

Décentralisons *autrement*

Plateforme pour une citoyenneté active dans les territoires

NB : La réalisation et la diffusion de ce document s'inscrivent dans une démarche d'éducation populaire et visent à mieux faire connaître auprès des citoyens les enjeux de la décentralisation. La diffusion de ce document est donc vivement encouragée, nous vous demandons simplement de faire référence à son auteur (Georges Gontcharoff et à La plateforme Décentralisons autrement).

NOTE N° 141.

Analyse du projet de loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République.

3^{ème} partie : le renforcement des intercommunalités

► Cadrage

Le 18 juin dernier le Conseil des ministres a adopté deux projets de loi immédiatement transmis au Sénat :

- un projet de loi intitulé « *Nouvelle organisation territoriale de la République* » que nous analysons en trois parties :
 - la note N° 139 concerne la suppression de la clause de compétence générale des départements et des régions ;
 - la note N° 140 concerne les compétences de la région ;
 - la note N°141, ici présente, concerne les mesures s'appliquant à l'intercommunalité.

- un projet de loi intitulé : « *Délimitation des régions...* » dont le contenu a été analysé dans la Note N° 138.

Le Sénat s'en est immédiatement saisi, en procédure d'urgence, et par le biais d'une commission spéciale. Il a commencé par des mesures de retardement. Il a d'abord refusé d'examiner le texte, en justifiant ce refus par la faiblesse de l'étude d'impact et en particulier par l'extrême insuffisance du chiffrage des économies escomptées. Le Conseil d'État, consulté, a estimé que l'étude d'impact était suffisante pour que le Sénat puisse discuter. Le débat sénatorial a commencé, le 2 juillet, par la discussion et l'adoption d'une « motion référendaire », c'est-à-dire demandant au gouvernement l'organisation d'un référendum sur une question aussi grave. 177 voix pour la motion référendaire et 152 voix contre). Une note ultérieure rendra compte de ce débat particulièrement intéressant. Puis le Sénat a discuté le texte et l'a adopté le 4 juillet (184 voix pour et 129 contre), **mais en supprimant plus de la moitié des articles et en particulier les deux premiers qui procédaient au redécoupage des régions.**

La balle est donc dans le camp de l'Assemblée Nationale qui en est au stade de l'examen par la commission des lois. La lecture en séance plénière devrait intervenir le 21 juillet prochain.

L'autre loi, celle que nous examinons ici devrait être discutée à l'automne prochain.

❖ **Une nouvelle « rationalisation » de la carte intercommunale** (article 14) :

Le projet de loi propose **une accentuation** de la « rationalisation » de l'intercommunalité, par rapport à ce qui s'est fait en 2011, en application de la loi du 16 décembre 2010.

À la date butoir du 31 décembre 2011, soixante départements avaient adopté un nouveau schéma départemental de la coopération intercommunale, retaillant les communautés au-dessus d'un seuil de 5 000 habitants (sauf dérogations dans les zones de montagne, de faible densité, et dans les îles), intégrant de gré ou de force les communes isolées (achèvement de la carte intercommunale), supprimant un grand nombre de syndicats, agrandissant et multipliant les communautés d'agglomération au détriment des communautés de communes.

Avant cette première réforme, il y avait 2 400 communautés de communes et 169 communautés d'agglomération. Au 1^{er} janvier 2014, il n'y avait plus que 1 903 communautés de communes, soit une baisse de 497 communautés de communes. Certaines ont été fusionnées entre elles, formant une nouvelle communauté de communes de plus grande taille, ou une nouvelle communauté d'agglomération si les EPCI fusionnés atteignaient les conditions requises (taille de la commune centre et population totale) pour se mettre en agglomération. D'autres ont rejoint des communautés d'agglomération qu'elles ont agrandies. Par conséquent le nombre de communautés d'agglomération a évidemment augmenté et les communes isolées sont en cours de disparition. Par le même mouvement le nombre moyen d'habitants par communauté est passé de 23 000 à 29 000. 29 % des EPCI à fiscalité propre regroupent aujourd'hui plus de 20 000 habitants (ce qui signifie, nous allons le voir, que 71 % des communautés actuelles vont être frappées par la nouvelle restructuration). Par suite des dérogations, 13 % de communautés ont encore moins de 5 000 habitants.

La réforme induite par la loi du 16 décembre 2010 a aussi diminué sensiblement le nombre de syndicats. La diminution concerne essentiellement les Syndicats à Vocation Unique (SIVU) qui étaient plus de 10 000 avant la réforme et qui ne sont plus que 8 979. Il existe par contre 1 233 Syndicats à Vocation Multiples (SIVOM), 2 227 syndicats mixtes fermés et 960 syndicats mixtes ouverts qui ont été relativement peu frappés par la première vague de la réforme. **Les socialistes estiment que cette réduction est très insuffisante et qu'il faut maintenant aller plus loin.** Les disparités entre les départements sont d'ailleurs considérables avec une moyenne de 134 syndicats par départements, mais 14 départements en ont moins de 50 et 16 départements en comptent plus de 200. Il faudrait aussi détailler les grandes différences d'un département à l'autre concernant la nature des syndicats. Avant même la réforme de 2010, la pratique avait évolué dans certains départements. Il est intéressant de savoir que les départements qui ont le moins de syndicats sont ceux dans lesquels l'intercommunalité de projet a été la plus développée et où, par conséquent les compétences de syndicats ont été les plus intégrées à celles des EPCI.

