

N° 110

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 novembre 2018

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) par la mission de contrôle et de suivi des lois de réforme territoriale (2) sur la **revitalisation de l'échelon communal**,*

Par M. Mathieu DARNAUD,

Sénateur

---

(1) *Cette commission est composée de* : M. Philippe Bas, *président* ; MM. François Pillet, Jean-Pierre Sueur, François-Noël Buffet, Jacques Bigot, Mmes Catherine Di Folco, Sophie Joissains, M. Arnaud de Belenet, Mme Nathalie Delattre, MM. Pierre-Yves Collombat, Alain Marc, *vice-présidents* ; M. Christophe-André Frassa, Mme Laurence Harribey, MM. Loïc Hervé, André Reichardt, *secrétaires* ; Mme Esther Benbassa, MM. François Bonhomme, Philippe Bonnecarrère, Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, Josiane Costes, MM. Mathieu Darnaud, Marc-Philippe Daubresse, Mme Jacky Deromedi, MM. Yves Détraigne, Jérôme Durain, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Jean-Luc Fichet, Pierre Frogier, Mmes Françoise Gatel, Marie-Pierre de la Gontrie, M. François Grosdidier, Mme Muriel Jourda, MM. Patrick Kanner, Éric Kerrouche, Jean-Yves Leconte, Henri Leroy, Mme Brigitte Lherbier, MM. Didier Marie, Hervé Marseille, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Thani Mohamed Soilihi, Alain Richard, Vincent Segouin, Simon Sutura, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, M. Dany Wattebled.

(2) *Cette mission de contrôle et de suivi est composée de* : M. Mathieu Darnaud, *rapporteur* ; Mmes Agnès Canayer, Maryse Carrère, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Françoise Gatel, MM. Alain Marc, Didier Marie, Thani Mohamed Soilihi.



# SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LISTE DES PROPOSITIONS</b> .....	5
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	9
<b>PREMIÈRE PARTIE - FORCES ET FRAGILITÉS DES COMMUNES</b> .....	14
<b>I. LA DÉMOCRATIE COMMUNALE</b> .....	14
A. UNE « INSTITUTION NATURELLE » .....	14
B. TRENTE-CINQ MILLE DÉMOCRATIES .....	15
<b>II. UN ÉCHELON D'ADMINISTRATION FONDAMENTAL</b> .....	21
A. DE LARGES COMPÉTENCES.....	22
B. LES TROIS OFFICES DU MAIRE .....	24
<b>III. UN MANQUE DE MOYENS DE PLUS EN PLUS CRIANT</b> .....	25
A. LES FINANCES COMMUNALES EN BERNE .....	25
B. UNE OFFRE D'INGÉNIERIE INSUFFISANTE .....	32
<b>IV. LA TUTELLE PAR LES NORMES</b> .....	34
<b>V. DE L'INTERCOMMUNALITÉ À LA SUPRACOMMUNALITÉ ?</b> .....	38
<b>VI. UN STATUT DE L'ÉLU QUI RESTE À CONSOLIDER</b> .....	39
<b>VII. LA « GRÈVE DES ÉCHARPES » ET LES DIFFICULTÉS DE     FONCTIONNEMENT QU'ELLE PROVOQUE</b> .....	40
A. LES CANDIDATURES AUX ÉLECTIONS : FAUT-IL AUTORISER LES LISTES INCOMPLÈTES ? .....	40
B. LA RÉVISION DES RÈGLES RELATIVES AUX VACANCES DE SIÈGES EN COURS DE MANDAT .....	42
<b>DEUXIÈME PARTIE - LES COMMUNES NOUVELLES, UNE VOIE DE MODERNISATION DE L'INSTITUTION COMMUNALE</b> .....	45
<b>I. UNE RÉVOLUTION SILENCIEUSE</b> .....	45
A. BILAN CHIFFRÉ.....	45
B. LES RAISONS DU SUCCÈS .....	46
C. DES MISES EN GARDE NÉCESSAIRES .....	51

