



LES DIRIGEANT.E.S  
DE TERRITOIRES

## MISSION D'INFORMATION SUR L'INTERCOMMUNALITÉ

Rapporteurs : Mme Anne Brugnera et M. Jean-Claude Raux

*Questionnaire transmis dans le prolongement de l'audition du Mardi 13 février 2024*

### 1. Pouvez-vous présenter succinctement l'ADGCF et les actions qu'elle organise ?

• Créée en 1992, l'ADGCF, qui fédère **près d'un millier de membres**, se définit comme un espace d'échanges et d'expertise dédié au fait intercommunal et à l'analyse de l'impact des mutations écologiques, économiques, sociales et sociétales sur le management des politiques territoriales.

• **Ses missions** : promouvoir le « métier » de dirigeant de communauté ou de métropole dans une logique **non corporatiste**, être le porte-parole de tous les territoires de projet et inscrire systématiquement ses travaux dans une dimension prospective. Pour ce faire, elle s'affirme comme :

⇒ **Un réseau professionnel** dont l'objectif est de faciliter les échanges de bonnes pratiques entre ses membres, notamment via la mobilisation de ses 13 délégations régionales.

⇒ **Un laboratoire d'idées qui produit** des travaux sur les mutations territoriales et l'organisation du bloc local (Universités d'été des directeurs généraux des communautés et métropoles, publications régulières de notes techniques et d'études, déploiement d'ateliers spécifiques dédiés à la transformation écologique, à la transition numérique et à la chaîne de production du service public, réalisation d'un court métrage consacré au rôle des intercommunalités en la matière à consulter [ici](#))

• **Notre conviction** : l'intercommunalité est l'échelle qui facilite le mieux le développement de l'initiative locale dans le cadre d'un « contrat » avec ses communes membres.

### 2. Quelles sont les différences de responsabilités, de compétences et de tâches dévolues aux DGS des communautés par rapport à celles des DGS des communes (ou d'autres collectivités territoriales) ?

• Le DGS d'intercommunalité n'hérite pas, à la différence de ses homologues d'autres strates territoriales, d'un « projet de mandat » qu'il doit territorialiser en mobilisant l'administration de la collectivité. L'élaboration du projet de territoire intervient après l'élection de l'exécutif communautaire ou métropolitain ; en ce sens, la spécificité du DGS d'intercommunalité est bien d'être l'animateur de cette démarche stratégique post élection, en veillant à y intégrer l'ensemble des parties-prenantes.

• Plus largement, le DGS d'intercommunalité est un « professionnel » du « dialogue » territorial, dans la mesure où il doit sans cesse composer avec les maires et les DGS des communes (en raison notamment des processus de mutualisation), mais aussi avec les DGS des intercommunalités environnantes, voire avec les DGS du Département et de la Région. Les DGS d'intercommunalité ont donc une réelle habitude de la coopération et de la construction du compromis.

• Avec la disparition progressive de l'ingénierie de l'Etat (DDE, DDAF...) dans les territoires, les DGS d'intercommunalité et leurs services, assument désormais ce rôle d'appui et de proximité auprès des maires (Ingénierie Technique, Juridique et Financière, Urbanisme...).

- Outre ce rôle d'intercesseur technique de son territoire, le DGS d'intercommunalité apparaît historiquement tourné vers les missions de développement, d'aménagement, de planification et de prospective plutôt que vers des missions relevant de la gestion de services à la population (même si les intercommunalités sont appelées aujourd'hui « à béquiller » les communes dans ce domaine).

**3. Comment qualifieriez-vous, d'une manière générale, les relations entre le DGS de la communauté et les DGS (ou secrétaires de mairie) des communes membres ? Quelles sont les principales difficultés que peuvent rencontrer les DGS des communautés dans leurs relations avec les DGS (ou secrétaire de mairie) des communes membres et, le cas échéant, avec les élus municipaux des communes membres ?**

