



**Commission des Lois constitutionnelles,
de la législation et de l'administration
générale
de la République**

**Mission d'information sur la commune dans
la nouvelle organisation territoriale**

Paris, 21 mars 2019

**Audition de l'Association des directeurs généraux des Communautés de France
(ADGCF)
(Mardi 26 mars 2019 à 9h30)**

1. Quel bilan dressez-vous de l'évolution des relations entre les communes et les intercommunalités, notamment en ce qui concerne les transferts de compétences, depuis la réforme de la carte intercommunale ? Selon vous, peut-on définir le champ des compétences qui devraient continuer à relever des communes ?

- L'extension progressive du champ de compétences des intercommunalités a contribué à leur montée en puissance au sein du bloc local
- Dans le même temps, on constate que les intercommunalités élargies rencontrent des difficultés à gérer certaines compétences connectées directement aux habitants (enfance, liens aux associations, sport, culture...)
- Pour l'ADGCF, deux modèles sont désormais en tension :
 - ⇒ soit la supracommunalité
 - ⇒ soit le déploiement de communes nouvelles qui ouvre la perspective d'un nouveau compromis entre communes et intercommunalité (possibilité de subdéléguer des compétences aux communes plus « robustes »); dans ce cas de figure, à l'intercommunalité la relation au territoire, aux communes la relation à l'habitant
 - ⇒ **Pour 54 % des DG d'intercommunalité, la création des communes nouvelles va se généraliser et offrir une nouvelle ligne de partage des compétences au sein du bloc local**

2. Les possibilités de mutualisations entre communes et intercommunalités, ou entre communes, sont-elles à vos yeux suffisamment utilisées ?

- La mutualisation des services a été engagée par de nombreuses communautés ; elle constituait une étape nécessaire et a permis à la fois d'optimiser les budgets locaux tout en améliorant l'ingénierie de nombreux territoires. La mutualisation est néanmoins un moyen et non une finalité et doit être pensée comme tel
- Parfois poussée dans certains territoires à son paroxysme (commune nouvelle), la mutualisation reste très inégalement répartie sur le territoire national. Les communes, alors qu'elles sont les précurseurs historiques en la matière, renâclent à transférer des moyens à des

intercommunalités qui en ont parfois cruellement besoin. Certains territoires sont de fait dangereusement sous-administrés

- Il est temps de faire le bilan des processus de mutualisation et surtout d'aller au bout de la démarche de mutualisation : c'est le principe de l'administration locale unique
- Pour l'ADGCF, le dispositif de l'administration locale unique doit être davantage promu et soutenu. Il permet un pilotage intercommunal et une affectation des moyens au plus près des usagers et habitants, tout en respectant les compétences et prérogatives de chaque commune ; c'est un facteur d'équité, de justice et de progrès social et de meilleure performance globale (économique et sociale)

3. Le Gouvernement a évoqué la possibilité de revenir sur les « points irritants » de la loi NOTRe. Quelles seraient selon vous les évolutions nécessaires ?

- **Pour 57 % des DG d'intercommunalité, la clarification des compétences suite à l'Acte III n'est pas satisfaisante.** L'ADGCF prône a minima l'application stricte du principe de transferts de compétences entraînant des transferts de moyens (qui n'est pas toujours appliqué par les communes)
- Le transfert des compétences eau potable et assainissement collectif au 1^{er} janvier 2020 pourrait être remis en cause, les maires apparaissant particulièrement réticents à l'idée de se voir dépossédés de ces prérogatives : quelle cohérence si les intercommunalités disposent de la compétence GEMAPI ou de l'urbanisme sans maîtriser le grand cycle de l'eau et l'assainissement ?
 - ⇒ Pour l'ADGCF, il faut mettre fin au flou permanent entourant le cadre juridique du transfert de la compétence « assainissement », les délais de mise en œuvre et le cadrage de la compétence (compétence eaux pluviales rattachée à l'assainissement ou à la GEMAPI) ; empêcher la création d'une minorité de blocage, en particulier si la communauté exerce la compétence urbanisme
- La « nouvelle compétence » solidarité territoriale des Départements issue de la loi NOTRe interroge car dans de nombreux départements ruraux, le Conseil départemental déploie de l'ingénierie (payante le plus souvent) à l'attention des communes sans nécessairement d'articulation avec les intercommunalités : quelle efficacité ? La loi NOTRe aurait mérité d'être plus précise sur ce point soit
- Concernant les SDCI, il semblerait pertinent que les résultats jusqu'ici assignés aux seuls Préfets de départements autorisent une vision interdépartementale, car les nécessités de baisser le nombre d'intercommunalités à tout prix, ont généré des découpages parfois « incohérents » en périphérie de métropoles et dans le cadre de villes moyennes notamment avec soit des intercommunalités défensives soit des intercommunalités « XXL » voulant peser à côté de métropoles mais sans en avoir les moyens et ambitions

