

## **La petite ville en périphérie d'une grande agglomération : comment tirer profit de l'intercommunalité (gouvernance et ingénierie) ?**

XVIIèmes Assises des petites villes de France  
Annonay, 13 juin 2014

Une trentaine de participants étaient présents à l'atelier sur l'intercommunalité, animé par Antoine Homé, Maire de Wittenheim et nouveau Secrétaire général de l'APVF.

**Introduction de Antoine Homé :** Le phénomène de métropolisation qui traverse nos territoires ne saurait profiter seulement à la ville-centre d'une agglomération, au risque de condamner les villes périphériques à n'être que des « *villes-dortoirs* » en proie à la désertification à la fois des infrastructures et des services publics. A l'aune de ce constat, cet atelier a pour ambition de répondre aux questions suivantes : quelle place pour les petites villes périurbaines situées en périphérie des grandes agglomérations ? Comment peuvent-elles être présentes dans la gouvernance et bénéficier des avantages que peut revêtir la constitution d'une grande agglomération notamment du fait de la mutualisation des services ? De façon générale, il s'agit ici de dégager des pistes pour voir comment les petites villes qui sont dans cette situation institutionnelle particulière peuvent « *tirer leur épingle du jeu* ».

### **1) Actualité juridique de la question de la gouvernance au sein des intercommunalités**

**Philippe Bluteau** démarre son exposé en clarifiant ce à quoi renvoie le coefficient de mutualisation des services (CMS) introduit par la loi MAPAM dite loi « Métropoles ». Le coefficient de mutualisation des services est un outil qui permet de mesurer le degré de mutualisation des services au sein d'une intercommunalité. De fait, il s'agit d'un outil dont le bien-fondé consiste à sanctionner l'intégration communautaire à l'échelle d'un territoire de façon à rendre plus palpable la réalité du fait communautaire. Dans le texte de loi, le coefficient de mutualisation des services correspond au rapport entre le total des rémunérations versées au niveau de l'intercommunalité au personnel affecté (c'est-à-dire le personnel de l'intercommunalité et le personnel mis à disposition) sur le total des rémunérations versées par l'intercommunalité et l'ensemble des communes membres. Selon **Philippe Bluteau**, le législateur va vraisemblablement donner à cet indicateur une importance pratique toute particulière dans un futur proche, c'est du moins ce que laissent penser certaines dispositions de la loi MAPAM à l'origine de l'introduction de ce mécanisme. Par exemple, d'ici le 27 juillet 2014, la loi prévoit que le gouvernement remettra un rapport sur la pertinence de cet indicateur. A terme, le projet politique qui anime le législateur est sans nul doute la modulation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à destination des communes et des intercommunalités en fonction du degré d'intégration communautaire de ces dernières ; intégration communautaire qui serait mesurée à l'aune du coefficient de mutualisation des services (CMS) et du coefficient d'intégration fiscale (CIF). Si on croit la logique du législateur : s'engager sur la voie de la mutualisation permettra d'éviter une réduction trop brutale de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour les collectivités locales concernées. A l'heure où les dotations s'amenuisent, la mutualisation de façon générale revêt donc un caractère hautement stratégique.

**Philippe Bluteau** souhaite dans un second temps attirer l'attention des élus sur une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) déposée par la petite ville de Salbris (une « ville-centre » du Loir-et-Cher) concernant la répartition des sièges entre les communes d'une même intercommunalité, sur laquelle s'est penché le Conseil Constitutionnel le mardi 10 juin 2014. Plus précisément, la question soulevée porte sur la méthode négociée permettant de déroger à la stricte application de la loi relative à la répartition des sièges au sein de l'intercommunalité. Le problème est le suivant : par le biais de ces répartitions négociées, des petites communes et villes rurales situées en périphérie d'une ville-centre ont obtenu beaucoup plus de sièges au conseil communautaire qu'elles n'auraient dû en avoir au vu de leur population et ont donc gagné dans une certaine mesure, un poids politique démesuré. Ce qui apparaît problématique au regard du principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant le suffrage, car dans une démocratie représentative, l'égalité des citoyens est assurée si chaque représentant représente le même nombre de citoyens. Le Conseil d'Etat a estimé que cette question présentait un caractère sérieux et le Conseil constitutionnel débat actuellement de la suite à donner à celle-ci. A terme, la décision que rendra le Conseil constitutionnel pourra conduire le législateur à redéfinir les conditions de répartition des sièges au sein du conseil communautaire, ce qui pourrait conduire d'un point de vue global à une dilution relative du pouvoir politique des petites villes au sein de leurs intercommunalités.

