



## QUELLE PLACE POUR LES COMMUNES DANS LA POLITIQUE INTERCOMMUNALE ?

Webinaire : atelier début de mandat

DATE : Vendredi 10 juillet 2020

HORAIRE : 10h30 – 12h

### INTERVENANTS :

**Simon MAUROUX**, responsable juridique et institutionnel de l'Assemblée des Communautés de France

**Léo FAUCONNET**, Directeur du pôle Gouvernance de l'Institut Paris Région

### RESUMÉ :

Une grande partie de cet atelier a eu pour objectif de présenter les relations entre les communes et leurs intercommunalités en termes de compétences et de gouvernance, et ce au vu des dernières actualités législatives, notamment la Loi Engagement et Proximité dont un titre est consacré aux relations entre les communes et les intercommunalités. Une autre partie de l'atelier a proposé un focus sur les spécificités et l'historique de la Métropole du Grand Paris pour les nouveaux élus concernés.

**Marion VERGEYLEN**, Directrice générale de l'AMIF, introduit l'atelier en félicitant les élus et en annonçant la création du guide « *Être maire, bien démarrer son mandat* ». Il est disponible sur le site de l'AMIF<sup>1</sup> et a été envoyé en format papier à tous les adhérents de l'association, afin d'accompagner chaque élu. Il s'inscrit dans le contexte particulier de la crise sanitaire et de la nouvelle Loi Engagement et Proximité.

### Sommaire

1. Fonctionnement général des intercommunalités .....	2
1.1. Les compétences des intercommunalités .....	2
1.2. Les périmètres institutionnels .....	3
1.3. La gouvernance intercommunale .....	3
2. La Métropole du Grand Paris .....	5
2.1. Une organisation intercommunale à trois niveaux .....	5
2.2. Elus et gouvernance de la MGP .....	6
2.3. Un ensemble d'instances de gouvernance .....	6
2.4. Les compétences de la MGP et son schéma financier .....	7

<sup>1</sup> <https://amif.asso.fr/vie-de-l-association/nos-publications-vie-de-l-association/etudes-et-rapports/l-amif-accompagne-les-elus-en-debut-de-mandature-avec-le-guide-etre-maire-bien-demarrer-son-mandat-2/>

## 1. Fonctionnement général des intercommunalités - Simon Mauroux ADcF

### 1.1. Les compétences des intercommunalités

La mandature qui s'est achevée a été riche en **changements institutionnels à propos des compétences exercées par les intercommunalités**. En principe, les compétences exercées sont le fruit, d'un point de vue juridique, d'un transfert de compétences de la part des communes à la structure intercommunale. Dès lors les communes y œuvrent ensemble, de par les transferts opérés par les lois ou par choix. En effet, l'espace élargi peut mieux correspondre au bassin de vie et les moyens mutualisés permettent de construire des projets plus importants.

En ce qui concerne les **transferts de compétences obligatoires**, historiquement seuls le **développement économique et l'aménagement du territoire** relevaient de l'intercommunalité. Sous la précédente mandature de nouvelles compétences ont été transférées successivement :

- **2014, loi MAPTAM** (Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles) : création de la **compétence GMAPI** (Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) pour les intercommunalités.
- **2014, loi ALUR** (Accès au logement et à un urbanisme rénové) : entraîne un principe de **compétence obligatoire en matière de Plan Local d'Urbanisme** pour les communautés de communes et les agglomérations. Il peut être rejeté si au moins 25% des communes, qui représentent 20% de la population, s'expriment contre le transfert.
- **2015, loi NOTRe** (Nouvelle organisation territoriale de la République) : **nouveaux transferts de compétences et institutionnalisation de la répartition des compétences** entre niveaux de collectivités. C'est à ce titre que le **bloc local**, regroupant les communes et les intercommunalités, est créé.
- **2017, loi relative à l'égalité et à la citoyenneté** : divers aménagement y sont listés. Cette année-là, la **gestion des PLU devient obligatoire** tout comme la **gestion des aires d'accueil des gens du voyage**. En parallèle, un nouveau libellé de la **compétence économique** apparaît pour les intercommunalités. La **gestion du tourisme et des ZAE** (zones d'activités économiques) est transféré. Le domaine des **déchets, de la collecte au traitement**, devient aussi, légalement, à la charge des intercommunalités.

