9         |
| PSR union européenne                      | 20,7         | 21,5         |
| <b>Dépenses hors dette et pensions</b>    | <b>282,5</b> | <b>279,6</b> |

|                                       |             |             |
|---------------------------------------|-------------|-------------|
| Intérêts de la dette                  | 44,3        | 44,5        |
| Pensions                              | 45,8        | 46,1        |
| <b>Total charges dette + pensions</b> | <b>90,1</b> | <b>90,6</b> |

|                                 |              |              |
|---------------------------------|--------------|--------------|
| <b>Total dépenses de l'Etat</b> | <b>372,6</b> | <b>370,2</b> |
|---------------------------------|--------------|--------------|

La réduction des dotations aux collectivités locales est le seul poste en réduction .

Aucune marge de manœuvre

# L'Etat malade



- N'envisage pas de se soigner par les collectivités locales, pas de décentralisation.
- Veut d'abord saigner, pardon soigner, les collectivités, au sens de Diafoirus...
- Pour ensuite se réformer.
- Les collectivités non autonomes dépendent quasi totalement de l'état de santé de ce grand corps malade !

# Des formes territoriales

- Métropoles
- Pôles métropolitains
- Communautés d'Agglomération
- Communautés de communes
- Communes nouvelles
- Régions fusionnées et régions intactes
- Départements reliquats de métropoles



# POPULATION MUNICIPALE EN VIGUEUR EN 2014

(millésimée 2011)

## Des formes territoriales

- Des 44 000 paroisses aux 36 500 communes (23645 <700)
- Les communes nouvelles (- de 36000 au 1/01/2016)

| Strates démographiques      | Métropole          |                   | DOM                |                  |
|-----------------------------|--------------------|-------------------|--------------------|------------------|
|                             | Nombre de communes | Population        | Nombre de communes | Population       |
| Moins de 50 habitants       | 913                | 31 519            | -                  | -                |
| 50 à 99 habitants           | 2 597              | 197 651           | -                  | -                |
| 100 à 199 habitants         | 5 895              | 870 089           | 2                  | 262              |
| 200 à 299 habitants         | 4 621              | 1 137 710         | -                  | -                |
| 300 à 399 habitants         | 3 413              | 1 182 312         | -                  | -                |
| 400 à 499 habitants         | 2 474              | 1 106 540         | 1                  | 420              |
| 500 à 699 habitants         | 3 732              | 2 208 742         | 1                  | 567              |
| 700 à 999 habitants         | 3 278              | 2 732 371         | 2                  | 1 747            |
| 1 000 à 1 499 habitants     | 2 998              | 3 647 794         | 4                  | 5 031            |
| 1 500 à 1 999 habitants     | 1 600              | 2 767 957         | 8                  | 14 027           |
| 2 000 à 2 499 habitants     | 990                | 2 214 882         | 1                  | 2 346            |
| 2 500 à 2 999 habitants     | 648                | 1 772 176         | 2                  | 5 191            |
| 3 000 à 3 499 habitants     | 512                | 1 650 605         | 2                  | 6 517            |
| 3 500 à 3 999 habitants     | 386                | 1 442 858         | 5                  | 18 818           |
| 4 000 à 4 999 habitants     | 524                | 2 325 424         | 7                  | 32 409           |
| 5 000 à 5 999 habitants     | 363                | 1 984 189         | 9                  | 48 542           |
| 6 000 à 8 999 habitants     | 590                | 4 282 582         | 22                 | 162 799          |
| 9 000 à 9 999 habitants     | 121                | 1 147 336         | 7                  | 66 936           |
| 10 000 à 19 999 habitants   | 481                | 6 656 282         | 26                 | 359 006          |
| 20 000 à 29 999 habitants   | 174                | 4 268 234         | 12                 | 295 718          |
| 30 000 à 49 999 habitants   | 128                | 4 932 465         | 8                  | 282 561          |
| 50 000 à 79 999 habitants   | 62                 | 3 736 884         | 6                  | 356 432          |
| 80 000 à 99 999 habitants   | 13                 | 1 147 264         | 2                  | 167 109          |
| 100 000 à 199 999 habitants | 28                 | 3 743 625         | 2                  | 249 263          |
| 200 000 à 299 999 habitants | 6                  | 1 499 570         | -                  | -                |
| 300 000 habitants et plus   | 5                  | 4 383 283         | -                  | -                |
| <b>Total</b>                | <b>36 552</b>      | <b>63 070 344</b> | <b>129</b>         | <b>2 075 701</b> |

Source : Insee, Recensement de la population.

Champ : France.

Le département de Mayotte a été recensé en 2012.

# Réforme ?

- Encore 35900 communes, mais la commune nouvelle...
- Encore 2100 EPCI, mais le seuil des 15 000 habitants...
- Désormais 18 Régions
- Encore 100 Départements, mais une dizaine en moins potentiellement.

## LE DÉCOUPAGE ADMINISTRATIF DE LA RÉPUBLIQUE (en nombre de collectivités)

|  |               |
|--|---------------|
| <b>Communes</b>  | <b>36 744</b> |
| dont : métropole   | 36 529        |
| DOM  | 129           |
| COM et Nouvelle-Calédonie  | 86            |
| <b>Arrondissements</b>   | <b>335</b>    |
| dont : métropole   | 323           |
| DOM  | 12            |
| <b>Départements</b>  | <b>101</b>    |
| dont : métropole   | 96            |
| DOM  | 5             |
| <b>Régions</b>   | <b>27</b>     |
| dont : métropole   | 22            |
| ROM  | 5             |
| <b>Collectivités d'outre-mer</b>   | <b>5</b>      |
| Polynésie française, Wallis et Futuna,<br>Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin |               |
| <b>Collectivité à statut particulier</b>   | <b>1</b>      |
| Nouvelle-Calédonie   |               |

Source : Insee, Code officiel géographique en vigueur en 2015.

