



Couple commune-intercommunalité : retrouver la voie de la confiance mutuelle

Près de trente ans de mariage. Pour un très grand nombre de communes, jusque-là fiancées dans le cadre de syndicats intercommunaux à la structure légère, la vie de couple a véritablement commencé il y a près de trente ans avec l'entrée en vigueur de la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de République, dite « loi Joxe » qui a créé les communautés de communes, suivie en 1999 de la loi dite « Chevènement » pour les communautés d'agglomération. Les liens se sont d'abord renforcés, à la faveur du partage de la fiscalité professionnelle, devenue désormais la norme, de la réalisation de projets d'équipements communs, de mutualisation de services et, depuis 2014, d'élection directe des conseillers communautaires par fléchage.

Pour autant, dans maints endroits, le mariage n'a pas été un long fleuve tranquille. La relation privilégiée de chaque commune avec son intercommunalité s'est affaïdi lorsque cette dernière est allée voir ailleurs, par extension de son périmètre, la fusion avec des intercommunalités voisines et la généralisation des transferts de compétences obligatoire à la défaveur de la commune. La volonté du législateur de rationaliser la carte intercommunale avec les lois respectives de *réforme des collectivités territoriales* (2010) et portant *Nouvelle organisation territoriale de la République* (2015) a en effet pu alimenter le sentiment d'une marginalisation de la commune. La voix de la commune s'est diluée, au point que de nombreux maires, même de villes-centres, se sentent négligés et l'intercommunalité semble cesser d'être ce « guichet au service des communes » qui fondait son intérêt pour les communes.

« Il faut en finir avec la logique de transfert obligatoire de compétences aux EPCI à fiscalité propre, pour lesquelles les élus municipaux et communautaires ne sont pas forcément demandeurs ».

Pierre Jarlier, Maire de Saint-Flour et Président délégué de l'APVF

Parce que la relation de couple peut se renforcer à condition de savoir évoluer, l'Association des petites villes de France avance **onze propositions pour restaurer la confiance mutuelle**, indispensable à la performance de l'action publique du bloc local et au renforcement de la démocratie locale.

I. Retrouver de la souplesse pour un meilleur partage des rôles

Alors que la coopération intercommunale était initialement conçue comme un moyen de faire ensemble ce qu'on ne pouvait plus faire seul, elle s'est peu à peu transformée en un espace de captation, parfois non consentie, de compétences. Les lois successives, en 2010, 2014 et en dernier lieu la loi dite « NOTRe » de 2015 ont en effet accru les compétences transférées obligatoirement aux communautés.

Le cas des communautés de communes est particulièrement spectaculaire : limitées à deux il y a encore dix ans (« aménagement de l'espace » et « actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté »), leurs compétences obligatoires couvrent désormais toutes les zones d'activité économique, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, la promotion du tourisme, la création, aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ou encore la collecte et traitement des déchets, sans même évoquer l'eau et l'assainissement, à l'horizon 2020, sujets aux hésitations que l'on sait.

Ces transferts par la loi, sans négociation ni capacité d'adaptation, sont mal ressentis au niveau local. Le principe de subsidiarité, plus politique que juridique, devrait pourtant prévaloir : seul ce qui peut être mieux géré au niveau intercommunal doit lui être transféré.

Pour assurer ce partage fin des compétences, par les acteurs locaux eux-mêmes, un vieil outil existe, qui mérite d'être remis au goût du jour : la définition, à l'intérieur de chaque compétence, de l'intérêt communautaire. Ce qui en relève doit être géré et financé par l'intercommunalité, ce qui n'en relève pas demeure du giron communal.

Outre l'intérêt communautaire, les acteurs publics locaux disposent en l'état du droit d'outils qu'il semble intéressant de davantage mobiliser pour l'avenir, tant le caractère obligatoire de certaines compétences mérite d'être interrogé au regard de certaines réalités locales.