- De manière générale, les relations entre le DGS de la communauté et les DGS ou secrétaires de mairie des communes sont apaisées et même excellentes car elles reposent sur la complémentarité et l'entraide. Le sentiment de « dépossession » qui a pu être observé dans la foulée des lois qui ont étendu les compétences des intercommunalités semble aujourd'hui dépassé au regard notamment du soutien qu'apporte les DGS des communautés aux DGS des communes (soutien technique et financier) et aux secrétaires de mairie (mutualisation et formation).
- Les territoires XXL se sont organisés pour créer des instances territoriales de dialogues (bassins de services...)
- Pour autant, certaines difficultés perdurent :
  - ⇒ Les différences de mise en œuvre du « statut » entre le personnel communal et le personnel intercommunal (régime indemnitaire, congés...), suscitant parfois une forme d'envie vis-à-vis du régime intercommunal ; à cet égard et dans un souci d'« égalité », l'ADGCF a longtemps plaidé pour le déploiement progressif d'une administration locale unique sur les territoires.
  - ⇒ L'intensification d'une logique très consumériste vis-à-vis de l'intercommunalité (explosion de l'usage des fonds de concours).
  - ⇒ Une relation forcément limitée avec les conseillers municipaux qui participent peu au conseil de communauté (c'est notamment le cas pour les communes les moins peuplées) et peu aux travaux des commissions et qui se traduit par une forme de rupture avec une grande partie du personnel politique municipal.
- On note aussi parfois la défiance de plus en plus importante des DGS, voire du maire, de la ville centre lorsque celle-ci a été diluée dans son intercommunalité à la suite des fusions de périmètre (perte du « primat » politique alors que les charges de centralité demeurent).

**4. Quels sont les principaux « irritants » (institutionnels, législatifs, réglementaires, etc.) que rencontre un DGS de communauté au quotidien ? Ces « irritants » sont-ils les mêmes que ceux que rencontre un DGS d'une commune (ou un ou une secrétaire de mairie) ?**

- Le déploiement des conférences de maires s'avère, à l'usage, problématique, dans la mesure où elles neutralisent le conseil de communauté qui n'apparaît plus comme un lieu de débat politique mais davantage comme une chambre d'enregistrement, privant autant de conseillers municipaux de débats autour des actions intercommunales. Surtout, la mise en place de la conférence des maires renvoie l'intercommunalité à une logique syndicale (un maire, une voix) transformant l'intercommunalité de projet en intercommunalité de guichet.
- La mise en œuvre de certaines compétences peut s'avérer difficile au regard de certaines réticences mayorales et du flou pouvant entourer la définition « locale » de l'intérêt communautaire ; le « jusque-boutisme » de certains maires en matière d'eau et d'assainissement apparaît étonnant au regard la plus-value de l'intercommunalité en la matière (mise à niveau des réseaux) et ce, au bénéfice de nos concitoyens. Chiffres à l'appui, l'intercommunalité a démontré sa très grande efficacité sur ces compétences très techniques ; le trop faible prix du service traduit systématiquement un déficit d'investissement et un non-respect des normes en vigueur.

**5. Comment le DGS d'une communauté appréhende-t-il la taille de la communauté ? Dans quelles circonstances ou pour la mise en œuvre de quelles politiques publiques est-elle un atout ou un frein ?**

- Les intercommunalités correspondent globalement aux « territoires vécus » par nos concitoyens et trouvent une cohérence à l'exercice de compétences dépassant la commune, comme les mobilités, l'habitat, le développement économique et tout ce qui relève de la transformation écologique (dont l'aménagement et l'urbanisme).
- D'autres types de compétences, relevant de la relation à l'habitant, comme l'action sociale, les politiques intergénérationnelles ou la santé, procèdent davantage de la commune.
- Quoi qu'il en soit, il n'y a de taille « optimale » ou « pertinente » pour les intercommunalités ; on dénombre d'ailleurs 306 zones d'emploi et 1600 bassins de services en France. L'enjeu procède essentiellement de la dynamique de coopération que peut impulser l'intercommunalité.
- En réalité, ce qui pose un problème aujourd'hui, c'est la taille des communes : on ne peut pas avoir, partout, le même niveau de service.
- La taille de la communauté, XXL ou réduite, n'est pas en soi un critère d'efficacité opérationnelle. Certaines grandes intercommunalités sont peu actives, d'autres, au contraire, fortement interventionnistes et redistributives. Des communautés plus réduites peuvent également déployer de nombreuses politiques publiques. C'est bien le grand nombre de communes de petite taille qui complexifie au quotidien le management du bloc local.
- Une autre difficulté tient à la rigidité au sein même du bloc local qui veut que si un investissement est porté par l'intercommunalité, le fonctionnement ne peut pas être piloté par une ou plusieurs communes. La souplesse dans ce domaine permettrait sans nul doute d'apaiser les relations entre les communes membres et l'intercommunalité sans rentrer dans des débats complexes de transferts de compétences, de charges...