---

<b>II. UN RÉGIME À PERFECTIONNER.....</b>	<b>54</b>
A. CHARGES INDUITES ET EFFETS DE SEUIL .....	54
B. COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DU CONSEIL MUNICIPAL.....	58
C. LA PLACE DES COMMUNES DÉLÉGUÉES.....	61
D. COMMUNE NOUVELLE ET INTERCOMMUNALITÉ.....	63
<b>TROISIÈME PARTIE - L'AVENIR DE LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE.....</b>	<b>68</b>
<b>I. L'INTERCOMMUNALITÉ : REVENIR AUX FONDAMENTAUX.....</b>	<b>68</b>
<b>II. LA GOUVERNANCE DES EPCI : COMMENT ASSOCIER PLUS ÉTROITEMENT LES COMMUNES AU FONCTIONNEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ.....</b>	<b>70</b>
A. LA COMPOSITION DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT.....	71
B. MIEUX ASSOCIER LES COMMUNES À LA GOUVERNANCE DE L'INTERCOMMUNALITÉ .....	78
<b>III. DÉFINITION ET EXERCICE DES COMPÉTENCES INTERCOMMUNALES : POUR UNE ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE ADAPTÉE AU TERRAIN.....</b>	<b>82</b>
A. COOPÉRATION INTERCOMMUNALE ET PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ .....	82
B. POUR UN EXERCICE TERRITORIALISÉ DES COMPÉTENCES INTERCOMMUNALES .....	86
C. LA DIFFÉRENCIATION DES PÉRIMÈTRES, OU LA SECONDE VIE DES SYNDICATS .....	89
<b>IV. VERS UNE SIMPLIFICATION DES CATÉGORIES D'EPCI À FISCALITÉ PROPRE .....</b>	<b>92</b>
A. LA NÉCESSAIRE RÉFORME DE LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITÉ.....	92
B. UNE CATÉGORISATION À REVOIR.....	94
<b>CONCLUSION : TROIS MODÈLES POUR L'AVENIR DU BLOC COMMUNAL.....</b>	<b>102</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>109</b>
<b>LISTE DES DÉPLACEMENTS.....</b>	<b>129</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>135</b>
<b>ANNEXE : LES EFFETS DE SEUIL EN COURUS PAR LES COMMUNES .....</b>	<b>137</b>

## LISTE DES PROPOSITIONS

### I. CONFORTER LE RÔLE DES COMMUNES EN TANT QUE CELLULES DE BASE DE LA DÉMOCRATIE ET DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALES

#### *Consolider les compétences communales*

1. Consacrer dans la Constitution la compétence générale de la commune et les triples attributions du maire en tant qu'organe exécutif de la commune, autorité de police municipale et représentant de l'État.

#### *Donner aux communes les moyens d'exercice de leurs compétences*

2. Faire précéder toute réforme institutionnelle, fiscale ou financière relative au bloc communal par une étude de son impact à court et moyen termes sur les ressources de chaque commune et établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

3. Revoir la définition des ressources propres des collectivités territoriales par la loi organique pour leur garantir une réelle autonomie financière.

4. En cas de suppression totale de la taxe d'habitation, préserver le pouvoir fiscal des communes et maintenir le lien entre l'habitant et le financement des services publics locaux.

5. Inscrire dans la Constitution le principe d'une juste compensation financière en cas de modification des conditions d'exercice des compétences des collectivités territoriales (« *qui décide paie* »).

#### *Alléger le poids des normes sur les communes*

6. Poursuivre et amplifier l'effort de simplification des normes législatives et réglementaires applicables aux collectivités territoriales.

7. Renforcer le rôle du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) : (1) élever au rang organique sa consultation sur les projets de loi et annexer son avis à l'étude d'impact ; (2) assortir tout amendement gouvernemental prévoyant une mesure nouvelle d'une étude d'impact et y joindre l'avis du CNEN ; (3) mieux encadrer le recours à la procédure de consultation d'extrême urgence.

8. Conforter le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales pour une meilleure adaptation au terrain du droit national (« *différenciation territoriale* »).

#### *Faciliter l'exercice des mandats municipaux et le fonctionnement des institutions communales*

9. Mettre en œuvre les propositions de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les conditions d'exercice des mandats locaux.

10. Autoriser l'élection du maire et de ses adjoints par un conseil municipal ayant perdu moins d'un tiers de ses membres, s'il le décide à la majorité des deux tiers de son effectif légal.

