

intercommunalités

Septembre 2015 • N° 202 • Mensuel édité par l'AdCF - www.adcf.org • 5,50 €

DOSSIER P.9

Organisation territoriale : regards européens

DANS L'ACTU P.2

- UNE RENTRÉE DE HAUTE INTENSITÉ POUR LES COMMUNAUTÉS

FOCUS P.4

- GEMAPI : PRÉPARER LA PRISE DE COMPÉTENCE

DROIT P.8

- CONTENU ET MODALITÉS DE TRANSFERT DE LA COMPÉTENCE GEMAPI

FINANCES P.20

- DÉBAT AUTOUR DE LA DGF « LOCALE »

TERRITOIRES P.21

- VENDÔME : UN GUICHET UNIQUE POUR LES SERVICES DE PROXIMITÉ

CAHIER SPÉCIAL P.22

- GESTION ET PRÉVENTION DES DÉCHETS : LES TERRITOIRES À LA MANŒUVRE





© Yannick Brossard

ÉDITORIAL

Charles-Éric Lemaïgnen
président de l'AdCF

Travaux d'automne

Dès ce mois de septembre, élus et préfets vont se retrouver dans le cadre des CDCI pour replacer sur le métier l'ouvrage des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). Même ajustés, les nouveaux seuils démographiques de la loi NOTRe imposeront d'importants changements. Selon les projections réalisées, c'est entre 500 et 700 fusions qui sont susceptibles d'être programmées. Tout en se voulant volontariste dans l'effort de rapprochement des périmètres intercommunaux avec la réalité des bassins de vie, l'AdCF a néanmoins exprimé des mises en garde. Avant toute chose, c'est le temps imparti pour mettre en œuvre les futures prescriptions des schémas qui s'avèrera insuffisant. L'expérience des 300 fusions des années 2011-2014 a montré qu'une fusion réussie est une affaire bien préparée, concertée, simulée...

« Le temps imparti pour mettre en œuvre les SDCI s'avèrera insuffisant »

Outre les harmonisations de compétences, les fusions auront des incidences importantes sur les taux de fiscalité, les reversements financiers, les dettes, les organigrammes administratifs, les satellites rattachés... Les règles de plafonnement des sièges en vigueur conduiront à des arbitrages douloureux et à des interruptions de mandats en cours. De fait, autant l'AdCF a plaidé pour une actualisation rapide des SDCI, autant il lui semble nécessaire de donner davantage de temps à leur mise en œuvre au cours de cette mandature. Le caractère anxiogène des délais fixés par la loi NOTRe risque de conduire à des effets pervers : schémas départementaux minimalistes, rejet par les communes de leurs orientations... Si elle n'a pas eu encore gain de cause, l'AdCF ne désespère pas pour autant de finir par convaincre les pouvoirs publics de desserrer les calendriers.

À ne pas vouloir donner plus de temps aux projets les plus complexes, la conséquence vraisemblable sera de devoir y renoncer. Une telle hypothèse serait d'autant plus dommageable que la nouvelle recombinaison nationale de la carte intercommunale sera sans doute la dernière. Des intercommunalités plus intégrées et davantage « mutualisées » rendront également plus difficile tout changement de périmètre. C'est donc bien sur ce mandat qu'il faut avancer. Mais sur la durée de tout ce mandat.



© Shutterstock-Epicum

Une rentrée de haute intensité pour les communautés

Deux dossiers majeurs vont marquer l'actualité de l'intercommunalité au cours des prochains mois : la préparation de la future carte intercommunale, et la réforme de la DGF qui devrait être incluse dans le projet de loi de finances présenté le 30 septembre. Afin de respecter les délais d'élaboration et de concertation des nouveaux SDCI, les préfets seront tenus de présenter leurs propositions avant la fin du mois d'octobre. De nombreuses réunions de CDCI se profilent ainsi au cours des prochaines semaines.

Si les chantiers législatifs vont se poursuivre sur le plan financier avec la réforme de la DGF, ils semblent enfin stabilisés sur les volets institutionnels. La mise en œuvre de la loi NOTRe va néanmoins s'étirer sur plusieurs années, puisque celle-ci prévoit toute une série d'échéances pour les transferts de compétences et l'élaboration de plans ou schémas divers. Si certaines dispositions restent à compléter par des décrets ou des ordonnances, d'autres sont d'application immédiate. Parmi elles figurent les dispositions fixant les objectifs et organisant la procédure des futurs schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). Tout en restant très fidèle aux procédures de la loi RCT du 16 décembre 2010 qui ont présidé à la première version

démographiques légaux. Pour ces raisons, il s'avère à ce jour très difficile de préjuger du nombre de fusions qui seront proposées par les préfets, puis par les CDCI. Les projets de SDCI devront également formuler des propositions plus ambitieuses en matière de rationalisation de syndicats. Volet très faible des SDCI de la génération 2011, cet objectif de rationalisation semble plus fortement affirmé aujourd'hui dans les consignes adressées aux préfets. Nombre d'élus se montrent volontaristes. Les transferts de compétences prévus par la loi NOTRe en matière de développement économique, de déchets, d'eau et assainissement... participeront de cette remise à plat. L'agenda sera donc chargé pour les élus communautaires, qui devront être présents dans les concertations sur les SDCI sans pour autant négliger les travaux des nouvelles instances mises en place au niveau régional (CTAP, conférences régionales de l'investissement...) et le démarrage des schémas régionaux à portée prescriptive prévus par la loi NOTRe, devant être réalisés pour 2016.

La rédaction

“ Les SDCI devront être approuvés avant le 31 mars 2016 ”

de ces SDCI, la loi NOTRe apporte des modifications sur les seuils visés et les délais de concertation. Le législateur ayant préservé l'objectif du gouvernement de réaliser la recombinaison des périmètres avant la fin 2016, les communes n'auront plus que deux mois pour donner leur avis sur le projet de SDCI, et la commission départementale ne disposera que de trois mois pour amender la copie préfectorale. En vue d'arrêter des SDCI approuvés avant le 31 mars 2016, les préfets seront tenus de présenter leurs propositions dans le courant du mois d'octobre, si possible avant le 15. S'engagera à partir de là une période de consultation des communes avant que les CDCI adoptent, au premier trimestre 2016, leurs amendements.

Un nombre de fusions encore inconnu

Les seuils de la loi correspondent à des seuils minimums mais n'interdisent ni aux préfets ni aux CDCI de proposer des fusions entre des intercommunalités les respectant déjà. De fait, de nombreux projets de fusions recensés dans les territoires vont déjà bien au-delà des planchers

En bref

La loi NOTRe promulguée

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite NOTRe, a été promulguée le 7 août 2015, après son examen par le Conseil constitutionnel. Les Sages ont validé la quasi-totalité du texte, revenant sans surprise sur les dispositions concernant la représentation du Conseil de Paris au sein de la Métropole du Grand Paris.

Erratum

Une erreur s'est glissée dans le quizz de notre page Jeux du numéro 201 (été 2015). La règle de majorité pour modifier les attributions de compensation (AC) varie selon les situations. La règle de l'unanimité auparavant requise pour une modification libre des AC a été remplacée par celle des deux tiers du conseil communautaire + l'unanimité des conseils municipaux.

**Avec FONPEL, profitez d'une rente
disponible à tout moment dès 55 ans.**



Doublez votre épargne
Cotisez à votre convenance
Assurez l'avenir de vos proches
Bénéficiez d'une fiscalité avantageuse



www.fonpel.com
02 48 48 21 40

GEMAPI

Préparer la prise de compétence

La loi NOTRe du 7 août 2015 a confirmé le report du transfert de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi) au 1^{er} janvier 2018. Un délai plus réaliste tant cette mission comporte d'incidences organisationnelles, techniques et financières lourdes pour les communautés. Dans ce focus, *Intercommunalités* propose quelques rappels des débats liés à cette compétence, puis présente plusieurs expériences de territoires. Précurseurs en matière de gestion du grand cycle de l'eau, ceux-ci ont opté pour des modes de gouvernance variés. Ils se préparent aujourd'hui au transfert de compétence. Enfin, en page 8 de ce numéro, la rubrique Droit revient sur les contours de la compétence et les conditions de son transfert.



Un parcours législatif à rebondissements

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République a décalé au 1^{er} janvier 2018 l'entrée en vigueur de la compétence Gemapi, initialement prévue au 1^{er} janvier 2016 par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Retour sur le parcours législatif de cette compétence.

La loi Maptam du 27 janvier 2014 a confié aux communes, avec transfert obligatoire aux communautés, la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, dite Gemapi. Les dispositions prévues par la loi ont fait l'objet de nombreux commentaires, en particulier sur le volet de prévention des inondations qui implique un transfert des digues vers les futurs titulaires de la compétence. Les associations nationales de collectivités s'étaient également émues du caractère soudain de l'introduction de ces lourdes dispositions sans concertation préalable. Pourtant, la réforme relative

à la gestion des ouvrages de protection contre les inondations était déjà « dans les tuyaux » depuis 2011, suite aux crues tragiques de 2010 (78 morts et près de 2 milliards d'euros de dégâts). En effet, en novembre 2011, le ministère de l'Écologie soumettait à consultation publique un projet de décret, appuyé sur la loi dite Grenelle 2. Parmi ses ambitions : faire émerger, pour chaque système d'endiguement, un responsable unique des ouvrages et préciser les performances à atteindre et le délai de travaux requis. Au final rejeté, ce texte contenait déjà dans les grandes lignes l'esprit de la « réforme Gemapi ».

L'amendement Gemapi de la loi Maptam

Les dispositions relatives à la compétence Gemapi n'étaient pas présentes dans le projet de loi Maptam initial du gouvernement ; elles y ont été introduites par un amendement du sénateur du Var Pierre-Yves Collombat, qui contenait des dispositions techniques et financières et obtint le soutien du gouvernement.

Les débats parlementaires sur le projet de loi Maptam allaient dès lors porter sur le délai de la prise de compétence Gemapi et sur les mesures d'accompagnement. Le texte initial de l'amendement proposait en effet une prise de compétence effective à la promulgation de la loi : un calendrier irréaliste compte tenu du flou de la compétence en matière de responsabilités pénales et de simulations financières. Les instances de l'AdCF avaient par ailleurs considéré de manière unanime que la « solution » de financement proposée par le projet de loi, qui renvoyait aux collectivités la charge de mobiliser la ressource par un prélèvement additionnel sur les contribuables locaux, ne constituait pas une réponse satisfaisante.

Un amendement du gouvernement a alors permis de repousser à 2016 la prise de compétence, tout en prévoyant des dispositifs transitoires. Enfin, au vu du retard pris par la mise en place des missions d'appui technique, le report au 1^{er} janvier 2018 du transfert de compétence via le véhicule législatif du projet de loi NOTRe a été estimé plus qu'opportun.

Une maturité législative inaboutie

Si la question des délais a été importante, d'autres débats n'ont pas fait l'objet d'une formalisation législative, pourtant nécessaire. De nombreux spécialistes ont ainsi regretté que la compétence de prévention des inondations privilégie une approche par la gestion des ouvrages de protection, s'apparentant ainsi davantage à la recherche de solutions opérationnelles de financement et d'interventions

« Un certain nombre de débats n'ont pas fait l'objet d'une formalisation législative, pourtant nécessaire »

Les positions de l'AdCF sur la Gemapi : poursuivre la concertation et approfondir le travail d'expertise

Le transfert de la compétence Gemapi a fait l'objet de débats approfondis au sein des instances de l'AdCF. Plusieurs présidents ont reconnu l'importance de l'enjeu et la pertinence de l'architecture institutionnelle proposée, mais tous ont convenu du caractère non soutenable du coût de la compétence pour les communautés les plus exposées, dans un contexte financier contraint. Les échanges ont confirmé la nécessité d'organiser une véritable solidarité de bassin amont-aval à travers des systèmes de coordination efficaces, aménagés aux bonnes échelles. Le conseil d'orientation a considéré à ce titre que c'est à l'échelle des agences de bassin que devait être défini un mode de financement péréquateur, le cas échéant adossé aux redevances.

Le report du délai de création de la compétence au 1^{er} janvier 2018 a fait l'objet d'un large consensus, tout en aménageant la possibilité d'une prise de compétence anticipée par les territoires les plus volontaristes. L'AdCF demandera par ailleurs une expertise plus approfondie de l'impact budgétaire de cette compétence, au vu des conclusions des travaux des missions d'appui technique mises en place à l'échelle des grands bassins hydrographiques.

L'AdCF entend demeurer constructive sur l'organisation institutionnelle de cette compétence qui est un véritable sujet d'intérêt général. Elle reconnaît la logique d'une compétence pivot confiée aux intercommunalités qui permettrait d'articuler « petit cycle » et « grand cycle » de l'eau, en assurant la représentation des communautés au sein des futurs Epae et EPTB. Les politiques d'aménagement et d'urbanisme (Scot, PLUi) doivent être impliquées dans cette conception renouvelée du grand cycle de l'eau, l'intercommunalité jouant un rôle évident d'interface. Des réponses restent cependant à apporter sur le financement de cette compétence.

matérielles pour la construction ou la maintenance d'ouvrages et l'entretien de berges, qu'au développement d'une stratégie globale de prévention du risque d'inondation. Une telle stratégie aurait été d'autant plus efficace articulée aux politiques d'aménagement du territoire, et en particulier d'urbanisme.

L'implication technique et financière des conseils départementaux, la détermination imprécise des quatre items sur douze de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement qui dessine les contours de la compétence, l'impact budgétaire précis, les responsabilités juridiques croisées des maires et des présidents de communauté... sont autant de questions que la loi n'est pas parvenue à préciser, et qui pourraient laisser présager que le parcours législatif n'est pas clos.

Damien Denizot

La gestion du risque d'inondation à l'heure de la Gemapi

Le Centre européen de prévention du risque d'inondation (Cepri) accompagne par son expertise les acteurs œuvrant dans le champ de la prévention des risques. Sa directrice alerte quant aux prérequis d'une mise en œuvre efficiente de la compétence Gemapi.

En 2014, on comptait environ 9 000 km de digues en France avec plus de 1 000 gestionnaires différents. Pour 7 000 km, le gestionnaire est connu, mais seuls 4 000 km ont un propriétaire unique identifié. La plupart des digues sont de classe B et C (protégées entre 30 et 30 000 personnes) et sont concentrées dans quatre départements : les Bouches-du-Rhône, l'Isère, le Vaucluse et la Gironde. Seuls 3 000 km sont aujourd'hui en bon état. Des travaux importants seraient donc à envisager pour 3 000 à 5 000 km de digues.

Ainsi, la loi de modernisation de l'action

“ L'expertise de chacun paraît indispensable à l'atteinte des objectifs attendus ”

publique territoriale et d'affirmation des métropoles, en créant une nouvelle compétence « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations » et en l'attribuant exclusivement au bloc communal, a pour ambition de régler en partie cette absence de gestion efficace desdits ouvrages, en assurant une meilleure sécurité des populations se trouvant derrière ces digues.

Partager la connaissance

À deux ans de cette prise de compétence (au 1^{er} janvier 2018), de nombreuses incertitudes demeurent sur la capacité de ces dispositions à répondre aux objectifs affichés : capacité

des collectivités ciblées à faire face financièrement et techniquement à la tâche de remise en état du parc de digues français et capacité des outils juridiques et financiers prévus d'accompagner les collectivités concernées dans un cadre solide.

Les associations nationales de collectivités territoriales ont, dès 2013, souligné l'urgence de cette question. Il était pointé que le recensement des ouvrages de protection effectué par les services de l'État sur les territoires ainsi que les coûts d'entretien et de confortement de ces ouvrages par les gestionnaires actuels permettraient d'évaluer les budgets pour atteindre l'objectif de bon état des digues et donc de discuter des ressources nécessaires. Cet état des lieux préalable n'existe pas encore. Il faut donc impérativement que les missions d'appui technique contribuent rapidement à un partage de la connaissance,

pour permettre aux futurs gestionnaires d'organiser leurs ressources techniques et financières, avec le recours éventuel à la taxe prévue par la loi.

Permettre à des territoires orphelins de se doter d'une maîtrise d'ouvrage est un objectif à saluer et à encourager mais il ne faut surtout pas perturber les organisations qui fonctionnent. Là où des gestionnaires efficaces et reconnus existent, il est important de maintenir des équilibres qui ont souvent mis de nombreuses années à se construire. Les représentants de l'État vont devoir laisser une marge de manœuvre aux territoires pour s'organiser. La loi doit

rester au service des territoires et permettre l'expression des volontés locales.

S'inscrire dans une stratégie globale de gestion du risque

Ce texte enfin, qui ne mentionne dans le vocable « prévention des inondations » que la seule défense contre les inondations et contre la mer (alinéa 5 de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement), pourrait laisser penser que la politique de gestion du risque d'inondation repose essentiellement sur une politique de protection. Cela est en contradiction avec le contenu de la stratégie nationale de gestion des risques d'inondation, arrêtée le 7 octobre 2014. L'outil de référence dans ce domaine, ce

sont les stratégies locales de gestion des risques d'inondation (SLGRI) qui devront être arrêtées sur les 122 territoires à enjeux prioritaires au plus tard en décembre 2016. Il semble donc essentiel que les communautés et métropoles concernées s'impliquent dans ces démarches plus globales.

Dans les semaines et mois qui viennent, le bloc communal va devoir compter sur l'aide des acteurs présents sur son territoire, des représentants de l'État aux représentants des autres collectivités, pour mener à bien cette nouvelle tâche qui lui est confiée. L'expertise de chacun paraît indispensable à l'atteinte des objectifs attendus.

Stéphanie Bidault,
directrice du Cepri



Environ 19 000 communes sont soumises au risque d'inondation, premier risque naturel en France. / © Communauté de communes de Montesquieu



inter view

François Mitteault

Directeur de l'eau et de la biodiversité à la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

« La réforme concentre des compétences aujourd'hui morcelées »

Rattachée au ministère de l'Environnement, la Direction de l'eau et de la biodiversité a été particulièrement active sur le chantier législatif de la compétence Gemapi. *Intercommunalités* ouvre ses colonnes à son directeur, François Mitteault.

En quoi la compétence Gemapi permet-elle de faire évoluer les pratiques de gestion des milieux aquatiques ? Qu'attendez-vous des communautés ?

La réforme concentre entre les mains d'un même échelon de collectivités des compétences aujourd'hui morcelées, ce qui en fait un lieu d'intégration très pertinent des enjeux de cette transition énergétique et écologique.

Un EPCI exerçant la compétence Gemapi pourra par exemple mieux concilier ses choix en matière d'urbanisme (planification et délivrance des permis de construire), de prévention des inondations (gestion des ouvrages de protection) et de gestion des milieux aquatiques (écoulement des eaux et gestion des expansions des crues). Dès lors, ses capacités de prise en compte de la biodiversité seront également renforcées, permettant de développer des actions complémentaires en faveur de la restauration

des paysages, des continuités écologiques, des pollinisateurs, mais aussi de la ressource en eau, de l'éducation à l'environnement...

“ Il faut pérenniser les groupements qui exercent aujourd'hui efficacement les missions Gemapi ”

Les communautés sont désormais attendues pour apporter leur contribution à la transition écologique, dans le sillage de leur mobilisation pour la transition énergétique.

Alors que la compétence « prioritaire » est confiée au bloc local, la Direction de l'eau et de la biodiversité encourage le transfert à des syndicats mixtes. Pourquoi ?

La structuration de cette intercommunalité en matière de gestion de l'eau et de

prévention des inondations doit s'attacher à garantir la pérennité des groupements de collectivités qui exercent aujourd'hui efficacement les missions relevant de la Gemapi.

Les communes ou EPCI pourront adhérer à des syndicats mixtes et leur transférer tout ou partie de la compétence. La loi encourage ainsi la création de syndicats mixtes à des échelles hydrographiquement cohérentes : les établissements publics d'aménagement et de gestion de l'eau (Epage) à l'échelle de sous-bassins versants et les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) à l'échelle des groupements de sous-bassins. Pour encourager le regroupement des collectivités à des échelles hydrographiquement cohérentes, et ne pas déstabiliser les structures intercommunales existantes, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Sdage) identifient les bassins, les sous-bassins ou les

groupements de sous-bassins hydrographiques qui justifient la création ou la modification de périmètre des EPTB et Epage. La création de ces groupements, à l'initiative des collectivités ou du préfet coordonnateur de bassin, fait naturellement l'objet d'un vote des membres concernés avant décision du ou des préfets des départements concernés.

Les Sdage doivent être approuvés par les préfets coordonnateurs de bassin d'ici la fin de l'année, après adoption par les comités de bassin ou le collège des collectivités représente 40 % des membres. Les débats se poursuivent donc dans ces instances. Enfin, dans chaque bassin, des missions d'appui ont été constituées sous l'autorité du préfet coordonnateur de bassin pour accompagner cette réforme qui doit moderniser et rationaliser notre organisation collective.

Propos recueillis par
Christophe Bernard



COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE MONTESQUIEU (GIRONDE)

« Ce qui nous inquiète : le coût colossal des travaux »

La communauté de Montesquieu a adopté dès 2006 une politique globale de gestion de l'eau et des milieux naturels. Si le transfert de la compétence Gemapi va s'en trouver facilité, les inquiétudes et difficultés techniques demeurent.

À u 1^{er} janvier 2018, les communautés se verront confier la compétence Gemapi. Un transfert que la communauté de communes de Montesquieu (CCM) aborde sereinement : « *Nous sommes très en avance* », estime sa directrice générale des services, Hélène Schwartz.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, la CCM assure en effet la gestion des cours d'eau de son territoire ainsi que l'entretien et la mise en valeur des bords de Garonne, anciennement réalisés par quatre syndicats intercommunaux. « *Le contexte fait que nous y étions poussés*, explique Emmanuel Norena, responsable du service environnement. *Notre territoire est longé par la Garonne et compte 22 km de digues. De plus, la communauté recouvre quasiment la totalité du bassin versant : une gestion intercommunale s'imposait.* » Le bassin versant s'étend également sur quelques communes de Bordeaux Métropole, avec

« Une entente a été passée avec des communes appartenant au même bassin hydrographique »

lesquelles la communauté de Montesquieu a conclu une entente en matière de gestion de l'eau. À l'avenir, cet accord devrait être renouvelé avec la métropole. La communauté porte également depuis plusieurs années la totalité de la gestion des milieux



Conservation des méandres, débardage à cheval, fauche, bouturage d'arbres... la CCM privilégie les techniques naturelles pour la gestion de ses 300 km de cours d'eau. / © CCM

aquatiques, en particulier sur les deux zones Natura 2000 du territoire.

Depuis 2013, la CCM a pris en charge l'entretien des digues. Une montée en compétence poussée par les services de l'État, « *loin d'être des facilitateurs* », regrette la DGS, et avec lesquels la négociation fut longue et complexe. L'étude de danger va toucher à sa fin, et permettra d'entamer une déclaration d'intérêt général (DIG) « digues ».

Une mise en œuvre lourde

Plusieurs difficultés persistent toutefois, au premier rang desquelles la capacité de

financement des travaux, au coût « *colossal* » selon la communauté. Les 300 km de cours d'eau du territoire relevant de propriétés privées, les digues manquent souvent d'entretien et nécessiteront des interventions onéreuses. Aujourd'hui, aucune redevance n'est appliquée aux riverains, demain, la capacité de lever la taxe prévue dans le cadre de la compétence Gemapi pourrait constituer une ressource essentielle. La question de son acceptabilité par les citoyens reste toutefois entière. Les autres subventions envisageables (agence de l'eau, État...) n'interviennent pas en matière de travail d'entretien des digues,

et aucune compensation financière n'a été envisagée dans le cadre de la prise de compétence volontaire de la communauté.

Autre source de complexité à prendre en compte : le travail avec les communes. La dichotomie entre la gestion intercommunale des rivières et la gestion communale des eaux pluviales pourrait s'avérer problématique, quand on sait l'importance de la question de l'imperméabilisation des sols en matière de risque d'inondation. « *Il va y avoir des conflits d'usage entre communes et communauté* », prévient Hélène Schwartz.

