

Conférence du jeudi 7 février 2019

Compte rendu

**« Les intercommunalités, enjeux et perspectives :
gouvernance, fiscalité, l'articulation avec les autres acteurs
publics, modes de scrutin ... »**

Nicolas Portier, Délégué général de l'Assemblée des communautés de France (AdCF)

L'entrée en application de la Loi NOTRe a neuf mois. Elle a refondé drastiquement les intercommunalités. Les fusions ont été extrêmement rapides et ont concerné deux intercommunalités sur trois aboutissant à 250 fusions. L'Assemblée des Communautés de France (AdCF) qui a accompagné la réorganisation de la carte intercommunale, a observé de près ce chantier qui continue de faire grincer des dents. Ces mutations ne concernent pas seulement les frontières administratives, mais brassent toutes les composantes de la vie politique locale : avec des difficultés d'articulation avec les autres échelles de gouvernance, les crispations de certains maires vivant douloureusement des fusions ou des recompositions parfois imposées et qui se sentent délaissés (bien qu'à elles toutes, les communes soient majoritaires), harmonisation laborieuse des compétences ... et tout ceci dans un contexte de fiscalité mouvante et de restriction budgétaire.



Toutefois, il ne faut pas faire le jeu de l'interco-bashing et il faut reconnaître que ce grand remaniement a eu le mérite d'achever un long processus de regroupement dans des structures intercommunales intégrées de communes éparpillées et de rationaliser les compétences entre les différents échelons territoriaux. Ainsi le sondage réalisé par l'AdCF en septembre 2018 met en lumière une certaine adhésion locale à cette refonte, liée à des récits positifs de fusions.

L'intercommunalité, une longue histoire

Replacées dans une perspective historique, les intercommunalités sont les héritières des **districts** urbains. Ces subdivisions administratives territoriales ont été créées en 1959 pour gérer un espace urbain en pleine expansion, avant de voir leur application étendue aux territoires ruraux en 1970. Pour répondre à l'enjeu de concentration urbaine, la DATAR créera ensuite huit **métropoles d'équilibre**, qui ont été une grande réussite. Ces dernières avaient une traduction institutionnelle forte dans les années 60 : les **communautés urbaines**. Ces structures polyvalentes dotées de ressources propres ont servi de prototypes aux intercommunalités de premières générations, plus intégrées que ne l'étaient des structures techniques gérant de simples réseaux d'énergie. Cette formule s'est donc imposée pour administrer certaines grandes métropoles. La formule imposée aux grandes métropoles n'a pas été suivie de grands remaniements des intercommunalités : la décentralisation s'est opérée à institution constante.

Les premières mutations sont apparues avec la loi du 6 février 1992 qui promulgue des intercommunalités de projet générées après négociations contractuelles mais surtout introduit le principe de libre association. Les **communautés de communes** seront très vite adoptées, contrairement à la formule des communautés de villes qui a rapidement été oubliée. De même, la loi Chevènement connaît un succès immédiat et accélère la création de nouvelles structures réservées aux associations de plus de 50 000 habitants : les **communautés d'agglomération**.

Ces évolutions rapides sont donc à l'origine de la problématique du *millefeuille administratif* que le gouvernement Fillon tentera de rationaliser en simplifiant l'action publique. La loi de 2010 de réforme sur les collectivités territoriales aura donc pour objectif d'achever la carte communale, en rendant obligatoire l'adhésion des communes à une intercommunalité, et promeut une nouvelle forme d'association : la métropole, dont Nice sera la première application. Enfin, la Loi MAPTAM de 2014 (complétée par la loi Notre) tentera de clarifier les compétences des collectivités territoriales. Elle créera aussi dix-neuf nouvelles métropoles dans l'objectif est de générer de nouvelles autorités (sans processus de délibération locale). Mais ces dix-neuf nouvelles autorités de droit commun n'apportent pas de nouvelles compétences juridiques et auront ainsi davantage un aspect marketing. De fait, ces nouvelles agglomérations ressemblent plus à des communautés urbaines qu'à des Agglomérations.

La généralisation d'un modèle urbano-rural

Ces grandes réformes avaient aussi comme grande ambition de rapprocher les villes des campagnes. Autrefois, les modèles d'intercommunalités rurales ou urbaines étaient très différents. Si les communautés de communes urbaines s'occupaient du transport collectif, du

logement, des crèches et des services à la personne, les communes rurales étaient davantage poussées à travailler ensemble en intercommunalités sur ce qu'elles ne peuvent pas faire seules. Mais sous la pression des normes, ces dernières ont dû intégrer des services complémentaires calqués sur le standard urbain : collecte des déchets, services à la personne, crèches... De fait le rapprochement des villes et des campagnes s'est fait sur un modèle urbain dont la transcription au rural n'est pas sans frottement culturel. Or, ces nouvelles compétences appellent des connaissances très spécifiques. La généralisation du modèle urbano-rural explique entre autres les difficultés d'ajustement à l'œuvre dans les intercommunalités.