**6. L'intercommunalité à fiscalité propre est stabilisée depuis quelques années (1254 EPCI à FP). Faut-il encourager des regroupements ? Certains élus craignent la constitution de communautés « XXL », notamment du « poids » de l'administration et du pouvoir du DGS. Ont-ils raison et pourquoi ?**

- Ce qu'il faut encourager, c'est d'une part, la coopération et d'autre part, la fusion des communes sur le modèle d'Annecy par exemple (redonner du poids à la ville centre) ; si l'on continue à étendre les périmètres intercommunaux, il faut préalablement fusionner les communes.
- Là où les élus sont présents et investis, il n'y a pas de prise de pouvoir de l'administration ; de même, là où l'administration est compétente, le droit est respecté et il y a moins de clientélisme communal.
- Globalement, le DGS et ses équipes doivent conseiller les élus dans le cadre de la réglementation et des normes, parfois, il peut apparaître comme un « empêcheur de tourner en rond » cependant son rôle est de sécuriser les projets.

**7. La distinction entre communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines vous paraît-elle encore pertinente ? Estimez-vous souhaitable de rassembler ces trois catégories d'EPCI (hors métropoles) pour n'en former qu'une et si oui, sous quelles conditions ? Dans le cas contraire, quels sont les arguments qui plaident en faveur du statu quo sur ce sujet ?**

- Les différences de statut permettent de respecter les différences territoriales et de maturité politique en matière de niveau d'intégration et de coopération.
- L'important, c'est l'exercice du service public à destination des habitants ; on pourrait de fait imaginer une uniformisation des catégories d'intercommunalité, mais uniquement via un alignement par le haut.

- Un statut intercommunal unique, par le bas, c'est prendre le risque d'un affaiblissement du service public local au moment où une large part de nos concitoyens sont en difficulté (pour mémoire : 90 % des communes ont moins de 2000 habitants, 50 % ont moins de 4 agents : l'essentiel des communes en France est donc incapable de délivrer un service public de qualité).
- Le nivellement par le bas, c'est aussi prendre le risque de rouvrir des débats tranchés de longue date et de détricoter ce qui est efficace et donne pleine satisfaction à l'habitant qui se moque de savoir si telle ou telle compétence est exercée par la commune ou l'intercommunalité. Le principe de subsidiarité, la recherche d'efficacité et se préoccuper de l'échelon le plus pertinent pour exécuter une tâche doivent être la seule boussole.

**8. L'ADGCF considère-t-elle que les EPCI à FP devraient être des collectivités territoriales au sens de l'article 72 de la Constitution ? Pour quelles raisons ? Quelles seraient les conséquences dans les relations entre les intercommunalités et les communes membres ?**

- Oui : les intercommunalités lèvent l'impôt et exercent entre 20 et 30 compétences en moyenne, selon leur catégorie ; leurs élus sont désignés au SUD, mais sur circonscription communale ; leur transformation en collectivité territoriale à part entière légitimerait véritablement leur montée en compétence. Si sur le papier les EPCI ne sont pas de collectivités, dans les faits c'est déjà le cas.
- Précisément, au regard des compétences essentielles exercées par les intercommunalités, il est urgent d'interpeler le citoyen : c'est une urgence démocratique, notamment pour tout ce qui relève de la transformation écologique et des actions, voire des renoncements, qu'elle appelle.
- Dans cette configuration, les communes deviendraient des « arrondissements » des intercommunalités (cf. Rapport Balladur de 2009).

**9. L'ADGCF considère-t-elle que l'intercommunalité est et doit rester la représentation des intérêts des différentes communes qui la composent (modèle dit « municipaliste ») ou faut-il favoriser une forme d'« autonomisation » de l'intercommunalité ?**

- Ce n'est pas vraiment le sujet. L'intercommunalité fait seule, elle fait faire, ou elle fait avec. C'est l'échelle de la coopération.
- L'intercommunalité ne représente pas les intérêts des différentes communes : elle est au service des habitants des communes : elle représente les intérêts des « personnes », ceux qui ne votent pas encore pour elle, c'est bien le problème.

**10. Quel regard porte l'ADGCF sur la représentation des maires dans l'intercommunalité d'une manière générale ? Quel bilan dresse l'ADGCF des pactes de gouvernance et de la conférence des maires, créés par la loi « Engagement et proximité » de 2019 ?**

- On l'a dit, la conférence de maires peut déstabiliser la gouvernance des intercommunalités en remettant en cause la légitimité des conseils de communautés. La conférence des maires, c'est le retour à l'esprit « sivolmal », une commune une voix. C'est donc une marginalisation des centralités. La conférence des maires, c'est finalement considérer que toutes les communes ont les mêmes fonctions ; elles ont certes toutes un rôle, mais pas le même rôle.