De plus, la CCM se voit contrainte par son absence de pouvoir de police, les maires des communes pouvant choisir ou non d'agir en matière d'urbanisme dans le cadre

d'opérations de prévention ou de gestion des risques. Mais le contrôle et les exigences des autorités supra peuvent également ralentir le travail. « *Nous avons récemment connu un épisode de pollution lié à la sécheresse. En 20 minutes nous étions sur le terrain, mais il nous a fallu deux heures pour recevoir de la direction départementale des territoires et de la mer l'autorisation d'évacuer* », regrette la DGS de la communauté. « *Aujourd'hui, nous assumons nos responsabilités et nous avons acquis un vrai savoir-faire. Mais nous n'avons pas le sentiment d'avoir, du côté de l'État, de vrais partenaires.* »

Apolline Prêtre



SYNDICAT MIXTE INTERRÉGIONAL D'AMÉNAGEMENT DES DIGUES DU DELTA DU RHÔNE ET DE LA MER (SYMADREM)

Prévenir les risques d'inondation à l'échelle du delta

Depuis 1999, le Symadrem gère les digues fluviales et maritimes du delta du Rhône. Une organisation précurseur et efficace, sur laquelle les acteurs locaux entendent bien s'appuyer dans le cadre de la prise de compétence Gemapi.

« La gestion du grand cycle de l'eau ne peut être efficiente que si elle est réalisée à la bonne échelle. Chez nous, c'est le delta », estime Thibaut Mallet, directeur général adjoint du Symadrem. Ce syndicat réunit aujourd'hui 12 communes, une communauté de communes, deux départements (Gard et Bouches-du-Rhône) et deux régions (Languedoc-Roussillon et Provence-Alpes-Côte d'Azur). Il couvre l'ensemble du delta et gère les digues du fleuve et de la mer.

Créé en 1999, puis étendu en 2005, le Symadrem a progressivement pris le pas

« Nous réfléchissons à un transfert d'une partie de la compétence Gemapi au syndicat »

sur une gestion des rives du delta et de la mer éclatée entre des associations de riverains et des petits syndicats intercommunaux. Ses 25 agents assurent aujourd'hui la surveillance et l'entretien des digues,

ainsi que la maîtrise d'ouvrage des travaux neufs. « *Nous ne créons de nouvelles digues qu'exceptionnellement : le système initial était cohérent, nous le sécurisons et le modernisons* », explique Thibaut Mallet. Une feuille de route a été tracée pour les vingt prochaines années ; le montant des travaux est estimé à 400 millions d'euros.

Continuer de fonctionner

Implanté sur un territoire cohérent, appuyé sur un travail commun solide de ses collectivités membres, le Symadrem fonctionne bien. Un avantage que les acteurs du territoire souhaiteraient conserver dans la perspective de l'exercice de la compétence Gemapi. « *Notre territoire a anticipé, affirme le directeur adjoint du syndicat. Nous sommes des pré-gemapiens. Nous réfléchissons donc à un transfert d'une partie de la compétence Gemapi par les intercommunalités au Symadrem, afin de pouvoir continuer nos actions.* » Une étude juridique a été engagée pour comparer les

différentes options qui s'offrent au territoire. Parmi les pistes étudiées : la transformation du Symadrem en établissement public territorial de bassin (EPTB). « *Cela nous conférerait notamment un pouvoir de coordination intéressant* », poursuit Thibaut Mallet. Le Symadrem n'envisage toutefois pas d'ouvrir plus largement ses champs d'action, d'autres acteurs assurant déjà certaines parties de la compétence Gemapi, à l'instar du parc naturel régional de Camargue, gestionnaire de l'impluvium local et des milieux humides.

Des dispositions complexes à mettre en œuvre

L'organisation de la compétence Gemapi est toutefois loin d'être aisée. « *Sur la partie "gema", nous avons du mal à y voir clair concernant les attentes de l'État et de l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse* », confie le directeur adjoint du Symadrem. Autre difficulté : la définition d'un système cohérent en matière de prévention des inondations. Si le législateur met à

la disposition des communautés des digues de propriété publique, il ne résout pas la problématique des digues privées, estiment les acteurs locaux. « *Aujourd'hui, nous gérons*

« Le législateur ne résout pas la problématique des digues privées »

85 % du système. Nous dialoguons toutefois avec la Compagnie nationale du Rhône, la SNCF ou encore Voies navigables de France pour être, dans moins de dix ans, l'unique gestionnaire. Néanmoins, dans certains territoires, nous buterons toujours sur des portions de digues privées... La loi clarifie la compétence, mais n'évitera pas de recourir à l'expropriation dans certaines situations. » Le chemin reste long, malgré le caractère précurseur du territoire. « *Nous respecterons le délai de 2019 pour les études de dangers*, indique Thibaut Mallet. *Mais nous y travaillons déjà depuis sept ans...* »

AP



L'EPTB SYNDICAT MIXTE D'AMÉNAGEMENT DE L'ARVE ET DE SES ABORDS (HAUTE-SAVOIE)

Se donner les moyens d'agir

Du sommet du mont Blanc à la ville de Genève, la rivière de l'Arve fait l'objet d'une gestion unifiée et cohérente par un syndicat mixte, actif à la fois en matière de prévention des inondations et de gestion des milieux aquatiques. Un engagement politique qui porte ses fruits.

Début mai 2015, l'Arve sortait de son lit, battant largement les records de la crue centennale de 1968. L'événement aurait pu être tragique pour les communes limitrophes, et notamment la ville de Genève. Il a toutefois été contenu par les aménagements réalisés en amont par le syndicat mixte d'aménagement de l'Arve et de ses abords (SM3A). Des efforts couronnés de succès, sur ce territoire marqué par plusieurs catastrophes meurtrières au cours des dernières décennies. L'Arve constitue un bassin particulièrement exposé. Son cours d'eau, l'une des rares rivières glaciaires en Europe, se voit soumis à des crues au printemps et en été. Une menace pour ce territoire qui abrite 400 000 habitants et autant de lits

touristiques. Un risque également pour les nombreuses activités économiques concentrées en fond de vallée (industries du décolletage et de la mécanique) et sur les hauteurs (agriculture de montagne, stations de ski).

106 communes

Créé en 1994, le SM3A a tout d'abord porté le plus gros contrat de rivière de l'époque : 150 millions d'euros d'investissements concentrés sur les problématiques de pollution domestique, de pollution industrielle ainsi que de sécurité des biens et des personnes. Au début des années 2000, conscient qu'un travail sur l'Arve ne pouvait être réellement efficace s'il n'était pas conjugué à des actions portées sur ses

affluents, le président du syndicat, maire de Bonneville et député Martial Saddier a œuvré à l'extension du périmètre de l'institution, de 44 à 106 communes.

Le SM3A couvre aujourd'hui 50 à 55 % de la surface du département, soit un territoire d'action pertinent. Ses adhérents sont les dix communautés du bassin, qui ont pris la compétence eau et milieux aquatiques. « *En cela, nous sommes précurseurs de la compétence Gemapi* », expliquait Martial Saddier en mai dernier, lors d'une présentation de son syndicat aux élus du conseil d'administration de l'AdCF. Le député-maire souhaiterait pour sa part transformer le SM3A en syndicat mixte ouvert afin d'y voir entrer le conseil régional et le département.

Assumer l'expropriation

Le syndicat constitue la structure porteuse de toutes les actions en matière de prévention des inondations et de gestion des milieux aquatiques. Il est également un établissement public territorial de bassin (EPTB). Il porte le programme d'action et de prévention des inondations (PAPI), le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI), l'ensemble de la mise en œuvre des contrats de rivière de l'Arve et de ses affluents, les démarches Natura 2000, ainsi que des recherches scientifiques d'échelle européenne sur les pollutions diffuses, l'évolution du climat dans les zones glaciaires, etc. Le panel des actions menées en matière de prévention des inondations est large : aménagement d'espaces respiratoires, stabilisation du lit, digues, dérivation, etc. Le syndicat est propriétaire de toutes les zones stratégiques : accès à la rivière, mais aussi zones de dilatation et de respiration. Au total, près de 400 hectares de terrain ont été acquis, à l'amiable ou par expropriation. « *Il y a une volonté politique d'assumer l'expropriation afin d'exercer au mieux nos missions, affirme Martial Saddier. Elle est l'expression d'une maturité chez les élus, après toutes ces années de travail en commun. Dans le syndicat, tout est voté à l'unanimité.* » Quant au transfert de la compétence Gemapi, il s'avérera facilitateur, estime le président du syndicat. « *Nous avons fait cela sans le cadre juridique. Mais la compétence permettra à la fois de fiscaliser notre action et de la sécuriser. C'est une bonne chose.* »

AP



À gauche, l'Arve à son niveau habituel, à droite, l'Arve en crue début mai 2015. / © SM3A avec le concours de l'État

NOUVEAU !

Recevez **intercommunalités**
tous les mois par e-mail,
dès sa sortie !

➤ Abonnez-vous gratuitement sur*
www.adcf.org

rubrique Publications, *Intercommunalités*

*service réservé aux élus et agents des communautés adhérentes de l'association

Compétence Gemapi : contenu et modalités de transfert

Afin d'accompagner les communautés dans la mise en place de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (Gemapi), l'AdCF a commandé au cabinet Seban une note juridique, à disposition de ses adhérents sur le site de l'association. En complément du focus que vous trouverez dans ce numéro (pages 4 à 7), cette page Droit synthétise une partie de ce travail.

Si le rôle des instances créées pour intervenir dans la protection et la gestion de l'eau et appréhender le risque des inondations est défini par la loi, aucune compétence précise n'était jusqu'alors attribuée aux collectivités par la législation, leur rôle restant accessoire et mal défini.

C'est pourquoi la loi Maptam du 27 janvier 2014 modifie l'article L. 211-7 du Code de l'environnement et prévoit que « les communes sont compétentes en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Cette compétence comprend les missions définies au 1°, 2°, 5°, 8° du I (...) ». En intégrant cette phrase, le législateur confie aux communes une compétence propre, la « Gemapi ».

Modalités de transfert de la compétence

Cependant, leur intervention dans ce domaine devrait être extrêmement limitée, voire nulle, dans la mesure où la loi prévoit le transfert obligatoire des missions qui leur reviennent au profit des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, quelle que soit leur nature : communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles de droit commun, Métropole du Grand Paris et Métropole d'Aix-Marseille-Provence¹. La Métropole de Lyon est également vouée à intervenir en lieu et place de ses communes dans les domaines précités².

Le transfert de la compétence aux EPCI doit s'opérer au 1^{er} janvier 2018³ mais les communes ont la possibilité de procéder à ce transfert dès à présent, à titre volontaire. Le concours des personnes publiques compétentes est prévu par des dispositions transitoires, jusqu'en 2020 pour ce qui relève de l'exercice de la compétence Gemapi par les personnes publiques compétentes au jour

de l'entrée en vigueur de la loi, et jusqu'en 2024 pour ce qui relève de la gestion des digues gérées par l'État ou l'un de ses établissements publics.

Contenu de la compétence

Les articles du CGCT qui définissent les compétences de chaque catégorie d'EPCI à fiscalité propre énoncent la même compétence obligatoire pour chacun : « *Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, dans les conditions prévues à l'article L. 211-7 du Code de l'environnement* ».

“ Le transfert de la compétence aux EPCI doit s'opérer au 1^{er} janvier 2018 ”

On peut ainsi distinguer deux volets dans la compétence : le volet gestion des milieux aquatiques « gema » ; et l'aspect protection contre les inondations : « pi ». Toutefois, c'est dans une logique globale de protection contre les inondations que le législateur a souhaité confier un certain nombre de missions aux communes et EPCI. De sorte que la politique poursuivie en matière de gestion des milieux aquatiques doit, en réalité, être conduite dans le but de prévenir les inondations.

► Missions

La compétence Gemapi se caractérise plus précisément par la mise en œuvre, par la commune ou le groupement compétent, de « *l'étude, l'exécution et l'exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence, dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux s'il existe, et visant* » :

- l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ;
- l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau ;
- la défense contre les inondations et contre la mer ;
- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

Il s'agit donc, en réalité, de la possibilité pour les communes et EPCI compétents de prendre en charge des travaux, de construire ou d'exploiter des ouvrages et installations dans le but de poursuivre les quatre objectifs précités.

Cette liste ne constitue qu'une partie des missions qui sont énumérées à l'article L. 211-7. Celles-ci présentant une vraie cohérence d'ensemble, il n'est pas toujours aisé de distinguer ce qui relève de chacune des missions. En procédant au transfert aux communes et aux EPCI d'une partie seulement des missions, le législateur impose d'établir une distinction entre ce qui doit revenir aux communes et aux EPCI et ce qui relève des compétences partagées des collectivités et groupements énumérés à l'article L. 211-7. Ceci n'est pas sans difficulté, notamment lorsque les définitions légales des termes constituant ces missions restent vagues, à l'instar de la définition donnée des zones humides.

► Le découpage proposé permet-il aux communes et aux EPCI de remplir leur mission en matière de protection contre les inondations ?

Le cabinet Seban estime, dans son analyse, que seuls les ouvrages dont la fonction, directe ou indirecte, est d'assurer la protection contre les inondations doivent entrer dans le champ de la compétence.

Une incertitude peut néanmoins parfois demeurer quant au champ exact des compétences des communes et des EPCI en matière de lutte contre les inondations, notamment sur la question de ce que peuvent recouvrir les « *aménagements hydrauliques concourant à la sécurité civile* » qui sont exclus du champ de cette compétence, ces ouvrages ayant parfois pour objectif indirect de lutter contre les inondations.

► L'exercice de la compétence Gemapi impose-t-il aux EPCI d'intervenir sur les propriétés privées ?

Selon les dispositions de l'article L. 215-14 du Code de l'environnement, le propriétaire riverain d'un cours d'eau doit en assurer l'entretien régulier pour le maintenir dans son profil d'équilibre. Les obligations du propriétaire se caractérisent notamment par l'enlèvement des embâcles, débris et atterrissements, flottants ou non, par l'élagage ou le recépage de la végétation des rives. L'article L. 215-16 du même code énonce les règles applicables en cas de carence du propriétaire, en prévoyant l'intervention d'office des collectivités locales, à la charge de l'intéressé, si une mise en demeure lui enjoignant de faire le nécessaire est restée infructueuse pendant un délai déterminé.

Or l'article 59 de la loi Maptam a expressément prévu – par une disposition ne concernant, de façon curieuse eu égard à sa portée, que les seules communautés

“ La Gemapi ne modifie pas les obligations des propriétaires sur les cours d'eau non domaniaux qui relèvent de leur propriété ”

d'agglomération⁴ – que l'exercice de la compétence Gemapi par les EPCI s'effectue « *sans préjudice de l'obligation d'entretien régulier du cours d'eau par le propriétaire riverain prévue à l'article L. 215-14 du même code, ni des missions exercées par les associations syndicales de propriétaires prévues par l'ordonnance n° 2004-632 du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires* ».

Le transfert de la compétence Gemapi n'entraîne donc aucune modification dans les obligations des propriétaires riverains sur les cours d'eau non domaniaux qui relèvent de leur propriété. Le maire ou le président du groupement compétent en matière de Gemapi serait donc soumis au régime aujourd'hui applicable, rappelé par la jurisprudence récente selon laquelle « *en l'absence de disposition législative ou réglementaire les y contraignant, les autorités administratives n'ont pas l'obligation d'assurer la protection des propriétés riveraines des cours d'eau navigables ou non navigables contre l'action naturelle des eaux* »⁵.

La rédaction, à partir d'une note du cabinet Seban

1- Articles L. 5214-16, L. 5216-5, L. 5215-20, L. 5217-2, L. 5219-1 et L. 5218-1 du CGCT.

2- Article L. 3641-1 du CGCT.

3- Article 76 de la loi NOTRe du 7 août 2015.

4- Article L. 5216-7 du CGCT.

5- CAA Marseille, 3 juin 2013, Syndicat intercommunal pour l'aménagement hydraulique du bassin de la Berre et du Rieu, n° 09MA00885.



Seuls les ouvrages dont la fonction est d'assurer la protection contre les inondations doivent entrer dans le champ de la compétence Gemapi. / © Symadrem / Gyrocoptère

Organisation territoriale : regards européens

© Rob Schreierbaum/ZUMA/REA

Comparer pour mieux comprendre

Dans ce dossier, *Intercommunalités* élargit son regard à l'organisation territoriale de nos voisins européens. Car si la comparaison doit être menée avec précision et pertinence en raison de la complexité des modèles et de l'hétérogénéité des contextes locaux, elle constitue un outil d'objectivation sur notre propre architecture territoriale, et une boîte à idées passionnante.

« **C**omparaison n'est pas raison », dit l'adage. Et s'il est un domaine où celui-ci se vérifie, c'est bien celui des organisations territoriales en Europe. Souvent convoqué à tort et à travers pour justifier telle ou telle réforme, accabler notre fameux « millefeuille » en regard de la simplicité biblique supposée

« **S**ouvent convoqué à tort et à travers, le comparatisme international supporte mal les approximations »

des systèmes territoriaux de nos voisins, le comparatisme international supporte mal les approximations. Les moyennes européennes n'ont guère de sens dans une Union qui comprend certains États dont la superficie et la population atteignent à peine celles d'un département français. Les notions de « taille européenne » s'avèrent ainsi bien creuses dès que l'on regarde de plus près. Car derrière quelques Gulliver, la plupart des pays comptent aussi leurs Lilliput. On ne peut citer à foison les puissantes Catalogne et Lombardie sans évoquer les rachitiques Extrémadure ou

Basilicate. L'organisation administrative des États comme leur géographie humaine s'inscrivent également dans une histoire de longue durée et des modes d'occupation de l'espace différents. Les pays scandinaves sont habitués depuis longtemps à gérer de vastes déserts quand d'autres, comme les pays rhénans, composent avec de hautes pressions foncières.

L'autre écueil dont il faut se défier est celui des biais institutionnels suscités par les organisations dites « asymétriques ». Au cours des années 2000, la dévolution écossaise comme la création du Grand Londres ont donné l'illusion d'un mouvement général de décentralisation au Royaume-Uni alors que l'Angleterre, sans régions ni maires puissants, demeure l'un des pays les plus centralisés d'Europe. Toutes les régions d'Espagne n'ont pas la souveraineté fiscale du Pays basque. Dans les pays fédéraux, les collectivités locales infrarégionales (communes, intercommunalités, arrondissements ou provinces...) peuvent être organisées différemment d'un État fédéré à un autre. Ces asymétries compliquent les généralisations hâtives, d'autant que la plupart

des États ont procédé à une multiplication de réformes (ou tentatives) depuis la crise financière de 2007-2008.

Tendances communes

Les précautions qu'il convient de prendre dans l'analyse n'invalident pas pour autant l'intérêt de regarder comment font les autres. À l'observation, certaines tendances communes se font jour, même si elles sont tempérées par les particularismes. La souveraineté laissée aux États membres de l'Union européenne sur la question de leur organisation territoriale n'empêche pas le Conseil européen, depuis le pacte de stabilité budgétaire, de formuler chaque année des recommandations vigoureuses. La réduction du nombre de collectivités, par fusions verticales ou horizontales, est à l'agenda quasiment partout en Europe. Une tendance générale se dessine également en faveur de la décentralisation mais celle-ci mériterait une profonde redéfinition. Car s'il peut être constaté un poids croissant des collectivités et institutions infranationales dans la gestion des services publics et les investissements, des mécanismes simultanés de

recentralisation sont à l'œuvre. Le pacte de stabilité budgétaire impose une discipline financière étroitement pilotée par les États membres, et élargie à l'ensemble des administrations publiques. Les mesures d'encadrement du recours à l'emprunt, le contrôle budgétaire strict des collectivités, les incitations à la « bonne gestion », etc. se sont diffusés partout.

« **L**a réduction du nombre de collectivités est à l'agenda quasiment partout en Europe »

Au-delà des repérages de tendances ou des typologies, la comparaison des organisations territoriales européennes peut constituer une « boîte à idées ». Modes de gestion des services publics locaux, mécanismes de désignation des élus, relations entre exécutifs et organes délibérants, rôle des agents, marges d'autonomie financière, relations hiérarchiques ou contractuelles entre niveaux, outils de coopération intercommunale... *Intercommunalités* propose dans ce dossier une exploration des systèmes territoriaux européens.

Nicolas Portier

Les institutions locales européennes en questions

L'Europe abrite un panel d'organisations territoriales large. Certains principes estimés fondamentaux dans un pays (non-tutelle, diversité institutionnelle, autonomie fiscale) ne seront pas appliqués ailleurs. Ce vivier de pratiques constitue une mise en perspective riche de chaque modèle. Tour d'horizon.

Institutions locales : qui est l'architecte en chef ?

Dans les pays fédéraux, la compétence d'organisation des collectivités locales (modalités électorales, équilibres de responsabilités entre exécutif et assemblée, compétences, financement...) relève en général des États fédérés. C'est le cas en Allemagne et en Belgique. En Autriche, le fédéralisme est moins affirmé et l'État fédéral continue largement d'organiser les règles du jeu (compétences, finances, élections...). Cette capacité d'organisation reste toutefois régie par des principes communs, garantis par la Constitution ou une loi organique.

Dans les pays unitaires (France, Portugal, Grèce, pays d'Europe centrale et orientale...) et même les pays fortement régionalisés, l'organisation des collectivités infrarégionales procède principalement de l'État national. En Espagne, une loi organique fixe les principes d'organisation des communes. Les communautés autonomes peuvent

“ *Le régionalisme espagnol laisse plus de place à la diversité institutionnelle que le fédéralisme allemand* ”

choisir leur propre système électoral mais ne peuvent définir celui de leurs communes. Des droits d'option sont parfois offerts aux acteurs locaux par les réformes nationales : c'est en partie le cas en Angleterre dans le cadre du projet de création de nouvelles autorités urbaines. En Italie, avaient été initialement prévues plusieurs options à la carte pour l'élection directe des présidents des métropoles ; mais le gouvernement Renzi a souhaité imposer un modèle commun.

Quelle place pour la diversité ?

La diversité institutionnelle interne aux États membres de l'Union européenne est



Les États fédérés sont en négociation permanente avec leur gouvernement sur le partage des ressources. / © Martin KIRCHNER/LAIF-REA

très inégale. Elle peut s'avérer restreinte dans certains États unitaires marqués par le modèle napoléonien, mais aussi dans des pays du Nord voire des pays fédéraux comme l'Autriche. Elle peut être forte dans les États régionalisés ou plurinationaux (Royaume-Uni).

La diversité institutionnelle provient en général d'un souci d'adaptation à des spécificités géographiques, mais répond aussi à des revendications identitaires. Le régionalisme « asymétrique » espagnol laisse plus de place à la diversité institutionnelle (Catalogne et Pays basque notamment) que le fédéralisme allemand. En Italie, France, Espagne et Royaume-Uni, certaines régions ou « nations » (cf. Écosse) disposent d'une autonomie avancée. C'est en général le cas des îles (Corse, Sardaigne, Sicile, Baléares, Canaries, Outre-mer...) mais aussi de régions marquées par des spécificités culturelles et linguistiques (Val d'Aoste, Trentin-Haut-Adige, Catalogne, Pays basque, Scanie...).

Dans la plupart des États membres, certaines spécificités institutionnelles caractérisent la région et la ville (ou agglomération) capitales. Nombre de pays prévoient des statuts spécifiques pour les autorités locales urbaines en fusionnant le niveau municipal et intermédiaire. Les grandes villes font office de *counties* en Angleterre et de *Kreise* en Allemagne. La fusion « verticale » du Grand Lyon et du département du Rhône, intervenue au 1^{er} janvier 2015, connaît des équivalents en Europe. En Allemagne, les métropoles de Berlin, Hambourg et Brême font également office de *Länder*. Il existe de fait de nombreuses adaptations institutionnelles mais qui demeurent en général des exceptions à un modèle central.

Comment apprécier le degré de décentralisation des organisations territoriales ?

La notion de décentralisation n'a guère de définition univoque à une échelle internationale.

Le concept d'autonomie locale non plus. Il est possible d'évaluer le degré de décentralisation à l'aune des capacités d'auto-organisation des collectivités : dans quelle mesure disposent-elles d'un droit à l'initiative, de compétences exclusives, d'une capacité réglementaire voire législative autonome, d'une clause de compétence générale... ?