Des intercommunalités aux compétences renforcées

Le renforcement des compétences des intercommunalités est une autre conséquence de cette réforme territoriale. Dans le domaine économique, les interlocuteurs privilégiés des régions sont désormais les intercommunalités, devenues responsables de l'accueil des entreprises dans les territoires à travers des mécanismes de gestion du foncier économique. Cette nouvelle compétence est un véritable chantier, car les zones d'activités sont à requalifier intégralement. Les compétences commerciales sont elles aussi renforcées pour donner aux intercommunalités des instruments de lutte contre la dévitalisation brutale des centres villes due à la prédominance de la grande distribution. L'enjeu est alors de reconquérir le dynamisme et de renforcer l'attractivité des petites et moyennes villes, agglomérations compris. Le domaine du logement connaît lui aussi un renforcement tendanciel des compétences en matière de politiques d'aménagement, telle que la responsabilité de la programmation et de l'attribution des logements sociaux et de la définition des Plans Locaux de l'Habitat. Cette reterritorialisation paraît nécessaire à l'heure où plus de 60% des Français sont concernés par des plans locaux d'urbanisme pensés à l'échelle intercommunale (PLUI). La question du transport est un autre grand chantier pour les territoires urbains qui ont obtenu la gestion du stationnement, tandis que le milieu rural n'a pas encore trouvé de solutions pour organiser la mobilité entre le domicile et le travail de ses habitants en milieu diffus. Ces grandes compétences stratégiques ont été complétées par le paquet environnemental. Ainsi depuis 2017, la gestion et la collecte des déchets sont désormais de la responsabilité des intercommunalités ceci dans une optique d'économie circulaire. Le sujet de l'assainissement de l'eau n'a pas été transféré dans toutes les intercommunalités puisqu'il est possible jusqu'en 2026 d'enrayer ce transfert avec la constitution d'une minorité de blocage pour s'opposer à ce transfert de compétence. Enfin, le transfert de la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations affole actuellement les intercommunalités qui ne souhaitent pas obtenir cette compétence notamment pour des questions d'incertitude budgétaire. De même, les politiques de qualité de l'air sont un sujet très actuel, notamment dans les grandes métropoles. Aussi les intercommunalités devront rédiger des plans climat territoriaux qui seront des documents réglementaires de plus en plus opposables.

Outre ces compétences obligatoires, le domaine d'action des intercommunalités pourra s'étendre à la voirie, à l'action sociale, au domaine de la petite enfance, au sport et au périscolaire. Ces compétences facultatives seront partagées ou transférées par les communes après accord contractuel.

L'intercommunalité face à une situation fiscale incertaine

Concernant l'aspect financier, les intercommunalités subissent – tout comme les communes-, une baisse des dotations particulièrement brutale. Les actuels mandats ont été médiocres en termes d'investissement public, concentrant leur budget sur l'adaptation aux remaniements de la carte intercommunale. Le baromètre de la commande publique s'est ainsi effondré, que ce

soit en termes d'investissements de réhabilitation ou de nouveaux projets, ce qui aura des conséquences pour les prochains mandats. De plus, le débat actuel sur la suppression de la taxe d'habitation traduit les inquiétudes sur les conditions financières futures des intercommunalités. Le scénario le plus pertinent serait de réunir et d'affecter tout le produit du foncier bâti au seul « bloc communal » (communes plus intercommunalités) qui reprendrait ainsi la quote-part de la taxe foncière perçue par les départements, lesquels seraient eux-mêmes financés par un impôt national de type CSG. Mais alors quel sera le lien fiscal entre les intercommunalités et des habitants (non propriétaires) bénéficiaires de services sans y contribuer ? Nous sommes actuellement revenus, après la suppression de la taxe professionnelle, sur un panier d'impôts complexe. En effet, celle-ci était un élément constituant de l'intercommunalité créée par la loi Chevènement qui a encouragé la mutualisation de l'impôt économique afin de favoriser la solidarité et stopper les rivalités entre les communes.

Une démocratie locale confrontée à une requalification de sa gouvernance

La question de la fiscalité soulève aussi des questions de démocratie locale. Contrairement à la Suisse où il ne serait pas concevable de voir un niveau institutionnel lever l'impôt alors qu'il n'a pas été élu, le système électoral intercommunal français admet et défend cette situation. En effet, les élus des intercommunalités sont désignés par un mode de scrutin de liste inspiré du mode électoral des maires de Paris, Marseille et Lyon. Dans ces métropoles, les conseillers municipaux, issus des têtes des listes d'arrondissement, élisent ensuite le maire. Dans les communes de 1 000 habitants et plus, les conseillers communautaires sont élus au suffrage universel direct via un système de fléchage. Ces modalités ont été mal expliquées aux électeurs alors même que les conseillers des intercommunalités sont de fait élus directement par ces premiers. Cette formule de scrutin de liste a pour le moins permis de renforcer la féminisation dans les conseils municipaux, encore que la sous-représentation des femmes subsiste au niveau des exécutifs (7 à 8% de présidentes).