En 2011, les préfets se sont attaqués au plus facile, aux syndicats qui n'avaient plus d'existence que sur le papier et qui souvent n'avaient plus d'activités depuis plusieurs années, ou aux syndicats dont l'objet était nettement dépassé (l'électrification des campagnes, par exemple). La réduction du nombre de syndicats ayant une existence réelle sur des objets encore actuels est encore à faire. L'augmentation des compétences obligatoires des EPCI, l'élargissement des matières faisant l'objet d'une définition de « l'intérêt communautaire », devraient mécaniquement conduire à la réduction du nombre de syndicats.

Il y aurait aussi beaucoup à dire sur l'amélioration possible du fonctionnement des syndicats qui demeureraient au delà des deux réformes successives.

Lors de la discussion de la loi du 16 décembre 2010, les socialistes avaient vivement désapprouvé, **non pas le principe** de la restructuration de l'intercommunalité, **mais la méthode** expéditive et autoritaire employée, au travers de pouvoirs « exorbitants » donnés aux préfets. Dès la conquête de la majorité sénatoriale, avant même les élections présidentielles, les socialistes ont fait savoir qu'ils reviendraient sur tout cela, qu'ils redonneraient le pouvoir aux élus en remettant le préfet à sa place de « greffier des collectivités territoriales » et surtout qu'ils redonneraient du temps pour la négociation. Une fois François Hollande au pouvoir, la décision a été prise de permettre une reprise de la négociation des périmètres intercommunaux aussi bien dans les départements n'ayant pas encore de schéma que dans ceux qui pourraient revoir le schéma qu'ils avaient adopté à la hâte et sous pression. Une nouvelle date butoir, le 1er juin 2014, était avancée.

Le projet de loi que nous allons maintenant analyser remet tout cela en question et inaugure **une nouvelle phase de restructuration de l'intercommunalité**, encore plus drastique.

► Ce que dit le projet de loi :

Il modifie plusieurs passages du code général des collectivités territoriales concernant la définition des EPCI.

1°) Le nouveau schéma départemental de coopération intercommunale « *prend en compte la constitution d'EPCI à fiscalité propre regroupant au moins 5 000 habitants (est transformé en « regroupant au moins 20 000 habitants ».* Toutefois ce seuil de population n'est pas applicable aux EPCI dont le territoire comprend des zones de montagne (délimitées conformément à la loi montagne de 1985). Par ailleurs, ce seuil peut être abaissé par le représentant de l'État dans le département pour tenir compte des caractéristiques géographiques particulières de certains espaces ».

2°) Un autre paragraphe du même article dit actuellement : « *Le nouveau schéma départemental de coopération intercommunale prend en compte la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes au regard en particulier de l'objectif de suppression des doubles emplois entre les EPCI ou entre ceux-ci et les syndicats mixtes* ». Le projet de loi propose une nouvelle rédaction de cet article : « *prend en compte la réduction du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, en particulier dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des déchets, du gaz, de l'électricité et des transports, au regard de l'objectif de suppression de doubles emplois entre le EPCI à fiscalité propre ou entre ceux-ci et les syndicats mixtes* ».

3°) Un autre paragraphe du même article est très simplifié par le projet de loi et dit simplement : « *Le schéma ainsi élaboré est révisé selon la même procédure tous les six ans* ».

4°) Le projet de loi propose de supprimer la disposition actuelle qui créait une dérogation pour les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val de Marne. Ces départements rentreront désormais dans le droit commun, mais avec un calendrier différent.

5°) Le projet de loi ajoute : « *Le schéma départemental de coopération intercommunale est obligatoirement arrêté avant le 31 décembre 2015 dans tous les départements, à l'exception de ceux de l'Ile-de-France* ». (Il faut, bien entendu, tenir compte du calendrier d'application de la loi du 27 février 2014 (MAPAM) et de la mise en place de la métropole de Paris).

L'étude d'impact précise les objectifs poursuivis par cet article. Nous estimons qu'il s'agit d'**un texte tout à fait capital** pour comprendre la logique d'ensemble de la réforme, telle qu'elle nous est présentée maintenant.

« Il faut aller plus loin que le premier mouvement de rationalisation de la carte intercommunale. Cette révision doit permettre de consolider et de mieux définir les périmètres sur la base des bassins de vie. En effet, en France métropolitaine, ces espaces comptent une moyenne de 38000 habitants, hors Ile-de-France. La taille moyenne des bassins de vie s'échelonne de 20 100 habitants pour le Limousin à 70 800 habitants pour le Nord-Pas-de-Calais.

Le passage de 5 000 à 20 000 habitants permettra de mieux faire concorder les périmètres des futurs EPCI à fiscalité propre avec les bassins de vie existants. Ceux-ci ne seront pas pour autant le critère exclusif de la définition du périmètre des futures structures intercommunales.

L'objectif de constituer de EPCI de plus de 20 000 habitants doit être mis également en perspective avec la réforme visant à réduire le nombre de régions.

Ces régions qui regrouperont entre 3 et 13 millions d'habitants selon les territoires ont vocation à exercer un plus grand nombre de compétences, notamment celles des départements (routes, collèges...). Par ailleurs, des compétences des départements auront également vocation, à terme, à être transférées aux groupements intercommunaux.