Cette évaluation ne peut occulter pour autant l'analyse des moyens opérationnels propres. Le poids des budgets publics gérés par les collectivités est un indicateur de décentralisation, mais il ne préjuge pas des marges d'autonomie effectives dont disposent les assemblées locales sur leurs compétences, leurs agents (souplesse du statut) et leurs ressources. D'une certaine manière, la croissance des responsabilités opérationnelles des collectivités tend à renforcer la nécessité de leur allouer des

“ *La notion de décentralisation n'a guère de définition univoque à une échelle internationale* ”

moyens homogènes et de fixer des obligations de résultats. Les grandes communes scandinaves, qui gèrent les hôpitaux et l'enseignement en assumant les salaires des personnels, sont tenues par des obligations nationales. Certaines collectivités locales exercent de nombreuses compétences d'exécution, mais par la voie de délégations des niveaux supérieurs, ce qui réduit leur autonomie. En France, la délégation des aides à la pierre aux intercommunalités préfigure cette évolution.

Le degré de décentralisation doit également s'apprécier au regard des contrôles de légalité mais aussi d'opportunité, effectués par les représentants de l'État (national ou fédéré). Même si la tendance majoritaire des vingt dernières années est allée dans le sens de la suppression des

Élections locales et territoriales : comment font les autres ?

La multitude de modes de scrutin convoqués lors des élections communales, provinciales ou régionales en Europe constitue une boîte à outils précieuse. De quoi inspirer bien des débats relatifs à nos élections locales.

Alors que le mode d'élection des conseillers régionaux continue en France de faire débat en raison du défaut d'ancrage territorial supposé des scrutins de liste (bien que départementalisés), il reste que ce mode de scrutin est le plus courant en Europe, tant au niveau régional (ou des États fédérés) que municipal. Certains pays pratiquent en revanche l'élection distincte des exécutifs. Dans de nombreux pays, la personnalité qui conduit la liste majoritaire devient de plein droit

le chef de l'exécutif régional ou local, sans besoin de confirmation par son assemblée. Il est assez rare que le maire, ou son équivalent, préside lui-même le conseil municipal. Même lorsqu'il continue d'être désigné par ce dernier, la tendance constatée dans la plupart des pays est de dissocier clairement l'organe exécutif de l'organe délibérant. En France, seule l'Assemblée territoriale de Corse connaît cette séparation nette. Aux Pays-Bas, le maire (qui est nommé par la Reine parmi des personnalités proposées

par l'assemblée) préside l'assemblée municipale mais les autres membres de son exécutif doivent en démissionner.

Circonscription communale souvent unique

Si le scrutin de liste est très prédominant aux différentes échelles (régions, provinces ou arrondissements, communes...), il peut se combiner avec des circonscriptions à travers des systèmes plus ou moins complexes. Ainsi, en Italie, le président de la

région est celui qui a conduit la liste majoritaire, mais seuls les quatre cinquièmes de l'assemblée régionale sont élus au scrutin de liste, les 20 % restants étant élus au scrutin majoritaire.

Pour ce qui est des communes, la plupart des États membres pratiquent la circonscription unique. Le maire est en général celui qui conduit la liste la mieux élue ou celui qui a reçu le plus de suffrages dans les systèmes dits de votes « préférentiels » (qui autorisent du panachage ou qui donnent

tutelles, celles-ci sont demeurées dans certains pays, voire remises en vigueur à l'occasion de la crise budgétaire (encaissement du crédit, validation préalable de certains projets...).

La décentralisation doit surtout être évaluée à partir d'un point fixe : de quel centre parle-t-on ? Réputés très décentralisés, les États fédéraux sont marqués par une autonomie importante à l'échelle du niveau « régional ». Mais celui-ci peut s'avérer très centraliste à l'égard des collectivités locales de niveau inférieur (communes, provinces...).

Quelle autonomie financière et fiscale ?

Le degré d'autonomie financière s'apprécie au regard du volume de ressources propres des collectivités, mais aussi de leur dynamisme et de leur nature. Dans

“ La coopération intercommunale est à l'ordre du jour dans tous les États ”

certaines États membres, ces ressources sont importantes mais résultent d'un partage d'impôts nationaux qui fait l'objet de négociations annuelles. La marge de manœuvre locale sur les taux d'imposition et sur la fixation des assiettes est très variable, mais assez faible en général. Les grandes communes scandinaves bénéficient de fractions de l'impôt sur le revenu. Les communes anglaises disposent de dotations largement fléchées sur des politiques précises, allouées en fonction de standards de coûts, comme la France avant la création de la DGF. Le pourcentage des ressources propres d'origine fiscale ou issues des tarifications locales est très variable d'un État membre à un autre, et d'un niveau territorial à un autre ; de même que le degré de globalisation des concours de l'État et de liberté d'affectation des recettes.

Les États fédérés et les régions à fort degré d'autonomie (Espagne, Italie) sont en négociation permanente avec leur gouvernement national sur le partage des ressources. Mais leur financement s'opère en général par le partage de grands impôts nationaux. La clef de partage des produits est alors cruciale.

La fiscalité assise sur l'assiette foncière est souvent une ressource propre dévolue aux collectivités de rang municipal. Les capacités de modulation des taux sont en revanche très hétérogènes. Le patrimoine foncier et immobilier peut être taxé soit sous une forme directe et annuelle, à travers une estimation du revenu locatif potentiel (valeurs locatives), soit lors des transactions.

L'autonomie financière doit être appréciée à l'aune des ressources mais aussi des dépenses. Le pourcentage de dépenses contraintes dans les budgets, le degré de liberté dans les choix d'investissement et les modes de gestion, la capacité de recourir à l'emprunt... sont des critères très importants.

Quel rôle joue la commune dans les systèmes européens ?

Très variable. Il est possible de parler de systèmes à communes fortes et de systèmes à communes faibles. Le pouvoir des administrations municipales reste tenu en Angleterre comme en Irlande. Il est relatif en Allemagne où prédomine un certain centralisme de la part des *Länder*, même si l'on constate un regain de l'autonomie communale depuis quelques années. La clause générale de compétence est répandue mais n'est pas généralisée à l'ensemble des communes européennes.

La France connaît un système d'autonomie municipale forte malgré l'émiettement de ses communes. D'autres pays disposent de communes fortes, mais moins incarnées politiquement. Dans les pays du Benelux, les homologues des maires sont le plus souvent nommés. L'exécutif municipal est, dans certains pays, un fonctionnaire qui met en œuvre les décisions du conseil. Les exécutifs sont plus collégiaux dans les pays rhénans, ainsi qu'en Suisse. La personnalisation est néanmoins une tendance constatée partout en Europe, afin d'asseoir des leaderships forts et donner un visage à

la gouvernance des villes. C'est le projet de David Cameron pour les grandes villes anglaises à la suite du Grand Londres ; c'est par les maires des grandes villes, élus au suffrage universel direct, que s'est opéré le renouvellement de la vie politique italienne depuis l'opération *Mani pulite* (en italien, « Mains propres ») ; en Allemagne, le modèle mayoral dominant au sud gagne du terrain dans les autres *Länder*.

L'élection directe du maire tend à se généraliser. Elle s'opère même parfois de manière séparée. Lorsque les maires sont nommés par le chef de l'État (Pays-Bas, Luxembourg...), cette nomination vient de plus en plus ratifier le choix des électeurs.

L'intercommunalité est-elle une spécificité française ?

Non. La coopération intercommunale est à l'ordre du jour dans tous les États même si elle revêt des formes différentes. Elle est d'autant plus répandue, voire obligatoire, dans les États à forte fragmentation communale. Les véhicules institutionnels de la coopération intercommunale sont très divers. Dans de nombreux pays, il existe des statuts assimilables à des associations ou syndicats de communes, voire à des conventions ou ententes. Mais la

coopération s'organise parfois au sein des niveaux institutionnels supérieurs dits « intermédiaires ». C'est le rôle des provinces en Espagne (et demain en Italie), dont les assemblées sont composées au second degré à partir des communes. Les *Kreise* remplissent des fonctions intercommunales en Allemagne. En Belgique, seule Bruxelles dispose d'une autorité d'agglomération ; mais la coopération se déploie à travers des « intercommunales », qui sont des entités de droit public pouvant associer des entreprises. La coopération s'opère également à travers des équivalents de nos sociétés d'économie mixte comme les puissantes *Stadtwerke* en Allemagne et en Autriche, qui gèrent la plupart des services publics locaux. En revanche, rares sont les pays qui disposent d'institutions intercommunales polyvalentes et aussi intégrées que les communautés françaises, levant de surcroît directement l'impôt.

Avec la crise budgétaire et les réformes demandées par le Conseil européen à travers le pacte de stabilité, de nombreux États ont relancé un processus actif de fusion de communes (Grèce, Italie, Espagne, Irlande...).

Nicolas Portier



L'élection directe du maire tend à se généraliser en Europe. / © Rob Schoenbaum/XINHUA-REA

plusieurs suffrages à chaque électeur). En Espagne, le conseil municipal élit le maire mais, en cas d'absence de majorité absolue, c'est le mieux élu (petites communes avec panachage) ou le premier de la liste majoritaire qui est élu automatiquement. En Allemagne, dans le système majoritaire-ment retenu par les *Länder*, le bourgmestre est élu séparément et dispose d'un mandat plus long que son conseil. Le maire du Grand Londres est également élu distinctement, comme les maires des grandes villes italiennes.

Vote « préférentiel »

Les scrutins de liste sont en général accompagnés de seuils à franchir pour obtenir une représentation. Des affiliations

de listes sont possibles dans les scrutins à un seul tour, pour cumuler les voix. De nombreux pays pratiquent les votes « préférentiels » qui dotent les électeurs

“ De nombreux pays pratiquent les votes « préférentiels » qui dotent les électeurs de plusieurs suffrages ”

de plusieurs suffrages. Selon les systèmes, ils peuvent ou non les concentrer sur un même candidat. Dans certains cas, ils disposent d'un suffrage pour une liste complète mais aussi de suffrages personnalisés. Les scores individuels obtenus par les candidats peuvent provoquer des reclassements sur les listes. L'électeur peut parfois voter pour une liste et pour un candidat figurant sur une autre liste.

Aux Pays-Bas, où n'existe qu'un seul système électoral pour les communes et provinces, l'électeur vote pour un seul candidat figurant sur une liste. La somme des suffrages reçus par les candidats des différentes listes établit le classement des listes, mais les scores individuels des candidats déterminent leur propre ordre de classement.

Scrutin de liste dans les provinces

Les votes préférentiels permettent, au niveau régional, de répartir les sièges entre les listes avant de les distribuer entre elles dans les différentes circonscriptions infrarégionales en tenant compte des suffrages nominatifs. Ces systèmes permettent de combiner l'affiliation à des programmes tout en recréant un lien personnalisé avec

certaines candidats. Est ainsi instiller dans la logique proportionnelle une dose de logique uninominale ou plurinomiale (dans certains systèmes, les électeurs ont en effet autant de suffrages que de sièges à pourvoir). Dans 13 des 16 *Länder* allemands, les électeurs disposent de deux voix : l'une pour un scrutin uninominal majoritaire et l'autre pour pourvoir des sièges au scrutin de liste répartis entre circonscriptions. Les élections aux échelles dites « intermédiaires » (provinces, *Kreise*) sont souvent des scrutins de liste, contrairement aux départements français. Mais l'on constate une évolution qui tend à faire désigner les conseillers de ces échelles au second degré par les élus municipaux ou, comme en Finlande, à assurer leur composition à travers les élus municipaux.

NP

Organisation territoriale en Europe : panorama

Le tableau ci-dessous présente de façon synthétique l'architecture des pouvoirs locaux en Europe. Les données chiffrées proviennent de l'OCDE. Ce type de données peut varier de quelques unités selon les sources étudiées, leur définition de chaque échelon et les dates de recensement. Le Royaume-Uni présentant une architecture territoriale très atypique, il ne figure pas dans cette représentation.

► Sources : OCDE, Les gouvernements infranationaux dans les pays de l'OCDE : données clés, édition 2015 (téléchargeable en ligne sur le site de l'OCDE); Certu, L'organisation territoriale dans les pays de l'Union européenne, 2009 (téléchargeable en ligne); Elections-en-europe.net

Niveau régional / fédéré

Niveau intermédiaire

	Nombre	Fonctionnement politique	Mode de scrutin		Nombre	Fonctionnement politique	Mode de scrutin
France 	26 régions (13 régions à partir du 01/01/16)	Un conseil régional, qui élit à sa tête un président, entouré par un bureau composé de vice-présidents.	Les conseillers régionaux sont élus tous les 6 ans selon un mode de scrutin de liste proportionnel avec prime majoritaire.		101 départements	Un conseil départemental élu, avec à sa tête un président entouré d'un bureau.	Les conseillers départementaux sont élus tous les 6 ans au système majoritaire binominal à deux tours. Chaque binôme doit comprendre un homme et une femme.
Suède 	21 comtés (dont 2 régions)	Un conseil de comté, avec à sa tête un gouverneur de comté. Un bureau exécutif, très autonome, est nommé par le conseil de comté. Le président du bureau et le gouverneur de comté sont deux personnes différentes.	Le conseil de comté est élu par un scrutin direct proportionnel tous les 4 ans. Les assemblées comptent entre 45 et 149 sièges. Les élections législatives, régionales et municipales se déroulent le même jour.				
Espagne 	17 autorités autonomes	Une assemblée délibérante, dont les membres élisent le président. Celui-ci préside également le conseil de gouvernement (exécutif régional), dont il nomme les membres.	Les parlementaires sont élus au suffrage direct proportionnel tous les 4 ans. Le pourcentage de voix à atteindre pour siéger varie selon les communautés autonomes.		50 provinces	Une <i>diputación</i> composée d'un conseil provincial, d'un président (élu par le conseil) et d'une commission de gouvernement dirigée par le président, qui en nomme les membres. Rq : 7 des communautés autonomes sont constituées d'une seule et même province.	Les membres du conseil provincial sont élus au suffrage indirect par et parmi les conseillers municipaux.
Belgique 	3 communautés + 3 régions	Les 3 régions (Bruxelles-capitale, Flandre, Wallonie) et les 3 communautés (flamande, française et germanophone) sont dotées d'un parlement. Dans les faits, 5 parlements existent, le parlement flamand représentant à la fois la région et la communauté flamande.	Les élus de 4 des parlements sont désignés au scrutin proportionnel pour 5 ans. Le parlement de la communauté française de Belgique compte 94 députés élus de manière indirecte : 75 proviennent du parlement wallon et 19 du parlement de la région de Bruxelles-capitale.		10 provinces	Un conseil provincial, ainsi qu'une députation permanente, organe exécutif dont les 6 membres sont désignés par le conseil provincial. À leur tête, le gouverneur, désigné par le Roi, n'a qu'une voix consultative.	Le conseil provincial est élu au scrutin proportionnel tous les 6 ans. Les élections provinciales et communales ont lieu le même jour.
Italie 	20 régions	Un conseil régional, qui élit son président. Depuis avril 2000, un président de la région est élu au suffrage universel direct. Il s'entoure d'un organe exécutif, la <i>giunta</i> , dont les membres ne sont pas nécessairement des conseillers régionaux.	Le conseil régional est élu au scrutin proportionnel pour 5 ans. Selon la loi électorale en vigueur depuis 1995, la coalition ou le parti politique qui remporte les élections obtient automatiquement la majorité absolue des sièges du conseil régional.		110 provinces	Un conseil provincial, un exécutif et un président. Depuis la réforme Delrio, l'assemblée de la province n'est plus élue au suffrage direct, mais est composée de représentants issus des communes (10 membres maximum).	Les membres des conseils provinciaux sont désormais élus par les conseils communaux. Le président est élu par le conseil provincial.
Portugal 	2 régions autonomes	Un parlement et un gouvernement régional.	Le parlement est élu au scrutin proportionnel pour 4 ans.				
Allemagne 	16 États fédérés (Länder)	Un parlement, un bureau exécutif issu de la majorité du parlement et, dans les 13 Länder qui ne sont pas des villes-États, un ministre-président, responsable devant le parlement.	Le parlement est élu au scrutin proportionnel pour 5 ans (sauf dans la ville-État de Brême où il est élu pour 4 ans), avec des méthodes de répartition des sièges variables. Dans la plupart des Länder, les citoyens disposent de plusieurs voix (pour des listes ou des candidats individuels). La liste gagnante n'obtient pas de prime majoritaire.		402 districts ruraux et villes-districts	Un parlement.	Le parlement est élu au scrutin direct proportionnel pour 5 ans (6 ans en Bavière) pour les districts ruraux.
Pays-Bas 	12 provinces	Un parlement, détenteur d'un pouvoir réglementaire, qui élit en son sein une représentation permanente. Les membres de cette dernière doivent démissionner du parlement. Ces deux instances sont présidées par le commissaire de la Reine.	Les membres du parlement sont élus au scrutin direct proportionnel tous les 4 ans. Le commissaire de la Reine est désigné par le gouvernement pour 6 ans parmi des candidats proposés par le parlement.				
Autriche 	9 États fédérés	Un parlement, un exécutif et un président.	Le parlement est élu au système proportionnel pour 5 ans (6 ans en Haute-Autriche). La méthode de répartition des sièges varie d'une région à l'autre. Les élections n'ont pas lieu simultanément dans toutes les régions.				
Pologne 	16 régions	Un parlement et un corps exécutif, avec à sa tête un maréchal.	Le parlement est élu au scrutin direct proportionnel tous les 4 ans. Les élections ont lieu en même temps pour les provinces et les communes.		380 districts	Un parlement et un bureau exécutif, dirigé par un président. Rq : 65 des districts polonais sont dits « urbains » : ils ne sont composés que d'une seule commune, qui en réalité cumule les compétences des deux échelons de collectivités.	Élection au scrutin direct proportionnel tous les 4 ans, en même temps que les élections régionales et communales.

	France 	Suède 	Espagne 	Belgique 	Italie 	Portugal 	Allemagne 	Pays-Bas 	Autriche 	Pologne 
Superficie (km ²) en 2013	633 210	449 964	505 997	30 528	301 336	92 225	357 027	41 528	83 879	312 685
Nombre d'habitants (milliers) en 2013	64 046	9 610	46 046	11 196	61 178	10 457	81 059	16 851	8 469	38 056
Organisation de l'État	État unitaire	État unitaire	État unitaire	État fédéral	État unitaire	État unitaire	État fédéral	État unitaire	État fédéral	État unitaire
Nombre de niveaux infranationaux	3	2	3	3	3	2	3	2	2	3

Niveau local

Nombre	Nombre moyen d'habitants par commune	Fonctionnement politique	Mode de scrutin	Type de scrutures intercommunales existantes	Type de structures infracommunales existantes
36 658 au 01/01/15 + 2 133 EPCI	1 755 hab.	Un conseil municipal, qui désigne le maire et ses adjoints.	Dans les communes de moins de 1 000 habitants, élections tous les 6 ans au scrutin majoritaire à deux tours. Dans les communes de plus de 1 000 habitants, élections tous les 6 ans au scrutin proportionnel à deux tours. À Lyon, Marseille et Paris, élections dans les arrondissements.	EPCI à fiscalité propre, ainsi que des syndicats intercommunaux.	Arrondissements à Paris, Lyon et Marseille.
290 communes	33 445 hab.	Le conseil municipal désigne un bureau exécutif, très autonome vis-à-vis de l'assemblée. Comme pour les comtés, le président du conseil municipal et celui du bureau exécutif ne sont pas les mêmes personnes.	Le conseil municipal est élu au scrutin direct proportionnel tous les 4 ans. Les conseils comptent entre 31 et 101 sièges. Les élections législatives, régionales et municipales se déroulent le même jour.	Quelques syndicats intercommunaux.	2 500 paroisses, entités locales de l'administration de l'Église, existent. Bien que leurs compétences soient très réduites, certaines peuvent lever l'impôt.
8 117 communes	5 660 hab.	Le conseil municipal élit son maire, chef de l'exécutif. Celui-ci est assisté d'une commission de gouvernement. Des organes facultatifs peuvent être créés (conseils sectoriels, représentants du maire dans les quartiers, conseils municipaux de districts...).	Le conseil municipal est élu au scrutin direct proportionnel tous les 4 ans. Les conseils comptent de 3 à 57 sièges (Madrid). Les communes de moins de 100 habitants peuvent opter pour un système ouvert, où le maire est élu au suffrage universel et où l'assemblée délibérante est composée de l'ensemble des citoyens du village.	De nombreuses formes de structures intercommunales existent, parmi lesquelles les <i>comarcas</i> (associations de communes créées par la communauté autonome), les <i>mancomunidades</i> (associations volontaires de communes pour gérer des services), les zones métropolitaines, etc.	Des collectivités infracommunales peuvent être reconnues, voire instituées par la communauté autonome.
589 communes	19 155 hab.	Chaque commune est dotée d'un conseil communal (organe délibérant) et d'un collège des bourgmestres et échevins (organe exécutif). Les échevins sont élus par le conseil communal. Le bourgmestre préside ces deux organes.	Les conseils communaux sont élus au scrutin proportionnel tous les 6 ans. Les élections provinciales et communales ont lieu le même jour. En région wallonne, les bourgmestres sont également élus par la population.	Les intercommunales sont des structures associatives, coopératives ou sociétés anonymes permettant notamment la gestion de services publics entre plusieurs communes.	
8 048 communes	7 630 hab.	Comme la région, la commune dispose d'un organe délibérant qui élit son président (qui n'est pas le maire), et d'un organe exécutif présidé par le maire.	Dans les communes de moins de 15 000 habitants, la liste vainqueur obtient au moins 2/3 des sièges, le reste étant réparti au système proportionnel. Dans les autres communes, un second tour est organisé si aucune commune n'obtient la majorité absolue. La liste gagnante reçoit au moins 60 % des sièges, le reste étant réparti entre les listes ayant récolté plus de 3 % des voix.	Les communes peuvent s'associer au sein de conventions, de consortiums (sortes de Sivom) ou d'unions de communes. La réforme Delrio rend obligatoires les coopérations pour les communes de moins de 5 000 habitants (moins de 3 000 habitants en zones de montagne).	
308 communes + 3 091 paroisses	34 875 hab.	Les communes disposent d'une assemblée délibérante à la composition mixte (une partie élue, une partie constituée par les présidents des <i>freguesias</i>), ainsi que d'un organe exécutif élu par l'assemblée, dirigé par un président.	L'assemblée est élue partiellement au scrutin direct proportionnel, le reste étant composé des présidents des <i>freguesias</i> . L'exécutif est élu par l'assemblée selon un scrutin proportionnel.	Plusieurs formes de coopération intercommunale existent : zones métropolitaines, communautés urbaines, communautés intermunicipales.	Le Portugal est finement maillé par des <i>freguesias</i> , ou paroisses, dotées d'une assemblée élue au suffrage universel tous les 4 ans et d'un exécutif dirigé par un président.
11 116 communes	7 280 hab.	Les structures communales varient selon les <i>Länder</i> . Dans certains <i>Länder</i> , l'assemblée délibérante est nettement séparée de l'exécutif. Dans d'autres, le maire a des fonctions principalement honorifique, le chef de l'exécutif étant le directeur de l'administration. Dans d'autres enfin, le maire, chef du conseil et de l'administration, occupe une position très forte.	Les conseils municipaux sont élus au suffrage universel direct selon un scrutin proportionnel. Dans de nombreux <i>Länder</i> , le maire est également élu au scrutin universel direct.	La coopération intercommunale peut prendre la forme de groupes de travail (sans statut juridique), de conventions permettant des délégations de compétences, de syndicats, d'associations.	
393 communes	43 050 hab.	Un conseil municipal, qui élit un exécutif à la composition généralement pluripartisan. Le maire est nommé par le gouvernement central et préside les deux assemblées. Un membre de l'exécutif ne peut rester conseiller municipal.	Le conseil municipal est élu au scrutin proportionnel tous les 4 ans.	Des syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiple existent.	
2 102 communes	4 045 hab.	Le conseil municipal élit les membres d'un conseil d'administration local. L'exécutif est incarné par le maire, qui dirige les deux conseils. Le conseil municipal a le pouvoir d'annuler ou de faire appel de décisions prises par le maire.	Le conseil municipal est élu au scrutin direct proportionnel. Le maire est élu au scrutin universel direct dans certaines régions, ou par le conseil municipal dans d'autres.	La coopération intercommunale sous forme d'association ou de syndicat pour l'exercice de compétences précises est très répandue. À noter qu'elle est étroitement encadrée, puisque la création de ces organismes intercommunaux doit être validée par la région, voire par l'État.	
2 478 communes	15 345 hab.	Une assemblée délibérante et un bureau exécutif présidé par un maire.	Le parlement est élu au scrutin direct proportionnel tous les 4 ans. Le maire est élu au suffrage majoritaire à deux tours.	La coopération intercommunale existe via des syndicats de communes, à vocation souvent unique ou limitée.	