**Certains transferts** sont d'ores et déjà annoncés **pour la mandature qui débute** :

- **1<sup>er</sup> janvier 2021** : **deuxième vague prévue par la loi ALUR**, c'est-à-dire la tenue à nouveau d'un **transfert automatique de la compétence PLU** dans les intercommunalités qui ne sont toujours pas compétentes sauf si dans les 3 mois précédents 25% communes regroupant 20% de la population s'y opposent. Il est fortement probable que la **date initialement prévue soit repoussée** du fait du contexte particulier de crise sanitaire mais aussi afin de laisser du temps aux nouvelles équipes de s'installer et de tenir un débat sur l'opportunité d'avoir ce transfert de la compétence PLU.

- **2026**, pour les intercommunalités qui ne sont toujours pas en charge, les **compétences dans les domaines de l'eau et de l'assainissement seront transférées**.

## 1.2. Les périmètres institutionnels

La **carte intercommunale a été revue**, modifiant par deux fois le périmètre des intercommunalités :

- **De 2011 à 2014** : les SDCI (Schémas départementaux de coopération intercommunale) de 2011 et 2012, issus de la loi du 16 décembre 2010 à propos de la réforme des collectivités territoriales, sont mis en œuvre de 2013 à 2014. Au total, **16 intercommunalités sont créées, 190 communes sont concernées par une extension, 191 autres par une fusion et 37 par un retrait de communes sur l'ensemble du territoire national**. En tout, près d'un quart des communes est touché par cette évolution de périmètre.
- **De 2015 à 2016** : le SRCI (Schéma régional de coopération intercommunale) constitue une deuxième évolution **en Île-de-France** et en Provence. Il s'agit d'un **regroupement d'intercommunalités** selon des projets divers à mener.

Aujourd'hui, la dynamique d'affinage des compétences et des périmètres se poursuit.

Ces changements de périmètre ont nécessité des **harmonisations de compétences** avec la naissance de nouvelles intercommunalités ou l'accueil de nouvelles communes. Lors de la fusion, la nouvelle intercommunalité, pour une période transitoire, exerce les compétences obligatoires et celles des anciens périmètres, le temps que l'harmonisation se décide. **Au bout de 2 ans**, au plus tard, **il est décidé de généraliser les compétences au niveau de l'intercommunalité ou de les restituer aux communes**. Il est ensuite obligatoire de redéfinir les politiques publiques et l'organisation des services.

Un travail sur les questions fiscales et financières doit aussi être mené pour retrouver les équilibres et la neutralité fiscale et financière avec certaines transitions à aménager :

- **Résorber les écarts de taux**
- Pour les équilibres financiers, **intégrer les nouvelles compétences, les remises à niveau, les optimisations ou l'addition des budgets**
- **Repenser les recettes tarifaires des principaux services publics** que sont la gestion de l'eau, des déchets ou des transports urbains
- **Prendre en compte les politiques de solidarité** qui lient les communes membres

## 1.3. La gouvernance intercommunale

La gouvernance intercommunale est une particularité au sein du paysage politique local car c'est un exemple de travail collégial parce que ce sont par définition les communes qui constituent l'intercommunalité. Son fonctionnement politique diffère donc. Pour comprendre la gouvernance de cette instance, on s'appuie sur 2 travaux menés par l'AdCF :

- Une enquête nationale réalisée auprès de 300 territoires.
- Une étude auprès de 50 présidents d'intercommunalités sur les questions de gouvernance qui se mettent en place dans le cadre d'une intercommunalité et du fait de l'actualité et des changements précédemment évoqués.

La loi Engagement et Proximité met l'accent sur l'instauration d'un pacte de gouvernance au niveau de l'intercommunalité. L'AdCF a défendu de ne pas imposer un modèle unique, alors que les histoires et configurations locales varient. La loi prévoit une réunion pour réfléchir et mettre en place un pacte, ou une charte de gouvernance en début de mandature pour savoir comment les élus vont évoluer conjointement. La question est de savoir comment mettre en œuvre, ensemble, le projet de territoire du point de vue de la décision politique. Cette loi a par ailleurs vocation à évoluer alors que le contexte local fluctue et que des outils d'expérimentation mis en place dépassent le cadre strict du texte de loi.