# Différents types d'intercommunalités

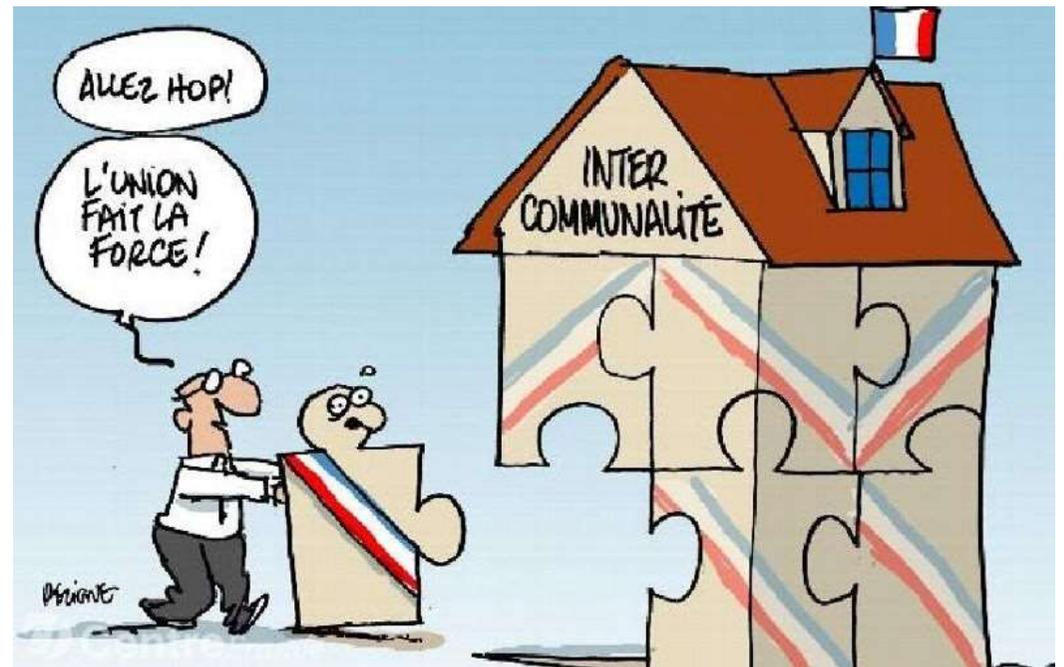
| Dates des lois - Type de structure   | 1999          | 2011         | 2015         |
|--------------------------------------|---------------|--------------|--------------|
| 1890 - SIVU                          | 14 885        | 10 473       | 8971         |
| 1959 - SIVOM                         | 2 165         | 1 358        | 1235         |
| 1955 - Syndicats mixtes              | 1 454         | 3268         | 3187         |
| <b>Total syndicats</b>               | <b>18 504</b> | <b>15099</b> | <b>13402</b> |
| 1959 - Districts                     | 305           | 0            | 0            |
| 1966 - Communautés urbaines          | 12            | 16           | 9            |
| 1970 - SAN                           | 9             | 5            | 3            |
| 1992 - Communautés de communes       | 1347          | 2387         | 1884         |
| 1999 - Communautés d'agglomération   | 5             | 191          | 226          |
| 2010 - Métropoles                    | -             | -            | 11           |
| <b>Total EPCI à fiscalité propre</b> | <b>1678</b>   | <b>2 599</b> | <b>2136</b>  |

| EPCI à fiscalité propre        | Population (millions) | Nombre de communes |
|--------------------------------|-----------------------|--------------------|
| <b>TOTAL</b>                   | <b>62,6</b>           | <b>36 614</b>      |
| Nombre de communes « isolées » |                       | <b>45*</b>         |

\* 41 en Région Ile de France jusqu'au 01/01/2016 et les 4 îles mono-communales

# La vraie réforme territoriale

- La montée en puissance, en omnipotence de l'intercommunalité.
- Un succès quantitatif
- Une montée en compétences
- Une extension (annexion ?) territoriale