La situation financière des collectivités locales dans le monde

La direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE a réalisé un panorama international de la situation financière des gouvernements infranationaux, présenté notamment à l'occasion de l'édition 2015 de la Journée lois de finances qu'organise l'AdCF. Cette analyse, qui doit être lue à l'aune des organisations territoriales locales, offre un regard pertinent sur le rôle joué par les collectivités locales et leurs équivalents, notamment en matière d'investissements, ainsi que sur la situation de la France par rapport aux autres pays de l'OCDE.

Part des dépenses infranationales

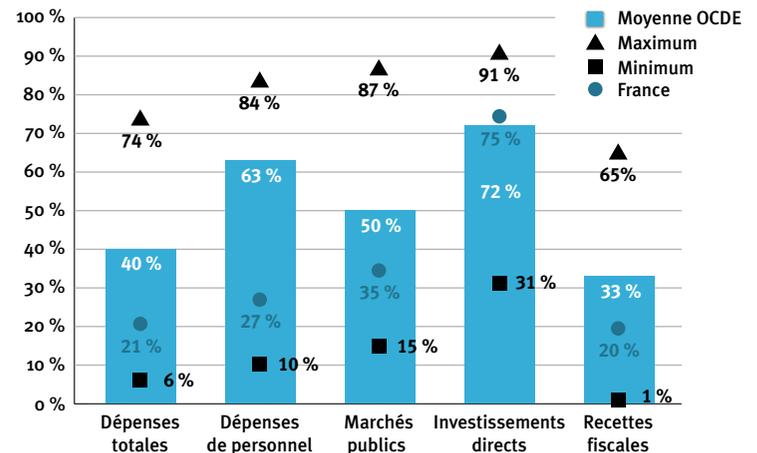
En 2012, le secteur public infranational a représenté en moyenne 40 % des dépenses publiques au sein de l'OCDE. Les situations s'avèrent néanmoins très contrastées entre par exemple la Grèce, où les dépenses infranationales représentent 6 % de la dépense publique, et les provinces et collectivités canadiennes, qui pèsent pour trois quarts de la dépense publique. La France apparaît en dessous de la moyenne, puisque 21 % des dépenses publiques sont réalisées au niveau infranational. Ces résultats doivent bien sûr être analysés à l'aune du degré de décentralisation de chaque pays étudié.

Le secteur infranational pèse pour 63 % en moyenne dans les dépenses publiques de personnel. Là encore, la France s'inscrit en bas de l'échelle, puisque les dépenses de personnel des collectivités représentent 27 % des dépenses de personnel totales du secteur public.

Autre indicateur étudié : la commande publique. En moyenne au sein des territoires de l'OCDE, 50 % des marchés publics sont réalisés par les collectivités territoriales ou équivalents (35 %) en France.

Le poids des gouvernements infranationaux dans les pays de l'OCDE et en France

% des administrations publiques (2012)



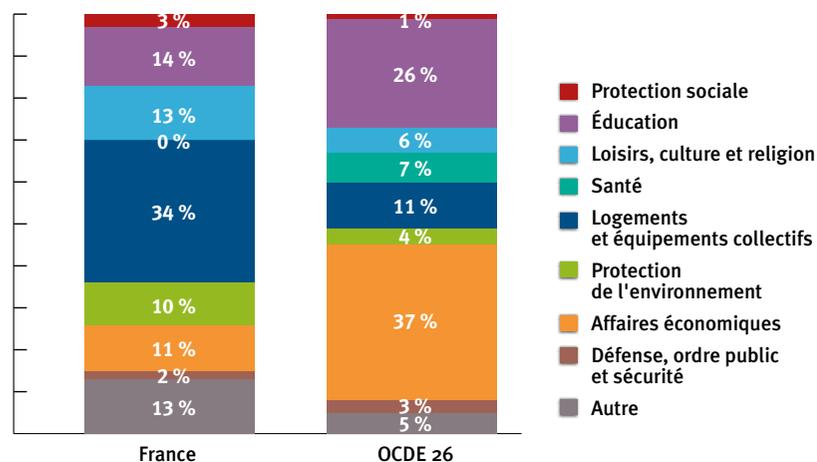
Source : OCDE

Des investissements directs portés par les collectivités

L'analyse de l'OCDE met en valeur le rôle prépondérant joué par les « gouvernements infranationaux » dans les investissements directs, et notamment en France. En moyenne au sein des 33 pays de l'OCDE, 72 % des investissements directs sont portés par les États fédérés et collectivités locales. En France, cette proportion s'élève à 75 %. À la tête de ce classement figurent sans grande surprise des pays fédéraux, tels que le Canada (91 %) suivi par la Belgique, les États-Unis, l'Allemagne et la Suisse. Les pays où la part d'investissements portée par les territoires est la plus faible sont le Luxembourg, la Hongrie, la Turquie, l'Estonie et, enfin, la Grèce (31 %). Les deux secteurs d'investissements infranationaux prioritaires à l'échelle de l'OCDE sont les affaires économiques, suivies par l'éducation. Le logement et les équipements collectifs figurent au troisième rang de ce classement (11 % des investissements infranationaux) alors qu'ils constituent le premier secteur d'investissement des collectivités locales françaises (34 % des dépenses directes d'investissement des collectivités).

Les secteurs prioritaires de l'investissement infranational en France et dans l'OCDE

Répartition par fonction économique des dépenses directes d'investissement des gouvernements infranationaux (% , moyenne 2008-2012)



Source : OCDE

Des recettes fiscales en hausse

En moyenne en 2012, les recettes fiscales des échelons infranationaux ont pesé pour 33 % des recettes fiscales totales des pays de l'OCDE. En France, elles représentent 20 % de la fiscalité totale. L'Islande, l'Espagne, la Suède, l'Allemagne et la Suisse constituent le top 5 des pays où les recettes fiscales pèsent le plus lourd dans les budgets infranationaux. Ainsi, en Islande, la fiscalité représente environ 75 % des budgets locaux, alors que les transferts et redevances d'utilisation pèsent pour environ 10 % chacun. À l'inverse, les gouvernements infranationaux de Turquie, du Royaume-Uni, des Pays-Bas, de Grèce et du Mexique dépendent très fortement des transferts financiers. Au Mexique, ces derniers représentent 90 % de leur budget.

Les recettes fiscales, comme toutes les autres sources de revenus infranationaux en Europe, connaissent une diminution depuis l'année 2012 (- 0,8 % entre 2012 et 2013, - 3 % pour les dotations et subventions, - 1,8 % pour les recettes totales). Cette diminution intervient après une croissance marquée des revenus issus de la fiscalité locale. Le taux de croissance annuel moyen en volume des recettes fiscales des gouvernements infranationaux entre 2009 et 2013 a été largement positif pour les pays d'Europe. En tête : la Belgique et la Pologne (3 %). Avec un peu plus de 2,5 %, la France se classe juste au-dessus de la moyenne européenne. Le Luxembourg connaît en revanche un taux de croissance annuel proche de - 5 %.

Des dotations en baisse

Le taux de croissance annuel moyen en volume des dotations et subventions aux gouvernements infranationaux entre 2009 et 2013 s'élève à - 2,5 % au sein de l'Europe des 27. La France se situe un peu au-dessus de la moyenne, là où l'Irlande (près de - 14 %), l'Espagne (environ - 10,5 %) et l'Italie (- 7 %) figurent en bas du classement. Une dizaine de pays conservent des taux positifs, au premier rang desquels la Suède (plus de 6 %).

Dépenses : l'heure des vaches maigres

Après plusieurs années de hausse constante des dépenses locales, celles-ci ont été visiblement contenues, puis réduites à partir de 2010. En 2013, les dépenses totales connaissent ainsi une baisse de 2,3 %. Cette diminution s'explique notamment par la décroissance des dépenses de personnel. Le taux de croissance annuel moyen en volume des dépenses infranationales de personnel se chiffre à - 1 % pour l'Europe des 27, avec près de - 6 % au Royaume-Uni, - 7 % en Grèce et - 19 % en Hongrie. Ce taux reste croissant dans 8 pays, avec à leur tête la Belgique (+ 2 %), suivie par la France.

L'investissement en chute libre

Depuis 2010, l'investissement infranational en Europe a connu une diminution drastique. Le taux de croissance annuel moyen en volume de l'investissement infranational entre 2009 et 2013 s'élève à - 6 %, avec un effondrement particulièrement brutal en Espagne (- 27 % environ) et en Irlande (- 23 %). Avec son taux très faiblement positif, la France s'est maintenue jusqu'en 2013 parmi les pays dont les collectivités ont continué d'accroître leurs investissements avant de chuter de 9 % en 2014.

POUR ALLER PLUS LOIN | Consulter les données de l'OCDE sur le site www.oecd.org, et notamment la publication Les gouvernements infranationaux dans les pays de l'OCDE : chiffres clés, édition 2015, téléchargeable en ligne.

Saudade des freguesias, niveau infracommunal du Portugal

Au Portugal tout comme en France, la commune et l'intercommunalité portent la plus grande part des politiques locales. La situation diffère cependant en raison de la superficie plus importante des communes portugaises et de l'existence d'un niveau infracommunal, les *freguesias*, qui ont récemment fait l'objet d'une réforme. Tour d'horizon de la frontière espagnole à l'océan Atlantique.

La réforme territoriale au Portugal est-elle empreinte de *saudade*, ce sentiment de regret face à l'absence et la disparition ? Contrairement à ses voisins de l'Europe latine, le pays a pourtant engagé très tôt une réduction du nombre de ses communes, les *municípios*. Alors que 826 existaient avant la première Constitution de 1822, on n'en comptait plus que 298 en 1898, à la suite de neuf réformes, centralisatrices pour la plupart.

“ Les freguesias sont reconnues comme des collectivités de proximité ”

Les *municípios* constituent le principal niveau d'administration locale au sein d'un État unitaire. Ils comportent aujourd'hui un organe délibérant élu, l'*assembleia municipal*, et un organe exécutif collégial élu, la *câmara municipal*.

Le Portugal se singularise également par l'existence d'un niveau infracommunal, les *freguesias*, créées par la Première République portugaise anticléricale de 1911 et qui s'apparentent à des paroisses sécularisées distinctes des paroisses religieuses¹. Comportant également un organe délibérant élu, l'*assembleia de freguesia*, et un organe exécutif collégial, la *junta de freguesia*, elles sont reconnues comme des collectivités de proximité.

Un niveau intercommunal renforcé

Municípios et *freguesias* sont deux niveaux distincts de collectivités locales : les *freguesias* ne sont donc pas membres

d'un *município* en tant que telles. La coopération intercommunale à proprement parler existe entre les *municípios* depuis 1913 sur des objets spécifiques, à la manière des syndicats de communes français.

En 1991, la loi a créé les aires métropolitaines de Lisbonne et de Porto pour adapter l'action locale aux réalités de l'influence territoriale des deux principales villes portugaises. Cette coopération entre *municípios* a été peu à peu généralisée au reste du Portugal continental par la création et l'affirmation de communautés intermunicipales (*comunidades intermunicipais*) en 2003, 2008 et 2013. Le niveau intercommunal s'est vu transférer des compétences par l'État, notamment dans les aires métropolitaines. Les *freguesias* peuvent également s'associer en vue de fins spécifiques.

Hormis aux Açores et à Madère, deux régions ultramarines autonomes en raison de leur situation insulaire et éloignée,

“ La coopération entre municipalités s'est peu à peu généralisée, transferts de compétences à la clé ”

le niveau régional ne s'est pas affirmé comme une collectivité territoriale à part entière au Portugal, bien que la Constitution le prévoie.



La coopération entre municipalités a été initiée au début des années 1990 avec la création des aires métropolitaines de Lisbonne et de Porto. / © Shutterstock / Epiceum

Des freguesias contraintes de se regrouper

En prise avec une importante crise des finances publiques, le Portugal met aujourd'hui en œuvre une série de réformes dont l'une a affecté son organisation territoriale. Dans un paysage composé alors de 308 *municípios* et de 4 259 *freguesias*, l'accent a été porté sur ces dernières car leur carte centenaire ne semblait plus adaptée, aux yeux du législateur, pour organiser une gestion efficace des services et des investissements publics. La loi a ainsi imposé la

rationalisation du nombre de *freguesias* (désormais 150 habitants au minimum par entité). Le choix a été fait de laisser aux *municípios* le soin de proposer des fusions de *freguesias* sur leurs territoires, ces dernières n'ayant qu'un avis consultatif. La réforme, qui visait également à revoir le nombre et le fonctionnement des entreprises municipales, a donné lieu à plusieurs oppositions et manifestations, portées notamment par l'Association nationale des *freguesias* (Anafre), sans pour autant empêcher la réduction du nombre de ces collectivités à 3 091.

Simon Mauroux

1- Lesquelles sont désignées au moyen d'un terme propre, les paroquias.

L'évolution des communes en Confédération helvétique

La Suisse a connu un grand nombre de regroupements de communes ces vingt dernières années. Ceux-ci sont notamment impulsés ou encouragés par les cantons et motivés par des arguments principalement financiers.

La Suisse compte aujourd'hui environ 2 324 communes (de 2 850 habitants en moyenne), contre 3 095 en 1960 et 2 899 en 2000. Une réduction de leur nombre a été engagée afin de répondre à la capacité limitée des petites communes à mettre en œuvre l'action publique. Deux dispositifs existent : la coopération intercommunale, proche du modèle français, et la fusion, selon une méthode se rapprochant du cas allemand.

La coopération intercommunale est essentiellement utilisée pour traiter des problèmes d'ordre technique : traitement des eaux ou des ordures ménagères, gestion des écoles, protection civile... Trois solutions existent : une commune propose une prestation à d'autres communes voisines, plusieurs communes s'organisent ensemble ou une structure assure un service pour l'ensemble des communes.

Le système de la coopération est relativement ancien, puisqu'il a débuté dès le XIX^e siècle. La coopération intercommunale est particulièrement développée en Suisse romande. Tout l'enjeu de cette forme de regroupement

“ Dix cantons ont aujourd'hui la possibilité de forcer les communes à fusionner ”

consiste à éviter les doublons de compétences tout en se prémunissant contre une éventuelle confiscation démocratique.

La fusion de communes

Les fusions de communes peuvent s'effectuer via la création d'une nouvelle commune réunissant plusieurs anciennes communes, ou par l'absorption d'une ou plusieurs communes par une autre.

Les arguments mis en avant pour la fusion sont en premier lieu l'efficacité, la réponse aux

attentes des habitants et les perspectives de développement. Cependant, il reste établi que les citoyens s'investissent davantage dans les petites entités et que la commune fait alors office de repère plus reconnu. Les gains financiers ne sont quant à eux pas évidents, car les interventions sont certes regroupées mais de ce fait potentiellement plus complexes.

La fusion de communes n'est pas ancrée dans la tradition suisse comme elle peut l'être dans certains pays d'Europe du Nord. Néanmoins, des mouvements assez spectaculaires ont eu lieu récemment (notamment dans le canton de Glaris – de 25 à 3 communes –, dans le Val-de-Travers/Neuchâtel et au Tessin). Dix cantons ont aujourd'hui la possibilité de forcer les communes à fusionner. Pour les autres, les procédures sont plus complexes et les communes ont leur mot à dire.

Bernard Lensel, président de Urbanistes des territoires

Communes de Suisse

La commune constitue l'échelle de gouvernance de base. Les citoyens suisses sont d'abord citoyens d'une commune, puis d'un canton et enfin du pays.

Le fonctionnement de la commune suisse est très démocratique, en particulier pour les plus petites : en effet, l'assemblée communale de ces dernières est accessible à tous les citoyens de la commune.

La « commune politique » est généralement caractérisée par un conseil législatif et un conseil exécutif, dont les rôles sont complémentaires. Elle se distingue d'autres formes de communes, disposant de compétences particulières (commune scolaire, commune paroissiale...). Les communes ont des prérogatives plus étendues dans l'Est du pays et notamment dans le canton des Grisons.

Pouvoirs locaux intermédiaires : une lecture des transformations en cours

La tendance européenne est au renforcement des régions, à la montée en puissance des villes et à l'agrandissement de l'échelon de proximité. Mais quid du département et de ses équivalents ? Cet article brosse un panorama des différents modèles existants et des évolutions affectant les pouvoirs locaux intermédiaires (PLI).

À l'initiative de l'Association des départements de France (ADF) s'est créée une Confédération européenne des pouvoirs locaux intermédiaires (Cepli) dont l'objet est de promouvoir et de défendre les intérêts des institutions territoriales situées entre les « régions » et les « collectivités locales » : départements français, provinces italiennes, espagnoles et belges, *Kreise* allemands, comtés anglais, voïvodies polonaises, districts, etc. Les travaux de recensement, de comparaison et les stratégies de défense et d'illustration de ces « PLI » conduits par la Cepli permettent d'éclairer cette notion et d'en montrer les airs de famille, les très grandes différences et les lignes d'évolution qui esquissent une convergence à l'échelle européenne, à laquelle la France, pour l'instant, semble ne pas participer.

Un air de famille

Ces institutions n'ont pas seulement en commun le fait de se situer à mi-chemin entre le « bas » et le « haut ». Elles ont ceci de particulier qu'à quelques exceptions près, elles constituent une instance de croisement de légitimités et de représentations, ce qui justifie (plus que leur situation géographique) l'épithète « intermédiaire » qui leur est accolé.

En effet, toutes ces institutions s'inscrivent dans une logique « descendante » et dans une logique « ascendante ». Historiquement, le département français est l'instance de croisement des légitimités entre la représentation de l'État dans le territoire (le préfet et ses services) et la représentation des territoires (les conseillers généraux élus dans le cadre du canton). Cette configuration se retrouve dans les États post-napoléoniens (provinces italiennes, espagnoles et belges) comme dans les États fédéraux.

Dans les États post-napoléoniens, on trouve toujours, au cœur de l'institution « intermédiaire », un représentant du pouvoir central, gouverneur ou préfet, et une assemblée délibérante, élue soit sur une

base territoriale (comme en France), soit au prorata de la population. Les fonctions de gouverneur varient d'un pays à l'autre, mais elles consistent généralement à faire respecter l'ordre public et à assurer le bon déroulement des procédures démocratiques et le respect des lois nationales. Les missions assumées par les assemblées délibérantes sont relativement homogènes d'un pays à l'autre : les transports publics, l'aide sociale et l'assistance aux petites communes.

En Allemagne, les *Kreise* sont à la fois le plus bas échelon de l'administration régionale – et à ce titre responsables de la mise en œuvre de la politique du gouvernement régional – et la représentation du niveau communal et de son autonomie.

Cette double nature explique tout à la fois la fragilité et la robustesse des institutions intermédiaires. Fragilité dans la mesure où elles sont toujours suspectes d'un défaut de légitimité : à servir deux maîtres, elles sont en porte-à-faux et ne parviennent pas à disposer d'une pleine et entière reconnaissance en tant que pouvoir local autonome, disposant d'une légitimité propre et donc de la capacité à concevoir et mettre en œuvre des politiques spécifiques. La marge de manœuvre politique de ces institutions réside essentiellement dans l'adaptation des politiques descendantes aux conditions

“ Les PLI constituent une instance de croisement de légitimités ”

géographiques, sociales, économiques et politiques des territoires où s'exercent leurs compétences, et des formes diverses de redistribution des moyens entre communes, notamment rurales.

Des différences considérables

Pour autant, cette position intermédiaire renvoie à des situations de droit et de fait qui varient considérablement d'un pays à l'autre. Deux axes permettent d'expliquer



Dans les pays post-napoléoniens comme la France et l'Espagne, le maillage territorial des pouvoirs locaux intermédiaires, issu du quadrillage étatique, reste pour l'instant continu. / © Shutterstock / Epicum

les différences nationales, différences telles qu'on peut s'interroger, au final, sur les parentés réelles entre ces institutions.

Le premier axe est celui de la continuité ou de la discontinuité du maillage territorial des PLI. Dans les pays post-napoléoniens, pour l'instant, le maillage reste continu. Autrement dit, il n'existe pas d'espace qui ne soit inscrit, d'une manière ou d'une autre, dans le territoire d'un PLI. C'est ainsi en Italie, France, Espagne, Belgique ou encore en Pologne. Dans ce cas, la continuité du maillage s'explique par la permanence du quadrillage étatique, soucieux de couvrir l'ensemble du territoire national et de loger tous les espaces et pouvoirs locaux à la même enseigne. Dans les pays qui n'ont pas perpétué l'héritage napoléonien, la maille des PLI est discontinuée. C'est le cas en Angleterre,

où les comtés, considérés comme l'équivalent des départements français, ne couvrent pas la totalité du territoire. C'est aussi le cas en Allemagne. Dans ces

deux pays, les échelons intermédiaires ont été absorbés par les grandes villes, qui ont fait disparaître l'institution et en exercent les compétences. En Angleterre comme en Allemagne, le pouvoir urbain se passe d'intermédiaire et s'articule directement à l'autorité centrale, qu'elle soit nationale comme au Royaume-Uni ou fédérée comme en Allemagne. Le cas lyonnais, isolé en France, est devenu depuis longtemps la pratique commune dans ces deux pays dès qu'une ville atteint une certaine taille. Cette discontinuité de la maille intermédiaire illustre une figure un temps débattue en France avant d'être mise de côté, celle de la différenciation des régimes juridiques territoriaux.

Le deuxième axe de différenciation oppose les PLI autonomes aux PLI hétéronomes. Un PLI autonome, comme les départements en France, voit son autonomie garantie par la loi et/ou par la Constitution et ne subit que la tutelle du législateur national. Il n'a donc pas de comptes à rendre au niveau territorial qui lui est immédiatement supérieur. C'est le cas, en principe, en Italie, en Espagne et surtout en France. Un PLI hétéronome est une circonscription dépendante de l'échelon supérieur : c'est le cas que l'on rencontre dans les États fédéraux, notamment la Belgique et l'Allemagne. Dans le premier pays, les gouverneurs de province sont nommés (en Wallonie) par l'échelon régional ; dans le second, les cas de figure varient (certains *Landraten* sont élus

“ En Angleterre et en Allemagne, les échelons intermédiaires ont été absorbés par les grandes villes ”

par le *Landkreise*, d'autres sont nommés par le *Land*), mais tous les exécutifs des *Kreise* sont des représentants du *Land* chargés de mettre en œuvre la politique de l'État fédéré.

Quelles lignes de transformation ?

Les évolutions, particulièrement dans les pays post-napoléoniens, vont toutes à peu près dans le même sens, que l'on pourrait résumer de la sorte : une plus ou moins forte fédéralisation ; une différenciation des régimes territoriaux ; une « intercommunalisation » des PLI. Autrement dit, les pays européens (hormis la Grande-Bretagne et la France) convergent vers un modèle de type allemand.



