

# QUOI DE NEUF POUR L'INTERCOMMUNALITÉ ?

Première lecture pédagogique du Projet de Loi de réforme des collectivités territoriales discuté, au Sénat, en première lecture du 19 janvier au 4 février 2010.

Ce texte traite aussi du conseiller territorial, des rapprochements possibles entre Départements, entre Régions et quelques autres sujets annexes. Mais, finalement, l'essentiel est consacré au renforcement de l'intercommunalité.

Au 7 février 2010, le texte « définitif » de cette première lecture n'est pas encore édité par le Sénat.

# QUOI DE NEUF POUR L'INTERCOMMUNALITÉ ?

La réforme a été vivement lancée, comme c'est souvent le cas. Les premières banderilles furent plantées par la Commission Attali, réunie pour « la libération de la croissance française ». Une des mesures les plus médiatiques était la suppression des départements. Vint le temps de la Commission Balladur, comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République. Travail plus dense, l'on ne retint que deux mesures phares, la fusion possible de régions et la création d'un Janus, dieu à deux têtes, l'une regardant le passé, l'autre l'avenir, le conseiller territorial, à la fois conseillers général et régional.

Pourtant, l'un des faits réellement marquants de cette réforme, est le soutien manifeste à l'intercommunalité.

## UNE INTERCOMMUNALITÉ SOUTENUE ET PARACHEVÉE

Ce n'était pas gagné d'avance. La droite parlementaire avait produit quelques rapports « grinçants » sur le fait intercommunal, peu de temps auparavant. Il s'agissait notamment du rapport Dallier, mais surtout celui de la Cour des Comptes, présidée alors par feu Philippe Seguin, en 2005. On trouvait alors une vision comptable de l'intercommunalité, laissant transparaître ce que l'État attendait réellement d'elle, faire des économies. A cette aune, le renforcement de l'intercommunalité avait, tout au contraire, contribué à un renforcement des services publics locaux, à des frais de fonctionnement et d'investissement conséquents.

Ce qui ressort tout d'abord de ce projet de loi, c'est la volonté de couvrir presque tout le territoire métropolitain d'intercommunalité avant le 31 décembre 2011 (*Article 17*). Seul, un petit village résiste : l'Ile de France et, plus précisément, Paris, les Hauts de Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val de Marne où est même envisagée la notion baroque d'intercommunalité territorialement discontinuée... (*Article 16*)

La date du 31/12/2011, initialement plus tardive, a été fixée pour que les éventuelles passions déclenchées par quelques rattachements forcés à des intercommunalités soient éteints pour les prochaines municipales de 2013.

Pour parvenir au parachèvement de la carte intercommunale, demeure le volontariat, mais surtout la (re)mise en place d'un schéma départemental (*Article 16*).

## PLUS DE GRUYÈRE...

C'est le Préfet qui est à la manœuvre. Il peut et doit couvrir son département d'intercommunalité à fiscalité propre. Il peut manier le ciseau et le mariage « forcé ». Il doit juger de la pertinence des périmètres, mais aussi juger de l'exercice des compétences, notion qui laisse plus de flou.

Pas de trous ou de discontinuités territoriales, mais aussi un seuil minimum de 3000 habitants pour un EPCI. Ce seuil pourrait être modulé à la baisse, à l'initiative du préfet, notamment pour tenir compte de « l'effet » montagnes. La pertinence territoriale devra s'appuyer sur les unités urbaines de l'INSEE, les bassins de vie et les SCOT. Il y a fort à parier que les communautés de communes de « résistance » aux grandes villes devraient être fiancées aux préfetures et sous-préfetures. C'est la chasse ouverte aussi aux syndicats de communes et syndicats mixtes, qui feraient doublons avec des EPCI, notamment en ayant le même territoire d'assise.

Pour son schéma, il doit consulter les conseils municipaux et les EPCI concernés, pour avis, pas forcément conformes, dans les trois mois. Il doit aussi consulter pour avis la Commission Départementale de la Coopération intercommunale qui a, elle, le pouvoir de faire d'autres propositions. Il faut toutefois qu'elles soient adoptées à la majorité des deux tiers. La CDCI est par ailleurs redéfinie dans sa composition (*Articles 26 et 27*).

Ce schéma devra être révisé tous les six ans.

## DES EPCI RENFORCÉS

Au-delà de la couverture totale, c'est aussi le début de la chasse aux EPCI trop petits. Ce sont les *Articles 18 à 20* qui prévoit la possibilité donnée aux Préfets de regrouper assez fortement des EPCI. Même si un EPCI pourrait refuser une telle proposition, il devra pour ce faire obtenir une majorité des deux tiers de la CDCI et proposer un autre rattachement.

Quelques exceptions sont prévues pour les massifs, mais, l'esprit de la loi est à l'extension du domaine de l'intercommunalité. Pour ce faire, les modalités de fusion des intercommunalités, plus particulièrement des syndicats, ont été simplifiées.

A la lecture des *Articles 20 à 24*, il ressort le principe de la disparition des syndicats ou leur regroupement notamment à un niveau départemental. Nombre d'EPCI devrait récupérer, de gré ou de force, des compétences exercées par des syndicats infra-territoriaux.

## SUR LA FORME, MAIS ASSEZ PEU SUR LE FOND

A noter toutefois, que l'on peut faire une lecture en creux de ces articles. Les premières ébauches du projet de loi avaient été assez ambitieuses sur le transfert de droit d'un certain nombre de compétences, notamment l'aménagement du territoire voire le foncier, aux EPCI. Le texte de loi reste sibyllin. Certains partisans de l'intercommunalité le regrette et souhaiterait le réintroduire soit à l'Assemblée Nationale, soit sur un autre projet de loi à venir sur le nouveau partage de compétences entre collectivités.