L'exercice de ces compétences supplémentaires nécessitent donc de regrouper davantage de communes au sein de ces groupements intercommunaux afin d'atteindre la taille critique nécessaire à la gestion de compétences renforcées...

Aussi la constitution d'EPCI de plus grande taille (plus de 20 000 habitants) s'inscrit-elle dans la perspective de créer deux grands niveaux d'intervention locale : le niveau intercommunal, traduisant la volonté des communes et le niveau régional.

Commentaire :

1°) Comme elle sert de base au découpage des futures intercommunalités, la notion de **bassin de vie** mérite d'être précisée. C'est une notion statistique issue des travaux de l'INSEE : « *le périmètre du plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants* ».

L'INSEE détermine d'abord les communes ou les unités urbaines disposant d'au moins 16 des 31 équipements dits « intermédiaires », puis les zones d'influence polarisées par ces équipements situées « à proximité », la proximité étant mesurée en « temps de trajet par la route en heure creuse ». Cette méthode est surtout intéressante dans les espaces à faible densité de population et plus généralement dans les espaces ruraux.. **Ainsi la France a été découpée en « bassins de vie », outils proposés pour faciliter la compréhension de la structuration du territoire de notre pays.** On n'est pas très loin des « espaces polarisés » de l'école de géographie française du début du XX^{ème} siècle avec ses petites villes et ses gros bourgs polarisant des espaces ruraux périphériques plus ou moins étendus. Sur cette base l'INSEE cartographie **1 745 bassins de vie**, auxquels il faut ajouter 171 « grandes agglomérations », soit un total de 1 916 unités découpant la France métropolitaine. L'objectif est-il, après le deuxième redécoupage d'atteindre environ 1 745 communautés de communes, au lieu des 1903 actuelles, et 171 communautés d'agglomération, communautés urbaines actuelles et métropoles futures ? On ne peut certainement pas s'en tenir à un calcul purement mécanique. **Les « affinités politiques locales » moduleront cette approche technocratique.**

Il est intéressant de consulter la liste des équipements retenus par l'agrégat statistique, car elle reflète la conception de la vie quotidienne des populations, notamment en milieu rural.

L'INSEE distingue : *« les équipements dits concurrentiels : hypermarchés et supermarchés, vétérinaire, banque, magasin de vêtements, magasin de chaussures, magasin d'électroménager, magasin de meubles, droguerie, grande surface non alimentaire, marché de détail ; les équipements dit non concurrentiels : gendarmerie, perception, notaire, ANPE, maison de retraite, bureau de poste, crèche ou halte-garderie, installation sportive couverte, piscine couverte, école de musique, cinéma ; les équipements de santé : médecin, infirmier, pharmacie, masseur-kinésithérapeute, dentiste, ambulance, maternité, urgences, hôpital de court séjour, hôpital de moyen et long séjour ; équipements d'éducation : collège, lycée général et/ou technologique, lycée professionnel.*

2°) La perspective d'un redécoupage des communautés de communes, en unités de plus de 20 000 habitants, se callant autant que possible sur le découpage des « bassins de vie » pose le problème des « **pôles d'équilibre territoriaux et ruraux** » créés par la loi du 27 janvier 2014 (MAPAM) et qui constituent des sortes de fédérations de communautés de communes, **à une échelle souvent voisine de celle de futurs EPCI à 20 000 habitants.** On a l'impression que les communautés de communes agrandies à cette taille rendent les pôles inutiles dans la grande majorité des cas, et on pourrait donc les considérer comme des morts-nés.

Mais, les « pôles » étaient eux-mêmes destinés à remplacer les « **pays** » abandonnés par la loi du 16 décembre 2010 et certains pays, principalement ceux qui étaient déjà structurés en syndicats mixtes, ont entamé le processus de transformation. Cela signifie-t-il que les nouvelles communautés de communes, de dimension démographique parfois quadruplée, auront, dans un certain nombre de cas, la dimension d'un ancien pays ? Ou, plus exactement que le périmètre de certains anciens pays correspondra avec celui de certaines nouvelles communautés de communes ? (On pourra dire « communauté de communes du pays de... »).

Mais cela n'est pas vrai partout. L'INSEE de Bretagne (Loiez Laurent) a autrefois utilisé ses ordinateurs pour y intégrer quelque 77 items et en sortir la carte des 400 et quelque « pays » autour du thème de la « polarisation » et de l'échange interactif gagnant/gagnant entre l'espace rural et l'espace urbain. Un collectif d'historiens et de géographes a travaillé, en 1994, sur le maillage du territoire depuis les périmètres occupés par les tribus gauloises, en passant par les comtés du Haut Moyen Âge et a fait renaître aussi un peu plus de 400 « pays » dont les appellations remontent parfois très loin dans l'histoire : le Vermandois, le Cézallier ou le Bugey ! Ils ont aussi identifié les anciens « terroirs », issus de l'orographie, de la géologie, de la topographie et donc de la pédologie, des paysages et des trains traditionnels de culture : L'Auxois, le Pays de Bray ou le Luberon ! L'Université de Brest a fait des recherches sur le thème « Pays, Paysans, Paysages » qui arrivent aussi à un découpage de l'espace national en environ 400 unités. Bien entendu, le découpage des nouvelles communautés de communes ne peut pas suivre à la lettre de telles indications. Mais, il ne peut pas, non plus, ne pas du tout en tenir compte.