En Wallonie, les gouverneurs de province sont nommés par l'échelon régional. / © G. Van der Hasselt/REPORTERS-REA

Ces évolutions se font en raison de divers motifs : partout, la question budgétaire est présente, même si les analyses montrent que l'affaiblissement des échelons intermédiaires n'est pas une source considérable d'économies (moins de 200 millions d'euros selon des estimations italiennes par exemple, plus le coût des élections). De fait, les vrais ressorts de ces transformations ne sont pas essentiellement budgétaires mais répondent à la double affirmation de l'échelon régional (fédéralisation) et de l'échelon local, notamment la montée en puissance des villes. Même dans les pays dont la constitution garantit l'autonomie des PLI, comme l'Espagne et l'Italie, le processus de fédéralisation à l'œuvre depuis de nombreuses années a placé les institutions intermédiaires sous la tutelle de droit et de fait des entités quasi fédérales, régions en Italie, autonomies en Espagne. L'attribution de compétences législatives à ces pouvoirs locaux (qui n'est pas sans poser d'autres problèmes dans des États dont la Constitution et la pratique n'ont

“ *Leurs missions sont homogènes : transports, aide sociale et assistance aux communes* ”

pas entièrement basculé du côté fédéral) leur confère une position dominante par rapport à des provinces qui ne disposent que d'un pouvoir réglementaire ne s'appliquant, à l'instar des départements français, qu'aux compétences qui leur sont

déléguées, qui ne peuvent donc s'imposer aux autres entités. La fédéralisation de l'État belge (il faudrait d'ailleurs dire la « confédéralisation ») s'est accompagnée d'un processus plus poussé par lequel les provinces, entités territoriales historiques de l'État, sont devenues des circonscriptions de la Flandre et de la Wallonie.

La deuxième ligne de transformation est l'introduction de discontinuités dans le maillage intermédiaire par l'apparition d'entités politiques nouvelles qui, sur leur territoire, « absorbent » les institutions intermédiaires, leurs représentants, leurs compétences, leur personnel et leur budget.

C'était déjà, on l'a dit, le cas en Angleterre et en Allemagne, c'est désormais le cas en Italie avec la réforme Delrio de 2014 qui autorise la création de « cités métropolitaines » qui, à l'instar des villes d'Allemagne ou de Lyon en France, fusionnent avec l'institution provinciale.

La troisième ligne de transformation pourrait s'intituler (si l'on ose ce néologisme barbare) « l'intercommunalisation » des PLI. C'est très net en Wallonie, où le gouvernement a décidé explicitement que les provinces seraient des instances de coordination des politiques intercommunales ; c'est en germe en Italie où, faute de pouvoir supprimer les provinces d'un trait de plume dès lors que la Constitution en garantissait l'existence, le gouvernement en a suspendu l'élection des conseillers et des présidents, qui seront désormais élus par les maires et les conseillers municipaux (et ne toucheront plus d'indemnités). Il est clair qu'en Italie, ce processus d'intercommunalisation est considéré par les réformateurs comme une étape vers la suppression définitive des provinces, en attente d'une réforme constitutionnelle le permettant.

La France constitue donc un cas à part : tous ces débats sont esquissés, mais sur un mode mineur. On ne parle pas de compétence législative mais de pouvoir « normatif » des régions ; la continuité du maillage territorial intermédiaire n'est entamée que dans la métropole lyonnaise ; l'hypothèse de faire des départements un « sénat d'intercommunalités » a été repoussée. Jusqu'à présent, et encore à l'occasion de la loi NOTRe, le département s'est révélé

“ *Les pays européens convergent vers un modèle de type allemand* ”

insubmersible, notamment du fait de la capacité de ses élus à bien en défendre les prérogatives. Mais aussi peut-être parce que la structure de base du territoire reste trop fragmentée, le besoin d'État trop affirmé et le leadership des villes insuffisamment assuré pour pouvoir se passer de cette fonction d'intermédiation.

Philippe Estèbe, Ihdete

Quand l'Italie supprime ses départements et crée des métropoles

Suppression de l'échelon intermédiaire, création d'une dizaine de métropoles, renforcement de la coopération intercommunale... voici une réforme aux sonorités familières. Ce n'est pourtant pas de la France mais bien de l'Italie qu'il s'agit.

L'organisation territoriale italienne a souvent été considérée, en Europe, comme la plus proche du modèle français. Et pour cause : le modèle unitaire italien doit en partie ses caractéristiques aux interventions françaises de Napoléon Bonaparte, puis de Napoléon III, de l'autre côté de la frontière. Aux communes et départements viennent s'ajouter, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale puis en 1970, des régions. Et comme la France, l'Italie a été marquée ces trois dernières années par une réforme territoriale d'envergure, baptisée réforme

“ *L'assemblée élue est remplacée par un conseil provincial de 10 à 16 élus municipaux* ”

des pouvoirs publics – une recommandation en ce sens avait d'ailleurs été émise par la Banque centrale européenne dans une optique de réduction de la dette nationale. Si la réforme a suscité des débats, elle n'a pas provoqué le tollé généré par la perspective de la suppression des départements français. Les Italiens sont en effet bien plus attachés à leurs communes qu'à leurs provinces dont certaines avaient été progressivement dépossédées de leur poids politique et budgétaire au cours des années précédentes. En réalité, les provinces devront attendre une réforme constitutionnelle pour être définitivement supprimées. Elles deviennent cependant des collectivités de second degré, l'assemblée élue se voyant remplacée par un conseil provincial composé de 10 à 16 élus municipaux. Ce modèle s'apparente largement à l'un des scénarios d'évolution des départements français envisagés (remplacement du conseil départemental par une assemblée de présidents d'intercommunalité). À noter que les membres de ce conseil ne seront pas rémunérés.

Città metropolitana

Autre volet important de la réforme territoriale italienne : la création des cités métropolitaines de Rome capitale, Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Bari, Naples et Reggio de Calabre qui remplacent, à périmètre constant, d'anciennes provinces et en prennent les compétences. Elles seront notamment appelées à gérer le développement économique du territoire, ses réseaux et infrastructures. Ces métropoles constituent de véritables nouveautés

institutionnelles dans un pays où l'intercommunalité n'existe que sous forme de coopérations souples entre communes ou de type syndical. Elles sont gouvernées par deux instances : un conseil élu sur circonscription intercommunale de taille réduite (autour

“ *Une autre réforme vise directement le Sénat* ”

d'une vingtaine de membres en moyenne) et une conférence des maires. Par commodité, le maire de la ville centre est automatiquement devenu le président de la métropole – une disposition qui ne doit cependant être que temporaire.

Enfin, plusieurs dispositions de la loi organisent les conditions d'une coopération intercommunale en Italie et la rendent obligatoire pour les communes les moins peuplées.

Votée en mars 2014, la loi a été appliquée dès le 1^{er} janvier 2015, une date qui marque la création des métropoles ainsi que la disparition des assemblées provinciales qui existaient jusqu'alors.

Une autre réforme, aujourd'hui en préparation par le gouvernement de Matteo Renzi, vise directement le Sénat. Elle prévoit la transformation du Sénat en une chambre de représentation des régions composée d'une centaine de membres, et aux pouvoirs législatifs réduits. **AP**



L'Italie vient de créer neuf villes métropolitaines en lieu et place des départements. / © Shutterstock / Epicurem

Progressive suppression des provinces

La suppression des 107 provinces italiennes obéit principalement à des arguments d'ordre économique et de rationalisation

Quelles relations entre les échelons locaux et régionaux en Europe ?

Alors que le principe de régionalisation s'est affirmé en Europe ces dernières décennies, quels liens se sont institués entre ces régions et les communes ? De fortes divergences existent entre États unitaires et fédéraux. Explications.

La première difficulté porte sur les définitions. Le local est associé à l'institution communale. La commune existe dans tous les pays d'Europe, avec des différences importantes de taille et de compétences, mais sa place est toujours à peu près la même sur le plan constitutionnel et politique (principe de libre administration), et il existe un noyau de compétences communes, même si le degré d'autonomie varie.

En revanche, il n'existe pas une notion de la région qui soit partagée par tous les pays européens. On ne saurait l'identifier aux entités fédérées (Allemagne, Autriche, Belgique) ou aux autonomies régionales (Espagne, Italie et certains statuts particuliers : Écosse, les régions ultramarines du Portugal), qui sont le produit de l'histoire singulière de chacun de ces pays. Les États à autonomies régionales se distinguent des États fédéraux par la différenciation des statuts, par les tensions centrifuges, par la faiblesse de la participation aux institutions nationales. La régionalisation s'est exprimée ailleurs par une grande diversité de réponses institutionnelles

à la territorialisation des politiques de développement et d'aménagement née de l'ouverture des économies et de la compétition entre les territoires, mais

“ Des pouvoirs régionaux forts n'impliquent pas plus de décentralisation au niveau local, bien au contraire ”

ces réponses institutionnelles se sont appuyées sur les collectivités territoriales existantes (Pays-Bas, Suède), sur la déconcentration (Portugal, Finlande) ou sur une décentralisation régionale comme en France (Pologne et, à un moindre degré, République tchèque et Slovaquie).

Une tutelle dans les États fédéraux

Il en résulte que les relations entre échelon régional et échelon local sont très différentes selon le type de régionalisation, et notamment entre États fédéraux ou à autonomies régionales d'une part, et États unitaires d'autre part.

Alors que dans les premiers, les pouvoirs régionaux assument une part importante des fonctions de l'État, et tendent donc à exercer une compétence générale sous

réserve des compétences que conserve l'État central, dans les seconds la tendance est à la spécialisation sectorielle des compétences

(par exemple : Danemark, Suède, Pays-Bas, Pologne, Slovaquie), même lorsque le droit national leur accorde le bénéfice de la clause générale de compétence.

Dans les États fédéraux ou à autonomies régionales, les assemblées régionales sont dotées d'un pouvoir législatif ; ce n'est jamais le cas dans les États unitaires, où les collectivités locales ont des pouvoirs juridiquement de même nature pour adopter les mesures de portée générale nécessaires à l'exercice de leurs compétences.

C'est seulement dans les États fédéraux ou à autonomies régionales qu'il existe, sur les collectivités locales, une « tutelle » des pouvoirs régionaux auxquels une

partie de la législation les concernant a été transférée.

Un pouvoir réglementaire régional limité

Des pouvoirs régionaux forts n'impliquent pas plus de décentralisation au niveau local, bien au contraire. Ils peuvent voir dans les pouvoirs métropolitains une source de concurrence politique, et souhaiter en freiner ou en contrôler le développement. Comparativement, les réformes de 2014-2015 tendent à donner à la région une vocation générale malgré la suppression (fictive) de la clause générale de compétence, mais son pouvoir réglementaire reste limité et sous contrôle ; les métropoles disposent de compétences et de moyens plus importants ; l'État conserve des compétences transversales plus étendues.

Gérard Marcou, professeur à l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, directeur du Grale¹

1- Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe.

Les Länder, des États dans l'État ?

Les Länder allemands sont souvent invoqués comme exemple lors de débats sur l'évolution de nos régions françaises. Zoom sur ces entités particulières et leur place au sein du système politique allemand.

Composé d'une Fédération (*Bund*) et de régions fédérales (*Länder*), le système fédéral allemand prescrit une séparation verticale des fonctions entre la Fédération et les *Länder* dans laquelle, grosso modo, la plupart des pouvoirs législatifs et la prise des décisions en politique nationale, européenne et internationale relèvent de la Fédération. En revanche, au-delà de quelques pouvoirs législatifs propres et exclusifs (notamment en matière d'éducation, de police, de régulation du statut et du service public des collectivités territoriales), les *Länder* ont presque l'entière responsabilité des tâches administratives ainsi que des actes normatifs – de plus en plus nombreux et importants – de

l'Union européenne, qu'ils délèguent le plus souvent aux collectivités infra. Cette « séparation verticale de fonctions (et de pouvoirs) » entraîne un certain nombre de conséquences.

Des régions fortes

Tout d'abord, les institutions de niveau fédéral (les ministères et les agences centrales) ne remplissent quasiment aucune fonction administrative propre. En outre, la Constitution interdit à la Fédération toute « présence institutionnelle et personnelle » dans l'espace régional et local (autre composante cruciale de la « séparation des pouvoirs verticale »). En conséquence, le personnel fédéral ne représente qu'environ

10 % de la totalité de l'emploi public – contre environ 50 % pour les *Länder* et 35 % pour les collectivités locales.

Une autre caractéristique éminente du système fédéral allemand est l'institution du Conseil fédéral (*Bundesrat*) qui se compose des représentants des gouvernements (instance exécutive) des *Länder* et permet à ces derniers d'exercer une influence directe sur la législation et la politique fédérales.

Enfin, les *Länder* détiennent des compétences législatives exclusives, dont l'élargissement dans le sillage de la réforme constitutionnelle de 2006 ouvre la porte à une différenciation supplémentaire entre ces régions. À cette occasion, la Cour constitutionnelle fédérale a confirmé que « des dispositions législatives qui sont différentes entre les Länder et les municipalités ne sont pas seulement admissibles, mais sont intentionnelles (beabsichtigt). Faciliter la pluralité est un élément essentiel du principe de l'État fédéral, au même titre que de l'administration libre des municipalités. »

Un pouvoir direct sur les communes

Les collectivités territoriales, dont la structure comporte deux niveaux (un échelon local constitué des communes et municipalités – *Gemeinden* et *Städte* – et un échelon intermédiaire constitué d'arrondissements – *Kreise*), ont une position en

quelque sorte ambivalente dans le système intergouvernemental allemand. D'une part, la Constitution place les collectivités sous l'autorité administrative des *Länder*, qui exercent un pouvoir législatif sur le statut et le découpage territorial de celles-ci. D'autre part, les collectivités territoriales, comparativement aux autres pays d'Europe, sont remarquablement fortes politiquement et

“ Le Bundesrat permet aux Länder d'exercer une influence directe sur la politique fédérale ”

fonctionnellement. On estime qu'environ 80 % des actes normatifs fédéraux des *Länder* et de l'Union européenne sont mis en œuvre par les collectivités territoriales en tant que fonctions propres ou déléguées. En outre, deux tiers de tous les investissements publics, à l'exception du domaine de la défense, sont portés par les collectivités territoriales. Cependant, l'ambivalence de la position de ces dernières dans le système intergouvernemental est reflétée par l'attitude « centraliste » des *Länder*. Il est révélateur, à cet égard, que dans la répartition des 26 sièges allemands au sein du Comité des régions de l'UE, les *Länder* en aient réclamé et occupé 23, n'en concédant que 3 aux associations représentatives des autorités locales.

Hellmut Wollmann, professeur à l'université Humboldt (Berlin)



Les Länder sont en charge de la sécurité, de l'éducation, de l'enseignement supérieur, de l'administration et de la gestion des communes. / © Shutterstock / Epiceum

D'une conception éclatée à une lecture convergente du service public

Le cadre communautaire impose des règles et une définition commune des services publics locaux. Les modes d'organisation diffèrent toutefois selon les contextes nationaux.



Au Royaume-Uni, comme ici à Belfast, les collectivités locales coordonnent les services de transport assurés par des compagnies privées. / © Shutterstock / Epiceum

La définition du service public local varie considérablement entre les pays d'Europe du fait de leur histoire, leur culture, leurs enjeux et leur système institutionnel. L'ambiguïté de l'expression induit ainsi des incompréhensions entre États. En France, la notion concerne à la fois des missions, des services administratifs et des réseaux tandis qu'en Grande-Bretagne, elle désigne les *public utilities* (grands services

d'accès à des services de base pour chaque habitant, la cohésion économique, sociale et territoriale, et le développement durable. Cette reconnaissance du service d'intérêt général ouvre à une acception d'une gestion ne reposant pas sur le seul vecteur économique et justifiant l'intervention publique pour la définition des services, leur organisation et la détermination d'une tarification s'échappant du principe de libre concurrence largement promu par l'Union européenne.

“ La tendance est à une montée en puissance des opérateurs privés ”

de réseaux industriels). Pour la Grèce et le Luxembourg, elle désigne les structures administratives en charge du service. Ces différences s'avèrent déterminantes lors des débats sur les directives européennes relatives aux services d'intérêt économique général, mais aussi lors de négociations sectorielles visant à « libéraliser » des services. Une lecture européenne commune des services publics s'est cependant peu à peu forgée, basée sur trois principes : la garantie

Des organisations variables

La distribution d'eau et d'énergie, l'organisation d'un réseau de transport public, la production de logements sociaux sont contraintes par les densités et répartitions de population, les reliefs, les ressources locales, les formes urbaines... Ainsi, la compacité anglaise et les vastes espaces ruraux de faible densité français ne posent pas les mêmes enjeux en matière de transports. Les systèmes liés à l'énergie sont également contraints par les histoires et stratégies politico-institutionnelles nationales et européennes. L'emprise d'un opérateur majeur sous la coupe de l'État, tel EDF

L'eau : une gestion locale progressivement confiée aux acteurs privés

Le pilotage de la gestion de l'eau est communément assuré par les communes ou des institutions locales via des régies, une gestion déléguée par contrat ou la privatisation. La gestion très localisée de la ressource a conduit plusieurs pays européens à préserver des petites structures et à maintenir des régies. Sous le coup de normes renforcées de lutte contre les pollutions et de préservation des volumes, la technicité des métiers de l'eau et les coûts se sont accrus.

► **Les Länder allemands**, tout en assurant le contrôle de l'eau, confient la gestion du service et de l'assainissement aux collectivités locales. Ces dernières s'appuient, pour la distribution, sur des *Stadtwerke* (organismes municipaux couvrant plusieurs services publics environnementaux dont l'eau et l'énergie). Ces organismes – entités publiques ou régies autonomes – sont devenus des sociétés anonymes à capitaux publics intégrant peu à peu des capitaux privés.

► **En Grande-Bretagne**, services et réseaux de distribution ont été privatisés en 1989 pour devenir des *Water Service Companies*. Des instances de régulation du marché de distribution ont été mises en place. Les consommateurs sont représentés au sein d'un *Consumer Council for Water*.

► **En Italie**, dès 1903, les services d'eau, de gaz et de transports ont été pris en charge par le secteur public au travers d'établissements publics locaux. En 1994, une rationalisation des périmètres de gestion a été opérée au sein de « domaines territoriaux optimaux » pilotés par des collectivités locales qui contrôlent et organisent le service. Les provinces coordonnent ces domaines. Les autorités locales sont contraintes sur le plan de la tarification du service, puisque celle-ci doit être établie pour l'ensemble d'un domaine territorial, selon des critères économiques.

► Dans les années 1990, **la Hongrie** a engagé une mise en responsabilité des municipalités, conjointement à une privatisation très rapide des services et une mise à la charge des usagers du coût des services. Ces bouleversements se sont traduits par une très forte progression de la couverture du réseau d'eau (passage de 75 % du territoire en 1980 à quasiment 100 % en 2013), une augmentation des prix (liée à l'intégration de normes techniques et environnementales) et, en conséquence, une décline de la consommation industrielle et des particuliers.

en France ou ENEL (entreprise nationale jusqu'à sa privatisation en 1999) en Italie, a pesé sur la construction des systèmes de distribution de ces deux pays.

Le degré de dépendance à l'État, le fédéralisme ou la centralisation, les rapports inter-collectivités façonnent de la même façon l'organisation des services publics. Sur le plan institutionnel, le fédéralisme allemand confère des pouvoirs importants aux *Länder* et municipalités. La France a quant à elle organisé, dès le début du XX^e siècle, des syndicats techniques puissants porteurs de services publics. La Grande-Bretagne, pays très centralisé, doté de pouvoirs locaux sous dépendance financière, s'est pour sa part engagée dans une gestion beaucoup plus à la main d'organismes privés.

Cette diversité n'empêche pas chaque pays d'utiliser les différentes formules de gestion de services. On retrouve ainsi, d'un État à l'autre, des régies locales, des entreprises publiques locales, des opérateurs délégataires de service. La tendance, ces dernières années, est à une montée en puissance des opérateurs privés.

Christophe Bernard

POUR ALLER PLUS LOIN | Services publics : un défi pour l'Europe. Approches nationales et enjeux communautaires, ouvrage collectif, éditions Charles Léopold Mayer, 2007

Panorama des EPL en Europe, publication de la Fédération des EPL, disponible en ligne sur www.lesepl.fr

Les transports urbains : une gestion à l'échelle intercommunale

Les transports urbains se sont déployés par l'injonction du droit à la mobilité, notamment vis-à-vis des personnes en difficulté ou de territoires enclavés et, plus récemment, sous l'impérieuse nécessité de la limitation des émissions de gaz à effet de serre. Le cadre juridique européen préserve le libre choix des autorités compétentes pour assurer les obligations de services publics de transport. Elles peuvent opter pour une gestion en régie, la passation de marchés ou une délégation de services publics (sous réserve de contractualisation).

Les coûts des services de transport sont l'occasion d'incitations dans divers pays (incitations fiscales en Allemagne, aides financières individuelles...). Seconde tendance relevée : l'intercommunalisation de la gestion, incitée par les problématiques de liaison domicile-travail, de coûts et d'optimisation des déplacements.

► **En Suède**, les autorités en charge de la gestion et de l'exploitation du service de transport sont les régions (pour la partie régionale) et les conseils de comté (pour le local). Des coopérations entre ces gouvernements locaux s'établissent pour assurer directement le service, des entreprises locales peuvent être créées pour le prendre en charge ou des délégations de services publics sont pratiquées. De grands groupes français y sont notamment présents.

► **En Allemagne**, les autorités locales et les *Länder* organisent les transports urbains. Ils peuvent déléguer leur compétence à une association. Le gouvernement fédéral finance les infrastructures de déplacement de « masse ».

► **Au Royaume-Uni**, le service est assuré par des compagnies privées et publiques. Les autorités locales disposent de compétences de coordination et d'intégration des services fournis par le secteur privé et peuvent lancer des appels d'offres pour la mise en place de services non couverts par le marché. Un programme national soutient des initiatives visant à faciliter l'accès au transport en commun de personnes en difficulté ou vivant dans des zones rurales isolées.

► À la fin des années 1990, **l'Italie** a organisé la séparation entre l'autorité planificatrice et le fournisseur de services de transport (sélectionné par appel d'offres). Les régions détiennent la responsabilité financière du service et les municipalités interviennent sur le champ opérationnel. Les villes de plus 100 000 habitants doivent adopter un plan de mobilité urbaine à dix ans.



Charles Guené

Sénateur, président de la communauté de communes d'Auberive Vingeanne Montsaugéonnais

Comment le statu quo pourrait achever les territoires

De vifs débats ont été suscités par le rapport des parlementaires Jean Germain et Christine Pirès-Beaune, qui propose la mise en place d'une dotation globale de fonctionnement locale. Selon le sénateur de la Haute-Marne Charles Guené, un refus obstiné de toute réforme de la DGF serait profondément néfaste pour les territoires.

La majorité précédente avait redonné espoir à toute une ruralité à travers deux dispositifs majeurs : la suppression de la taxe professionnelle qui relativisait le primat de la ressource économique en limitant l'effort de l'État envers les collectivités sur ce seul axe jusqu'alors privilégié, et la mise en place du FPIC. Cette péréquation horizontale se proposait, corrélativement, de rétablir en

« La distribution territorialisée de la DGF est vitale pour les territoires ruraux »

cinq années une plus grande équité entre les diverses collectivités, après l'échec d'une péréquation à travers le FNGIR sur 20 ans... Ces acquis pourraient bientôt être entamés par la contrainte considérée comme insoutenable de la contribution au redressement des finances publiques, dans son calendrier comme dans son quantum. Une seconde menace pourrait venir du coût de la généralisation de l'intercommunalité et des choix opérés dans la réforme de la DGF pour la défense des communes, et que l'on pourrait étouffer à trop vouloir les protéger.

La réforme de la DGF pourrait être l'occasion de corriger rapidement les inégalités structurelles entre les territoires et de mettre en place un système péréquateur à travers des dotations

nouvelles. Une erreur de lecture de la grille de la ruralité, couplée à un dogmatisme éculé, pourrait cependant achever nos territoires.

Apprécier les ressources à l'échelle du bassin de vie

Partout où la présence de l'État et des acteurs de service au public recule et où l'économie abandonne l'espace, les élus les plus avisés ont mis en place une intercommunalité de mutualisation et de projet efficace. Ce n'est pas faire injure aux communes rurales, ni menacer leur existence comme échelon démocratique et de proximité, que d'affirmer qu'en milieu rural l'intercommunalité est une solution de survie. Or ce sont ces établissements qui pourraient être, demain, menacés si la réforme de la DGF n'offrait pas à ces territoires la possibilité d'apprécier leurs ressources et leurs besoins au niveau de leurs bassins de vie. Il tombe sous le sens qu'il est plus facile d'apprécier la gestion des territoires et de les doter en équité au niveau de 2 000 entités plutôt que de 36 000.