## TROIS COUCHES NOUVELLES AU MILLE-FEUILLES ET UNE DE MOINS...

Ces textes de loi devaient simplifier le mille-feuilles, c'est assez mal parti. Notables victimes, les Pays, par l'*Article 25*, mais, pour le reste, ce projet de loi propose des métropoles, des pôles métropolitains et des communes nouvelles.

Les métropoles (Article 5) sont des territoires continus, d'au moins 450 000 habitants, qui exerceront toutes les compétences déjà exercées par les communautés urbaines, avec en plus quelques compétences auparavant assumées par les départements ou les Régions :

- De droit, les transports scolaires et les routes.
- Par convention avec le Département ou la Région, l'action sociale, les collèges, les lycées, mais aussi le développement économique.

L'Etat pourrait aussi confier un certain nombre de grands équipements ou infrastructures à ces métropoles. A noter que les conseils municipaux des petites communes ne seront pas obligatoirement consultés sur leur intégration involontaire dans la Métropole. De belles récriminations en perspective... Les conventions de transfert entre départements, région et métropole devront être rapidement mises en place et prévoir les transferts des recettes afférentes, tout particulièrement ce qui touche au social...

Le pôle métropolitain, c'est la métropole du pauvre... Une association d'EPCI rassemblant au moins 300 000 habitants, dont un EPCI d'au moins 150 000 habitants. Pas de transferts des départements et régions prévus, mais l'exercice de droit de compétences sur le développement économique, la promotion du territoire, l'université, la recherche et l'innovation, la culture, les SCOT.

La commune nouvelle. C'est le retour, suivant de nouvelles modalités, de la fusion de communes des années 1970. Sur la base du volontariat, mais aussi à l'initiative de communes voisines, de l'EPCI voire du Préfet. Ces communes nouvelles exerceraient de droit les compétences des « anciennes » communes. Peu d'écho pour l'instant, mais il est manifeste que l'EPCI a vocation à, à minima pousser les communes à se regrouper, voire, à maxima, à se substituer à elles pour l'exercice de l'essentiel des compétences. Du grabuge en perspective dans les campagnes...

## LE TRAVAIL EPCI – COMMUNES SÉCURISÉ

Depuis quelques années, à travers le prisme européen, notamment autour du travail sur la directive services, la coopération technique entre services des EPCI et services des communes était dans un certain flou juridique, qui créait même une certaine insécurité.

Les Articles 31 à 34 lèvent un certain nombre d'ambigüités. C'est quelque peu technique, mais les coopérations entre techniciens, les mises à disposition tant d'homme que de machines, deviennent la règle, quand bien même les compétences ne le prévoient pas explicitement. Cette sécurisation de la mutualisation ouvre même potentiellement la porte à la suite, à savoir l'employeur unique au niveau de l'EPCI.

De même sont traités les cas parfois épineux de partage de police, notamment en matière d'assainissement et de police de l'eau.

## ET LA DÉMOCRATIE ?

La (seule) nouveauté est l'élection des représentants des EPCI lors des élections municipales. C'est la « méthode Paris-Lyon-Marseille ». A la condition qu'il y ait scrutin de liste, ce qui sera le cas dans toutes communes de plus de 500 habitants, contre 3 500 auparavant, les premiers de la liste seront maires, adjoints et conseillers communautaires. Les autres ne seront que conseillers municipaux. C'est le principe du cumul et honneur aux premiers, malheur aux derniers. Toutefois, la représentation des opposants des listes est prévue à la proportionnelle.

C'était d'ailleurs prévu dès 1995 dans la loi Pasqua, mais toujours repoussé aux municipales suivantes. C'est un peu le service minimum de la légitimation démocratique des établissements publics de coopération intercommunale.

La seule base de répartition des sièges de conseillers entre communes est la démographie, à peine pondérée par la représentation territoriale.

Quelques principes de fonctionnement de la désignation des conseillers :

- Au moins un représentant de chaque commune et s'il n'y en a qu'un la désignation d'un suppléant.
- Une commune ne peut à elle seule avoir la moitié des conseillers communautaires.
- Pas plus de 15 vice-présidents ou maximum 20% de l'effectif.
- L'exécutif de l'EPCI devra favoriser la parité, mais n'y sera pas contraint. Alors que le conseil communautaire devrait mathématiquement être beaucoup plus féminisé, par la généralisation du scrutin de liste.

Quant au nombre de conseillers communautaires, il est plus encadré par la loi :

Soit les deux tiers des municipalités, représentant 50% de la population, soit 50% des municipalités représentant les deux tiers de la population s'entendent, et ils fixent, dans les communautés de communes et d'agglomérations, presque librement le nombre de conseillers.

Soit ils ne s'entendent pas et obligatoirement dans les métropoles et les communautés d'agglomération, la loi prévoit le nombre maximum de conseillers communautaires, avec une augmentation de 10% possible.

# EN CONCLUSION

Rien n'est encore figé, tout peut changer ou presque, mais demeurent quelques constats :

- Un texte favorable l'intercommunalité, même s'il est nettement plus timoré qu'annoncé un temps.
- C'est d'abord l'intercommunalité des (grandes) villes. Pour le rural, il faudra résister et/ou s'organiser.
- On passe du volontariat et de l'envie qui avaient marqués les années 1990, à la contrainte et à la fêrule préfectorale. Après la carotte de la DGF bonifiée, voici venu le temps du bâton du schéma départemental.
- Les EPCI deviennent légitimes par l'onction du suffrage universel, mais cela reste très (trop ?) timide.
- De nombreux amendements et donc parfois quelques changements sont à prévoir lors du débat à l'Assemblée Nationale.
- Pour le reste, faites-vous votre opinion !