4. Qu'attendez-vous de la future Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) ?

- L'ADGCF attend essentiellement de l'ANCT qu'elle :
 - ⇒ porte une « vision » pour l'aménagement du territoire nationale et qu'elle soit capable de travailler en relation étroite avec les opérateurs et les agences interministérielles
 - ⇒ respecte la biodiversité des territoires, notamment dans le cadre des politiques contractuelles : on ne peut pas imposer aux collectivités des objectifs, le contenu des réponses et leurs modalités de mise en œuvre ; les objectifs doivent être définis

- en commun, les territoires ayant la responsabilité d'imaginer les solutions spécifiques à leur réalité ; l'évaluation est réalisée conjointement
- ⇒ soit doter d'une ingénierie renforcée et qu'elle mène des travaux prospectifs sur les grands enjeux nationaux (transition énergétique, vieillissement de la population...)

5. Les communes, notamment celles de petite taille, disposent-elles à votre avis de moyens en ingénierie suffisants pour mener à bien leurs projets ?

- Les petites communes ne disposent aucunement de l'ingénierie nécessaire au portage de projets voire au bon fonctionnement de leur propre administration
- Pour l'ADGCF, il est précisément du ressort des intercommunalités d'apporter de l'ingénierie aux communes qui en sont dépourvues (portage de projets, déploiement de plateformes de services dédiées, négociation des subventions auprès des partenaires institutionnels, rôle de médiateur avec les services de l'Etat)
- Les processus de mutualisation contribuent à apporter de l'expertise au bloc local et à repenser l'organisation de l'ingénierie du territoire au profit notamment des plus petites communes (**pour 95 % des DG d'intercommunalité, la mutualisation apporte de l'expertise aux communes**) ; désormais, l'administration locale unique doit en être le véhicule institutionnel et juridique

6. Quel bilan dressez-vous de la création des communes nouvelles ? L'accompagnement des communes dans leurs projets de création vous paraît-il suffisant ? Vous paraît-il nécessaire d'assurer au sein des communes nouvelles une meilleure place à la représentation des communes fusionnées ?

- Pour l'ADGCF, il faut encourager la création des communes nouvelles car cela constitue la meilleure solution pour un fonctionnement optimum du bloc local (**pour 79 % des DG d'intercommunalité, la recomposition communale est une priorité**). Pour ce faire, il faut pouvoir lever les freins (règle de majorité à simplifier, unification des bases fiscales)
- L'association déplore cependant que ce mouvement ne concerne que les communes de taille modeste. Or, c'est à partir des villes centres qu'il faut amorcer le regroupement communal (l'élargissement des périmètres a dilué le poids des villes centres et complexifié la gouvernance)
- En France, ce sont les communes dont la taille est comprise entre 10 000 et 100 000 habitants qui ont les plus fortes dépenses (ratio nombre d'habitants / nombre d'agents) : ce sont donc celles qu'il faut également fusionner en priorité si l'on veut opérer des économies d'échelle

7. La loi n° 2015-992 sur la transition énergétique pour la croissance verte du 8 août 2015 a souligné le rôle essentiel dévolu aux collectivités pour la préservation de l'environnement et le renforcement de l'indépendance énergétique. Comment les communes et les intercommunalités peuvent-elles être associées selon vous à la mise en œuvre d'une politique de transition écologique et énergétique (maîtrise de la demande d'énergie, qualité de l'air, etc.) ?

- Les intercommunalités constituent aujourd'hui à la fois les dépositaires de la stratégie environnementale (PCAET et documents de planification) et ce, aux côtés de la Région, mais aussi de l'opérationnalité. L'enjeu est bien sûr de rendre véritablement opérationnel les PCAET (sortir des catalogues d'éco-gestes) dans toutes leurs dimensions (qualité de l'air, adaptation au changement climatique, développement coordonné des réseaux de distribution

d'énergies, production d'EnR, valorisation du potentiel d'énergie de récupération) et de généraliser les contrats d'objectifs (avec sanction potentielle)

- Au-delà, force est de constater que les communautés ne disposent que rarement de la compétence pleine et entière « transition écologique et énergétique », notamment en matière de production d'EnR. Ainsi, les opérateurs privés peuvent déployer des projets parfois « incohérents » à l'échelle intercommunale, sur certaines communes, en faisant miroiter des recettes nouvelles aux maires concernés. La réintroduction en loi de finances 2019 d'une part d'IFER éolienne (20%) pour les communes en substitution partielle des intercommunalités, renforce cet émiettement de prérogatives et cette inefficacité de l'action publique locale. Les intercommunalités devraient être les dépositaires exclusifs des compétences en matière de transition écologique et énergétique tout en permettant aux communes qui le souhaitent de déployer des projets, en cohérence avec la stratégie intercommunale.