# Un incontestable succès quantitatif

De 1992 à 2010

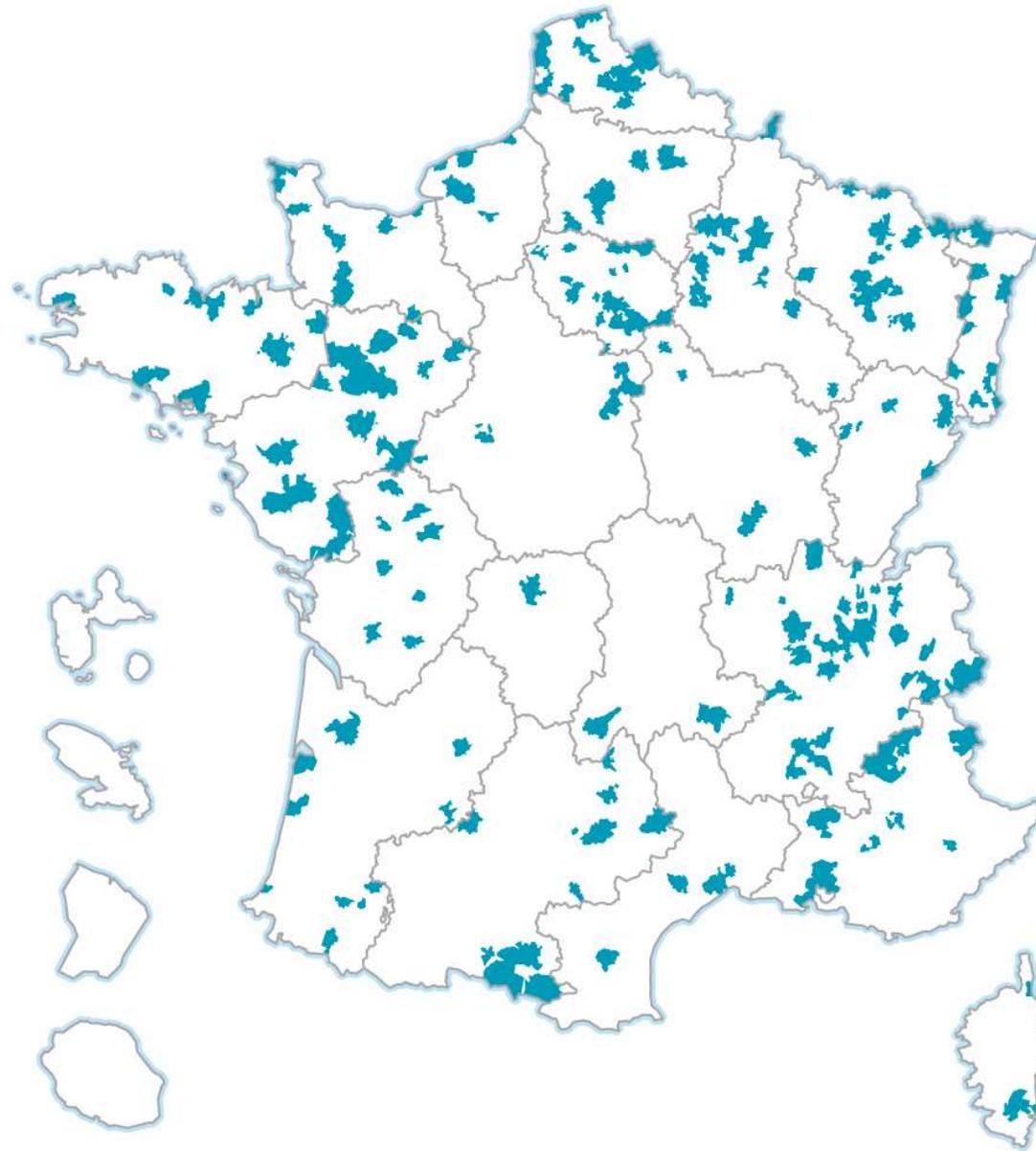
Une montée en puissance volontaire

2010 La réforme territoriale

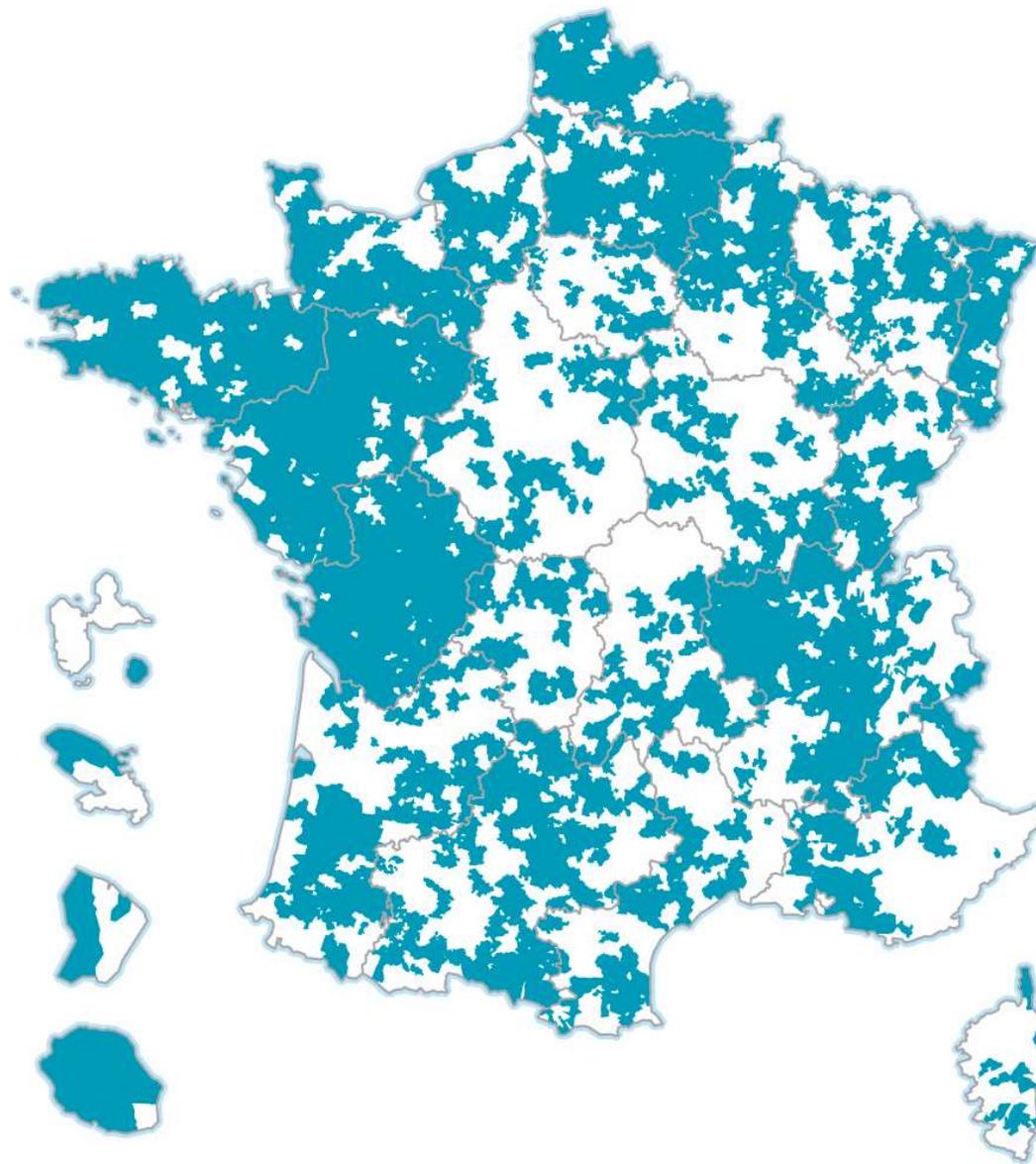
Ultime rattrapage pour les mauvais élèves

A l'exception des parisiens...

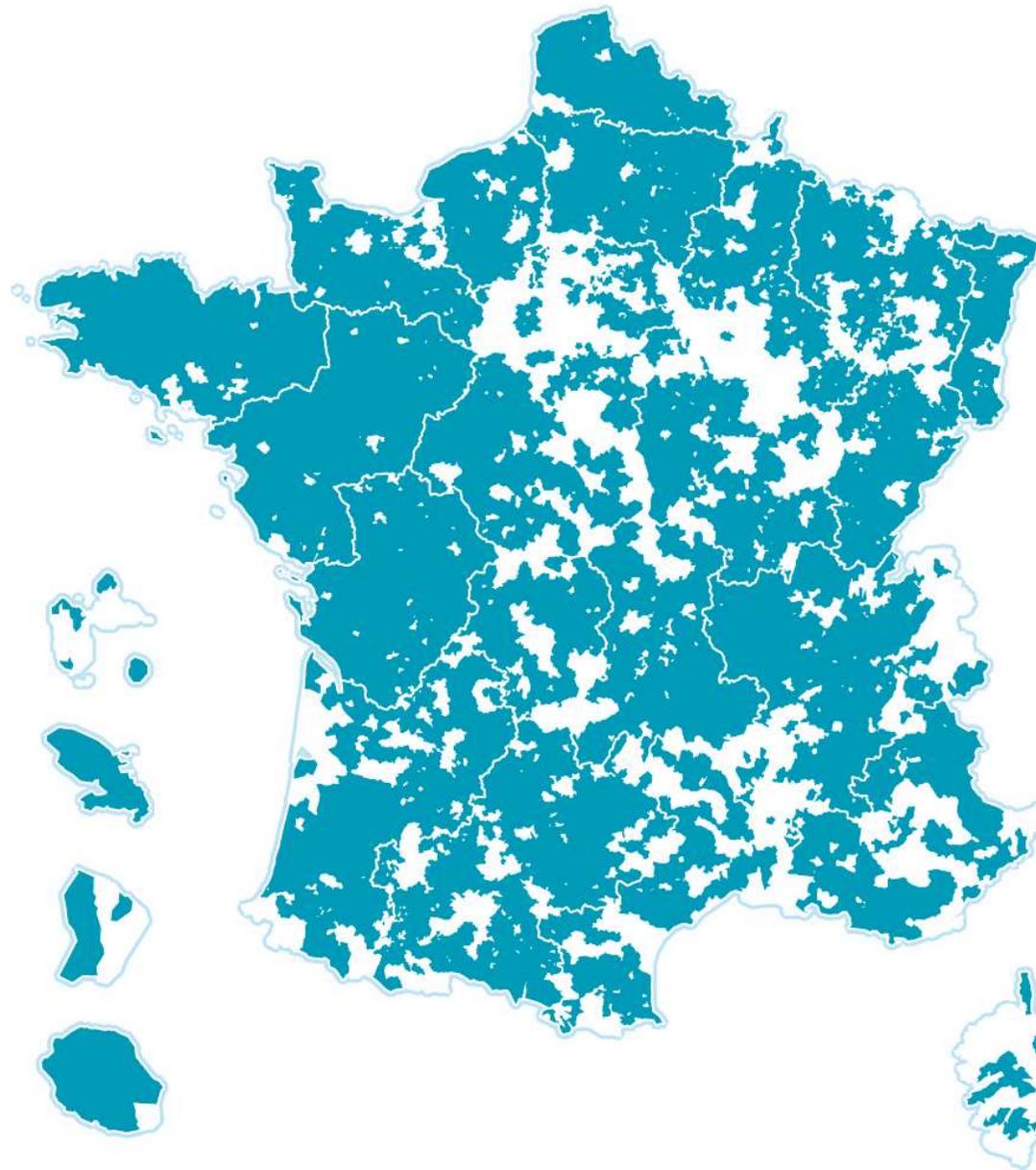
# L'intercommunalité à fiscalité propre 1992