## **2) Mettre l'ingénierie au service des petites villes périphériques**

**Domitien Détrie** commence son intervention en rappelant que le début de mandat constitue une fenêtre d'opportunité pour définir les modalités de gouvernance au sein de l'intercommunalité. Pour les petites villes situées en périphérie d'une grande agglomération, l'enjeu est important puisqu'il s'agit de préserver leur souveraineté dans un contexte d'intégration communale caractérisé par le transfert de compétence de la commune vers l'intercommunalité, ce qui n'est pas sans générer un sentiment de dépossession politique chez certains élus locaux. Et ce bien qu'il existe des instances de délibération à l'échelle intercommunale (conseil communautaire, bureau, commissions voire conférences des maires) qui laissent une large place aux points de vue des communes. La charte de gouvernance est sans aucun doute l'outil le plus efficace pour brider le sentiment de dépossession politique des élus locaux dans le contexte communautaire. La charte de gouvernance sert en effet à clarifier les objectifs et les valeurs de la coopération intercommunale, la physionomie de l'appareil institutionnel régulateur local, les modes de décisions (possibilité d'instaurer un droit de veto communal sur les aspects les plus sensibles, via par exemple la consultation systématique des conseils municipaux sur la déclinaison communale du plan local d'urbanisme intercommunal) et enfin la contractualisation des articulations communauté/communes avec la mise en place d'un contrat définissant précisément les périmètres d'intervention de chacun des cocontractants. Certaines questions particulièrement sensibles peuvent être abordées dans ces chartes comme par exemple la problématique de la gestion des fonctions d'accueil et de proximité entre commune et EPCI ou encore la gestion des réclamations communautaires sur les principales compétences transférées (eau, assainissement, voirie, déchets, etc.).

**Marine Keiser** introduit son propos en affirmant que les besoins en ingénierie des petites villes sont multiples. Le contexte actuel caractérisé par la raréfaction des ressources financières, l'inflation normative qui exige une adaptation permanente aux nouveaux cadres réglementaires, le retrait de certains acteurs institutionnels (ex. l'ATESAT) traditionnellement soutiens des collectivités et l'exigence accrue de bonne gestion des deniers publics suppose pour les petites villes de se rapprocher de l'ingénierie. Comme le rappelle **Marine Keiser**, l'ingénierie peut être tout à la fois technique (aménagement de l'espace public, voirie etc.), administrative (assistance informatique,

juridique, financière etc.) ou consister en une aide à la conception et au portage de projets de politiques publiques. Le caractère très riche de l'ingénierie en fait un atout important au service du développement du territoire. Dans le cas de figure qui nous intéresse à savoir dans une grande agglomération, les petites villes peuvent tirer profit de la présence de services ressources à valeur ajoutée importante disponibles au niveau de l'intercommunalité. Cette ingénierie intercommunale dont les petites villes peuvent bénéficier leur permet d'accroître leur poids politique. Le soutien apporté aux communes par l'EPCI en termes d'ingénierie doit cependant s'inscrire dans un cadre négocié obéissant à une logique de projet global de long terme pour le territoire. Fort de ce soutien, le bloc communal retrouve une place prépondérante d'acteur pilote du territoire, membre d'une structure intercommunale conçue comme une coopérative de ressources.

**Pierre Ducout**, maire de Cestas (33) : l'intercommunalité doit s'inscrire dans une démarche de co-gestion entre communes dès le début du mandat. Dans le dialogue commune-EPCI, il faut se poser la question en permanence du territoire pertinent pour intervenir. Sans ce principe de co-gestion, cette volonté de dialogue, la porte est ouverte à la tutelle politique de la ville-centre sur la commune périphérique.

**Jean-Michel Maurer**, maire de Trilport (77) : si j'ai une conviction par rapport à nos territoires, c'est qu'ils sont amenés à connaître des métamorphoses prochainement. J'ai une crainte par rapport à l'intégration communale : le cadre communautaire et la mutualisation des services créent une tentation pour la ville-centre, celle de profiter de la mise en commun des ressources au détriment des autres communes-membres.

**Antoine Homé**, maire de Wittenheim (68) : l'intégration communautaire pose effectivement selon moi la question de l'allégeance à la ville-centre, il faut éviter que celle-ci ne néglige ses partenaires. Les EPCI doivent rester des outils au service des communes.

**Gérard Tardy**, maire de Lorette (42) : à mon sens, la vraie intercommunalité, celle matérialisée par les syndicats à vocation unique est loin. La construction intercommunale telle qu'elle se fait aujourd'hui donne à la ville qui dispose du poids financier le plus important, le véritable pouvoir de décision.

**Jean Roque**, maire de Toulouges (66) : étant dans l'opposition d'un conseil communautaire d'une importante communauté d'agglomération, j'ai le sentiment d'une dépossession, d'une perte de maîtrise sur beaucoup de sujets qui touchent ma commune. C'est pourquoi, j'ai trouvé beaucoup d'intérêt à la charte de gouvernance que vous avez mis en lumière.

#### Coordonnées des intervenants

**Antoine Homé**, Maire de Wittenheim, Secrétaire général de l'APVF : [mairie@wittenheim.fr](mailto:mairie@wittenheim.fr)

**Philippe Bluteau**, Avocat au Barreau de Paris : [philippebluteau@orange.fr](mailto:philippebluteau@orange.fr)

**Domitien Détrie**, élève administrateur territorial : [domitien.detrie@administrateur-inet.org](mailto:domitien.detrie@administrateur-inet.org)

**Marine Keiser**, élève administratrice territoriale : [marine.keiser@administrateur-inet.org](mailto:marine.keiser@administrateur-inet.org)