400 pays en face de 1 745 bassins de vie, cela signifie qu'il n'y a pas forcément coïncidence entre les deux maillages, et aussi que certains pays sont nécessairement composés de plusieurs bassins de vie. Par exemple le pays du Périgord Vert est structuré par trois bassins de vie, appelés aussi « pays » : le Pays de Nontron, le Pays de Brantôme et le Pays de Thiviers. Les périmètres des SCOT constituent également un autre maillage, plus politique, car décidé par un compromis entre les acteurs locaux et le préfet. Il y a parfois similitude, mais aussi souvent incohérence avec le maillage des pays. On ne peut donc pas généraliser l'équation : communauté de communes à 20 000 habitants = bassin de vie = pays = périmètre de SCOT. Les choses sont plus complexes. Et après tout il serait dommageable que la loi les normes de façon rigide.

Il sera certainement nécessaire d'approfondir la réflexion sur cette nouvelle mutation. L'important est que l'esprit des pays, c'est-à-dire l'élaboration et la gestion démocratiques d'un projet de territoire, la mobilisation des acteurs, élus et non élus, autour de ce projet, la gouvernance participative et l'expression d'un sentiment d'appartenance puissent être pérennisées, du pays au pôle ou du pôle à la communauté de communes.

Les analyses que nous avons longuement développées dans le « Livre Blanc » seraient donc partiellement dépassées. Il n'y aurait plus partout deux niveaux d'intercommunalité, une intercommunalité de base et une intercommunalité de second degré que nous avons appelée « l'interterritorialité », mais un seul niveau : celui de communautés de communes très importantes, capables de gérer plus de compétences, et en particulier celles du département qui s'en iraient « vers le bas ».

3°) Le projet de loi que nous étudions dépouille **le département vers le haut** (voir la Note N° 140). L'étude d'impact annonce un second temps : **le dépouillement du département vers le bas**, quand les communautés auront été restructurées et auront atteint une taille critique leur permettant d'accueillir d'autres compétences du département, c'est-à-dire après les élections départementales et régionales de décembre 2015, en 2016.

De quelles compétences peut-il s'agir ? Quand on retire les compétences que le présent projet de loi ôte au département pour les confier à la région, il reste l'énorme

morceau « **des solidarités sociales et territoriales** » et avant tout l'aide sociale que l'acte I de la décentralisation a presque totalement décentralisée et départementalisée. L'aide sociale pourrait enfin se rapprocher encore plus du terrain, comme certains le prônent depuis 1982. On sait que dans une grande majorité des départements, les Conseils généraux ont déjà mis depuis longtemps sur pied des antennes déconcentrées pour gérer l'aide sociale. Ce réseau est souvent issu de la transformation des anciennes « circonscriptions d'action sanitaires et sociales » d'avant la décentralisation. En 1988, le Revenu Minimum d'Insertion devait aussi être géré par des unités infra-départementales appelées « Commission Locales d'Insertion (CLI) ». Confier l'aide sociale aux communautés agrandies serait entrer dans la même logique en passant de la déconcentration à la décentralisation, dans des territoires de dimensions souvent voisines.

Cependant dans les milieux de l'action sociale, comme à l'Assemblée des Départements de France (ADF), on réfléchit à un autre cas de figure. Depuis longtemps certains présidents de Conseils généraux (Michel Dinet en tête) affirment que la gestion des trois grandes prestations du social (Revenu de Solidarité Active (RSA) handicapés, dépendance des personnes âgées) constitue une charge budgétivore, de simple exécution départementale d'une politique étatique. C'est un travail de fonctionnaire et non d'élu, dans la mesure où il n'offre qu'une très faible marge de manœuvre aux initiatives locales, emblématiques d'une politique choisie. Le département pourrait aisément s'en débarrasser et en redonner la responsabilité à l'État, via une gestion matérielle par les Caisses d'Allocations Familiales comme c'est déjà le cas. Pour le RSA, par exemple, on pourrait associer une recentralisation de la prestation vers l'État, et une décentralisation de la politique d'insertion, sous la responsabilité des nouvelles communautés. Le RMI dans sa première formule avait déjà connu cette dissociation : l'allocation à l'État et l'insertion au département. La loi Borloo, créant le RSA, avait remis la responsabilité des deux volets au département. Ne faut-il pas donner aux élus ce qui relève du politique et non de l'administratif délégué par l'État ? Mais la dissociation entraîne aussi des inconvénients si les deux autorités ne se coordonnent pas pour rendre les deux interventions cohérentes.

Le département exprime sa politique de solidarité territoriale au travers deux mécanismes : une compétence d'attribution d'aménagement rural, pour le drainage, l'irrigation, le remembrement, le tourisme « vert » dans l'espace rural (petite hôtellerie de campagne, gîtes ruraux, etc..) ; une compétence facultative et volontaire, permise par la clause de compétence générale, de co-financements de projets communaux. C'est ce deuxième aspect qui permet traditionnellement aux conseillers généraux de transformer les maires des petites communes en clientèle, mendiant les subventions. Tout ce système très ancien qui a fabriqué « les petits notables de sous-préfecture » dont se moquait le général de Gaulle est-il appelé à disparaître ? Les compétences de solidarité territoriales peuvent-elles être confiées aux nouvelles communautés ?