## II. SOUTENIR LE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNES NOUVELLES

### *Lever les obstacles à la création des communes nouvelles*

11. Évaluer les coûts liés à la création d'une commune nouvelle (charges induites, effets de seuil).
12. Proroger à destination des communes nouvelles créées à compter de 2019 le régime actuel d'aides financières transitoires. Réserver les majorations de dotation globale de fonctionnement aux communes nouvelles de 30 000 habitants ou moins.
13. Lisser les effets de seuil en cas de création d'une commune nouvelle.

### *Faciliter le fonctionnement des communes nouvelles en accordant une juste place à la représentation des communes fusionnées*

14. Pour faciliter la représentation de l'ensemble des communes fusionnées, prévoir, lors du premier renouvellement du conseil municipal d'une commune nouvelle, que son effectif ne puisse être inférieur à trois fois le nombre de communes déléguées.
15. Afin que les vacances de sièges au conseil municipal d'une commune nouvelle ne conduisent pas à accélérer le retour à l'effectif de droit commun, autoriser l'élection d'un nouveau maire et de ses adjoints par un conseil municipal incomplet, ou distinguer entre le renouvellement sexennal du conseil et un éventuel renouvellement intégral intermédiaire.
16. Autoriser le conseil municipal d'une commune nouvelle, s'il compte plus de cinquante membres, à déléguer jusqu'au premier renouvellement général une partie de ses attributions à une commission permanente.
17. Faire en sorte que les maires délégués prennent rang immédiatement après le maire dans l'ordre du tableau du conseil municipal.
18. Autoriser la suppression d'une partie seulement des communes déléguées ou des mairies annexes, sur décision du conseil municipal prise avec l'accord des maires délégués et, lorsqu'ils existent, des conseils des communes déléguées concernés.

### *Articuler communes nouvelles et intercommunalité*

19. Pour le rattachement de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre, n'autoriser le préfet à passer outre le vœu majoritaire des conseils municipaux des communes fusionnées qu'avec l'accord de la majorité des membres de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI).
20. Permettre à une commune nouvelle constituée à l'échelle d'un EPCI à fiscalité propre d'assumer elle-même les compétences normalement transférées à un tel établissement (« commune-communauté »).

### III. RENOUER AVEC L'ESPRIT DE LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

#### *Mieux associer les communes et leurs élus au fonctionnement de l'intercommunalité*

21. Abroger l'article 54 de la loi « MAPTAM » et réaffirmer la légitimité de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires et métropolitains par « fléchage ».
22. Assouplir les règles relatives aux « accords locaux » de répartition des sièges au conseil communautaire.
23. Instaurer, dans chaque EPCI à fiscalité propre, une instance de dialogue avec les maires (bureau élargi, conférence des maires, etc.).
24. Étendre à tous les conseillers municipaux des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre certains droits d'information reconnus aux conseillers communautaires sur les affaires de la communauté.

#### *Faire prévaloir les principes de subsidiarité et d'adaptation au terrain*

25. Cesser d'imposer par la loi des transferts de compétences « en bloc ». Replacer l'intérêt communautaire, défini sur la base d'un projet de territoire, au fondement des transferts de compétences aux EPCI à fiscalité propre.
26. Supprimer la catégorie des compétences optionnelles des communautés de communes et d'agglomération.
27. Autoriser les conseils communautaires à déléguer une partie de leurs compétences à des pôles territoriaux.
28. Reconsidérer la place des syndicats dans la coopération intercommunale. Supprimer la référence légale à l'objectif de réduction du nombre de syndicats.

#### *Simplifier le paysage intercommunal*

29. Réformer la dotation d'intercommunalité : (1) unifier le montant moyen par habitant des différentes catégories d'EPCI à fiscalité propre ; (2) supprimer le mécanisme de dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée des communautés de communes ; (3) définir des critères de répartition qui reflètent mieux la réalité des charges des établissements, et supprimer le critère du coefficient d'intégration fiscale ; (4) simplifier les mécanismes de garantie.
30. Lancer une réflexion associant les élus municipaux, le Parlement et le Gouvernement pour simplifier la catégorisation juridique des EPCI à fiscalité propre. À terme, envisager la suppression de la catégorie des communautés d'agglomération.