- Enfin, il faut admettre une fois pour toute la contradiction entre logique de croissance (population, équipements, emplois...) et logique de préservation de l'environnement : **pour 92 % des DG d'intercommunalité, les stratégies territoriales sont prisonnières de la logique de la croissance**

8. La question de l'accessibilité des services publics se pose avec de plus en plus d'acuité dans certains territoires, notamment dans les zones rurales ou montagneuses. Quelles pourraient être selon vous les pistes pour que les communes et les intercommunalités puissent garantir l'accès aux services publics les plus indispensables ?

- Pour l'ADGCF, l'une des pistes pourrait être de passer d'une logique d'égalité à une logique d'équité en matière d'accès aux services publics ; **pour 87 % des DG d'intercommunalité, il faut rendre les équipements et les services publics accessibles aux usagers là où ils se trouvent même si ce n'est pas leur commune de résidence**

- L'ADGCF considère également qu'un meilleur partage des rôles entre intercommunalités et communes doit permettre de rendre un meilleur service là où sont les vrais besoins. Les MSAP constituent des outils intéressants et adaptés à certains territoires sans être généralisables partout. En milieu périurbain et en milieu rural, avec une offre numérique adaptée (et donc une couverture haut débit décente...) couplée à une présence physique de certains services au plus près des lieux où sont réellement les populations (lieux de travail et lieux de vie), l'offre sera réellement améliorée. Ces guichets physiques portent un nom : les mairies. Elles doivent revenir au cœur des priorités et offrir des services adaptés (et non toujours les mêmes services partout) au contexte en lien étroit avec la communauté et le cas échéant la MSAP elle-même pilotée par la communauté.

9. Comment les communes et les intercommunalités peuvent-elles contribuer au développement d'un meilleur accès au numérique ?

- Pour l'ADGCF, travailler à l'« inclusion numérique » présuppose que l'on encadre plus strictement les relations avec les opérateurs ; dans les territoires peu investis par les opérateurs, les intercommunalités « compensent » d'ores et déjà par différentes technologies : la fibre, le Li-Fi, le wifi

- En parallèle, les intercommunalités déploient des « espaces publics numériques » et des espaces itinérants. Ce type d'initiatives permet de connecter les populations des territoires les plus isolés

- Pour autant, le problème essentiel tient au fait que les intercommunalités ne sont pas compétentes pour imposer une politique aux opérateurs... Donnons, en lien avec la Région, une réelle compétence optionnelle par exemple aux intercommunalités en matière

d'aménagement numérique (téléphonie et Internet) pour pouvoir imposer, dans un cadre juridique cohérent avec la Région et l'Etat, des décisions locales aux opérateurs

- Enfin, des actions locales, dans le domaine de l'open-data ou de la smart city, émergent ici ou là... Mais la façon désordonnée dont les collectivités se sont saisies du RGPD il y a quelques mois, sans en comprendre le sens, illustre ce manque de vision des territoires dans ces problématiques. Il s'agit pourtant de la capacité des territoires à gérer, à vendre et à protéger de la donnée qui est en jeu ; il devrait s'agir d'un plan national confié au bloc local

10. Selon quelles modalités les communes pourraient-elles accompagner la transition démographique (vieillesse de la population et développement des structures et des moyens d'aide et de prise en charge) ? Plus généralement, comment voyez-vous la place future des communes et des intercommunalités dans la mise en œuvre des politiques de cohésion sociale (logement, aide aux plus démunis, mobilité, etc.) ?

- La montée en puissance des CIAS, en soutien ou en lieu et place des CCAS, apparaît comme une opportunité pour les territoires qui ont investi la question du vieillissement de la population. Toutefois, les CIAS éprouvent aujourd'hui des difficultés à faire face à l'augmentation de la charge financière correspondant au développement des interventions à domicile ; l'enjeu est ici d'approfondir les modes de coopération avec les Conseils départementaux notamment (territorialisation)

- Plus largement, l'ADGCF plaide pour l'élaboration de projet territoriaux de développement social incluant toutes les dimensions des politiques de cohésion sans pour autant déresponsabiliser les communes qui doivent demeurer (selon leurs possibilités) les points d'accès privilégiés pour les usagers ; dit autrement, c'est une mission d'animation générale du réseau des acteurs sociaux du territoire (Départements, CAF, ARS, ANAH, associations, entreprises...) que doit désormais exercer l'intercommunalité