- L'APVF propose de restituer aux compétences eau, assainissement et tourisme le caractère optionnel.
- L'APVF propose donc de systématiser la possibilité, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, de partager les compétences intercommunales à la faveur de la définition d'un intérêt communautaire à la majorité qualifiée des communes (celle prévue pour les modifications statutaires).
- Pour l'avenir, l'APVF préconise de sécuriser les multiples outils permettant de créer des synergies et de la complémentarité entre acteurs publics locaux existents (SPL, SEM, régime « in house », groupement d'intérêt public, « coopération publique-publique ») pour une gestion mutualisée des politiques publiques locales.
- De manière à stabiliser les nouveaux périmètres intercommunaux, l'APVF plaide pour la suppression de la révision automatique tous les six ans des schémas départementaux de coopération intercommunale.
- L'APVF demeure attachée au fait que les communes conservent le profit de la clause de compétence générale.

II. Pour une écoute renouvelée et un dialogue renforcé

L'application de la jurisprudence « Commune de Salbris » du Conseil constitutionnel a contraint le législateur à imposer aux communes une proportionnalité plus stricte entre l'importance de leur population et le nombre de sièges qui peut leur être attribué au sein du conseil communautaire. Nul ne songe à écorner ce principe fondamental d'égalité des citoyens devant le suffrage.

Pour autant, l'extension des périmètres intercommunaux, associée au maintien (heureux) de la règle selon laquelle chaque commune doit disposer d'au moins un siège et de la règle selon laquelle aucune commune ne peut disposer seule de la majorité absolue des sièges, aboutit à un résultat, fatal mais regrettable : la dilution du « poids » politique de chaque commune dans la discussion collective.

Or, l'avenir de l'intercommunalité n'est pas dans l'écrasement létal des « petites villes », qui serait synonyme de supracommunalité. Bien au contraire, l'intercommunalité doit demeurer un espace de coopération, dans lequel chacun est entendu.

« Plus de 90% des maires de petites villes sont opposés au principe d'une élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct, séparée des conseillers municipaux. »

Source : enquête interne de l'APVF menée au mois d'avril 2016

Pour répondre à cet enjeu, sans modifier les règles déjà très complexes de composition des conseils communautaires, c'est une seconde chambre du Parlement intercommunal qui doit être renforcée : le « Sénat des Maires ». Cette conférence, dans laquelle seuls les maires siègent, chacun disposant d'une voix à égalité avec ses collègues, existe déjà dans plusieurs EPCI, à titre obligatoire ou facultatif.

L'APVF propose donc à la fois :

- de prévoir la création des conférences des maires dans toutes les communautés de communes et communautés d'agglomération ;
- de renforcer leur rôle, en leur confiant un pouvoir d'alerte sur les grands enjeux : si la moitié des maires s'opposait à un projet de délibération portant sur une série limitée de décisions les plus stratégiques (plan local d'urbanisme, modification du périmètre de l'EPCI, modes de gestion des services publics...), une période de concertation préalable devrait s'ouvrir pendant un délai de quelques semaines, dans la recherche, sinon de l'unanimité, du moins du consensus le plus large, avant que la délibération soit soumise au conseil communautaire.
- d'abandonner le projet d'une élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct, séparée des conseillers municipaux.

Par ailleurs, plus le périmètre de l'EPCI s'étend, plus le nombre de conseillers communautaires issus de chaque commune tend à se et donc à concentrer la charge de participer à l'ensemble des réunions sur un nombre limité d'élus, qui n'ont pourtant pas le don d'ubiquité. Le problème

est patent en ce qui concerne les commissions internes créées par l'EPCI. Dans le même temps, l'élargissement des périmètres éloigne physiquement un peu plus le siège de l'intercommunalité des communes périphériques. Il n'est plus rare que des élus résident à plus d'1h30 au lieu des réunions intercommunales.

Afin d'adapter la législation à ce phénomène, tout en permettant aux EPCI de bénéficier de la connaissance du terrain que cultivent les élus municipaux, il serait nécessaire de permettre à tout conseiller communautaire d'être remplacé, seulement au sein des commissions créées par l'EPCI et pour les réunions qu'il souhaite, par tout élu du conseil municipal de sa commune d'élection.