Mesdames, Messieurs,

*« On se sent inutiles, il y a une désespérance face à l'arrogance de l'État. »*

*« Il y a des mois où je ne savais plus comment payer les employés. »*

*« Le cumul de mon métier d'agriculteur et de la fonction de maire n'est plus supportable. Avec les réunions qui se succèdent, la paperasserie de plus en plus complexe... J'en ai marre. »*

*« On nous impose plein de choses, on subit des dictatures. »*

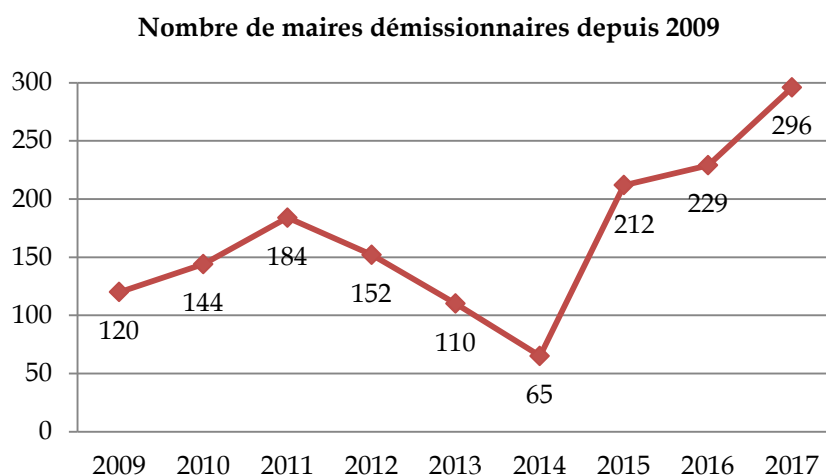
*« On se bat pour faire vivre nos territoires, répondre à des besoins, et on est rayés de la carte par des politiques qui ne tiennent pas compte de nos réalités. »*

Ces citations, glanées dans les journaux au cours des derniers mois<sup>1</sup>, rendent compte du désarroi actuel des élus municipaux. Une enquête de l'Agence France presse a fait grand bruit au cours de l'été, en faisant état de la **multiplication récente des démissions de maires et de conseillers municipaux**. Selon les chiffres du journal *Le Monde*, le nombre de maires ayant démissionné depuis les dernières élections municipales de 2014 est déjà en hausse de 32 % par rapport à l'ensemble de la mandature précédente<sup>2</sup>. Pas moins de 153 démissions auraient été enregistrées au cours du premier semestre 2018.

---

<sup>1</sup> « À Faux-la-Montagne, "on ne peut pas se payer le luxe de choisir. Alors, on accueille tous les projets" », *Le Monde*, 17 mai 2018 ; « Forte vague de démissions chez les maires, de plus en plus "usés" par leur fonction », *Agence France presse*, 1<sup>er</sup> août 2018 ; « "Je crains pour ma santé" : quand les maires préfèrent démissionner », *Ouest France*, 13 août 2018 ; « Les maires des petites communes, des Don Quichotte fatigués », *Le Monde*, 27 septembre 2018.

<sup>2</sup> « De plus en plus de maires français démissionnent depuis dix ans », *Le Monde*, 30 août 2018.



Source : Le Monde, d'après les statistiques du ministère de l'intérieur

Ces chiffres, bien entendu, demandent à être vérifiés et interprétés avec précaution. L'Association des maires de France (AMF) a lancé une enquête auprès de ses adhérents pour faire le bilan de la situation et mieux cerner les raisons du malaise des élus. Le Gouvernement lui-même semble s'en inquiéter : selon des informations parues dans la presse, il aurait demandé aux préfets de lui présenter leurs observations à ce sujet. Ces derniers, bien qu'ils aient tendance à mettre en doute l'ampleur du phénomène, n'en relèvent pas moins plusieurs motifs d'inquiétude : « La mise en œuvre de la contribution au redressement des finances publiques a réduit drastiquement les marges de manœuvre du bloc communal et a manifestement joué un rôle dans la lassitude de certains élus », écrit l'un, ajoutant que « nombre d'élus d'expérience ont pu se sentir dépossédés d'une partie de leurs pouvoirs au profit d'intercommunalités ». Un autre évoque le décalage entre la complexité croissante des missions des élus municipaux et la faiblesse des moyens mis à leur disposition<sup>1</sup>.