# L'intercommunalité à fiscalité propre 1999



# L'intercommunalité à fiscalité propre 2002



# L'intercommunalité à fiscalité propre 2008

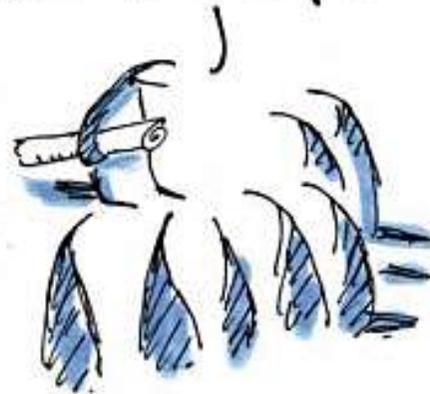


# Intercommunalités 2014



# Méforme territoriale

Le projet de simplification de nos institutions territoriales est prêt



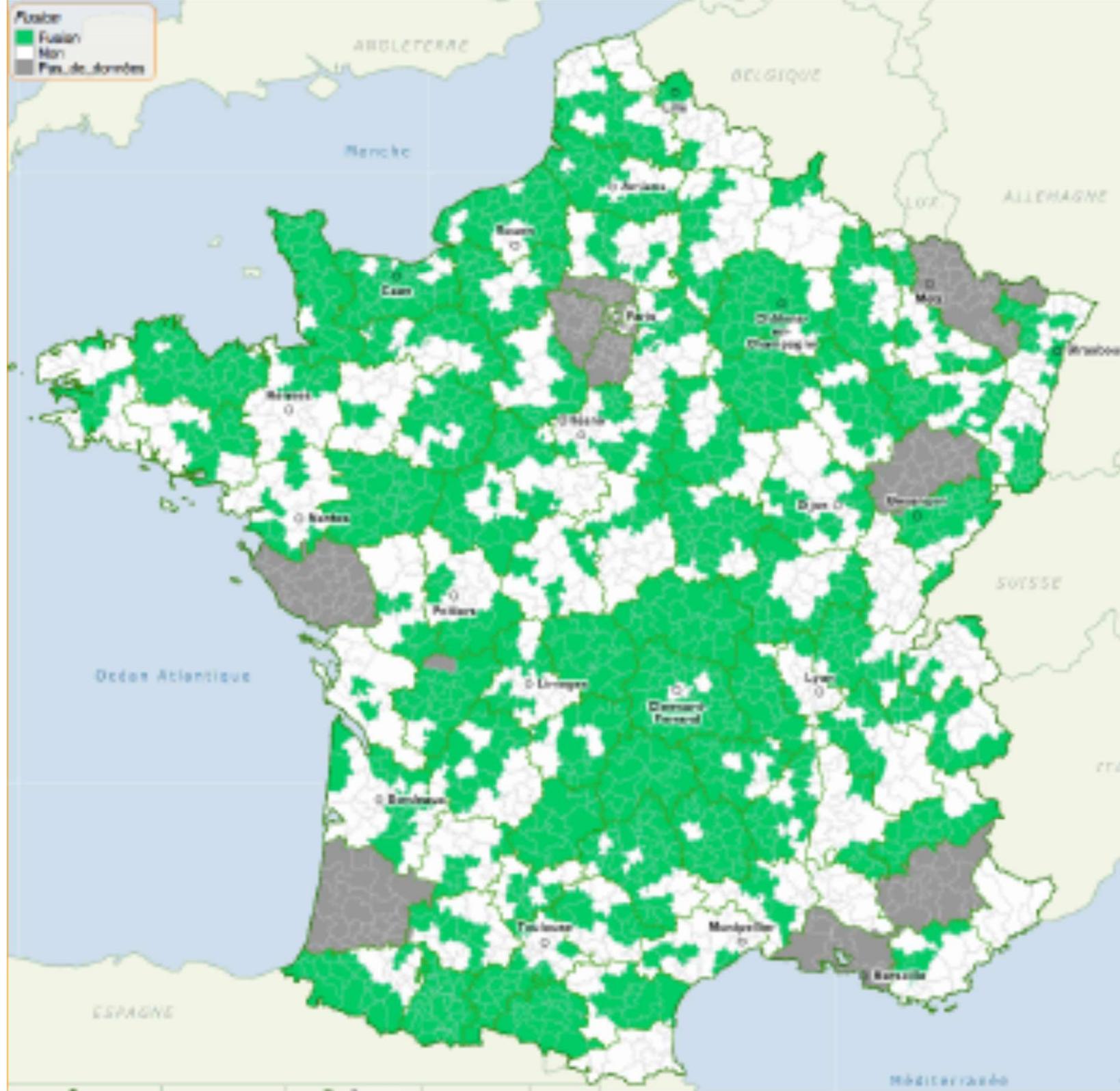
Et voici le schéma qui l'explique



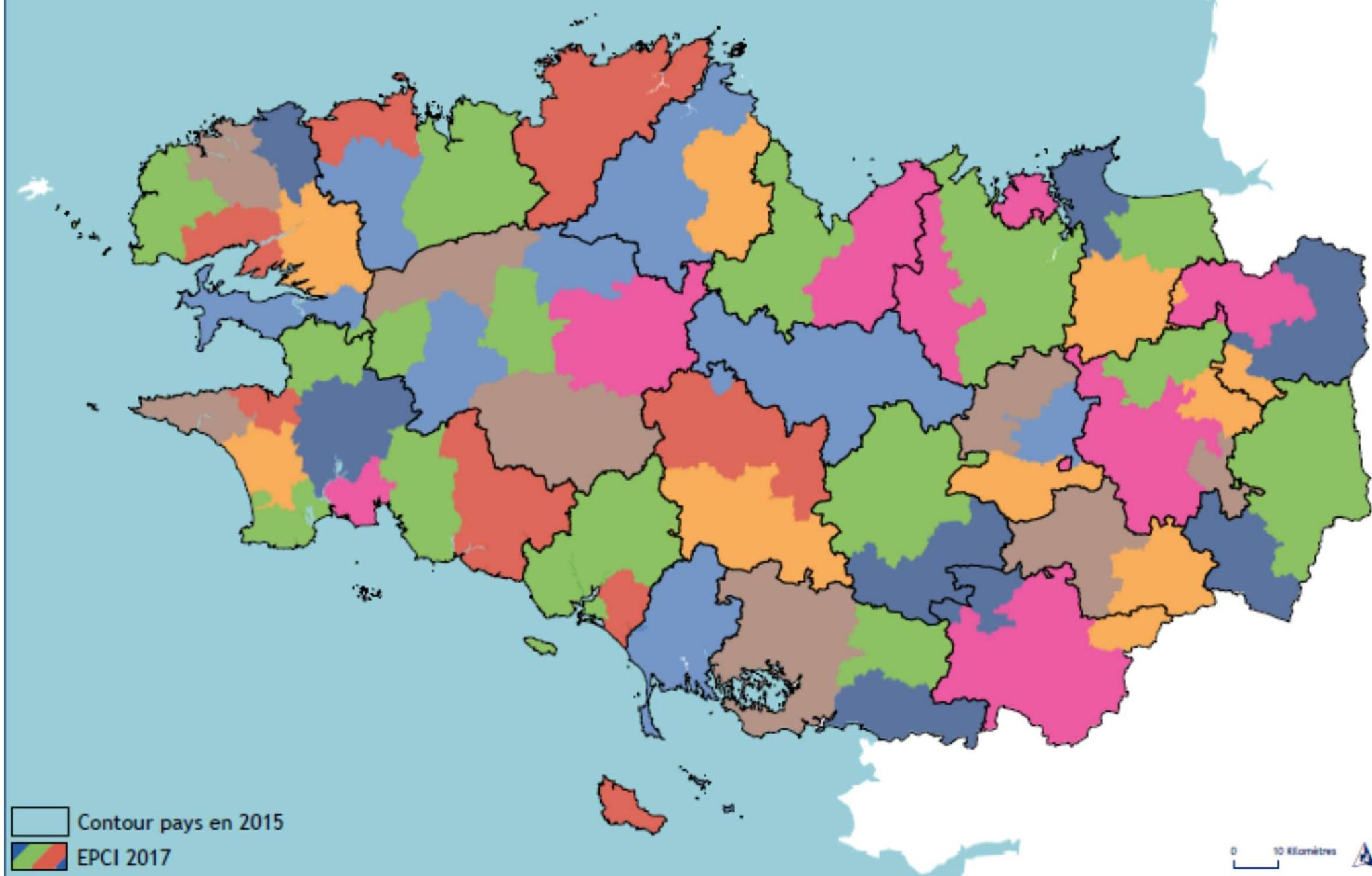
Vous avez un schéma simplifié pour expliquer le schéma de simplification?