Des expériences encore inachevées

Outre la fusion bien connue des communes dans des institutions intercommunales, d'autres formes d'unions se dessinent, telles que le rapprochement des agglomérations avec leur département. A ce jour, seule la métropole de Lyon et une partie du département du Rhône s'essayent à appliquer cette nouvelle formule. Dans l'idée de supprimer l'échelon départemental et de mieux coordonner les politiques publiques, la métropole a absorbé les fonctions et ressources du département. Ce dernier étant une collectivité, le Grand Lyon est devenu une collectivité à statut particulier. En effet, entre une collectivité départementale et une collectivité de plein exercice (la métropole), le Grand Lyon tombait sous la règle du non cumul des mandats. Ce projet, qui ne fait pas l'unanimité, contredit toutefois les ambitions de certains qui souhaitaient octroyer le statut de collectivité aux intercommunalités. Mais selon l'AdCF, le « bloc communal » est la nouvelle collectivité en émergence. Constitué de l'intercommunalité et des communes qui la composent, celui-ci devient une sorte de collectivité fédérale. Or, si l'intercommunalité devient une collectivité séparément des communes, deux légitimités différentes devront cohabiter. Le laboratoire de politique territoriale du Grand Lyon va alors nous éclairer sur ces questions de fonctionnement. L'idée du Gouvernement était de généraliser cette expérience aux grandes métropoles, mais ces dernières ont d'emblée refusé de le faire, hormis Marseille qui imagine plausible la fusion avec le département des Bouches-du-Rhône.

Quant à Paris, ce n'est pas une véritable métropole. C'est un système très complexe, comptant plusieurs départements à l'intérieur qui cohabitent avec la mairie de Paris et des Etablissements

Publics Territoriaux. Ce sont ces derniers qui gèrent les politiques de cohésion et de gestion territoriale (logement, PLU, déchets...).

L'année 2018 a donc été assez chargée mais le chantier est loin d'être terminé. Les intercommunalités sont par ailleurs invitées à se mobiliser avec les régions sur les projets de « territoires d'industries ». En formant des binômes élus-industriels, les premiers pourraient construire des politiques publiques bénéfiques aux clusters d'emplois. Par ailleurs, les contrats de ville des métropoles et des agglomérations sont actuellement en cours de révision et doivent intégrer des engagements en faveur de la cohésion urbaine, tels que la lutte contre les phénomènes de gentrification, par une attention portée aux mécanismes fonciers. Enfin, il serait souhaitable de généraliser l'outil du contrat territorial pour que chaque territoire définisse un projet répondant aux enjeux locaux de transition écologique.

DEBAT

Le débat s'est ouvert sur une explication du mouvement de *l'interco-bashing*. Il convient de le relativiser car il y a des territoires où le transfert de compétences s'est plus ou moins bien passé. Le tableau est nuancé et l'échec ne doit pas être généralisé, bien que le discours des mécontents pèse dans l'opinion publique. Ce mouvement s'est renforcé avec le *blues* de maires à l'été 2018. Sur 35 000 maires, un sur deux a annoncé qu'il ne se représenterait pas aux élections municipales de 2020. Ce malaise est par ailleurs concentré dans les petites communes rurales. Les maires de ces dernières vivent un véritable deuil dû au changement de gabarit de leur commune : de 70% de communes à moins de 15 000 habitants en 2015, il en subsiste aujourd'hui moins d'un quart. Leur colère est parfois justifiée : il reste des controverses relatives aux décisions de fusion qui ont pu être prises sans prendre en compte les spécificités territoriales. Dans certains cas, les grandes structures fonctionnent moins bien que dans les petites communes qui étaient alors très dynamiques. Toutefois, le *blues* des maires a plusieurs causes et la question des fusions n'est qu'un marqueur d'un mal-être beaucoup plus large : des citoyens aux exigences croissantes, des incertitudes financières, une difficile conciliation entre une activité professionnelle et un mandat exigeant en termes de temps, une gestion municipale qui s'est complexifiée, ou encore des maires parfois élus sans véritables vocations.