**Parmi les motifs de découragement des élus, en effet, plusieurs reviennent avec insistance :**

- **la réduction de leurs moyens humains et financiers**, conséquence de la baisse des concours financiers de l'État et de la réduction du nombre d'emplois aidés ;

- **les regroupements forcés de communes** dans de vastes établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, au sein desquels beaucoup de maires ont le sentiment que leur voix ne porte plus, et **le transfert obligatoire d'un nombre croissant de compétences** à ces établissements ;

<sup>1</sup> « Les préfets contestent l'ampleur des démissions de maires », Le Monde, 2 octobre 2018.

---

- **la complexité paralysante des normes** et le contrôle parfois inutilement tatillon des services de l'État ;

- **les insuffisances du statut de l'élu** et la difficulté de concilier l'exercice de fonctions électives avec la vie familiale et professionnelle.

Pourtant, **la commune reste un échelon fondamental de la vie démocratique et de l'action administrative**. C'est au sein de sa commune que chacun d'entre nous fait d'abord l'expérience de la délibération et des choix collectifs. **Le maire**, « à portée d'engueulade » comme disait le président Gérard Larcher<sup>1</sup>, est le premier élu vers qui nos concitoyens se tournent en cas de problème, car c'est lui qui, au plus près du terrain, endosse les prérogatives et les responsabilités de la puissance publique. **C'est lui qui incarne de la manière la plus concrète la République et les promesses dont elle est porteuse.**

\*

À la suite de l'adoption des dernières lois de réforme territoriale, votre commission des lois a décidé de constituer en son sein une mission d'information chargée d'assurer le suivi et le contrôle de leur mise en œuvre. Après deux rapports d'étape, elle a rendu le 29 mars 2017 un rapport intitulé *Laisser respirer les territoires*, où elle appelait notamment à faire une pause dans les réformes tout en desserrant les contraintes pesant sur les élus, afin de laisser plus de place à l'expérimentation et à la différenciation territoriales.

Après le renouvellement partiel du Sénat en septembre 2017, et conformément aux engagements du président Larcher, cette mission de contrôle et de suivi a été reconstituée de manière pérenne. Associant, outre votre rapporteur, un membre de chaque groupe politique du Sénat, elle s'est choisi pour premier thème de travail **la revitalisation de l'échelon communal**.

Depuis un an, votre rapporteur et les autres membres de la mission ont effectué plusieurs déplacements sur des territoires très divers, dans l'Orne, la Manche, en Aveyron et en Lozère, puis en Haute-Savoie. Si l'on y ajoute les déplacements effectués avant septembre 2017, la mission aura ainsi sillonné **la quasi-totalité des régions françaises**, à la rencontre des élus. Plusieurs auditions de représentants des associations d'élus ou d'agents territoriaux, de représentants des services de l'État et d'universitaires ont également été menées à Paris. Que tous ceux qui ont ainsi contribué à nos

---

<sup>1</sup> Voir « Portrait-robot : le maire courage », La Gazette des communes, 17 novembre 2017.

réflexions soient ici remerciés. Le présent rapport est le fruit de ces échanges et des observations faites sur le terrain.

La première partie dresse **un état des lieux des forces et des faiblesses actuelles des communes**, et formule un premier ensemble de propositions pour **conforter leur place en tant que cellules de base de la démocratie et de l'action publique locales**, avant d'envisager les évolutions institutionnelles souhaitables.

La deuxième partie est consacrée au **développement des communes nouvelles**, qui apparaît comme l'une des voies pour redonner aux communes des capacités d'action au service de nos concitoyens. Diverses recommandations sont formulées pour **lever les freins à leur création et faciliter leur fonctionnement**. Mais il faut voir plus loin, car l'essor des communes nouvelles – au nombre de 560 au 1<sup>er</sup> janvier 2018 – constitue **une véritable révolution silencieuse dont il nous faut tirer toutes les conséquences sur l'organisation du bloc communal**.