Si certains ne font pas confiance aux élus, et peut-être à juste titre, pour en assurer une répartition sur le terrain, convenons qu'il serait souhaitable que ceux qui le veulent puissent le faire, au nom d'une certaine intelligence des territoires. Afin qu'on ne taxe pas mes propos d'un tropisme par trop rural, je veux affirmer ici, si besoin était, qu'il existe également des charges de centralité urbaines qu'une appréciation territoriale servirait tout autant.



André Vallini, Christine Pirès-Beaune et Christian Eckert lors de la remise au Premier ministre du rapport sur la DGF des collectivités locales à Matignon. / © HAMILTON/REA

La DGF locale pour sauver les territoires

J'affirme que cette approche est vitale pour les territoires ruraux. Elle s'appelle la DGF locale et c'est l'une des solutions proposées par le rapport Pirès-Beaune - Germain. Certains refusent l'idée même que l'étude soit poussée plus en avant. La défense de la commune comme cellule de base de notre pays, à laquelle j'adhère profondément, ne mérite pas cet obscurantisme.

À mon sens, les modalités de calcul d'une nouvelle DGF doivent s'inspirer de ce raisonnement pour être plus justes et pertinentes ; c'est une intuition. Ce qui

n'implique pas que la distribution soit nécessairement et obligatoirement territorialisée. Ce n'est sans doute pas justifié sur l'ensemble de l'Hexagone, notamment lorsque les communes sont très peuplées et autonomes. En revanche, le choix d'une telle option est vital pour les territoires ruraux. C'est une certitude.

Faute de quoi, ceux-là même qui veulent défendre la commune détruiront son meilleur outil, l'intercommunalité rurale, et la placeront sous la tutelle et la gouvernance du département, ce qui peut être, en termes de libre administration, une solution enviable mais ne semble pas être l'objectif initialement poursuivi.

Dialogue national des territoires : la DGF locale fait débat

Si la nécessité d'une réforme de la dotation globale de fonctionnement n'est pas contestée par les associations d'élus, le dispositif de DGF locale occasionne de nombreux désaccords, exprimés notamment face à Christian Eckert en juillet dernier.

La proposition de Christine Pirès-Beaune et Jean Germain d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) locale fait débat depuis sa présentation en Comité des finances locales le 5 mai 2015. Et le Dialogue national des territoires (DNT), instance d'échange officielle entre gouvernement et représentations des associations de collectivités réunie pour la seconde fois le 15 juillet dernier, n'aura pas fait exception.

Christian Eckert, secrétaire d'État au Budget, a rappelé à cette occasion l'ambition du gouvernement de renforcer l'équité

de la répartition de la DGF et de simplifier son architecture, et a clairement manifesté son intérêt pour le scénario de DGF dite « locale » préconisé par le rapport Pirès-Beaune - Germain. Un scénario dont ne veulent pas entendre parler l'Association des maires de France (AMF), l'Association des petites villes de France (APVF) et Villes de France, mais auquel l'AdCF est clairement favorable.

Prendre en compte l'intégration

La DGF locale consisterait à intégrer au calcul de la DGF une part territorialisée,

dépendant de critères agrégés à l'échelle de l'intercommunalité et répartie par la loi ou par la communauté à majorité renforcée. Objectif de cette réforme : une meilleure prise en compte de la richesse de chaque commune en considérant son appartenance à un ensemble intercommunal. En

« Christian Eckert a clairement manifesté son intérêt pour le scénario de DGF « locale » »

effet, pour Christine Pirès-Beaune, il existe « une déconnexion croissante entre la DGF perçue par les collectivités et la réalité de leurs charges de fonctionnement ». Et la députée d'ajouter qu'« appréhender les ressources et les charges d'une commune donnée sans tenir compte de son intégration au sein de l'EPCI conduit à une vision tronquée et irréaliste de sa situation ».

Un objectif partagé par Loïc Cauret, président délégué de l'AdCF, qui a notamment rappelé durant le DNT de juillet 2015 qu'avec les fortes mutualisations qui s'annoncent au cours de ce mandat, cette

agrégation des analyses deviendra une absolue nécessité.

Des avancées dès le PLF 2016 ?

À la suite des nombreuses interventions auxquelles a donné lieu la lecture de la résolution commune, Christian Eckert a considéré qu'il pouvait y avoir accord sur les améliorations suggérées. En revanche, il a rappelé le souhait du gouvernement d'avancer sur la réforme dès la prochaine loi de finances, ne voyant

guère de plus-value à une loi spécifique. La soutenabilité des baisses de dotations passant à ses yeux par une meilleure répartition des moyens existants, le secrétaire d'État n'a guère laissé entrevoir la possibilité de reconsidérer les baisses programmées par les lois de finances, malgré une résolution commune adoptée par l'AMF, l'AdCF, l'Acuf, l'AMGVE, Villes de France et l'APVF demandant, entre autres, une diminution et un étalement du programme pluriannuel de réduction de 30 % des dotations de l'État aux collectivités d'ici 2017.

La rédaction

En quoi consiste la DGF « locale » ?

La dotation globale de fonctionnement (DGF) « locale » ou « territoriale » consiste à abandonner le principe d'une répartition individualisée de la DGF pour adopter une répartition en fonction de la richesse et des charges évaluées à l'échelle des territoires, sur le modèle de l'actuel fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Sur cette base, les montants de DGF doivent ensuite être partagés entre communauté et communes membres selon des critères de droit commun définis par la loi, avec une possibilité de dérogation pour une répartition libre sous condition de majorité d'accord local. Pour Loïc Cauret, président délégué de l'AdCF, « cette DGF locale n'est pas une « captation » de la DGF des communes au profit des communautés. Bien au contraire, elle est l'opportunité de revoir les solidarités intracommunautaires en fonction des besoins de chacune de ses composantes. »

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DE VENDÔME (LOIR-ET-CHER)

Un guichet unique d'accueil pour les services de proximité

Permettre des inscriptions et un paiement dématérialisé d'une multitude de services de la communauté et de sa ville centre : tel est l'enjeu du guichet unique de la communauté de communes du Pays de Vendôme. Si ce service a nécessité l'adaptation et la formation des agents, il est aujourd'hui un succès, en interne comme pour les habitants.

Le « guichet unique » de la communauté de communes du Pays de Vendôme et de la ville de Vendôme est né à l'issue d'un travail transversal de neuf mois entre l'ensemble des services en contact avec la population (éducation, restauration scolaire, enfance/jeunesse, accueil) et les services supports des deux collectivités. Selon Stéphanie De Puymaly, directrice du guichet unique, l'objectif premier était de faciliter l'accès des usagers à ces services, tout en offrant à ces derniers la possibilité de se reconcentrer sur leurs métiers premiers.

Du côté des usagers, le guichet unique permet d'effectuer un maximum de démarches en ligne, de réduire les transmissions de documents et de justificatifs aux services administratifs, de s'inscrire une seule fois pour toutes les activités régulières et, enfin, d'homogénéiser et de moderniser les modalités de paiement.

Un espace d'accueil mutualisé

Pour y parvenir, les deux collectivités ont dû mettre en place un certain nombre d'outils au titre desquels figure, en premier lieu, la création d'un lieu physique d'accueil unique. L'espace d'accueil de la mairie a été réaménagé afin de pouvoir également accueillir les usagers de la communauté.

« Des « dossiers famille » uniques ont été créés pour les services de proximité »

Le même travail d'accueil commun a été réalisé de façon dématérialisée en créant un « espace famille » commun à la commune et la communauté. Si les familles le souhaitent, elles peuvent s'inscrire en ligne, après une première inscription pour laquelle il aura fallu se déplacer à « l'hôtel de ville et de communauté ». Les usagers peuvent payer en ligne (actuellement 30 % des règlements) et consulter leurs factures dans cet espace (un service encore peu usité). Les premiers connectés sont les premiers



inscrits mais dans la pratique, après l'échec de la constitution de listes d'attente, les collectivités tentent de satisfaire l'ensemble des usagers. Une régulation s'opère souvent automatiquement en fonction des désinscriptions. Pour réduire les transmissions de documents, des « dossiers famille » uniques ont été créés pour les services de proximité comme les crèches, les activités sportives et culturelles, la restauration scolaire, etc. En toute logique, un système de facture unique a été instauré. La facture mensuelle adressée à chaque usager détaille l'ensemble des prestations utilisées afin que celui-ci puisse éventuellement réagir.

En « back office », une régie unique communautaire a dû être créée et des flux financiers croisés sont organisés entre communes et communauté.

Former les agents

Cette réorganisation des conditions d'accueil des usagers a eu de profondes conséquences sur la manière de travailler des agents. L'enjeu en termes de formation était majeur. Rattaché à la direction générale adjointe des services à la population,

le guichet unique dénombre 13 agents qui tournent régulièrement entre le lieu d'accueil central et la mairie annexe, mais aussi entre l'accueil physique des usagers et le « back office ». Il a donc été nécessaire de former ces agents à la polyvalence pour leur permettre de répondre à des questions dépassant largement le domaine de l'état civil et portant sur des compétences très variées.

Afin de favoriser une plus grande fluidité dans les échanges d'informations entre le guichet unique et les services opérationnels et supports, des réunions de services sont organisées tous les mardis matin ; le lieu d'accueil unique est fermé à cette occasion. Le niveau de maîtrise des outils informatiques par cette équipe est également primordial. Les agents travaillant dans les centres de loisirs, les garderies et les lieux d'accueil des activités périscolaires ont également été équipés de tablettes pour permettre l'informatisation des pointages. Les économies en termes de temps ont été très rapides et les agents se sont sentis valorisés. Ces outils informatiques ont transmis une image positive de modernité. En outre, des économies sensibles ont également été constatées

au niveau de la cuisine centrale, chaque famille pouvant désinscrire son enfant de la cantine trois jours en amont. L'impact environnemental est bien évidemment amélioré par ce biais.

100 nouvelles connexions par jour

Aucune évaluation formelle du service n'a été réalisée à ce jour. Toutefois, la directrice du guichet unique constate que le succès en termes quantitatifs est au rendez-vous. Au total, 2 066 « dossiers famille » uniques ont été créés pour 1 500 factures par mois en moyenne, ce qui représente environ 7 000 enfants et 10 000 adultes. Le site internet a enregistré, en 2014, 23 000 connexions pour ce service, contre 16 000 en 2013. Au vu de son succès, le guichet unique est également mis à la disposition du syndicat compétent en matière d'eau, d'assainissement et de transports (inscription, délivrance de la carte et paiement), ce qui représente environ 100 nouvelles connexions par

« Les gains de temps ont été très rapides et les agents se sont sentis valorisés »

jour environ. Lors de la rentrée de septembre 2015, les inscriptions à l'école de musique sont également accessibles par ce vecteur et un progiciel de gestion des cimetières doit être mis en place. Des craintes auraient pu apparaître en termes d'accès au service public pour les publics les plus fragiles. Or, la directrice du guichet unique se veut rassurante sur ce point : « Nous nous adressons à un public jeune pour qui le problème n'était pas la mobilité mais les heures d'ouverture. Avec un accès dématérialisé, cette question est en grande partie réglée et l'accueil physique n'a pas été remis en cause mais au contraire amélioré grâce à d'importants travaux de rénovation de l'ancien lieu d'accueil de l'hôtel de ville. »

Floriane Boulay

Abonnement

interco mmunalités

à découper et à retourner à ABO **Intercommunalités**
19, rue de l'Industrie - BP 90053 - 67402 Illkirch cedex
Tél. : 03 88 66 26 19 - Mail : intercommunalites@abopress.fr



- Abonnement 1 an (11 numéros) 1 x 50 € = €
- Abonnement supplémentaire x 25 € = €
- Abonnement étudiant x 25 € = €
(Joindre la copie de la carte d'étudiant)
- Total = €**

Nom, prénom :

Qualité :

Collectivité :

Code postal : Ville :

- Paiement par :**
- Chèque bancaire ou postal joint à l'ordre de l'AdCF
- Mandat administratif
- Je désire recevoir une facture administrative

Date : / /

Cachet et signature

interco mmunalités

Édité par l'AdCF - 22, rue Joubert - 75009 Paris -
Tél. : 01 55 04 89 00 - Fax : 01 55 04 89 01
Directeur de la publication : Charles-Éric Lemaignan
Rédaction, tél. : 01 55 04 89 09 - Rédactrice en chef : Apolline Prêtre (a.pretre@adcf.asso.fr)
Réalisation et secrétariat de rédaction : epiceum -
- Correctrice : Angéline Blard - Déléguée agence : Pauline Guillot
Ont collaboré à ce numéro : Christophe Bernard, Montaine Blonsard, Floriane Boulay, Damien Denizot, Simon Mauroux, Nicolas Portier, Apolline Prêtre.
Abonnements : Intercommunalités Service abonnements - Abopress - 19, rue de l'Industrie - 67400 Illkirch - Tél. : 03 88 66 26 19
Mail : intercommunalites@abopress.fr
Régie publicitaire : FA Communication - Franck Abitbol - franck.abitbol@yahoo.fr - 06 15 18 76 51 -
Secrétaire général : Christophe Bernard - c.bernard@adcf.asso.fr - Tél. : 01 55 04 89 00 - Fax : 01 55 04 89 01 - Commission paritaire n° 0514
G 85995 - Dépôt légal : Septembre 2015 - Impression : FREPPEL-EDAC, 68920 Wintzenheim - ISSN 1253-5230

GESTION ET PRÉVENTION DES DÉCHETS

Les territoires à la manœuvre

Depuis le début des années 1970, la gestion des déchets n'a eu de cesse de se renforcer et de se complexifier sur les plans technique, juridique, financier et fiscal. Un pas majeur vient d'être franchi avec la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite NOTRe) du 7 août 2015, qui organise le transfert obligatoire, au plus tard au 1^{er} janvier 2017, de la compétence de gestion des déchets à l'ensemble des communautés de communes, d'agglomération, urbaines et des métropoles.

À l'occasion de la 13^e édition des Assises nationales des déchets les 23 et 24 septembre 2015, *Intercommunalités* s'est enrichi de ce cahier spécial. Par ses articles d'analyse, ses témoignages d'acteurs et ses retours d'expérience, ce dossier a pour ambition de remettre en perspective et de débattre de la compétence locale de prévention et de gestion des déchets.



Jean Révéreault

Président de la communauté Charente-Boème-Charraud,
président du syndicat mixte Calitom, vice-président de l'AdCF et d'Amorce

« Les collectivités assurent 9 des 12 milliards d'euros du service public des déchets »

À l'issue des réformes territoriales de 2010, 2014 et 2015, les communautés et métropoles deviennent de véritables autorités organisatrices des politiques environnementales et de l'énergie. Dans ce cadre, la compétence « déchets » constitue une compétence structurante tant dans les budgets mobilisés que dans le rapport de proximité avec les usagers. *Intercommunalités* donne la parole à Jean Révéreault, vice-président de l'AdCF et d'Amorce, sur sa vision de la gestion des déchets.

L'été 2015 a été dense en matière de nouveautés législatives avec la promulgation des lois NOTRe et de transition énergétique. Comment appréhendez-vous les évolutions que ces lois organisent sur la gestion des déchets ?

La loi NOTRe confie aux régions le soin de la planification par un document unique rassemblant une multitude de plans et schémas jusqu'alors élaborés sous des maîtrises d'ouvrage diverses. Les régions auront ainsi l'opportunité de développer une vision globale des flux de déchets : c'est une avancée.

La deuxième orientation à retenir de la loi NOTRe vient d'une certaine façon entériner des pratiques locales déjà très largement répandues en confiant aux communautés une compétence obligatoire de gestion des déchets (collecte et traitement). Le défi se situera donc avant tout dans les territoires où la coopération intercommunale à fiscalité propre était encore peu développée, notamment en Île-de-France, et

“ La loi de transition énergétique pose des problèmes de financement ”

dans les cas de fusions et d'évolutions des périmètres, notamment par rapport aux syndicats mixtes existants.

Concernant les dispositions de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, nous avons eu le sentiment d'observer une avalanche de normes sans réflexion quant aux modalités de leur mise en œuvre. La généralisation d'ici 2025 du tri à la source des déchets organiques, l'interdiction d'affecter des aides publiques pour toute nouvelle installation de tri mécano-biologique, la généralisation d'une tarification incitative... toutes ces orientations restreignent la liberté des collectivités sans apporter les solutions de leur financement, ni se poser la question de leur mise en œuvre technique. En outre, l'introduction de ce titre dans la loi a beaucoup surpris les membres du Conseil national des déchets qui ont travaillé main dans la main avec l'État sur l'élaboration du programme national de prévention des déchets 2014-2020.

Sur une note plus positive, saluons la consolidation du concept d'économie circulaire qui nous invite à sortir de l'approche linéaire de la gestion des déchets pour intégrer en amont la conception des produits et les modes de consommation, et en aval la valorisation. Un second élément de satisfaction tient à ce que la loi s'intéresse aux déchets par-delà les

seuls déchets municipaux qui représentent, rappelons-le, moins de 15 % de la quantité totale de déchets produite en France, mais sur lesquels pèsent les plus fortes contraintes réglementaires et qui totalisent près de 60 % des dépenses courantes annuelles totales de gestion des déchets.

Quels sont, en matière de gestion des déchets, les principaux enjeux auxquels seront confrontées les communautés durant le mandat ?

Le premier enjeu consiste à réduire drastiquement les tonnages à traiter, puisque les collectivités sont tenues de diminuer le stockage des déchets de 50 % en 2025 par rapport à l'année de référence 2010. Pour y parvenir, nous devons développer des stratégies globales associant prévention, création de nouvelles filières locales de valorisation et création d'équipements de traitement performants.

Cette évolution légale qui s'impose aux collectivités locales pose un problème financier majeur : puisque plus de 60 % de ces déchets ne font pas l'objet d'une responsabilité élargie du producteur (REP), c'est à la fiscalité locale de financer cet effort. De plus, la prévention ne parviendra pas seule à limiter les tonnages de déchets. Que pèse la

communication locale face au brouhaha de la société de consommation ?

Un enjeu de taille de la gestion des déchets tient également à la prise en compte de la pénibilité des emplois liée au recul de l'âge de la retraite qui imposera aux gestionnaires publics de complexes stratégies de gestion des ressources humaines pour le reclassement de leurs agents ou les exposera à l'augmentation du coût des prestations.

Il me semble que la demande sociétale à l'égard de l'environnement combinée aux aspirations participatives locales allongera les calendriers de mise en œuvre des stratégies et des créations d'équipements. Sur ce point, nous devons faire preuve d'innovation en matière de dialogue environnemental.

Il faut enfin évoquer, dans un contexte budgétaire particulièrement contraint, la nécessité de maîtrise des coûts du service des déchets. Depuis une dizaine d'années, nous sommes parvenus à stabiliser le coût moyen de la gestion. Mais ces efforts pourraient être balayés par la remise à niveau des équipements de tri, la montée en puissance de la tarification incitative qui impliquera une modernisation des équipements de collecte et surtout le rehaussement de 7 % à 10 % du taux intermédiaire de TVA sur les opérations de collecte et de traitement



des déchets ménagers, adopté dans le cadre de la loi de finances pour 2014.

Quels sont les sujets d'actualité au sein du Conseil national des déchets (CND), où vous siégez au titre de l'AdCF ?

Les collectivités assurent, via leurs délibérations sur la fiscalité locale, 9 des 12 milliards d'euros du service public des déchets ! Mais leur place dans les institutions n'est pas représentative de cette responsabilité. Les déchets, plus que beaucoup d'autres sujets de l'action publique, réinterrogent de façon contemporaine la notion de pouvoirs publics et imposent une définition plus duale et plus girondine : à côté des pouvoirs publics nationaux, l'expression des pouvoirs publics locaux, dont l'intercommunalité est le principal acteur avec la région planificatrice, doit être renforcée. Un tout petit pas vient d'être franchi au

“ La loi s'intéresse enfin aux déchets par-delà les seuls déchets municipaux ”

CND avec le rééquilibrage du poids de la représentation des intercommunalités et l'entrée des régions. On reste bien loin cependant des responsabilités réelles des membres de ce conseil.

On retrouve cette nécessité de rééquilibrage, notamment au sein des instances des filières emballages et papiers imprimés lors du réagrément des deux éco-organismes pour la période 2017-2022. En lien avec l'AMF, l'ADF et l'ARE, l'AdCF entend ainsi superviser les modes de contractualisation des éco-organismes avec les collectivités gestionnaires. En effet, des progrès restent à faire pour atteindre à minima les objectifs du Grenelle.

Propos recueillis par
Damien Denizot

Les grands chiffres du service public de gestion des déchets

Le service public d'élimination des déchets est une compétence actuellement assurée par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale. Cette compétence recouvre à la fois les opérations de collecte, transport, stockage, tri et traitement nécessaires à la récupération des éléments et matériaux réutilisables ou de l'énergie. À partir de l'édition 2015 des chiffres clés de l'Ademe et d'une publication du Cercle national du recyclage relative aux filières de responsabilité élargie du producteur, *Intercommunalités* propose une vision complète de l'exercice de ce service, son organisation institutionnelle, ses financements...



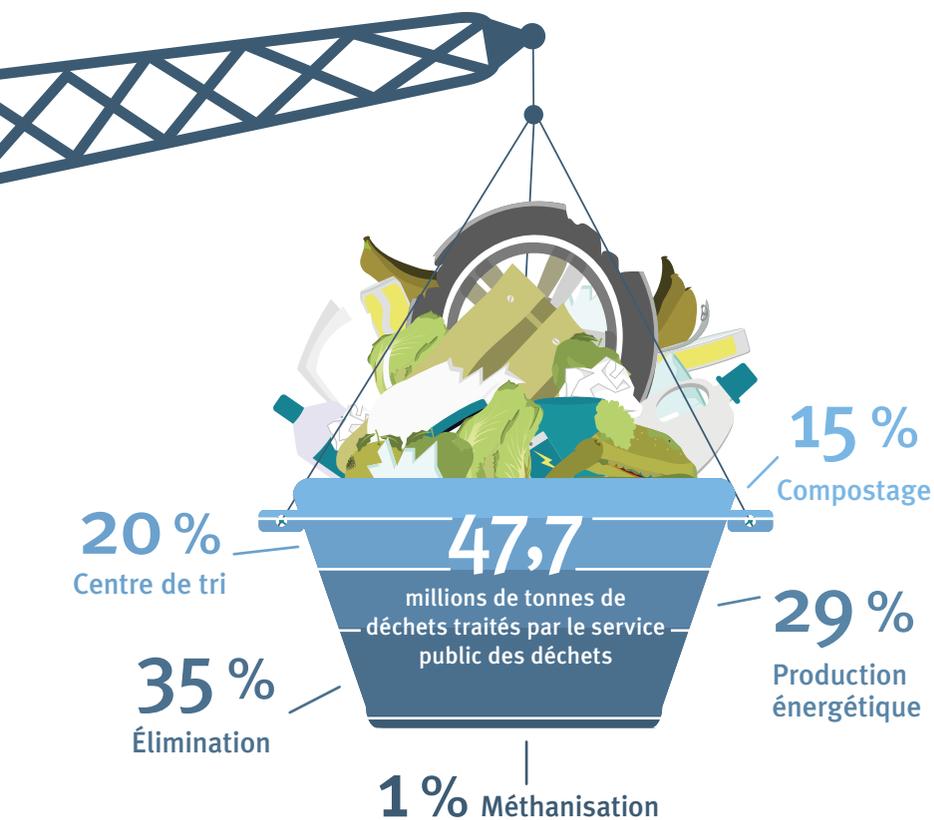
Les volumes de déchets collectés et leur valorisation

En 2012, la production de déchets en France représente 345 millions de tonnes, dont 247 millions pour le secteur de la construction, 64 millions pour les activités économiques hors construction, 30 millions pour les ménages et 4 millions pour les collectivités. En 2013, 37,6 millions de tonnes de déchets sont collectés par le service public local

d'élimination des déchets. Ces déchets ménagers et assimilés (DMA), qui représentent ainsi 570 kg par habitant, se répartissent en ordures ménagères résiduelles (17,7 millions de tonnes), déchets collectés en déchetterie (12,9 millions de tonnes) et déchets collectés de manière séparée, verre, papiers, emballages (7 millions de tonnes).