Pourtant, le mouvement de rationalisation de la carte communale a été initié dès 2010 par la loi RCT, qui avait créé les communes nouvelles, dispositif très peu utilisé pendant quelques années. Dans la continuité de la première, la loi NOTRe a souhaité encourager les communes nouvelles en donnant plus de place aux conseillers municipaux des anciennes communes. Celles-ci ont repris toutes les compétences de proximité : le social, le périscolaire... Cette formule se développe très inégalement dans l'hexagone et est quasiment absente de certains territoires dévitalisés, révélant les fortes identités communales qui résistent à tout projet.

La discussion a ensuite abordé le mouvement des gilets jaunes qui a interpellé les responsables politiques sur l'aménagement du territoire. Pour lutter contre les inégalités territoriales, doit-on approfondir la décentralisation ? Une opinion la plus minoritaire défend la transition vers un système fédéral où l'Etat conserverait les pouvoirs régaliens mais délèguerait la conception et la gestion des « politique du quotidien » au bloc intercommunal. Malgré ses difficultés, le système politique actuel a un effet notoire sur l'aménagement du territoire, particulièrement à travers le système de protection sociale qui redistribue 700 milliards de flux financiers dans les différentes régions. Et la France détient le record européen de dépenses fiscales, les dépenses publiques et sociales représentant 56% du PIB. Or, le financement de nombreuses politiques

publiques est encore flou car progressivement « Bercy » a pris le pouvoir sur les instruments budgétaires de ces dernières. On se trouve confronté au paroxysme de l'impuissance étatique, avec un Etat qui souhaite conduire ses politiques publiques, mais qui n'a plus les instruments pour le faire. Il serait nécessaire de créer un outil interministériel, plus puissant que le CGET (à l'instar de la DATAR). De même, le modèle d'administration des politiques publiques devrait se clarifier et être tenu par deux acteurs : le régulateur et l'opérationnel.

Le mouvement des gilets jaunes souligne un besoin de territorialisation des politiques de l'habitat, de mobilité, de santé locale (compte tenu du sentiment d'une certaine désertification médicale). Dans cette période de disette budgétaire, les possibilités de territorialisation sont à saisir avec le renforcement des compétences régionales. Et les mutations administratives mettent en lumière les ressentis territoriaux. Ces malaises pourraient offrir des opportunités pour de nouvelles ambitions. Par exemple, si les métropoles d'équilibre sont attractives et dynamiques, elles connaissent aussi des enjeux de fracture sociale qui participent à la fuite de leurs classes moyennes. Ainsi, de nouveaux modèles urbains sont à repenser afin de faire « tenir » les territoires : développer l'économie productive, reconverter et reterritorialiser le modèle agricole, reconquérir l'écologie, et réajuster la cohésion urbaine.

Le débat a ensuite abordé les successives réformes territoriales qui sont révélatrices de l'inflation législative et d'une forte instabilité fiscale et juridique. Ce fait s'explique d'une part par la demande très forte d'une société moderne contradictoire mais aussi par un modèle politique basé sur le légicentrisme dont il faut se déprendre. Dans un contexte de restriction budgétaire, la facilité d'agir par la loi peut devenir un véritable mode opératoire. Pour enrayer ces lourdeurs administratives, l'actuel gouvernement a stipulé que pour toute nouvelle norme émise, deux autres existantes seraient supprimées. En Europe, d'autres pays ont fait le choix de mécanismes structurés d'anti inflation des normes, tels que des filtres et des nettoyages de la norme.

Ensuite, le débat s'est focalisé sur la place des structures de démocratie participative dans cette nouvelle carte communale. On observe une réactivation des organes de concertations dans certains territoires, notamment dans les communes de plus de 20 000 habitants. Ce mouvement témoigne de l'épuisement d'une génération d'outils d'aménagement urbain qui ont besoin de se renouveler. Les Conseils Citoyens connaissent ainsi un fort succès dans les quartiers de villes, tandis que le taux de participation aux élections peine à atteindre les 20%. Toutefois, ces nouveaux outils de démocratie participative tâtonnent encore. Comment éviter les effets de tribunes ? Quelle posture de l'animateur ?

Enfin, le débat s'est clos sur un regard mitigé sur la fusion des régions qui s'est opérée à géométrie variable sur l'hexagone. Le fonctionnement de la région Normandie est déjà bien en route et propose un tableau positif de cette réforme, de même que la région Grand Est qui prend corps peu à peu, après avoir connu des difficultés liées au malaise alsacien. A l'inverse, la Région Nouvelle Aquitaine a de réelles difficultés du fait de son étendue géographique et d'une préfecture excentrée, tandis que l'Occitanie croule sous d'importants surcoûts de fonctionnement. Ces derniers sont toutefois à relativiser et devront être évalués *à posteriori* sur une longue période. Un participant s'est toutefois interrogé sur l'intérêt d'une réforme qui irait encore plus loin et définirait six ou sept régions. Pour conclure que la France, pays unitaire, s'opposerait sûrement à cette idée qui serait pour certains la porte ouverte au fédéralisme.