❖ **La procédure d'un nouveau redécoupage des intercommunalités (article 15) :**

On a vu que le nouveau schéma départemental de la coopération intercommunale devait être adopté avant le **31 décembre 2015**.

La procédure est très voisine de celle qui a été utilisée pour la restructuration de 2011. Le préfet publie un projet qui comporte la définition des nouveaux périmètres des EPCI,

avec, pour chacun d'entre eux, la liste des communes membres, le statut de ces EPCI, et la localisation de son siège...

La Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI) discute et peut modifier les projets à la majorité qualifiée (des deux tiers), dans un délai de trois mois. Faute de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable. Les modifications adoptées dans cette condition de majorité s'imposent au préfet qui les intègre à son projet de schéma qu'il doit donc modifier...

Le projet est alors notifié à toutes les communes et les conseils municipaux disposent aussi de trois mois pour se prononcer. Faute de délibération dans ce délai, l'avis est réputé favorable. L'accord des communes doit être exprimé par la moitié au moins des conseils municipaux concernés, représentant la moitié au moins de la population, y compris le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse, si cette dernière représente au moins un tiers de la population totale.

Par rapport à la loi du 16 décembre 2010, le projet de loi ajoute seulement une ultime tentative de conciliation. Faute d'accord des communes, la CDCI se réunit à nouveau, « *entend tout maire d'une commune et tout président d'EPCI dont l'audition est de nature à éclairer la délibération ou qui en fait la demande* ». L'exposé des motifs présente cette disposition comme un renforcement important des pouvoirs de la CDCI qui auparavant ne pouvait entendre les représentants des communes qui en faisaient la demande. Maintenant, la CDCI peut prendre l'initiative des auditions. La CDCI peut faire alors de nouvelles propositions, à la majorité qualifiée des deux tiers. Ces dispositions s'imposent au préfet mais elles doivent être déterminées dans un délai d'un mois, faute de quoi l'avis de la CDCI est réputé favorable.

Commentaire :

Il est important de bien identifier le fait que la seule possibilité pour les élus d'imposer leurs choix face à ceux du préfet est de rassembler deux tiers des voix au sein de la CDCI. Aucun groupe politique n'atteignant seul ce chiffre, la majorité qualifiée ne peut provenir que d'une coalition. L'examen de ce qui s'est passé en 2011 lors de la première restructuration montre que la majorité qualifiée a été rarement atteinte, compte tenu des clivages et des réalités politiques locales. Dans la majorité des cas, c'est donc le préfet qui a imposé son point de vue, faute pour les élus de faire passer un contre-projet soutenu par une majorité suffisante.

Si l'accord ultime de la CDCI n'est pas obtenu, le projet de loi reprend une disposition que les socialistes ont beaucoup combattue lors de la discussion de la loi Sarkozy. « *Sous réserve de l'achèvement des procédures de consultation, le ou les représentants de l'État dans le ou les départements concernés (« les » dans les cas où les EPCI sont interdépartementaux, ce qui est toujours autorisé par la loi) peuvent, par décision motivée, créer l'EPCI à fiscalité propre* ». C'est-à-dire que l'on peut considérer que **le préfet a le dernier mot**, faute d'avoir en face de lui des élus opposés à son projet en nombre suffisant.

Avant le **30 avril 2016**, le préfet prend les arrêtés nécessaires à l'application du schéma. L'arrêté final qui est notifié aux communes peut donc entraîner la sortie d'une commune d'un EPCI dont elle était membre et impliquer son entrée dans un autre EPCI. Mais la question la plus délicate est celle des compétences. Les délégations de

compétences facultatives, les définitions de l'intérêt communautaire sont souvent très différentes d'un EPCI à l'autre. Les communes peuvent donc être forcées d'abandonner plus de compétences à leur EPCI en changeant d'établissement. Le projet de loi prévoit que les communes disposent d'un délai de six mois pour se mettre en conformité avec la nouvelle répartition des compétences. Là aussi le projet de loi reprend une disposition de la loi antérieure que les socialistes avaient combattue. Les communes peuvent être obligées à abandonner plus de compétences qu'elles ne le voudraient, en entrant dans un EPCI qui dispose de plus de compétences que celui qu'elles sont forcées d'abandonner.. Si au bout de six mois, les communes ne sont pas mises en conformité, l'EPCI exerce tout de même la totalité des compétences.

L'étude d'impact montre d'ailleurs que le nombre de compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre s'est déjà considérablement accru au cours des années passées. L'intégration intercommunale progresse rapidement et nous verrons ci-dessous que le projet de loi en prend acte, en augmentant le nombre de compétences obligatoires et le nombre de compétences optionnelles des communautés. La diminution du nombre de syndicats va aussi dans ce sens.