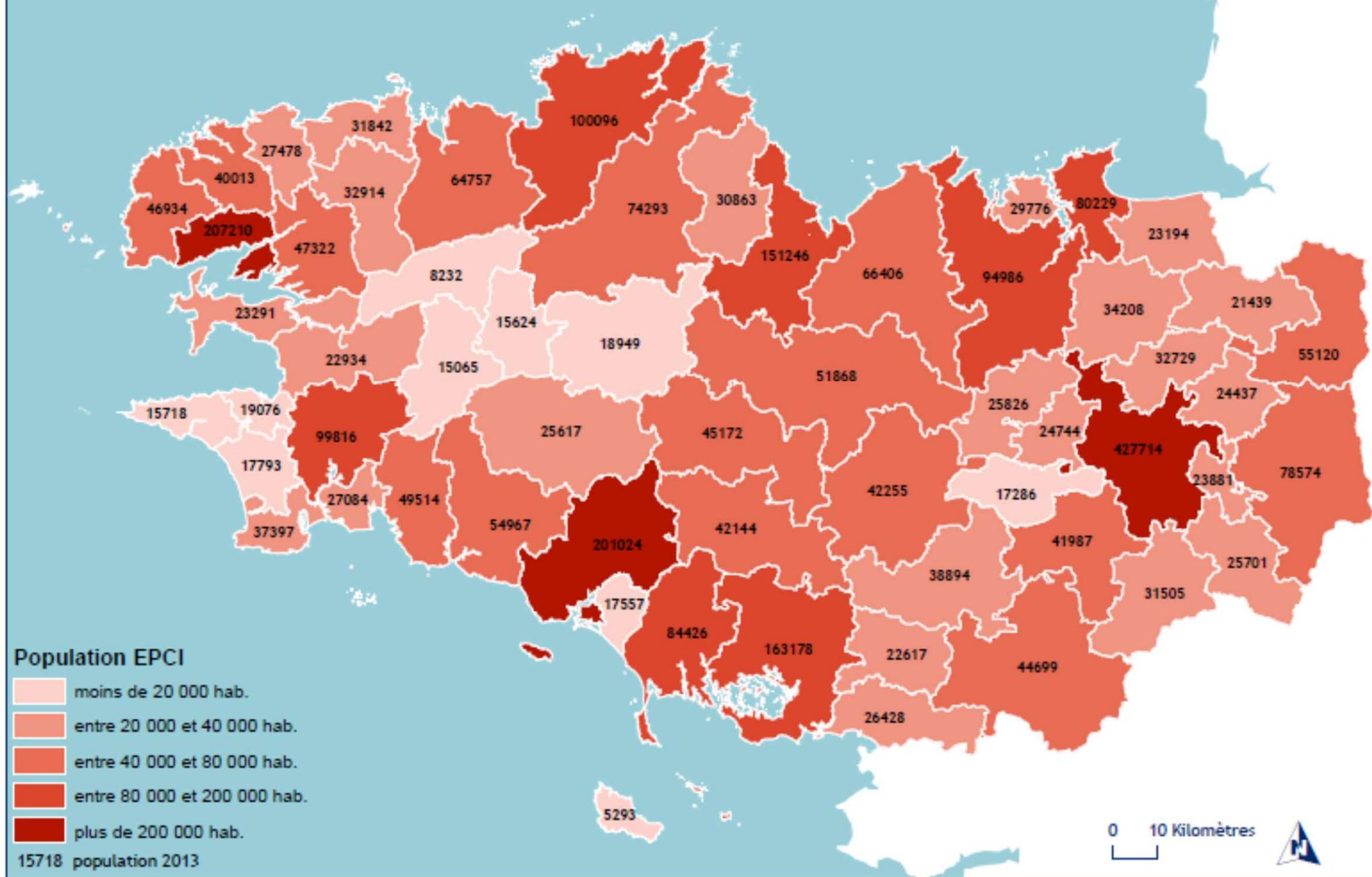
Karier Gorce-



# Les EPCI de Bretagne en 2017 : cartographie au 31/03/2016



# Population 2013 des futurs EPCI (2017)



# Retour aux Pays bretons historiques ???

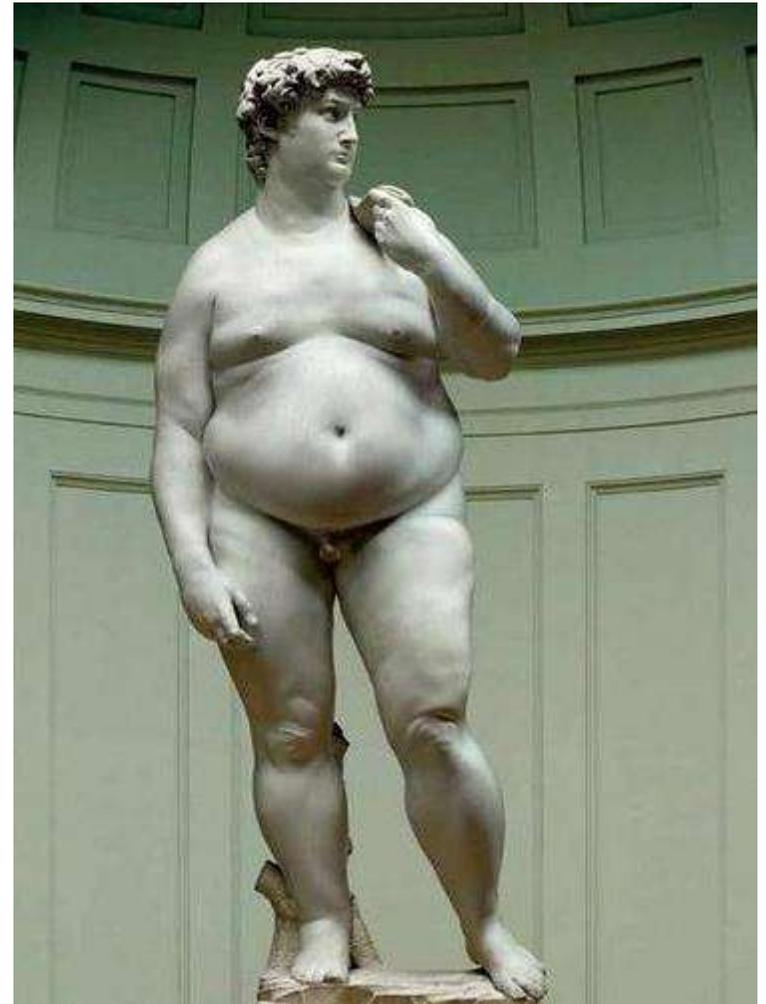




Grossir... Oui mais pourquoi ?