Enfin, le **fonctionnement de l'intercommunalité** fait l'objet de la troisième partie. Sur ce point, la position de votre commission des lois n'a pas varié : **la coopération intercommunale est une force pour les communes, à condition que l'on n'en perde pas de vue l'esprit initial et les objectifs**. Plusieurs propositions sont émises, visant à réformer la gouvernance des EPCI pour mieux y associer les élus municipaux, à revoir la définition des compétences intercommunales et leurs modalités d'exercice, conformément aux principes de subsidiarité et de territorialisation de l'action publique, et à simplifier la catégorisation des EPCI à fiscalité propre, devenue illisible.

\*

Au fil des pages qui suivent, on verra se dessiner **trois modèles pour l'avenir du bloc communal**.

Le premier modèle, le plus proche de l'organisation actuelle, est celui de communes aux prérogatives consolidées, regroupées au sein d'EPCI pour l'exercice de compétences qu'elles n'ont plus les moyens d'assumer seules, mais pleinement associées à la gouvernance de ces EPCI, auxquels seraient donnés les moyens juridiques de déconcentrer leur fonctionnement.

Le deuxième modèle est celui où les communes, grâce notamment aux fusions, atteignent une taille suffisante pour gérer elles-mêmes des services publics de proximité. L'intercommunalité est alors en mesure de se concentrer sur les compétences stratégiques qui requièrent une appréhension du territoire allant au-delà des limites administratives des communes – aménagement du territoire, développement économique et transports, notamment.

Le troisième modèle est celui des « *communes-communautés* », communes nouvelles constituées à l'échelle d'un EPCI à fiscalité propre et capables d'assumer par elles-mêmes les compétences normalement transférées à cet échelon. C'est là une piste qui mérite d'être explorée, pour réunir entre les mêmes mains les leviers de l'action publique locale, renforcer la lisibilité des institutions et le contrôle démocratique des citoyens.

Ces trois modèles ne doivent pas être opposés, car ils sont complémentaires. **Il faut rompre avec l'idée d'une organisation institutionnelle uniforme optimale qui aurait vocation à s'imposer partout** : les territoires de notre pays, divers par leur géographie comme par leur histoire, étouffent sous un tel carcan. Tout au contraire, **il faut ouvrir le champ des possibles et lever les obstacles, notamment juridiques, qui empêchent les élus locaux d'innover et d'adapter les règles communes aux spécificités de chaque territoire.**

Telle est la conviction que ce rapport voudrait faire partager.

## PREMIÈRE PARTIE FORCES ET FRAGILITÉS DES COMMUNES

### I. LA DÉMOCRATIE COMMUNALE

#### A. UNE « INSTITUTION NATURELLE »

**Si la commune n'est pas une collectivité territoriale comme une autre, c'est d'abord par son histoire.**

**L'institution communale**, sous la forme qu'on lui connaît aujourd'hui, est née au cours des premiers mois de la Révolution française. Par un décret du 12 novembre 1789, l'Assemblée nationale constituante décida qu'« *il y aura[it] une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne* ». La loi du 14 décembre 1789 abolit les structures administratives municipales existantes (hôtels de ville, mairies, échevinats, consulats, etc.) et leur substitua un régime certes différencié en fonction de la taille des communes, mais dont les traits principaux étaient identiques partout<sup>1</sup>, avec un « *corps municipal* » constitué de trois à vingt-et-un membres (dont le maire) élus par l'ensemble des « *citoyens actifs* » de la commune, ainsi qu'un « *conseil général de la commune* » composé, outre les membres du corps municipal, de deux fois autant de « *notables* » élus de la même façon<sup>2</sup>.

Cette loi devait donner naissance à environ **40 000 municipalités<sup>3</sup>, égales en dignité et aux prérogatives identiques.**

---

<sup>1</sup> Seule faisait exception la ville de Paris, dont le régime devait être fixé par la loi des 21 mai-27 juin 1790 organisant la municipalité de Paris.

<sup>2</sup> Loi du 14 décembre 1789 relative à l'organisation des communes du royaume de France. Les citoyens actifs devaient être définis par la loi du 22 décembre 1789 relative à la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives comme les Français de sexe masculin de vingt-cinq ans révolus, domiciliés depuis plus d'un an dans le canton de l'élection et ayant payé une contribution directe de la valeur locale de trois journées de travail.