L'autre question très délicate est celle de la composition de l'organe délibérant de l'EPCI. Dans les grandes lignes, le projet de loi ne modifie pas les dispositions antérieures. Les communes peuvent se mettre d'accord avant la publication de l'arrêté préfectoral et signer entre elles ce que l'on appelle parfois « un pacte », déterminant le nombre et la répartition des sièges dans le conseil communautaire. On sait que la loi stipule trois obligations : ne pas trop s'éloigner de la répartition démographique ; ne donner à aucune commune, si peuplée soit-elle, plus de moitié des sièges ; donner à toute commune, si peu peuplée soit-elle, au moins un siège. Le code précise que faute d'accord préalable entre les communes, le préfet appliquera automatiquement les règles que la loi a établies. Le nombre de sièges de l'organe délibérant de l'EPCI est fixé dans un tableau, de 16 pour les EPCI de moins de 3 500 habitants à 130 pour les EPCI de plus d'un million d'habitants. C'est la répartition démographique qui l'emporte sur les arrangements locaux qui permettent, en particulier, à certaines grosses communes de minorer leur représentation pour faciliter l'adhésion des petites communes et qui correspondent à de subtils dosages à propos des minorités de blocage. Le projet de loi donne une dernière chance aux communes afin qu'elles s'entendent et ne se voient pas imposer l'application stricte de la loi par le préfet. « *Les conseils municipaux des communes intéressées disposent, à compter de la publication de l'arrêté d'un délai de trois mois pour délibérer sur la composition de l'organe délibérant...À défaut de délibération des conseils municipaux dans un délai de trois mois, la composition de l'organe délibérant est arrêté par le préfet selon les dispositions de la loi* ». Les conseillers communautaires sont désignés selon le système de fléchage institué par la loi du 17 mai 2013.

Le même article développe une procédure particulière pour la création des métropoles. Nous ne la détaillons pas ici.

On reste donc, nous l'avons dit, très proche de la procédure de 2010. L'exposé des motifs le reconnaît d'ailleurs. « ***L'article permet au préfet selon une procédure dérogatoire au droit commun de créer, modifier le périmètre ou fusionner tout EPCI à fiscalité propre. Le préfet pourra également proposer une création, modification ou fusion***

non prévue dans la loi, après avis de la CDCI ». Ce sont précisément les dispositions « attentatoires à la liberté locale » que les socialistes avaient tant combattues en 2010.

❖ **La dissolution des syndicats de communes et des syndicats mixtes (article 16) :**

Dès la publication du nouveau schéma départemental de la coopération intercommunale, c'est-à-dire au plus tard le 31 décembre 2015, le préfet propose la dissolution de syndicats de communes et de syndicats mixtes. Il a jusqu'au 30 avril 2016 pour ce faire. Au delà, il peut proposer la dissolution d'autres syndicats pour appliquer des orientations déjà prévues dans le code : accroître la solidarité financière entre les territoires ; supprimer les doubles emplois entre les EPCI et entre les EPCI et les syndicats ; transférer des compétences exercées par des syndicats à des EPCI ; rationaliser les structures compétences an matière d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement et de respect des principes du développement durable. Ces principes sont suffisamment vagues et larges pour permettre aux préfets de proposer la suppression d'un grand nombre de syndicats.

Sans ce cas, la CDCI est saisie pour avis. *« Elle dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. À défaut de délibération de a CDCI dans ce délai, l'avis est réputé favorable. Le représentant de l'État dans le département notifie son intention de dissoudre au président du syndicat dont la dissolution est envisagée, afin de recueillir l'avis du comité syndical, ainsi qu'au maire ou au président de chacun des membres du syndicats, afin de recueillir l'accord du conseil municipal ou de l'organe délibérant »*. Le délai de réponse est de trois mois près la notification. À défaut de réponse dans ce délai, la réponse est considérée comme favorable.

Mais la procédure est semblable à celle qui concerne la restructuration des EPCI. L'accord pour la dissolution doit être obtenu par la moitié au moins des organes délibérants des membres du syndicat, représentant au moins la moitié de la population du syndicat ; y compris le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse si cette dernière représente au moins le tiers de la population totale. Mais le préfet peut passer outre au défaut d'accord. *« Sous réserve de l'achèvement de la procédure de consultation, le ou les représentants de l'État dans le ou les départements concernés peuvent, par décision motivée, après avis de la CDCI, mettre fin à l'exercice des compétences du syndicat ou prononcer sa dissolution »*. Comme dans la procédure précédemment décrite pour les EPCI, la CDCI, *« avant de formuler son avis, la CDCI entend tout maire d'une commune, ou tout président d'un EPCI ou d'un syndicat mixte dont l'audition est de nature à éclairer ses délibérations ou qui en fait la demande »*. La commission dispose d'un délai de trois mois pour délibérer. Au delà de ce délai, la délibération est réputée favorable. Les délibérations de la CDCI, prises à la majorité des deux tiers, s'imposent aux préfets. In fine, un arrêté préfectoral prononce la fin de l'exercice des compétences ou la dissolution du syndicat avant **le 31 décembre 2016...**

Une chaîne décisionnelle semblable est mise sur pied pour **la modification du périmètre** d'un syndicat de communes ou d'un syndicat mixte, ou pour **la fusion de plusieurs syndicats**. Dans les deux cas, l'arrêté préfectoral peut constater l'accord des membres en ce qui concerne le nombre de conseillers syndicaux et leur répartition entre les membres. À défaut de cet accord, chaque membre du syndicat est représenté dans le comité syndical par deux délégués titulaires.

L'étude d'impact justifie longuement cette politique de réduction du nombre de syndicats. *« La diminution du nombre de syndicats doit permettre aux EPCI à fiscalité propre de développer une véritable démarche intégrée d'exercice de leurs compétences en supprimant en*

particulier les doublons structurels et en réalisant des économies d'échelle au sein d'une intercommunalité de projet et non plus seulement au sein d'une intercommunalité de moyens ». L'impact financier de cette intégration sera faible pour les EPCI, tandis que l'efficacité de leur action sera accrue.