Les quantités d'ordures ménagères résiduelles (OMR) collectées diminuent de 2,8 millions de tonnes entre 2005 et 2013 au profit des déchets collectés séparément, principalement en déchetterie dont les flux augmentent de 3,3 millions de tonnes (+ 37 %), ainsi qu'en collecte séparée dont les flux sont en augmentation de 0,6 million

de tonnes (+ 18 %) sur la même période. À l'issue de la collecte, 72,5 % des DMA sont envoyés vers une filière de valorisation : 26 % vers une filière de tri, 15,5 % vers une filière de valorisation organique et 31 % sont incinérés avec production d'énergie.



Le traitement des déchets ménagers

En 2012, le parc d'installations de traitement des déchets non dangereux se compose de 588 centres de compostage, 390 centres de tri, 238 installations de stockage, 126 unités d'incinération (UIOM) dont 113 produisent de l'énergie, et 10 centres de méthanisation de déchets ménagers.

En 2012, 47,7 millions de tonnes de déchets sont envoyés, après collecte auprès des ménages ou des entreprises, dans les installations de traitement des déchets non dangereux qui accueillent les déchets ménagers et assimilés : 20 % sont dirigés vers un centre de tri et 15 % vers un centre de compostage ; les installations avec production énergétique

reçoivent 29 % des déchets et les installations d'élimination (principalement stockage) en accueillent 35 % ; la méthanisation concerne uniquement 1 % de ces déchets.

De 2000 à 2012, les taux de valorisation se traduisent par une augmentation de 21 % à 35 % des déchets traités dans une filière de valorisation matière, et de 24 % à 29 % des déchets traités par une installation avec production énergétique. La part de déchets envoyés en centres de stockage est passée de 52 % à 35 %.

Concernant les déchets non ménagers, 179 centres de tri spécifiques aux déchets des activités économiques (DAE) sont recensés en 2012.

La prévention des déchets et la tarification incitative

Alors que le programme national de prévention des déchets 2014-2020 fixait un objectif de réduction de 7 % des DMA par habitant, la loi de transition énergétique pour la croissance verte porte l'objectif de réduction à 10 % en 2020 par rapport à une situation de référence en 2010.

En 2014, les 377 programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA) mis en œuvre dans les territoires avec le soutien de l'Ademe couvrent 66 % de la population française, soit 42 millions d'habitants.

En 2014, 3,5 millions d'habitants reçoivent une facture incluant une part incitative, 6 millions d'habitants sont desservis par des collectivités qui se trouvent au stade de la mise en œuvre d'une

tarification incitative (TI) et 5 millions sont couverts par des collectivités au stade des études préalables. Parmi les 150 collectivités concernées, une très large majorité a choisi la mise en place sous forme de redevance, trois collectivités seulement ayant préféré une taxe. La facturation en fonction du nombre de présentations des bacs à la collecte est le principe le plus fréquemment retenu (108 collectivités, 75 % de la population en TI). Dans les collectivités ayant mis en place la TI, les quantités de déchets collectés ont reculé (baisse de 30 % à 70 % selon les territoires), se reportant en partie sur les collectes séparées. Les baisses les plus importantes sont observées lorsque le poids intervient dans les critères de tarification.



TARIFICATION INCITATIVE

- ▶ En place pour **3,5 millions d'habitants**
- ▶ Au stade de la mise en œuvre pour **5 millions d'habitants**
- ▶ Au stade des études préalables pour **6 millions d'habitants**

L'organisation du service : gouvernance, coûts et financement

► Gouvernance

En 2013, la collecte des déchets (au moins une compétence : ordures ménagères résiduelles, collecte séparée ou déchetterie) est assurée par 2300 structures, 82 % de structures intercommunales et 18 % de communes (soit 424). Dans 61 % des cas, les structures intercommunales sont des communautés (1406). Les syndicats représentent quant à eux 20 % des structures de collecte (467 Sivu, Sivom et syndicats mixtes).

En 2013, 702 structures de traitement des déchets sont recensées par Sinoe, la base de données de l'Ademe, parmi lesquelles une large majorité de communautés (plus de 400), près de 250 syndicats (essentiellement des syndicats mixtes), 34 communes et 1 conseil départemental.

► Coûts

En 2012, les dépenses de gestion des déchets atteignent la somme record de 16,7 milliards d'euros, soit 0,82 % du PIB. Elles sont en forte croissance, + 6 % entre 2011 et 2012, après + 5 % entre 2010 et 2011. Cette augmentation se situe dans une tendance longue, avec un rythme annuel de croissance de 5 % entre 1990 et 2012.

Ces dépenses se décomposent en 9,7 milliards d'euros pour le service public de gestion des déchets, 5,2 milliards d'euros pour la gestion des déchets d'activités hors services publics et 1,6 milliard pour le nettoyage des rues.

Les dépenses les plus importantes pour les collectivités sont les dépenses d'investissement engagées pour assurer la mise aux normes et le renouvellement des équipements, en favorisant notamment le recyclage (mise en conformité du parc des incinérateurs, centres de tri et déchetteries).

En 2012, l'Ademe estime que les coûts aidés (les coûts supportés par les collectivités locales et financés par la REOM ou la TEOM) se montent en moyenne à 89 euros hors taxe par habitant (contre 85 euros en 2010), avec de fortes disparités entre collectivités (de 74 euros par habitant en moyenne pour les territoires ruraux à 131 euros en moyenne pour les territoires touristiques). Plus de la moitié du coût

de la gestion est imputable aux ordures ménagères résiduelles (OMR) avec une collecte traditionnellement réalisée en porte à porte. Le coût aidé des OMR est évalué à 53 euros hors taxe par habitant (+ 2 euros hors taxe par rapport à 2011, soit + 3,3 %). Les dépenses des déchets collectés en déchetterie sont évaluées à 19 euros hors taxe par habitant par année. Les collectes séparées pèsent sur les budgets des collectivités à hauteur de 8 euros hors taxe par habitant, soit 2 euros de moins qu'en 2010.

Avec 48 euros par habitant, les opérations de collecte et de précollecte représentent 45 % de l'ensemble des coûts complets hors taxe, le traitement 38 % des coûts soit 41 euros par habitant. Les charges fonctionnelles et les frais de transport représentent chacun 8 % des coûts.

Les charges liées à la gestion des déchets sont en partie réduites par les produits industriels issus des ventes d'énergie et de matériaux. Ces recettes permettent de diminuer les coûts de 7 euros hors taxe par habitant.

► Financements

En 2012, plus de 97 % des communes françaises (regroupant près de 97 % de la population) prélèvent, directement ou par l'intermédiaire d'une structure intercommunale, une taxe ou une redevance d'enlèvement des ordures ménagères. Le financement par la taxe est prédominant : il couvre plus des deux tiers des communes et près de 90 % de la population. En 2012, le produit de la TEOM s'élève à 6,8 milliards d'euros (contre 1,4 milliard d'euros en 1990), celui de la REOM à 629 millions d'euros (contre 101 millions d'euros en 1990). Les

communautés qui prélèvent la redevance sont essentiellement des communautés de communes. À contrario, toutes les métropoles, communautés urbaines et 85 % des communautés d'agglomération font le choix de prélever la taxe.

La taxe et la redevance représentent 80 % du financement de la dépense courante de gestion des déchets municipaux en 2011. Le recours au budget général, seul ou en complément de la TEOM, est moins fréquent. En 2012, le montant des ressources générales affectées à la gestion des déchets municipaux est évalué à 152 millions d'euros contre 318 millions en 2007.

Pour leurs investissements liés à la gestion des déchets, les collectivités locales reçoivent des aides publiques provenant de l'Ademe, des conseils régionaux ou généraux et des fonds de compensation de la TVA. Elles bénéficient également,

directement ou indirectement, des aides des éco-organismes qui perçoivent auprès des producteurs des éco-contributions organisées en filières de responsabilité élargie du producteur.

En 2012, le montant des contributions perçues par les éco-organismes s'élève à un milliard d'euros, dont 630 millions reversés aux collectivités territoriales impliquées dans la collecte et/ou le tri des produits usagés. La filière la plus contributrice au financement du service public local est celle des emballages (547 millions), suivi de la filière papiers (53,3 millions) et de la filière D3E (22 millions). Malgré l'augmentation de 26 % du montant des soutiens versés aux collectivités locales entre 2010 et 2011 suite à l'actualisation du barème de la filière emballages, l'objectif de couverture des coûts de 80 % inscrit dans la loi Grenelle 1 n'a pas pu être atteint en 2012.



La taxe et la redevance financent environ 80 % des coûts de gestion des déchets municipaux. / © Shutterstock / Epiceum

La planification déchets confiée aux régions : quelles incidences pour les collectivités locales ?

En confiant aux régions le soin d'élaborer des plans régionaux de prévention et de gestion des déchets, le législateur a souhaité consolider une compétence de planification à l'échelle de chaque région et la rapprocher de la vision globale des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), dont ils constitueront à terme un volet. Alors que les régions entrent en phase préélectorale et qu'un grand nombre d'entre elles vont connaître des fusions, la loi leur donne le délai très court de 18 mois pour adopter ces plans.

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite NOTRe) du 7 août 2015 rebat en profondeur les cartes des compétences de planification et de gestion des déchets, en confiant aux régions le soin d'élaborer des plans régionaux de prévention et de gestion des déchets qui devront être approuvés dans un délai de 18 mois à compter de la promulgation de la loi, soit avant le

avis à la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) et les collectivités locales disposent d'un délai de quatre mois pour formuler leur avis. Lorsqu'au moins trois cinquièmes des autorités organisatrices en matière de traitement des déchets, représentant au moins 60 % de la population, ont émis un avis défavorable au projet de plan, le représentant de l'État dans la région peut demander au conseil régional

“ Le nouveau plan régional aura vocation à appréhender l'ensemble des flux de déchets ”

d'arrêter un nouveau projet de plan dans un délai de trois mois, en tenant compte des observations formulées. Bien que l'écriture de la loi évoque davantage une faculté offerte au représentant de l'État de

7 février 2017. Ces plans se substituent aux plans départementaux de prévention et de gestion des déchets non dangereux, aux plans régionaux de prévention et de gestion des déchets dangereux et aux plans départementaux de prévention et de gestion des déchets issus des chantiers du bâtiment et des travaux publics. Ils ont donc vocation à appréhender l'ensemble des flux de déchets (déchets ménagers, déchets spécifiques, déchets du bâtiment, etc.).

Un plan concerté

Le président du conseil régional est responsable de l'élaboration du plan, qu'il arrête après une phase de coproduction et d'avis, puis qu'il approuve après une enquête publique. Concernant la phase amont, la loi précise que le projet de plan est élaboré en concertation avec des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements compétents en matière de collecte et de traitement de déchets. Une fois formalisé, celui-ci est soumis pour

demander à la région d'adopter un nouveau projet de schéma, il pourrait être délicat de passer outre les avis négatifs majoritaires des collectivités qui assurent quotidiennement l'exercice du service public de gestion des déchets.

Les garanties d'association des autorités organisatrices de collecte et de traitement pour l'élaboration du plan et les possibilités d'obtenir une majorité qualifiée de blocage des autorités organisatrices de traitement en cas de désaccord sont le fruit d'une recherche de consensus entre l'Association des régions de France (ARF) et l'AdCF en parallèle des débats parlementaires.

Capacité de limitation du stockage et de l'incinération

Concernant le contenu, la loi inscrit les plans dans la continuité des objectifs de la politique nationale de prévention et de gestion des déchets, notamment le respect de la hiérarchie des modes de traitement. Les plans devront ainsi fixer une limite



Les collectivités locales disposeront d'un délai de quatre mois pour formuler leur avis sur les futurs plans régionaux de prévention et de gestion des déchets. / © Éco-Emballages/Mathieu Garrouteigt

aux capacités annuelles d'élimination des déchets non inertes et non dangereux afin de restreindre leur stockage et leur incinération. Ce plafond, qui faisait jusqu'à

“ Le document comprendra des prescriptions pour la localisation des installations de traitement ”

présent l'objet d'une limite légale à 60 % au plus des déchets produits sur un territoire, est désormais renvoyé à un décret en Conseil d'État et sa valeur pourra varier selon les collectivités territoriales. Les plans contiendront également des prescriptions relatives à la répartition (et

donc la localisation) des installations de traitement, avec lesquelles les décisions des collectivités devront être compatibles. Notons enfin la présence de plusieurs dispositions intéressantes dans l'article 9 de la loi relative à l'implication des éco-organismes dans la gouvernance des plans régionaux. De ce fait, les sociétés agréées pour la gestion des filières de responsabilité élargie du producteur (REP) devront respecter les objectifs fixés par les plans et transmettre aux conseils régionaux, à titre gratuit, des données relatives aux gisements de déchets dont ils ont connaissance.

Damien Denizot (et



Le rapport plaide en faveur d'une plus grande liberté accordée aux collectivités pour définir les modalités de collecte. / © Éco-Emballages/Aldo Sperber

Rapport d'évaluation de la gestion locale des déchets ménagers

Le 20 mai dernier, la mission d'évaluation de la gestion locale des déchets ménagers a rendu publiques ses conclusions dans le cadre du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (Cimap). Cette mission avait pour but de formuler des propositions visant à améliorer les performances économiques et le coût de gestion des services publics de déchets.

Le scénario central du rapport repose sur l'alignement des pratiques des collectivités territoriales sur celles du meilleur quartile de leur catégorie, en termes géographiques et socio-économiques. Il permettrait de réduire d'environ 9 % le volume des déchets ménagers et assimilés et de 12 % leur coût de gestion (soit 1,3 milliard d'euros).

Pour une compétence intercommunale obligatoire

Au plan institutionnel, le rapport propose que les régions prennent en charge la planification avec des schémas d'aménagement et une contractualisation avec les collectivités territoriales compétentes. Cette préconisation sera en partie traduite par la mise en œuvre de la loi NOTRe.

Le rapport plaide également en faveur d'une compétence déchets obligatoire pour les communautés de communes et d'agglomération, et d'une mutualisation renforcée. Selon ses auteurs, la compétence déchets devrait être mieux articulée avec la perception fiscale et les pouvoirs de police et de sanction. Les éco-organismes des filières emballages et papiers graphiques devraient se voir confier une responsabilité d'organisation du tri et de la valorisation, avec une prise en charge à 100 % du financement d'un coût optimisé de la collecte sélective.

Afin d'améliorer les performances économiques, le rapport encourage une clarification du tri sélectif pour le consommateur. Également au sommaire : une plus grande liberté accordée aux collectivités pour définir les modalités de collecte et inclure dans leurs contrats avec les prestataires des objectifs de performance en plus des objectifs de moyens. Enfin, le rapport plaide en faveur d'une fiscalité incitative.

Montaine Blonsard

inter
view**Benoît Jourdain**

Président du SMD, syndicat mixte pour la gestion des déchets ménagers et assimilés des Vosges

« En matière de prévention, les solutions peuvent être simples et peu onéreuses »

Créé en 1992, le syndicat mixte départemental des Vosges gère le traitement des déchets de 514 communes, réparties en 18 communautés et 3 syndicats. Depuis 2007, il est doté d'un programme local de prévention des déchets. Explications de son président, Benoît Jourdain.



La promotion du compostage est l'une des principales actions d'incitation à la réduction des déchets menées par le SMD. / © Pixavril / Fotolia

Depuis combien de temps disposez-vous d'un programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA) et quelles ont été les motivations qui vous ont conduits à son initiation ?

Au SMD, prévenir la production de déchets rentre dans le cadre d'une démarche globale de développement durable qui accorde une place essentielle au lien social et à l'activité économique locale. La prévention des déchets permet de limiter leur impact sur l'environnement et le budget des collectivités. Dès 1996, le SMD a engagé des

les déchets ménagers assimilés d'ici 2013 (par rapport à l'année de référence 2008).

Dans le cas des Vosges, le PLPDMA est élaboré par le syndicat mixte à l'échelle du département. Quelles articulations construisez-vous avec les syndicats, communautés et communes membres du SMD pour l'élaboration et la mise en œuvre du PLPDMA ?

Dès la signature du programme, des groupes de travail thématiques ont été constitués, en fonction des gisements d'évitement, avec des acteurs et relais locaux : collectivités de collecte adhérentes au SMD, associations d'éducation à l'environnement mais aussi bailleurs sociaux, entreprises, responsables de crèche ou intendants de collège... L'objectif de ces groupes était de répondre de manière précise et adéquate aux réalités du terrain. Le SMD a joué un rôle pédagogique et incitatif en proposant à ces acteurs des soutiens financiers, des accompagnements sur mesure, des formations, des outils de sensibilisation et en aidant au montage d'actions et de projets suivant les moyens à disposition.

Quels bilans tirez-vous de la dynamique initiée par le PLPDMA à la fois en matière de gestion des déchets (baisse des volumes, qualité

“ Le poids de la poubelle vosgienne a diminué de 25 % entre 2008 et 2014 ”

actions de communication et d'incitation à la prévention des déchets, essentiellement basées sur la promotion du compostage domestique. En 2007, un premier programme pluriannuel de prévention des déchets des Vosges a été défini pour trois ans, avec pour objectif de réduire de 15 % les déchets ménagers. En 2009, un accord cadre de cinq ans a été signé avec l'Ademe pour permettre l'émergence de projets rassemblant les acteurs du territoire autour de la prévention des déchets dans le département. L'objectif était de réduire de 7 %

Les programmes locaux de prévention des déchets deviennent obligatoires

La démarche initiée par le Grenelle depuis 2010, jusqu'à présent volontaire et assortie d'une aide de l'Ademe, avait conduit à l'élaboration d'environ 400 programmes locaux de prévention des déchets (PLPDMA). Un décret publié le 10 juin 2015 prévoit que les collectivités territoriales responsables de la collecte ou du traitement des déchets ménagers et assimilés doivent définir un programme local de prévention indiquant les objectifs de réduction des quantités de déchets et les mesures mises en place pour les atteindre. Bien entendu, l'aide de l'Ademe ne survivra pas à cette obligation, qui entrera en vigueur le 10 septembre 2015. Le décret ne fait en revanche pas référence à la date butoir à laquelle les PLPDMA devront être adoptés. Les collectivités en charge de l'élaboration du PLPDMA devront mettre en place une commission consultative d'élaboration et de suivi du programme.

Le programme national de prévention des déchets 2014-2020

Publié en août 2014 et fruit de deux ans de travaux et de consultation dans le cadre du « groupe de travail prévention » du Conseil national des déchets, ce programme prend la suite du programme 2004-2012, dont il tire le bilan. Ces prescriptions sont issues de la transposition de la directive européenne « déchets ».

L'ambition de ce programme est de favoriser l'économie circulaire et de mettre un terme au lien entre croissance économique et démographique d'un côté et production de déchets de l'autre, dans une approche globale qui prenne en compte tous les acteurs, ménages, entreprises, services de l'État et collectivités, ainsi que tous les types de déchets. Le document fixe comme objectif une diminution, à horizon 2020, de 7 % des déchets ménagers par habitant et par an par rapport à 2010, et aspire, à même échéance, à une stabilisation au minimum de la production de déchets des activités économiques et du BTP sans inscrire d'objectifs chiffrés.

Le programme, qui couvre 54 actions de prévention, est articulé autour de 13 axes :

- ▶ mobiliser les filières REP au service de la prévention des déchets ;
- ▶ augmenter la durée de vie des produits et lutter contre l'obsolescence programmée ;
- ▶ prévenir les déchets des entreprises ;
- ▶ prévenir les déchets du BTP (constructions neuves ou rénovations) ;
- ▶ développer le réemploi, la réparation et la réutilisation ;
- ▶ poursuivre et renforcer la prévention des déchets verts et la gestion de proximité des biodéchets ;
- ▶ lutter contre le gaspillage alimentaire ;
- ▶ poursuivre et renforcer des actions sectorielles en faveur d'une consommation responsable ;
- ▶ mobiliser des outils économiques incitatifs ;
- ▶ sensibiliser les acteurs et favoriser la visibilité de leurs efforts en faveur de la prévention des déchets ;
- ▶ déployer la prévention dans les territoires par la planification et l'action locales ;
- ▶ promouvoir des administrations publiques exemplaires en matière de prévention des déchets ;
- ▶ contribuer à la démarche de réduction des déchets marins.

MB

de la collecte sélective, maîtrise des coûts, etc.), mais aussi en termes d'appropriation du sujet par les élus et les usagers du service ?

En matière de réduction des déchets, des solutions simples, concrètes et peu onéreuses peuvent être mises en œuvre et permettre des économies certaines sur le traitement de ces déchets ainsi évités. La réduction du poids de la poubelle vosgienne (- 25 % entre 2008 et 2014) en témoigne. Bien qu'elle soit due en partie à la baisse générale de la consommation, cette diminution récompense également les efforts fournis par les Vosgiens en matière de prévention et de tri de leurs déchets. Il apparaît en effet que la mobilisation, l'accompagnement et le soutien en termes de moyens techniques, humains et financiers des collectivités adhérentes et des partenaires du SMD sont cruciaux et déterminants dans l'efficacité des mesures et actions mises en place.

Un décret vient de rendre obligatoire l'élaboration de ces programmes

locaux. Quelle perception avez-vous du basculement du volontariat à l'obligation ?

En rendant l'élaboration des programmes obligatoire, il faut s'attendre à la fin des aides de l'Ademe. Or ces aides n'étaient pas négligeables car elles facilitaient la réalisation d'actions de réduction et l'embauche de personnels dédiés à la mise en œuvre de ces actions et à la mobilisation des acteurs. Pour exemple, à la fin du PLP porté par le SMD, qui a mis un terme aux aides de l'Ademe et par conséquent à celles du SMD, beaucoup de nos collectivités adhérentes ont arrêté d'engager des actions de prévention. Faute de moyens financiers et donc de moyens humains.

De plus, l'obligation de créer dans chaque collectivité une commission consultative d'élaboration et de suivi va alourdir la mise en œuvre du programme. Si, au départ, l'idée était de faire de la prévention un projet collectif, au final il est probable que la lourdeur administrative engendrée décourage les bonnes volontés.

Propos recueillis par la rédaction



Jean-Patrick Masson

Président du Cercle national du recyclage (CNR), conseiller communautaire délégué à la communauté urbaine du Grand Dijon

« La prise en charge du recyclage par les filières reste trop faible »

Le Cercle national du recyclage (CNR) réunit les collectivités, les organisations professionnelles, les associations et les SEM œuvrant dans le domaine des déchets. Son président exprime la vision de l'association concernant l'organisation des filières déchets.

Quel regard porte le CNR sur la gestion des filières de responsabilité élargie du producteur et les engagements qui avaient été pris lors du Grenelle ?

Le principe de la responsabilité élargie du producteur, qui vise à responsabiliser le metteur en marché d'un produit en lui imputant un signal prix lié à son coût environnemental, est un principe qui a permis l'émergence de très nombreuses filières sur de très nombreux produits. L'application de ce principe et la forte mobilisation des collectivités ont permis de faire grimper le taux global de recyclage de nombreux déchets issus de ces mises sur le marché. Mais sur certaines filières, le financement des collectivités pour les opérations de collecte et de tri n'est que très partiel. Pour les déchets d'emballages, malgré l'objectif de couverture des coûts porté à 80 % dans la loi Grenelle, nous constatons que le taux de prise en charge est de l'ordre de 50 %. Concernant la filière papiers, le constat est encore plus triste puisque la filière ne prend en charge que 20 % des coûts des collectivités.

La gouvernance des filières, en cours de réforme, vous semble-t-elle offrir une place suffisante aux collectivités territoriales ?

Le renforcement de la présence des élus des collectivités compétentes en matière de gestion des déchets dans les instances de gouvernance est primordial. En effet, les intercommunalités en charge des déchets sont quasiment à l'heure actuelle absentes des dispositifs de gouvernance. Ce sujet est aujourd'hui sur la table des discussions. Le poids des élus face aux autres collègues reste faible et le Cercle national du recyclage n'y a pas encore officiellement sa place malgré tout le travail qu'il effectue.

Quels sont les principaux enjeux du lancement des processus d'agrément des éco-organismes des filières emballages et papiers ?