En effet, la loi Engagement et Proximité juridiquement impose uniquement d'une part l'inscription d'un débat et d'une délibération à l'ordre du jour communautaire à propos de l'élaboration de ce pacte. D'autre part, un débat et une délibération sur les conditions et les modalités de consultation du conseil de développement et d'association de la population à la conception, la mise en œuvre ou l'évaluation des politiques menées par l'intercommunalité. Le pacte n'est pas en soi obligatoire, mais si l'intercommunalité décide d'en rédiger un, il est à adopter dans les 9 mois à compter du renouvellement après l'avis des conseils municipaux des communes membres.

Le contenu du Pacte de gouvernance doit s'articuler autour de 2 sections aux sujets distincts:

- **La fabrique de la décision** au sein de l'intercommunalité
- **La proximité et l'accessibilité des services** portés par l'intercommunalité : les questions de gestion, des délégations des services intercommunaux, de la mutualisation des services ou de l'état de l'équipement intercommunal confié à une commune membre.

Les analyses menées par l'AdCF sur les différents pactes créés ont permis de décrire le processus de construction de la charte de gouvernance, qui se fait fréquemment en 2 parties distinctes :

- **La définition des valeurs intercommunales et un accord sur le travail intercommunal à deux étages** : les communes entre elles et les communes avec leur intercommunalité. L'esprit communautaire est ici renforcé et la proximité est au cœur de l'organisation.
- **Le rôle des instances et les articulations entre elles** :
  - Il existe un bureau qui rassemble la fonction de l'exécutif avec le Président et les vice-présidents. Le bureau peut alors revêtir un rôle consultatif ou décisionnaire. Tous les maires ne sont pas forcément dans le bureau.
  - Parallèlement, il peut exister une conférence des maires pour les sujets à grande portée.
  - Parfois des commissions thématiques sont ouvertes à tous les conseillers municipaux du territoire. Parfois tous les maires sont ainsi dans les commissions thématiques.
  - Ces différentes instances permettent à tous les maires d'accéder à un poste au sein de l'intercommunalité et donc au processus de décision.

C'est l'articulation entre le bureau et la conférence des maires qui doit être réfléchie. La loi dit que dès lors que le bureau communautaire ne comprend pas tous les maires (vice-présidents ou autres membres du bureau, appelés conseillers délégués), alors la conférence des maires s'impose à l'intercommunalité. Alors, la configuration de la conférence n'interdit pas d'ouvrir la conférence des maires à d'autres personnes : aux vice-présidents, aux adjoints au maire selon les délégations ou leur appétence, voire même une ouverture à l'opposition municipale démunie de vote. Chaque intercommunalité décide de sa configuration.

**Les sujets abordés lors de la conférence des maires** sont nombreux. On peut y discuter des **enjeux communaux, y rencontrer ses pairs et échanger sur les politiques communales**. Une autre approche de la conférence des maires permet d'y évoquer **des sujets majeurs et d'y voir une occasion de discuter des relations entre intercommunalité et communes**, du suivi des **transferts de compétences**, des **mutualisations de services**, de l'évolution de la **convention de mise en commun**. Enfin, cela peut être le **lieu des délibérations préalables** aux décisions prises par le conseil communautaire ou d'apport de **visions plus générales sur le territoire ou à plus long terme**.

Il faut noter que cette conférence n'est **pas le seul lieu d'échange** entre élus : les intercommunalités organisent d'autres événements **comme des petits déjeuners ou des séminaires annuels**. D'autres dispositions peuvent aussi être instituées comme le **droit d'alerte** pour demander à être entendu par le bureau ou le **droit de veto des communes** lorsqu'un projet communautaire les concerne.