❖ **Modification de la procédure d'achèvement de la carte intercommunale (article 17) :**

En dépit des dispositions de la loi du 16 décembre 2010, les communes ne sont pas encore toutes intégrées à un EPCI. Certaines résistent encore avec toutes les ressources procédurières. Pour achever, malgré tout, la carte intercommunale, le projet de loi prévoit une nouvelle procédure d'intégration. Le texte est compliqué mais il veut répondre à toutes les astuces de procédure qui ont été employées jusque là par, devant les tribunaux, par les communes rebelles.

« Lorsque le représentant de l'État dans département constate qu'une commune n'appartient à aucun EPCI à fiscalité propre, ou crée, au sein du périmètre d'un établissement existant, une enclave ou une discontinuité territoriale, il définit par arrêté un projet de rattachement de cette commune à un EPCI à fiscalité propre, en tenant compte du schéma départemental de la coopération intercommunale.

Cet arrêté est notifié au président de l'EPCI ou maire de chaque commune membre de l'EPCI à fiscalité propre et au maire de la commune objet du rattachement, par le ou les préfets dans le ou les départements concernés. Les organes délibérants concernés disposent d'un délai de trois mois à compter de la notification pour formuler un avis sur cet arrêté. À défaut de délibération dans ce délai, leur avis est réputé favorable.

Le projet de rattachement, accompagné de l'avis des communes et de l'EPCI à fiscalité propre est notifié à la ou aux commissions départementales de la coopération intercommunale compétentes par le ou les représentants de l'État dans le ou les départements concernés. Lorsque le projet intéresse des communes appartenant à des départements différents, les commissions concernées se réunissent en formation interdépartementale. À défaut de délibération dans un délai d'un mois à compter de la notification, l'avis de la commission est réputé favorable.

Le ou les représentants de l'État dans le ou les départements mettent en œuvre le rattachement de la commune, conformément à l'arrêté de projet, sauf si la commission départementale ou interdépartementale et la coopération intercommunale s'est prononcée, à la majorité qualifiée des deux tiers de ses membres en faveur d'un projet de rattachement à un EPCI à fiscalité propre, limitrophe de la commune concernée ? Dans ce dernier cas, le ou les représentants de l'État mettent en œuvre le projet de rattachement proposé par la commission départementale ou interdépartementale de coopération intercommunale.

Si la commune qu'il est prévu de rattacher à un EPCI à fiscalité propre est située dans une zone de montagne (telle qu'elle est définie par la loi montagne) l'arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements intervient après l'avis du comité de massif. L'avis du comité de massif s'il ne s'est pas prononcé dans un délai de quatre mois à compter de sa saisine.

L'arrêté du ou des représentants de l'État dans le ou les départements comporte, le cas échéant, retrait de la commune rattachée d'un autre EPCI à fiscalité propre dont elle est membre »

Commentaire :

Cette phrase est étrange ici, car l'article parle des communes qui ne sont rattachées actuellement à aucun EPCI. Fait-il comprendre que la même procédure est appliquée aux communes qui voudraient changer d'EPCI ou que l'on obligerait à changer d'EPCI ?

Bien entendu, l'intégration d'une nouvelle commune à un EPCI pose le problème de la composition de son conseil communautaire. Selon une procédure que nous avons déjà évoquée plus haut, « l'organe délibérant de l'EPCI (qui s'agrandit) doit procéder à la détermination du nombre et de la répartition des sièges de son conseil communautaire ». Il dispose pour cela d'un délai de trois mois à compter de la notification du rattachement. « La commune concernée délibère dans les mêmes conditions que les membres de l'EPCI à fiscalité propre auquel son rattachement est proposé ». « Le nombre de sièges que comptera l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre, ainsi que celui attribué à chaque commune membre sont constatés dans l'arrêté prononçant le rattachement, pris par le représentant de l'État dans le département, lorsque les communes font partie du même département, ou par arrêtés conjoints des représentants de l'État dans les départements concernés dans le cas contraire ». SI le choix des élus n'a pas été prononcé, le préfet applique les dispositions légales rappelées ci-dessus.

❖ **Renforcement des compétences obligatoires et des compétences optionnelles des communautés de communes (articles 18 et 19) :**

1°) Les compétences obligatoires.

Dans l'état actuel du droit, le code énonce : « La communauté de communes exerce de plein droit en lieu et place des communes membres pour la conduite d'action d'intérêt communautaire, les compétences relevant des deux groupes suivants :

- a) aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire ; schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale ;
- b) actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté. Quand la communauté de communes opte pour le régime fiscal (correspondant à ce transfert) l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaires d'intérêt communautaire sont inclus dans cette compétence ».

Le projet de loi modifie ce texte. La première phrase devient : « La communauté de communes exerce de plein droit en lieu et place des communes membres les compétences relevant des quatre groupes suivants :

- a) sans changement ;
- b) Promotion du tourisme par la création d'un office de tourisme ;
- c) actions de développement économique d'intérêt communautaire dans le respect du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (voir note N° 140) ;
- d) entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage.

L'étude d'impact commente ces ajouts. « Les communautés de communes (et, voir plus loin, les communautés d'agglomération) prennent obligatoirement les compétences de promotion du tourisme par la création d'un office de tourisme, qui sont mieux exercées à l'échelle d'un territoire présenté comme un espace culturel et social cohérent. Dans ce cadre, **les offices de tourisme des**

communes touristiques et des stations classées de tourisme sont transformés en bureaux d'information de l'office de tourisme intercommunal ».