*August, 2014*



## Deux visions opposées de l'intercommunalité

.  $1+1 = 1,5$  ou  $1+1 = 3$

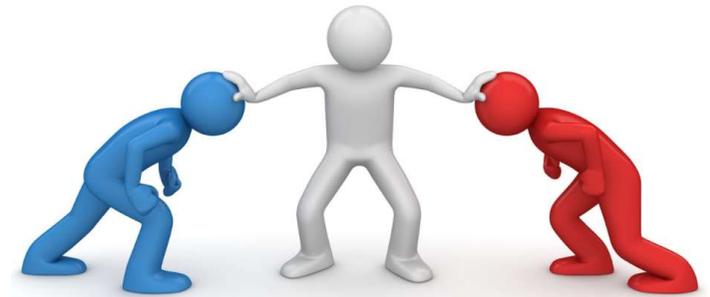
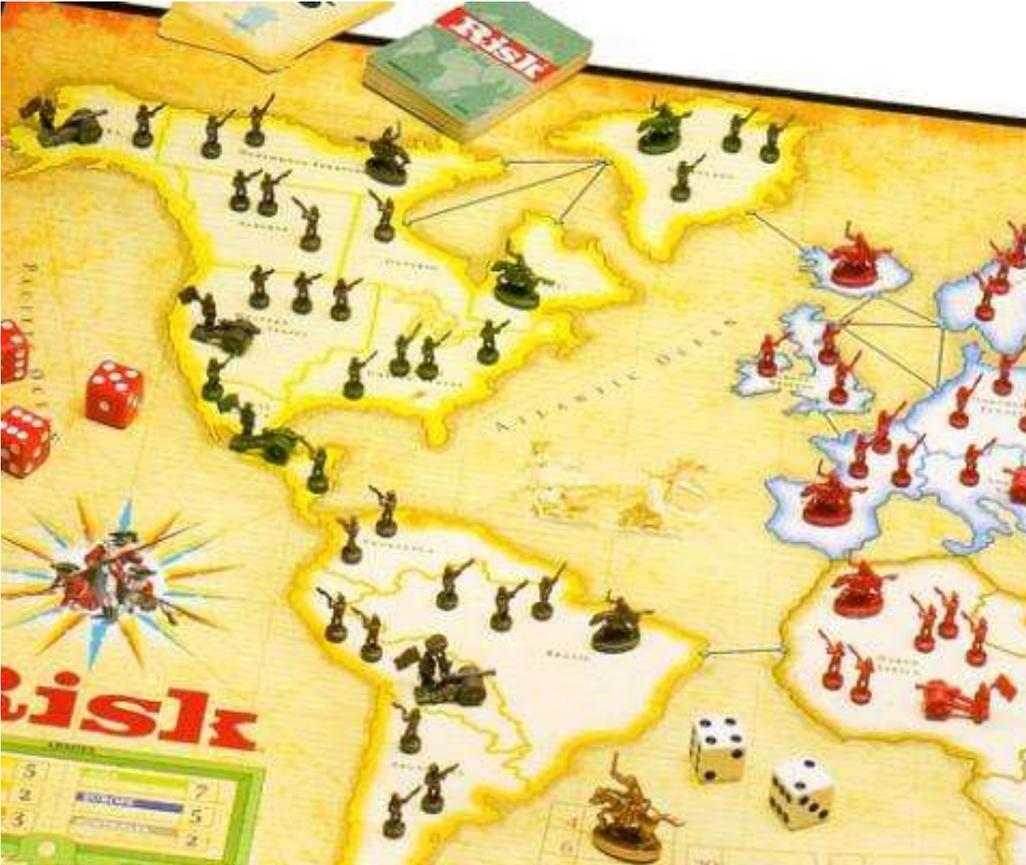
*Le développement local ou  
les économies d'échelle*



# Confusion, fusion à la c.. ?

- La loi du 13 août 2004 a pour la 1ère fois prévu la possibilité de fusion pour les EPCI.
- La réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 a modifié la procédure et prévu une amplification des fusions avec la mise en œuvre du schéma de coopération intercommunale (SDCI) pour renforcer l'intercommunalité, avec la fin des communes isolées et l'agrandissement des périmètres des communautés existantes.
- La loi du 29/02/2012 assouplit les règles relatives à la mise en commun des compétences des EPCI qui fusionnent.
- La loi NOTRe du 07/08/2015 prévoit un nouveau SDCI avec de nouvelles règles pour agrandir les périmètres (nouveaux seuils) ainsi que la réduction du nombre de syndicats.

# Du volontariat à l'annexion



- . Faire une carte n'est pas faire un territoire....
- . Quel projet ou quels intérêts ?

## « Tremblements de terres » en Bretagne

- Poursuite du mouvement engagé en 2010
- Approche urbaine, agglomérée
- Strict respect des frontières départementales
- Fusion par blocs ou presque
- Des frictions peu nombreuses, sauf dans le 22
- Un département éventré et des EPCI de résistance pour le 35
- Peu de changements dans le 29 et 56, quant au 44...