La redéfinition des agréments pour les filières emballages et papiers aura de nombreux impacts pour les collectivités locales et le service public de gestion des déchets. Chaque nouvel agrément suppose de rediscuter les différents équilibres qui

se traduisent par des modifications parfois significatives de l'organisation du service pour les usagers. Cela passe par l'arrivée de nouveaux barèmes de soutien, la nouvelle contractualisation avec les éco-organismes agréés, la réflexion sur les modalités de

« Les intercommunalités sont quasiment absentes des dispositifs de gouvernance des filières »

collecte et de tri et sur l'harmonisation de ces modalités, une extension des consignes de tri à tous les emballages plastiques qui devrait se déployer au niveau national d'ici 2022, une croissance des tonnages collectés en vue du recyclage...

En quoi consiste le barème F que le CNR a produit lors de son 14^e Forum annuel ?

À Épinal, où le CNR a tenu son forum en juin dernier, nous avons dévoilé ce que devrait être, selon nos études, le barème de soutien aux collectivités locales. Les

principes fondateurs de ce barème sont notamment une prise en charge à 80 % des coûts de référence par les sociétés agréées, les 20 % restants étant couverts par les prix de reprise des matériaux. Cela permettrait enfin la prise en charge intégrale de la responsabilité élargie des producteurs pour les emballages, ce qui ne laisserait pas de financement résiduel à la collectivité. Ce barème met fortement l'accent sur le recyclage et sur l'incitation à l'amélioration des performances de tri. Il aboutit à un doublement du montant total qu'Éco-Emballages devrait allouer aux collectivités locales. Ce barème défend les intérêts des collectivités face aux candidats à l'agrément, dont fait partie Éco-Emballages. Il se veut l'expression des demandes des collectivités membres du CNR face à l'État. Le barème F est une première pierre à la construction du futur agrément.

POUR ALLER PLUS LOIN | Le barème F est disponible sur le site du CNR, www.cercle-recyclage.asso.fr.

Objectif « zéro coût » pour le recyclage des papiers

Éco-organisme des papiers, Écofolio finance la collecte et le recyclage des papiers usagers et accompagne techniquement et financièrement les collectivités dans l'optimisation de leurs politiques de gestion des déchets.

« **R**ecycler plus tout en réduisant les coûts, c'est possible ! » L'affirmation d'Anne-Sophie Louvel, directrice Collectivités chez Écofolio, ne tient pas du vœu pieux mais d'une réalité ancrée dans l'expérience : en séparant leurs flux de déchets recyclables, de plus en plus de collectivités françaises fournissent un service de qualité et assurent une bonne performance de collecte tout en enregistrant des coûts de gestion proches de zéro. Une dynamique économique et écoresponsable à poursuivre, surtout lorsqu'on sait qu'en France, seul un papier

sur deux est recyclé. « Nous sommes non seulement en retard par rapport à nos voisins européens, mais en plus il en coûte aux collectivités 4,50 euros en moyenne par habitant et par an, soit environ 3 fois plus qu'en Allemagne ou en Belgique et 13 fois plus qu'en Espagne », souligne Anne-Sophie Louvel.

Trois types de soutien pour les collectivités

Écofolio participe à cette évolution de la gestion des vieux papiers en déployant trois types de soutien auprès des collectivités.

L'objectif ? Inciter au geste de tri et développer des services performants à moindre coût.

Le soutien au mode de traitement résulte des quantités de papiers recyclés et traités annuellement. Une incitation à la performance destinée à faire progresser le recyclage qui n'est donc pas conditionnée à des schémas techniques particuliers ou à des niveaux de performance économique donnés.

L'accompagnement au changement et sa dotation annuelle de 5 millions d'euros visent pour leur part à financer des projets permettant à la fois une augmentation significative et pérenne des performances de collecte et de tri et une rationalisation économique de leur gestion.

Enfin, le soutien à la mise à jour des consignes de tri vient renforcer la qualité de ce dernier. Un budget annuel d'un million d'euros est mis à la disposition des collectivités pour actualiser leurs consignes de tri et communiquer auprès de leurs habitants. « La cohérence des consignes diffusées auprès des citoyens est un facteur clé de progression du taux de recyclage. Tous les papiers sont recyclables, pas uniquement les journaux, revues, magazines, et pas moins de cinq fois », rappelle Anne-Sophie Louvel.

La démarche et les dispositifs Écofolio sont aujourd'hui accessibles à plus de

Écofolio, quelles missions ?

Écofolio est l'éco-organisme des papiers. Société privée à but non lucratif, agréée par l'État, Écofolio finance la collecte et le recyclage des papiers. Son action se structure autour de quatre missions principales :

- soutenir financièrement le service public de collecte et de traitement des déchets papiers ;
- accompagner les acteurs de la filière en vue d'optimiser les opérations de collecte, de tri et de valorisation des papiers ;
- mettre en place une économie circulaire des papiers et encourager les entreprises à les éco-concevoir ;
- sensibiliser les Français au geste de tri à travers des campagnes d'informations régulières.

POUR ALLER PLUS LOIN | Plus d'informations et adhésion sur www.ecofolio.fr/collectivites.

1 000 collectivités locales sous convention, couvrant ainsi près de 99 % de la population française. Un partenariat au service des avancées sociétales et du développement de l'économie circulaire, pour faire des déchets d'aujourd'hui les ressources de demain.



La France espère recycler 60 % de son papier en 2018 alors que l'Allemagne atteint déjà les 75 %. / © Christian Guy / hemis.fr

prêts pour la révolution de la ressource



toutes les entreprises de SUEZ n'en font plus qu'une

Lyonnaise des Eaux, SITA, Agbar, Degrémont, United Water, SAFEGE et 40 autres experts de l'eau et des déchets deviennent SUEZ. Sur les 5 continents, SUEZ accompagne les villes et les industries dans l'économie circulaire pour préserver, optimiser et sécuriser les ressources essentielles à notre avenir.
ready-for-the-resource-revolution.com



François Tatti

Président de la communauté d'agglomération de Bastia, président du Syvadec

« Nous avons construit un modèle sur mesure »

La situation insulaire de la Corse engendre des contraintes particulières en matière de gestion des déchets. Un syndicat mixte à vocation régionale, le Syvadec, a été créé et exerce aujourd'hui la compétence de traitement des déchets sur un territoire regroupant 66 % des communes et 83 % de la population corse. La parole est à son président, François Tatti.

Quelles sont les spécificités de la gestion des déchets dans un contexte insulaire tel que celui de la Corse ?

Notre territoire présente d'importantes contraintes liées au relief montagneux, à la dispersion de la population sur un territoire étendu et aux variations démographiques estivales dues au tourisme. L'insularité crée également des surcoûts de transports maritimes qui compliquent la mise en place de filières de valorisation matière économiquement équilibrées. Nous avons donc construit un modèle sur mesure pour la Corse. L'enjeu était de rapprocher le service des usagers et de permettre à chaque territoire de bénéficier des outils de traitement adaptés. C'est avec la création de sites polyvalents, tels que nos pôles environnementaux qui réunissent les activités de tri, de déchetterie et de stockage, que nous avons pu relever ce défi. En parallèle, nous avons négocié pas à pas la mise en place de toutes les filières de valorisation matière avec les éco-organismes et les repreneurs. Aujourd'hui, les 22 infrastructures réparties sur toute la région et les 13 filières de recyclage en place permettent de traiter et de valoriser au mieux nos déchets.

L'insularité vous pousse-t-elle naturellement vers le concept d'économie circulaire ?

Tout à fait ! Notre nouveau projet stratégique, qui définit nos actions à horizon 2020, repose complètement sur le concept d'économie circulaire. Nous souhaitons diviser par deux les tonnages enfouis en réduisant à nouveau de 10 % les déchets

produits et en atteignant 58 % de valorisation matière et organique, au lieu de 20 % aujourd'hui. L'objectif est ambitieux. Nous nous donnons les moyens d'y arriver sur les bases d'une réflexion régionale et avec une forte mobilisation des collectivités adhérentes.

Plusieurs pistes sont abordées. Je pense d'abord à l'optimisation du tri et de la collecte des emballages, du papier et du verre, car nos résultats sont aujourd'hui insuffisants. Une cellule d'accompagnement des communes et intercommunalités compétentes a récemment été créée au

« Les actions de prévention et de valorisation ont permis de créer 120 emplois depuis 2007 »

sein du Syvadec pour les appuyer sur cet enjeu. Parallèlement, nous poursuivons notre veille sur les nouvelles filières de récupération. Nous menons également un projet global autour des biodéchets, grâce aux outils de compostage et à la mise en place d'une collecte spécifique organisée. Enfin, nous évaluons actuellement la faisabilité de plusieurs actions avec les acteurs économiques de l'île, notamment la conception locale de produits comme les composteurs ou encore la création d'un réseau de ressourceries, en lien direct avec le secteur associatif.

En tant que président de l'agglomération de Bastia (CAB), comment percevez-vous la relation entre communautés et syndicat ?

Je suis doublement partie prenante dans cette relation puisque je suis, en

effet, président de la CAB mais également président du Syvadec, le syndicat de valorisation des déchets. C'est grâce à la forte volonté des élus du territoire de mutualiser les services qu'a été créée cette entité régionale en 2007. Un travail considérable a été mené : il a permis à la Corse de rattraper 15 ans de retard.

En Corse, les communautés de communes et d'agglomération ont conservé la compétence collecte, et ont transféré au Syvadec les compétences valorisation et traitement qui incluent la gestion du haut et bas de quai des recycleries. Le Syvadec regroupe 50 adhérents, sur des territoires de typologie, de problématiques et de taille très variables. La bonne coordination des compétences repose pour moi sur trois notions fondamentales : communication, transparence et proximité, pour mettre en œuvre des stratégies régionales cohérentes et adaptées aux spécificités de nos

« Notre projet stratégique pour 2020 repose complètement sur le concept d'économie circulaire »

adhérents. Et puis, en complément de ses compétences propres, un syndicat est aussi une maison commune où les adhérents peuvent échanger, comparer leurs pratiques avec celles des collectivités voisines ou plus lointaines, et puiser des outils mutualisés en matière de communication, de solutions techniques ou de fiscalité.

La compétence de gestion des déchets est l'une des plus onéreuses pour les collectivités

locales, qui y voient un potentiel d'optimisation et de réduction des coûts de fonctionnement. Ce gisement peut-il parvenir à créer de la ressource (financière, emplois, etc.) ?

En effet, la gestion des déchets représente un budget important, surtout en Corse où les contraintes occasionnent un coût supérieur à la moyenne nationale. Pour réduire le coût du transport et du traitement des ordures ménagères résiduelles, le Syvadec a mis en place dès sa création une cotisation incitative et solidaire que nous prévoyons de renforcer afin de privilégier les territoires les plus vertueux. Mais au-delà de ce principe, nous sommes certains qu'un potentiel d'optimisation existe encore sur la collecte. La CAB a engagé une étude sur la fiscalité, le fonctionnement de nos services et l'optimisation des collectes, afin justement de déterminer la réalité de ce gisement et les leviers dont nous disposons.

Bien entendu, la gestion des déchets contribue au développement économique de notre île. Outre l'impact environnemental, notre politique a ainsi toujours privilégié des actions à forte valeur ajoutée pour la société insulaire. Un déchet trié ou évité crée 3 à 7 fois plus d'emplois qu'un déchet enfoui ; les actions de prévention et de valorisation mutualisées par les collectivités au sein du Syvadec ont permis de créer 120 emplois sur le territoire depuis 2007, dont 60 % dans le secteur privé.

Propos recueillis par Damien Denizot

2025 – Ça ira mieux en le 10 ans !

La compétence déchets en 2025, sur un air d'exercice prospectif.

En 2025, Kant inspire désormais tous les Occidentaux : « Agis seulement d'après la maxime grâce à laquelle tu peux vouloir en même temps qu'elle devienne une loi universelle. » Les enjeux planétaires sur le bouleversement climatique, sur les limites atteintes pour certaines ressources minérales, gazières ou pétrolières, influencent désormais toutes les politiques publiques, précédées ou suivies de changements importants dans les comportements individuels et collectifs des 10 milliards de Terriens. Les villes de 2025 sont forcément économes, écologiques, productrices d'énergie et de ressources alimentaires !

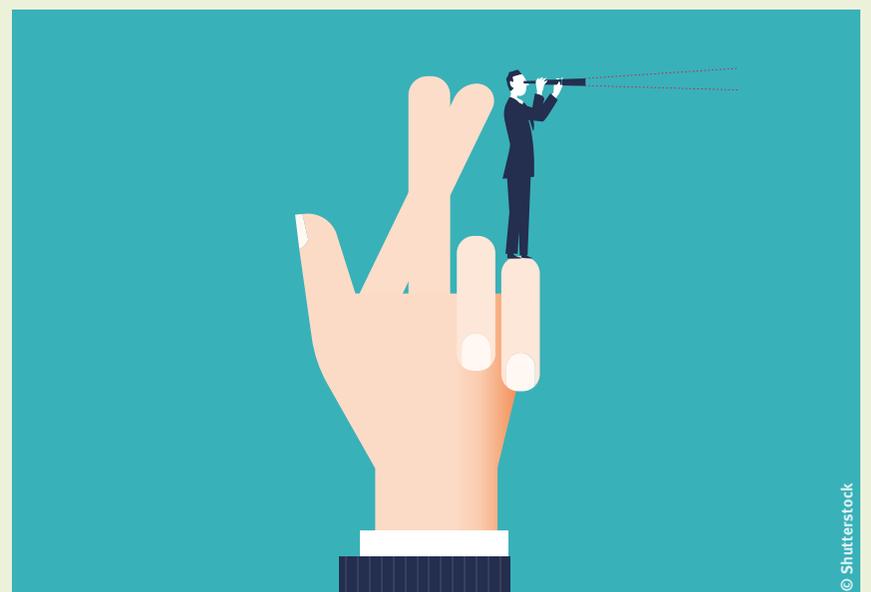
Fréquence des collectes : du cheval au pneumatique

Il y a dix ans, aucune ville n'échappait au

couple infernal « densité élevée de collecte/volume important de déchets ». Partout, la diminution des fréquences a réduit les volumes à traiter. Les incinérateurs dotés de filtres hautement sélectifs assurent dans toutes les zones urbaines les fonctions d'élimination de déchets et de production d'électricité et de chaleur. Côté collecte, des formes autrefois singulières se sont développées : dans les quartiers dits écologiques, le choix entre réseaux pneumatiques et collecte hippomobile ! Toutes les collectes sont désormais conteneurisées avec comme conséquence une grande féminisation du métier.

Le retour de l'emballage consigné

2025, une étape importante pour accentuer le recyclage des papiers car la menace est





Olivier Dehaese

Vice-président en charge de l'énergie et des déchets de Rennes Métropole

« La valorisation poursuit des objectifs autant environnementaux que financiers »

La métropole de Rennes est particulièrement active en matière de valorisation de ses déchets. Explications par son vice-président thématique, Olivier Dehaese.

La gestion des déchets est l'une des compétences les plus onéreuses pour les communautés. Comment la métropole de Rennes appréhende-t-elle le sujet de la valorisation ?

Nous essayons d'avoir une vision globale et non segmentée de la politique déchets (prévention, collecte, traitement, valorisation). C'est l'une des clefs, me semble-t-il, en termes économiques. Cela permet de se fixer des objectifs d'ensemble. Notre optimisation

“ À 63 €/habitant/an, notre TEOM est en dessous de la moyenne nationale ”

est ainsi globale, puis service par service, passant ainsi par la gestion de contrats et la recherche de recettes potentielles. La valorisation proprement dite poursuit des objectifs autant environnementaux que financiers (apporter des recettes supplémentaires et réaliser des économies).

L'idée de valoriser les déchets existe depuis très longtemps sur notre territoire. Le premier réseau de chaleur a été mis en place dès 1968.

Nous avons ensuite mis en place des filières du quotidien, par le tri sélectif ou le tri des déchets occasionnels. Pour certaines filières, nous avons démarré avant la mise en place des filières de responsabilité élargie du producteur (REP), parfois même sans avoir les recettes correspondantes. Dès 1998, par exemple, ont été instaurées la valorisation et la dépollution des déchets électriques et électroniques, bien avant la mise en place de la REP déchets d'équipements électriques et électroniques (D3E).

Notre volonté était l'optimisation sur le plan financier, mais également la poursuite d'un objectif environnemental fort.

Nous avons été retenus parmi les territoires de l'appel à projets « zéro déchet, zéro gaspillage ». Nous travaillons pour maximiser la valorisation, et étudions par exemple la création d'une filière pour le plâtre et les gravats inertes. Nous sommes en discussion avec la chambre d'agriculture sur un dispositif de méthanisation pour valoriser les biodéchets et une partie des déchets verts. La REP déchets d'éléments d'ameublement (DEA) est également en cours de déploiement sur notre territoire. Dans ce cadre, nous avons soutenu la mise en place d'une filière locale de démantèlement des matelas. Aujourd'hui, nous assurons une valorisation énergétique des encombrants (débutée en 2014) et réfléchissons à la valorisation des déchets textiles.

Auprès de quels acteurs organisez-vous cette valorisation ?

Nous essayons de travailler au maximum avec des acteurs du territoire. Nous nous sommes par exemple engagés dans la filière REP opérationnelle d'Éco-mobilier car Veolia et Envie, entreprises présentes sur notre territoire, ont été retenues comme opérateurs.

Nous sommes également très attentifs dans nos marchés à travailler avec les acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS). Nous avons passé un contrat avec la Feuille d'érable sur la collecte des papiers cartons chez les producteurs. Cette entreprise est installée sur le territoire et bénéficie d'un taux d'emploi d'insertion élevé. Dans un cas comme celui-ci, nous ne faisons pas



À Rennes Métropole, les papiers collectés voyagent sur rails : direction la papeterie, puis l'imprimerie du journal *Ouest France*. / © Didier Gouray / Rennes Métropole

forcément d'économies ou ne générons pas de recettes supplémentaires. Toutefois, à coût de service équivalent, nous améliorons la valorisation matière en soutenant l'ESS du territoire et offrons un service de grande qualité aux producteurs non ménagers.

Quelles sont les principales sources de retombées économiques et leurs volumes ? Se répercutent-elles in fine sur la facture des usagers du service ?

La taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères (TEOM) représente 64 % des recettes. Puis viennent le soutien à la collecte des éco-organismes (11 %), la valorisation chaleur (9 %), et la vente de matériaux des déchetteries et collectes sélectives (5,65 %). Les autres sources de recettes sont plus marginales. Elles incluent par exemple les recettes liées à l'unité de valorisation énergétique (mâchefers et métaux), ou à

l'utilisation de notre vide de four pour des déchets tiers. Au total, nos recettes s'élèvent à 43 millions d'euros pour un territoire de plus de 430 000 habitants.

Imaginer un système de répercussion individualisée de ces recettes sur l'utilisateur est extrêmement complexe : cela n'a d'ailleurs été fait nulle part à notre connaissance. Notre équilibre financier ne repose pas uniquement sur la valorisation. Il passe par des objectifs de réduction des déchets, la maîtrise des coûts des contrats et les recettes de service, dont la valorisation. En revanche, il nous a permis de baisser deux fois la TEOM en 2011 et 2012 et de maintenir son produit depuis. À 63 euros/an/habitant, celle-ci est en dessous de la moyenne nationale. Indirectement, tous les efforts globaux, et pas seulement la valorisation, se répercutent sur la facture de l'utilisateur.

Propos recueillis par AP

doublement forte sur la forêt mondiale : hausse des besoins de pâte à papier vierge, réchauffement climatique faisant dépérir les massifs forestiers anciens sans donner le temps aux nouveaux

“ Un broyeur d'évier pour éliminer les restes de repas par la voie des eaux usées ”

situés plus au nord d'arriver à maturité. Si les approvisionnements pour la presse papier ont considérablement baissé, les emballages à base de papier technique ont pris le relais de ceux à base d'hydrocarbures. Les emballages plastiques restants sont désormais consignés, comme le sont tous ceux en acier, en aluminium

ou en verre que les progrès ont rendus plus légers et plus résistants.

Dans les appartements, de nouveaux objets ont trouvé place, changeant la vie de leurs occupants. Ainsi, les locaux sont chauffés grâce aux objets producteurs de chaleur. Côté poubelles, il n'en reste que deux, l'une pour les déchets secs, l'autre pour les déchets humides quand le foyer ne peut pas disposer d'un composteur (lombricomposteur ou ordinaire), de poules ou de voisins coopératifs pour composter ensemble, ou encore d'un broyeur d'évier pour éliminer les restes de repas par la voie des eaux usées. Tous les conteneurs domestiques captent des informations pour chaque objet jeté et diffusent des conseils de recyclage ou de réutilisation.

Dans les déchetteries...

... déchets verts et gravats se sont faits tout petits. Les premiers ont été victimes de l'engouement pour le compost à domicile ou collectif, car chacun sait désormais que l'humus ainsi produit restructure les sols des potagers, des espaces verts publics tout autant que les terres agricoles qui souffrent des longues périodes de fortes températures. Une ancienne loi de 2015 traitant de l'économie circulaire avait fixé des objectifs ambitieux pour la gestion des déchets organiques. En 2025, la concurrence bat son plein pour ces usages ; l'or dur vaut peu comparé à l'ordure végétale recyclée. Côté gravats, le recyclage fait d'une pierre deux coups. D'abord celui d'une économie de ressources minérales nouvelles. Le deuxième bon coût se fait dans les

décharges qui, obligées de mincir de 50 %, valorisent mieux leurs capacités de stockage.

“ Dans les quartiers écologiques, la collecte est hippomobile ”

Restent les déchets de l'industrie nucléaire, qui, 50 ans après le déploiement de cette source de production d'énergie, forment le maillon faible de la filière. Mais c'est promis : comme pour les autres déchets, on trouvera une solution. En attendant, les adeptes du « le meilleur déchet est celui qu'on ne produit pas » sont de plus en plus nombreux.

Stanislas Ravinsky von Belinartum

LES DÉFIS DE LA COHÉSION DANS LES TERRITOIRES

26^e CONVENTION
NATIONALE DE
L'INTERCOMMUNALITÉ



TOURS
7 > 8 > 9
OCT. 2015
centre de
congrès Vinci

TEMPS FORTS

MER. 7 OCT.

15H 18H

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE AdCF

Réservée aux adhérents

JEU. 8 OCT.

10H 13H

SÉANCE PLÉNIÈRE D'OUVERTURE

2015 > 2025 : la nouvelle France
territoriale en devenir

14H30 16H30

6 FORUMS

FINANCES

Solidarités financières territoriales :
changer de vitesse

INSTITUTIONS

Organisation du bloc local :
articuler taille critique et proximité

DÉMOCRATIE LOCALE

Mieux associer les citoyens à la
décision publique : retisser la confiance

SOCIAL

Pour des projets territoriaux
de développement social

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE & EMPLOI

Anticiper les emplois de demain

PLANIFICATION TERRITORIALE

La cohésion dans les
stratégies d'aménagement

2 POINTS INFOS JURIDIQUES

FUSIONS

Le régime des fusions
de communautés

TOURISME

La compétence touristique
des communautés

16H45 18H30

RENDEZ-VOUS RÉGIONAUX

NOUVEAU

VEN. 9 OCT.

8H30 10H30

6 ATELIERS

RESSOURCES HUMAINES

Fusion et mutualisation : vers une gestion
territorialisée des ressources humaines

FINANCES

De la contrainte budgétaire
à l'optimisation des choix locaux

HABITAT

Programmes locaux de l'habitat :
les nouvelles ambitions

ENVIRONNEMENT

Politiques énergétiques locales :
agir pour la planète... et le « reste
à vivre » des ménages

ÉCONOMIE

Comment mieux organiser
son bassin d'emploi ?

TERRITOIRES & NUMÉRIQUE

Le « gisement » numérique au service
des usagers

SÉANCE PLÉNIÈRE DE CLÔTURE

Quels services publics dans dix ans ?



TÉLÉCHARGEZ LE PROGRAMME
AVEC LES NOMS DES ANIMATEURS & INTERVENANTS
SUR NOTRE SITE INTERNET WWW.ADCF.ORG