**L'intercommunalité ne se cantonne cependant pas qu'aux maires**. Elle est le lieu où **penser la place des élus municipaux** qui peuvent se sentir à l'écart du processus décisionnel. Afin de les y intégrer, des commissions thématiques peuvent être ouvertes aux conseillers municipaux. Elles deviennent des réunions utiles dans tout le cheminement de la construction.

## 2. La Métropole du Grand Paris – Léo Fauconnet IPR

**La MGP (Métropole du Grand Paris) se concentre sur le périmètre de la petite couronne**. Elle regroupe aujourd'hui la ville de Paris, 130 communes limitrophes de petite couronne et 7 communes de la grande couronne.

La MGP a été créée lors d'une **rationalisation de la carte intercommunale**. En 2014, elle était limitée dans son ampleur. Durant son existence, elle a participé à couvrir plus largement le territoire et à intégrer les communes franciliennes. Une **rationalisation quantitative** s'est opérée avec la réduction du nombre d'intercommunalité et la concentration des communes. **La MGP a doublé son nombre de communes membres et plus que doublé sa population** entre 2015 et 2020. Pour la **rationalisation qualitative**, la question se pose. Des études montrent qu'en Île-de-France **l'intégration intercommunale est à poursuivre** au-delà des domaines des compétences et des finances.

### 2.1. Une organisation intercommunale à trois niveaux

**Le territoire de la MGP s'articule autour d'une organisation à 3 niveaux**. La norme prévoit que l'intercommunalité soit l'affaire des communes et de leur EPCI (Etablissement public de coopération intercommunale). Les compétences y sont mutualisées tout comme les moyens et les actions. Pour le cas de la MGP, un **troisième niveau intermédiaire existe avec les EPT** (Etablissements publics territoriaux) au nombre de 11. Chacun a des configurations différentes, un nombre de communes qui peut varier grandement (de 10 à 30) et un nombre d'habitant allant 300 000 à 700 000. Cette structure à 3 niveaux est d'autant plus complexe que **les liens entre la MGP et les EPT ne sont pas prévus par le droit**. Les EPT devaient assurer une déconcentration de la métropole dans les territoires qui n'a pas été mise en place. Aujourd'hui en dehors des cheminements de compétences, l'encadrement des relations entre la métropole et les territoires qui la compose est très limité.

## 2.2. Elus et gouvernance de la MGP

La gouvernance de la MGP est également particulière. **Le conseil métropolitain est composé de 208 élus.** Le respect des **strates démographiques** conduit à un **fort déséquilibre entre la ville de Paris**, avec 60 sièges, **et les autres communes membres.** Seules 3 communes que sont Saint-Denis, Argenteuil et Boulogne-Billancourt disposent de 3 sièges. Une petite minorité s'est vu allouer 2 sièges et la grande majorité des communes n'est représentée que par un siège. Pour les représentants de Paris, ils sont élus dans le cadre des élections par arrondissement et donc reflètent la diversité politique des arrondissements parisiens. Cela retranscrit une difficulté de fonctionnement avec ce déséquilibre entre la capitale et les autres membres. **Un déséquilibre est noté parallèlement dans la composition** : on peut parler **d'intercommunalité de maires** puisqu'avec un seul siège, c'est principalement le maire qui représente sa commune. Cela donne un fonctionnement et une identité spécifique au conseil métropolitain.

La gouvernance politique n'a pas fondamentalement évolué avec les élections de 2020. En effet, les élus identifiés de droite sont un peu moins nombreux, ceux de gauche n'ont pas augmenté et les élus du centre ont désormais plus de sièges. **La question des rapports de force entre les différentes parties de l'échiquier politique n'est cependant pas pertinente pour comprendre le fonctionnement de la MGP.** La considération pour les étiquettes partisanes y est moindre. La réélection de Patrick Ollier, en tant que Président, a prouvé que **les débats n'étaient pas organisés selon le clivage gauche/droite mais bien plus en fonction des partisans de cette solution institutionnelle à l'échelle de la petite couronne francilienne.** Ses partisans ont exprimé leur volonté de poursuivre cette expérience face aux opposants qui remettent en cause cette construction. Certains sont inquiets sur les attributions que de la métropole fait peser sur l'autonomie communale, d'autres sont en désaccord sur cette structure à l'échelle de la petite couronne préférant l'échelle régionale. Le choix des vice-présidents lors de la mandature précédente avait privilégié une approche territoriale avec un maillage du territoire et une représentation équivalente des différents départements.