<sup>3</sup> L'organisation administrative du royaume ne fut pas fixée avant plusieurs années, en raison de l'imprécision de la notion de « communauté de campagne » et de pratiques divergentes d'un département à l'autre. Comme l'écrit Antoine Follain, « le chiffre de 40 000 communes est le plus souvent avancé sans aucune référence ni date précise. Il constitue effectivement l'ordre de grandeur de la « division communale » mais pour notre part, nous n'avons pu sérieusement établir ni la liste ni le nombre des communes par département pour 1790. On trouve trop de listes incohérentes et de changements à quelques mois de distance pour en tirer une statistique. Il n'y a d'ailleurs rien de surprenant à cette confusion car en réalité la division communale n'était pas "arrêtée" en 1790 » (« Les communautés rurales en France du XV<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècle », Histoire et sociétés rurales, n° 12, 1999, p. 48). Seul l'établissement du cadastre, entamé sous le Consulat et achevé sous la monarchie de Juillet, permit de stabiliser les frontières communales (voir Vincent Aubelle, Intercommunalités. Des projets aux pratiques, pp. 52-55).

Toutefois, s'ils ont créé les institutions municipales modernes, les révolutionnaires n'ont pas à proprement parler créé les communes. Comme l'écrivait le professeur René Chapus, **la Constituante « a seulement consacré, sous la dénomination uniforme de “communes”, l'existence de ces “sociétés de citoyens unies par des relations locales” (loi des 10-11 juin 1793, Sect. 1, art. 2), que Taine qualifiera de “syndicats privés”, et qui s'étaient formés de façon naturelle au cours du temps, avec des dénominations variées<sup>1</sup> ».** Que la formation des communes soit le produit « naturel » de la cohabitation entre les hommes, et non un artefact institutionnel, c'était déjà la conviction de Condorcet : **« Une commune est formée par la réunion des citoyens à qui la proximité de leurs habitations a donné des intérêts communs et fait sentir l'utilité de former entre eux une association. C'est donc une convenance naturelle qui détermine l'existence et qui fixe les bornes d'une commune ; ce qui la distingue des autres divisions du territoire, instituées par la loi, pour la facilité de l'administration<sup>2</sup>. »**

Il en résulte que les actes des autorités municipales restèrent régis, pour une grande part et jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle, par le droit civil et non par le droit administratif<sup>3</sup>.

## **B. TRENTE-CINQ MILLE DÉMOCRATIES**

L'histoire de la **démocratie communale** fut marquée, tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle, par une série d'avancées et de reculs, au gré de l'alternance entre les régimes autoritaires, libéraux et républicains. La grande **loi municipale du 5 avril 1884** entérina définitivement le principe de l'élection du conseil municipal au suffrage universel (masculin jusqu'en 1944), et de l'élection du maire par le conseil<sup>4</sup>.

Par ailleurs, l'émiettement de la carte communale conduisit, dès l'origine, à des **projets de regroupement**. Déjà, le comité de constitution de l'Assemblée nationale constituante préconisait de ne créer en France que 720 grandes communes, tandis que Condorcet recommandait, au nom de l'égalité, de réunir les communes villageoises en « *communautés* » d'au moins 4 000 habitants, capables de faire contrepoids aux villes<sup>5</sup>. Par la suite, et jusqu'au développement contemporain des communes nouvelles sur

---

<sup>1</sup> René Chapus, *Droit administratif général, tome 1, 15<sup>e</sup> édition, Paris, Montchrestien, 2001, pp. 245-246.*

<sup>2</sup> Nicolas de Condorcet, *Sur la formation des communes, 1789, dans Œuvres complètes, t. 15, Brunswick, Vieweg et Paris, Henrichs, Koenig et Levrault, Schnoell et cie, 1804, p. 191.*

<sup>3</sup> *Le juge administratif ne se reconnaissait compétent qu'à l'égard des actes d'« autorité », tels que les mesures de police administrative et les décisions prises à l'égard des fonctionnaires communaux. Cet état du droit subsista jusqu'à la décision Terrier du Conseil d'État du 6 février 1903.*

<sup>4</sup> *Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale.*

<sup>5</sup> Nicolas de Condorcet, *Sur la formation des communautés de campagne, 1789, dans Œuvres complètes, op. cit., pp. 225 et suivantes.*

lequel nous reviendrons, les projets de fusion furent plutôt motivés par un souci d'efficacité de l'action administrative, et sans doute est-il vrai que certaines communes ne disposent plus aujourd'hui des moyens d'exercer convenablement toutes leurs compétences et d'offrir à nos concitoyens les services publics qu'ils attendent.