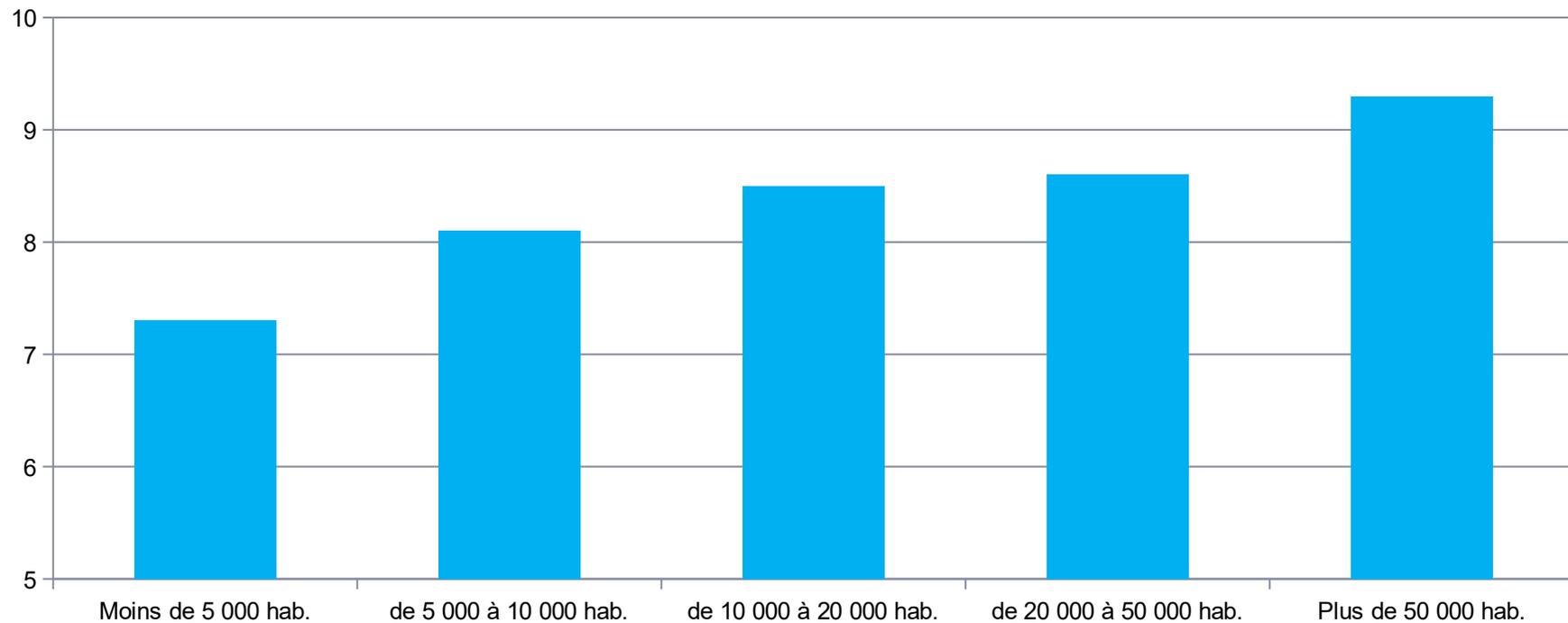
# Grossissement exogène et endogène

- Si l'on assiste et commente beaucoup le grossissement exogène, par mariage ou fusion-absorption...
- L'on occulte que le principal grossissement est endogène !
- Les transferts de compétences des communes aux EPCI :
  - Obligatoires
  - Puis volontaires
  - A nouveau obligatoires



# Les champs d'intervention communautaires ont doublé et ce n'est qu'un début

Presque neuf compétences statutaires en moyenne en 2008  
contre quatre en 1999

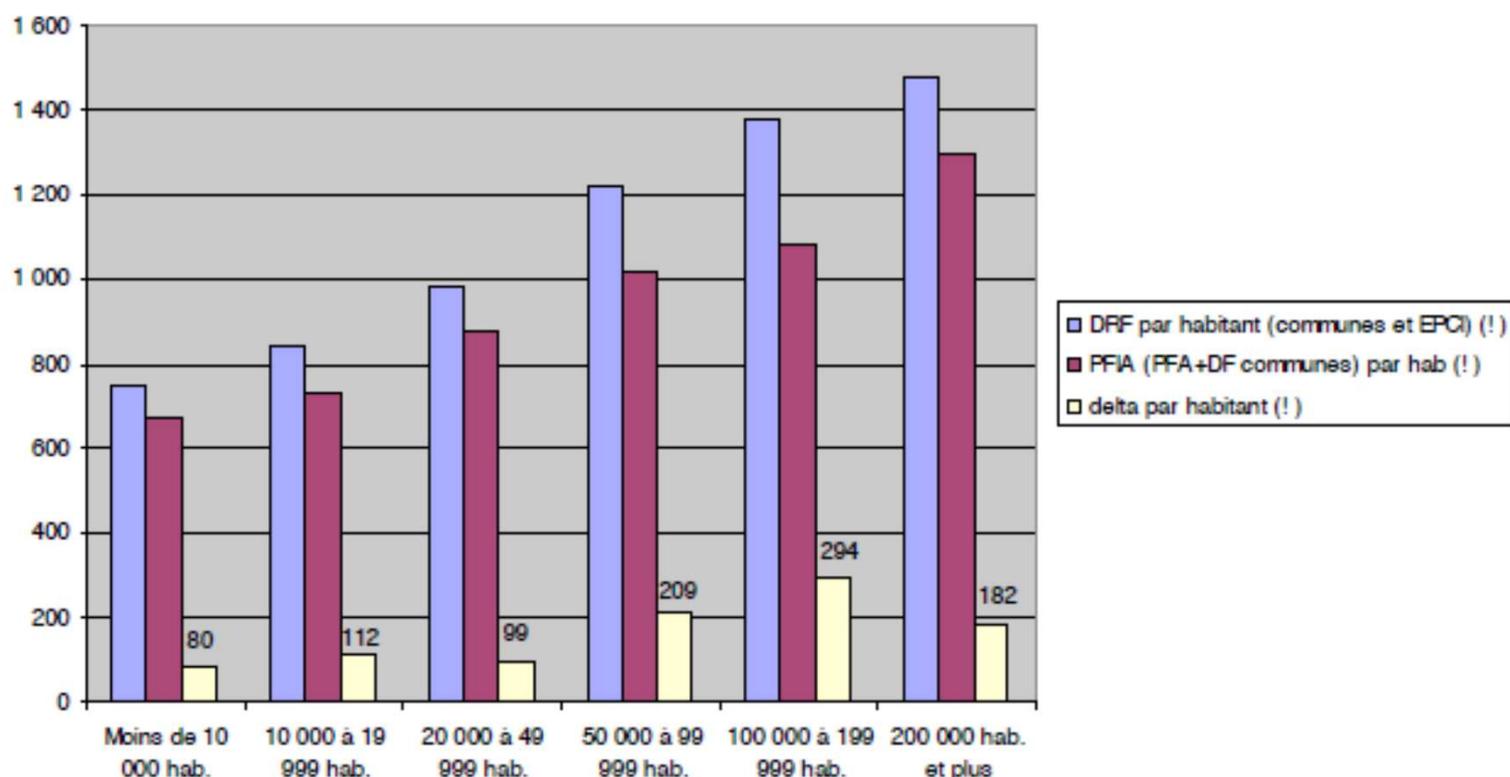


Nombre moyen des compétences exercées par les communautés  
(en fonction de leur strate démographique)

# 1. L'approche par les dépenses : la corrélation entre les dépenses par habitant et la taille du bloc local.

Les histogrammes ci-dessous représentent pour chacune des 6 macro-strates, le montant moyen par habitant des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) consolidées au niveau des EPCI (**dépenses de fonctionnement de l'EPCI et de ses communes membres**) ainsi que la valeur moyenne par habitant du potentiel financier agrégé de la strate (PFIA). Est par ailleurs représentée la différence par strate entre le montant moyen des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) par habitant et le montant moyen du PFIA par habitant. Il convient de noter que les communes isolées ne sont ici pas prises en compte.

Ce premier graphique représente le « **PFIA A** », constitué en ajoutant au potentiel fiscal agrégé la dotation forfaitaire des communes membres de l'EPCI.