## 2.3. Un ensemble d'instances de gouvernance

La MGP regroupe plusieurs instances de gouvernance prévues légalement ou instaurées par choix :

- **Assemblée des maires** : élément important qui permet un fonctionnement moins normé et moins politique. Voulue comme une instance consultative, elle ouvre des possibilités de discussions qui n'auraient pas pu avoir lieu dans le cadre du conseil métropolitain. Souvent réunie, un grand nombre de sujets complexes qui nécessitaient un travail de préparation en amont y ont été analysés et débattus.
- **Conseil de développement** : intègre une composante citoyenne avec des volontaires tirés au sort qui représentent les habitants. Les représentants socio-professionnels y rendent également des avis sur des projets de délibération.
- **Conférence des présidents des territoires** : réunit autour des questions métropolitaines les présidents des 11 EPT et la Maire de Paris.

- **Conférence des présidents des EPCI limitrophes** : insiste sur l'importance de ne pas créer une nouvelle frontière entre la métropole et la grande couronne. Certaines conventions politiques et des projets communs y ont été signés.
- **Conférence des présidents des services publics urbains du Grand Paris** : permet une articulation avec les grands syndicats techniques et plus largement un lien entre l'intercommunalité de projet et la MGP avec ses services urbains techniques ou thématiques.
- **G12 des Directeurs Généraux** : permet de réunir les DG des EPT au niveau de la technostructure et des services pour aborder des sujets qui concernent la métropole et les territoires.

## 2.4. Les compétences de la MGP et son schéma financier

Les compétences transférées à la MGP résultent d'une montée en puissance progressive prévue par les lois successives. Au-delà du transfert juridique, la réalité montre que les compétences sont encore largement exercées par les communes ou les EPT. Mais ses compétences encadrent de nombreuses nouvelles actions. Dès lors, la définition de la MGP est questionnée. Est-ce un simple organe de mutualisation des compétences communales ou s'agit-il d'une strate nouvelle dédiée à de nouvelles actions ?

Historiquement la MGP recoupe 4 grands champs de compétences :

- **Aménagement**
- **Développement économique**
- **Habitat**
- **Environnement**

Cette liste limitative ne représente pas toutes les actions de la métropole et les transferts de compétence dans les domaines listés sont à poursuivre. Des questions à propos de la mutualisation des compétences communales continuent de se poser. En effet, les EPT, qui ont des compétences non prises en compte par la MGP, devraient les transférer progressivement. De plus selon l'existence préalable d'intercommunalités, les EPT peuvent subir de vrais retards de transfert pour les compétences, les moyens ou les équipements.

En ce qui concerne les ressources financières, si la MGP veut fonctionner à hauteur de ses ambitions elle doit rendre son système financier plus opérant pour garantir la santé financière des communes et des EPT. Elle perçoit des dotations, contrairement aux EPT, et des recettes de la fiscalité économique. Aujourd'hui seule la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) a été perçue, pas celle de la cotisation foncière des entreprises (CFE). Or, dès 1<sup>er</sup> janvier 2021 la loi prévoit que la moitié de la croissance des CFE remonte à la MGP. Ceci représente un sujet de préoccupation alors que les EPT en recevaient alors la totalité.

La question de la neutralité financière se pose aujourd'hui pour les communes membres. Avec la crise annoncée, il ne faudrait pas qu'elles subissent la fluctuation des ressources de la MPG. Cependant si les dotations baissent, la MGP pourrait avoir du mal à assurer les attributions de compensation aux communes membres et donc à assurer leur neutralité financière dès 2021. Ce sujet devrait être traité dans les mois à venir, l'architecture financière étant à repenser alors que des 3 milliards et demi de budget, 99% sont reversés aux communes.

Pour d'autres éléments : [leo.fauconnet@institutparisregion.fr](mailto:leo.fauconnet@institutparisregion.fr)