Certes, depuis la loi du 16 décembre 2010, l'article L. 5211-40-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que les EPCI peuvent prévoir la participation de conseillers municipaux des communes membres dans les commissions qu'il crée, selon des modalités qu'il détermine.

Mais il s'agirait ici, de manière générale, d'ouvrir le droit aux conseillers communautaires d'être représentés par des conseillers municipaux pour ces réunions techniques.

De même, des outils juridiques et financiers pourraient être mobilisés pour faciliter le déploiement des procédés de vidéoconférence pour permettre aux élus les plus éloignés de participer aux décisions.

L'APVF propose donc :

- de faciliter le déploiement des techniques de vidéoconférence pour permettre aux élus les plus éloignés des centres de participer aux réunions intercommunales ;
- et de prévoir, dans la loi, la possibilité pour tout conseiller communautaire membre d'une commission interne de l'EPCI d'être remplacé, pour une réunion ponctuelle, par un conseiller municipal de sa commune d'élection.

III. Un meilleur accompagnement

L'extension récente des périmètres intercommunaux a une dernière conséquence : l'accroissement du rôle de la « technostructure ».

Structurellement, plus les élus sont nombreux et le siège de l'intercommunalité éloigné géographiquement des communes, plus les services intercommunaux, composés d'agents souvent jeunes et éminemment compétents, exercent une influence importante dans les décisions de l'EPCI.

Or l'extension du périmètre des intercommunalités leur a permis de dépasser le seuil de 40.000 habitants et donc leur a ouvert la possibilité de recruter des administrateurs territoriaux. Leur travail est une richesse précieuse pour l'intercommunalité. L'enjeu n'est pas de l'en priver, mais de généraliser leur recrutement à toute collectivité de plus de 10.000 habitants.

- L'APVF propose donc d'abaisser par décret le seuil démographique au-dessus duquel une commune ou une intercommunalité est en droit de recruter un administrateur territorial, de 40.000 habitants aujourd'hui à 10.000 habitants (seuil qui permet déjà aujourd'hui de créer un emploi de Directeur de cabinet).

IV. Conclusion : nos 11 propositions

1. L'APVF propose de restituer aux compétences eau, assainissement et tourisme le caractère optionnel.
2. L'APVF prône la création des conférences des maires dans toutes les communautés de communes et communautés d'agglomération qui se verraient confier un pouvoir d'alerte sur les grands enjeux.
3. L'APVF propose de systématiser la possibilité, dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, de partager les compétences intercommunales à la faveur de la définition d'un intérêt communautaire à la majorité qualifiée des communes.
4. L'APVF préconise de sécuriser les outils de développement local, notamment les SPL et les SEM, permettant de créer des synergies et de la complémentarité entre acteurs publics locaux.
5. L'APVF plaide pour la suppression de la révision automatique tous les six ans des schémas départementaux de coopération intercommunale.
6. L'APVF demeure attachée au fait que les communes conservent la clause de compétence générale.
7. Le projet d'une élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct, séparée des conseillers municipaux doit être définitivement abandonné.
8. L'APVF souhaite que soit facilité le déploiement des techniques de vidéoconférence pour permettre aux élus les plus éloignés des centres de participer aux réunions intercommunales.
9. L'APVF demande que soit inscrite dans la loi la possibilité pour tout conseiller communautaire membre d'une commission interne de l'EPCI d'être remplacé en cas d'empêchement, pour une réunion ponctuelle, par un adjoint ou un conseiller compétent de sa commune d'élection.
10. L'APVF propose d'abaisser le seuil démographique au-dessus duquel une commune ou une intercommunalité est en droit de recruter un administrateur territorial, de 40.000 habitants aujourd'hui à 10.000 habitants.
11. L'APVF souhaite que les EPCI à fiscalité propre soient tenus de remettre à disposition des communes adhérentes un rapport annuel sur l'état de transfert des compétences et la manière dont celles-ci sont exercées.