- Le dispositif « cœur de villes » qui regroupe la quasi intégralité des Préfectures et bon nombre de Sous-Préfectures situées hors métropoles institutionnelles, met en exergue le rôle fondamental des intercommunalités en matière de reconquête des cœurs de villes et de bourgs. Le sujet de l'habitat est le plus prégnant et constitue la priorité absolue pour redonner envie aux jeunes ménages d'habiter les centralités plutôt que de continuer à consommer du foncier agricole par des lotissements nouveaux dénués d'intérêt écologique, économique et social. A ce titre, et en complément des politiques sociales, les communautés devraient pouvoir disposer de la faculté, avec l'accord du Département et de l'Etat, de créer des agences locales dédiées aux problématiques de l'habitat et de la cohésion sociale. Là encore, il ne s'agit pas pour l'intercommunalité de se substituer à toutes les autres collectivités mais bien au contraire, de déployer une gouvernance unique et ainsi de concentrer l'action et les financements publics sur les axes prioritaires en matière d'aides aux logements, de lutte contre la précarité énergétique, d'insertion économique et sociale, de RHI (résorption de l'habitat insalubre)...

11. Le souci de prévenir une éventuelle incohérence entre la majorité politique au sein des conseils municipaux et celle au sein de l'assemblée délibérante de l'intercommunalité a donné lieu à plusieurs propositions de loi. Quelle est votre analyse à ce sujet ?

- L'extension des périmètres intercommunaux a complexifié la gouvernance des intercommunalités, démultipliant les cas de figure où les majorités ne sont pas les mêmes au sein de la communauté et au sein de la ville centre notamment

- Pour l'ADGCF, l'une des solutions envisageables serait de favoriser l'extension des villes centres via le dispositif des communes nouvelles (modèle d'Annecy) et ce, afin de consolider leur représentation et leur leadership au sein du conseil communautaire

12. Que vous inspire la proposition de loi de Mme Françoise Gatel visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, adoptée par le Sénat le 11 décembre dernier, qui prévoit notamment la possibilité de créer des « communes-communautés », communes nouvelles à l'échelle d'une intercommunalité ?

- Si la création de la « commune-communauté » peut renvoyer de prime abord à l'idée de diversité territoriale, sa conception remet pourtant en cause le principe qui fonde la notion de bloc local : la coopération
- Pour l'ADGCF, les communes nouvelles sont un dispositif complémentaire de l'intercommunalité et non son substitut
- L'ADGCF voit derrière le dispositif validé par le Sénat le risque d'une consolidation des « logiques de club » et ainsi l'opportunité donnée à des territoires bien « dotés » économiquement et/ou socialement de se désolidariser définitivement de leurs voisins. Dit autrement, la commune-communauté ne doit pas servir à nourrir les égoïsmes territoriaux
- Quoi qu'il en soit, ce nouveau dispositif, s'il devait être réellement déployé, devrait être strictement encadré pour éviter une dilution du champ intercommunal. Là encore, les grands perdants seront les territoires les plus fragiles si un tel dispositif était généralisable aisément. En revanche, une phase d'expérimentation sur certains territoires volontaires pourrait être pertinente avec une évaluation à la clé
- Attention, en bref, à ne pas encourager, et légitimer par ce biais, des communes-communautés à finalité principalement défensive, dans la périphérie des métropoles et/ou villes moyennes : oui aux communes nouvelles, mais non aux communes-communautés si elles ont pour objet de soustraire des territoires périphériques des agglomérations à la nécessité de construire des solidarités et des projets en cohérence avec les bassins d'emploi

13. Que pensez-vous des règles actuelles de répartition entre communes des sièges de conseillers communautaires ou métropolitains ? Quels commentaires vous suggère la proposition de loi de M. Jean-Pierre Sueur visant à améliorer la représentativité des conseils communautaires et à mieux associer les conseillers municipaux au fonctionnement de l'intercommunalité, adoptée par le Sénat le 24 janvier dernier ?

- Contrairement au discours ambiant, l'ADGCF considère que ce sont principalement les villes centres qui pâtissent des règles actuelles en matière de répartition des sièges et ce, d'autant plus après les processus d'extension des périmètres
- De fait, l'association estime que la proposition de loi de M. JP Sueur consolidera la tendance à la dilution du poids de la ville centre au sein des intercommunalités et au pilotage des conseils communautaires par les groupes politiques réunissant les « petites communes »

*

* *

Merci d'adresser vos éléments de réponse écrits ou contributions par voie électronique à juridique.sec@assemblee-nationale.fr, blegrain@assemblee-nationale.fr et gbardy@assemblee-nationale.fr