**11. S'agissant des compétences, l'ADGCF est-elle favorable à ce que la loi fixe un socle minimum de compétences attribuées aux EPCI à FP (le même quel que soit l'EPCI, hors métropoles), les autres étant « à la carte » (sans qu'il y ait obligation de choisir 3 autres compétences sur sept ou neuf comme le prévoient les articles L. 5216-5 et L. 5214-6 du CGCT). D'une manière générale, quelles sont les propositions de l'ADGCF au sujet de l'exercice des compétences ?**

- Possible si le socle minimal est ambitieux (modèle des communautés d'agglomération pour tous). Le risque d'un statut par le bas c'est, *in fine*, que les communes riches fassent sécession ; on « tue », avec un socle minimal, le processus de solidarité territoriale.
- Concernant les compétences l'ADGCF plaide que les intercommunalités, autorités organisatrices de l'habitat et disposant d'un PLUI, soient opératrices de toutes les politiques « habitat », de la planification au versement d'aides individualisées ; l'ADGCF souhaite également que soient fondus les documents de planification existants en un seul, dédié aux transformations écologiques et défini à l'échelle des intercommunalités (PLUI-H-D), adossé à un renforcement du pouvoir réglementaire des présidents d'intercommunalités.
- Il convient de consacrer le transfert obligatoire de la compétence PLUI aux intercommunalités et supprimer la possibilité de minorité de blocage en début de mandat pour enfin pouvoir armer les SCOT.

***12. Quel regard porte l'ADGCF sur les collectivités à statut particulier qui exercent les compétences de certaines collectivités territoriales et celles d'un EPCI, notamment la métropole de Lyon qui exerce les compétences prévues à l'article L. 3641-1 du CGCT en lieu et place des communes, et celles du Département (article L. 3641-2 du CGCT) sur son territoire. Est-ce un modèle à répliquer ?***

- Ce sont les grandes agglomérations qui constituent les principaux producteurs de la richesse de notre pays mais qui concentrent également les principales poches de pauvreté en France. De fait, il paraît cohérent qu'une même institution exerce dans les territoires métropolitains les responsabilités intercommunales et départementales mais uniquement pour les Métropoles de grande taille.
- En revanche, l'instauration des « cantons métropolitains » n'a pas permis la pleine identification de la métropole par les habitants de l'agglomération lyonnaise ; il faut donc une élection sur la circonscription de la métropole dans son ensemble.

***13. L'ADGCF a-t-elle une position sur l'élection des conseillers communautaires et celui du président de l'EPCI à FP, notamment l'organisation du scrutin ?***

- Oui : 70 % de ses adhérents s'expriment en faveur d'une élection au suffrage universel sur circonscription intercommunale. A l'aune de sa montée en puissance sur des compétences cruciales et renvoyant à l'intérêt général, l'intercommunalité doit entrer dans une nouvelle dimension démocratique.
- L'intercommunalité doit bénéficier d'un projet territorial débattu publiquement, d'un vrai contrat politique avec les habitants et soumis à un contrôle citoyen.
- Une option pourrait être le bicamérisme : élection du Président ou de l'exécutif au suffrage universel sur circonscription intercommunale et assemblée héritée du fléchage sur les communes.

***14. Autres propositions de l'ADGCF en matière institutionnelle, de fluidification des relations communes/EPCI, de démocratie locale, etc ?***

- Étendre les villes centres sur leur unité urbaine afin de rééquilibrer le fonctionnement des territoires.
- Inciter à la fusion des communes dont la taille critique n'est pas atteinte.
- Favoriser le modèle de la commune-communauté dans les territoires ruraux.
- Mettre fin au principe de la minorité de blocage pour le déploiement des PLUI (majorité qualifiée ou simple).
- Répliquer le modèle de la métropole de Lyon dans les principales métropoles françaises (Lille, Toulouse, Nantes...).

- Instaurer le conseiller territorial en faisant de l'intercommunalité la circonscription de l'élection.
- Faire de l'intercommunalité l'échelle de la péréquation ; toutes les dotations doivent transiter par l'intercommunalité (DGF territorialisée), leur redistribution intégrant des critères sociaux et écologiques.
- Dans une perspective de solidarité et de meilleure prise en compte de l'évolution des territoires : attributions de compensation à majorité qualifiée, systématisation de la révision des AC en cas de transfert de compétence, critères de péréquation des dotations de l'État en fonction de la richesse des ménages, etc.

\*\*

\*