« Cette approche .qui est la résultante de la mise en œuvre de la rationalisation de la carte intercommunale selon la notion de « bassin de vie » conduit à confier aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération l'exercice obligatoire de la compétence **«aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ».**

2°) Les compétences optionnelles.

Le code dit actuellement :

« La communauté de communes doit, par ailleurs, exercer dans les mêmes conditions les compétences relevant d'au moins trois des sept groupes suivants :

- a) protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux, et soutien aux actions de maîtrise de l'énergie ;
- b) politique du logement et du cadre de vie ;
- c) en matière de politique de la ville : élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville ;
- d) création, aménagement et entretien de la voirie. Lorsque la communauté de communes exerce la compétence « création, aménagement et entretien de la voirie communautaire » et que son territoire est couvert par un plan de déplacements urbains, la circulation d'un service de transport collectif en site propre entraîne l'intérêt communautaire des voies publiques supportant cette circulation et des trottoirs adjacents à ces voies. Toutefois, les conseils municipaux des communes membres de la communauté de communes peuvent, sur certaines portions de trottoirs adjacents décider de limiter l'intérêt communautaire aux seuls équipements affectés au service des transports collectifs ;
- e) construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ;
- f) action sociale d'intérêt communautaire. Lorsque la communauté de communes exerce la compétence « action sociale d'intérêt communautaire », elle peut en confier la responsabilité pour tout ou partie à un Centre Intercommunal d'Action Sociale (CIAS) dans les conditions prévues par le code de l'action sociale et des familles ;
- g) tout ou partie de l'assainissement.

Le projet de loi se propose de modifier ces dispositions de la manière suivante : « La communauté de communes doit par ailleurs exercer dans les mêmes conditions les compétences relevant d'au moins trois des huit groupes suivants :

- a) Inchangé.
- b) Inchangé.
- c) Inchangé.
- d) Lire : « le conseil municipal...peut », à la place des « les conseils municipaux peuvent »
- e) Lire « équipements culturels et sportifs « d'intérêt communautaire » et équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire « d'intérêt communautaire ».
- f) Inchangé.
- g) Inchangé.
- h) Création et gestion des maisons de service public et définition des obligations de service public afférentes.

Rappel : la loi du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, a créé ces maisons de service public. Cette loi précise : « *Afin de faciliter les démarches des usagers et d'améliorer la proximité des services publics sur le territoire en milieu urbain et rural, une maison des services publics réunit des services publics relevant de l'État ou de ses établissements publics, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, des organismes de la sécurité sociale ou d'autres organismes chargés d'une mission de service public* ».

Le projet de loi se contente donc d'offrir une option optionnelle de plus. Pour être éligible à la DGF bonifiée, une communauté de communes devra donc exercer **six compétences parmi une liste de onze prévues.**

❖ **Renforcement des compétences obligatoires et des compétences optionnelles des communautés d'agglomération (article 20) :**

Selon la même logique, l'article 20 a pour objet de compléter le champ des compétences obligatoire des communautés d'agglomération par deux compétences obligatoires nouvelles : la promotion du tourisme par la création d'offices de tourisme et l'aménagement, l'entretien et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage. La création et la gestion des maisons de service public sont ajoutés à la liste des compétences optionnelles... La prise de responsabilité des options est obligatoire pour toucher la DGF bonifiée.

❖ **Procédure de l'extension des compétences des communautés (article 21) :**

Cet article donne un délai allant jusqu'au **31 décembre 2016** pour permettre aux EPCI de se conformer aux nouvelles dispositions de la loi, en étendant leur champ de compétence et/ou en les modifiant le cas échéant. Selon un mécanisme que nous avons déjà vu plusieurs fois à l'œuvre « *en absence de décision le préfet est habilité à changer les statuts concernés* ».

❖ **Transfert des agents des communes aux communautés (article 22) :**

Cet article que nous ne détaillons pas, mais que les syndicats de fonctionnaires ne manqueront pas d'examiner de près, prévoit les modalités de transfert ou de mise à disposition des agents qui participent à l'exercice des compétences communales transférées aux EPCI. Cette législation existait déjà, mais elle « avait un trou ». Il n'était prévu aucune disposition concernant les agents en cas de restitution des compétences. L'article comble ce vide juridique : les agents mis à disposition réintégreront leur commune d'origine, soit dans leurs fonctions antérieures, soit dans un poste de même niveau de responsabilité.

► **La suite du projet de loi**

Nous n'analysons pas ici la suite du projet de loi qui traite encore :

- du transfert de compétences du département aux métropoles (article 23) ;
- de l'amélioration de l'accessibilité des services à la population (articles 24 et 25)
- de la lutte contre la fracture numérique (article 26)
- des compétences partagées dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme et des guichets uniques (article 28 et 29) ;
- de la transparence et des responsabilités financières des collectivités territoriales (articles 30 à 33) Il s'agit, en grande partie de la reprise d'un texte qui date de la

première version du projet gouvernemental du printemps 2013 et que nous avons analysé dans la note N° 97 ;

- de la création d'un observatoire de la gestion publique locale (article 34)
- de dispositions relatives aux agents (articles 35 et 36).

Georges Gontcharoff, le 15 juillet 2014