Demain avant 2020

**. La communauté fera tout,  
la commune fera le reste...**

Les compétences exercées par tous les EPCI au plus tard en 2020 :

- . PLUI et foncier
- . Eau – assainissement et GEMAPI
- . Economie en partenariat avec la Région
  
- . Mais aussi, sur la base du volontariat principaux équipements, marchés publics dont restauration collective, etc, etc.

# A défaut d'amour...

| <b>Dotations moyennes à l'habitant 2015</b> |  | <b>2015</b> |
|---|--|-------------|
| Intégration<br>↓                            | Communautés de communes à fiscalité additionnelle              | 20,05       |
|   | Communautés de communes à taxe professionnelle unique          | 24,48       |
|   | Communautés de communes à taxe professionnelle unique bonifiée | 34,06       |
|   | Communautés d'agglomération                                    | 45,40       |
|   | Syndicats d'agglomération nouvelle                             | 48,42       |
|   | Communautés urbaines   | 60,00       |

- Il est des mariages de raison, voire d'argent...

# Comment faire territoire ?



# Quel projet ?



- L'on se réunit beaucoup pour :
  - Dissserter sur le nombre de conseillers
  - Comparer les budgets avant/après
  - S'interroger sur les compétences parfois
- L'on privilégie ainsi le comment.
- Mais pourquoi faire, quel projet demain au-delà de grossir...
- Le territoire ne fait pas le projet, c'est l'inverse
- Un partage des compétences, entre communautés de communes n'ayant pas les mêmes pratiques
- EPCI équipementiers contre communautés de services.
- Transfert des équipements de centralité, ou des gros investissements à l'EPCI.

# Démocratie locale dans la loi NOTRE

**Conseil de développement** obligatoire dans les EPCI à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants.

Composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs.

Les conseillers de l'EPCI ne peuvent en être membres.

**Des EPCI contigus peuvent créer un conseil de développement commun.**

Le conseil s'organise librement.

Il est consulté ( avis) sur le projet de territoire les documents de prospective, les Politiques locales de développement durable.

Il établit un rapport d'activité examiné et débattu par le conseil de l'EPCI.

# La participation et la convivialité...

- Pas une contrainte, une nécessité !
- Désormais le citoyen paie les évolutions des EPCI. Les maires se focalisent parfois sur la préservation de l'existant et pleurent misère.
- Plus d'investissements, plus de services, de vraies questions que le suffrage communal ne peut résoudre.
  
- La convivialité ???
- C'est l'inverse de la contre-productivité d'après Ivan Illich.
  
- Quels territoires sous contrôle et participation des citoyens, des élus et des agents de développement ?



# Le citoyen dans les Territoires?

- Il est devenu le premier contribuable, le premier financeur des évolutions des intercommunalités.
- Il est, au mieux, informé, mais pas consulté.
- Le sujet est réputé trop complexe, il ne l'est pas !
- Quelques premières questions / provocations...

# Des départements sauvés ?

En 2014, l'écart entre les dotations de l'État et les dépenses sociales des départements se situe à 7 milliards d'€.

L'impôt local paie donc la solidarité nationale.

Le département a été sauvé par et pour le social !

Parce que personne n'en a voulu et n'avait les moyens de l'assumer...

Et pour les départements ruraux, double peine ! Ils n'ont pas, plus, les moyens d'assumer leurs compétences obligatoires.

Mais ils sont sauvés ! Morts, mais sauvés...

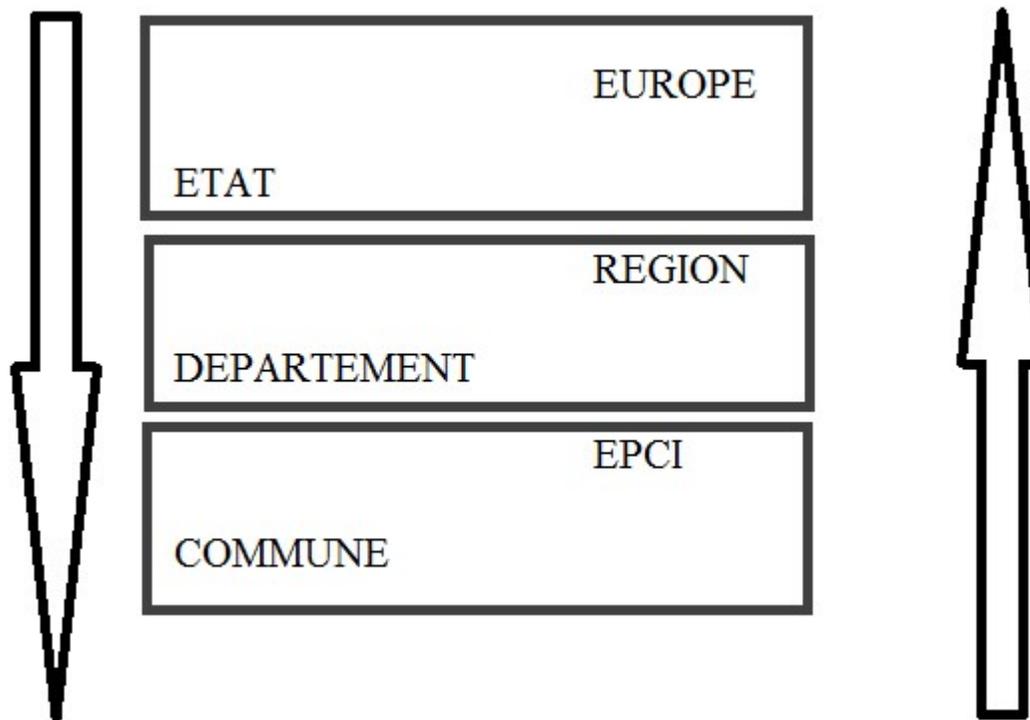


# Demain ?

- Un État malade qui continue de vouloir tout diriger, sans payer.
- Des Régions encastrées dans les fusions, pour certaines.
- Des départements en cours de dévitalisation qui refusent l'euthanasie.  
Agencification ?
- Des intercommunalités plus grosses et qui feront tout, avec ou sans contrôle démocratique
- Des communes cartes postales ?



# 3 blocs



L'autre solution « envisageable » mais inenvisagée :

la suppression de l'Europe ?, du département ? De la commune ou de l'intercommunalité...

Travaillez, prenez de la peine

Ce sont les fonds qui manquent le plus...

FABLES DE LA FONTAINE.

LE LABOUREUR ET SES ENFANTS.

Travaillez, prenez de la peine:  
C'est le fonds qui manque le moins.

Un riche Laboureur, sentant sa mort prochaine,  
Fit venir ses enfants, leur parla sans témoins.

« Gardez-vous, leur dit-il, de vendre l'héritage  
Que nous ont laissé nos parents:  
Un trésor est caché dedans.

Je ne sais pas l'endroit; mais un peu de courage  
Vous le fera trouver: vous en viendrez à bout.  
Remuez votre champ dès qu'on aura fait l'aout:  
Creusez, fouillez, bêchez; ne laissez nulle place  
Où la main ne passe ou ne repasse. »

Le père mort, les fils vous retournent le champ,  
Deçà, delà, partout; si bien qu'au bout de l'an  
Il en rapporta davantage,  
D'argent, point de caché. Mais le père fut sage  
De leur montrer, avant sa mort,  
Que le travail est un trésor.



Merci