Néanmoins, il convient de souligner combien l'institution communale, telle qu'elle existe aujourd'hui, est **un extraordinaire moyen de développer l'esprit civique et la participation des citoyens aux affaires publiques**. Le constat de Tocqueville reste aujourd'hui d'actualité : **la commune est l'école de la liberté**. C'est là où chacun d'entre nous fait l'apprentissage de la chose publique, des droits et des responsabilités qui s'attachent à la qualité de citoyen, en débattant des sujets qui nous touchent directement : notre cadre de vie, l'école que fréquentent nos enfants, les autres services publics de proximité, les règles de civilité qui doivent gouverner notre vie en commun. Quant aux élus municipaux, dans les petites et moyennes communes tout particulièrement, ils sont au contact direct des citoyens et appelés à leur rendre des comptes quotidiennement. Cela contribue à entretenir l'esprit de vigilance démocratique – qui est l'une des vertus civiques cardinales lorsqu'elle ne dégénère pas en défiance systématique<sup>1</sup> – et cela garantit que l'action publique s'exerce dans le sens souhaité par les citoyens.

Les études montrent d'ailleurs que **le contact étroit entre les citoyens et les élus municipaux entretient la confiance des uns envers les autres et favorise la participation aux élections**.

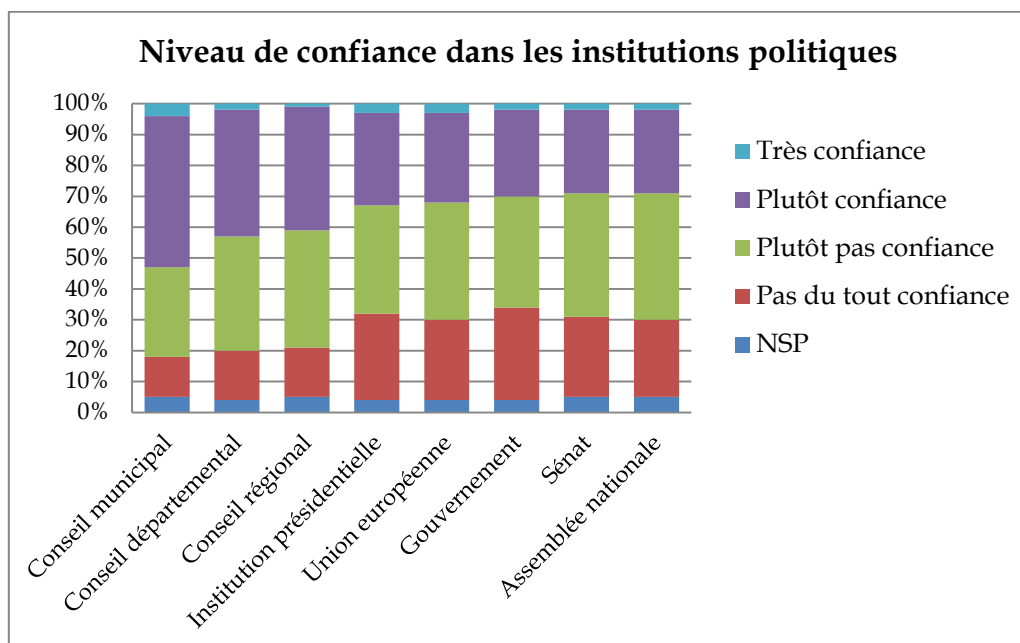
Malgré une baisse en 2018, qui s'explique sans doute à la fois par un climat de défiance généralisée et par le sentiment que les équipes municipales n'ont plus les moyens d'influer sur leur vie quotidienne, le conseil municipal reste l'institution publique à laquelle les citoyens accordent le plus volontiers leur confiance (53 %), devant le conseil départemental (43 %), le conseil régional (41 %), le gouvernement (30 %), le Sénat et l'Assemblée nationale (29 %)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir Pierre Rosanvallon, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006.

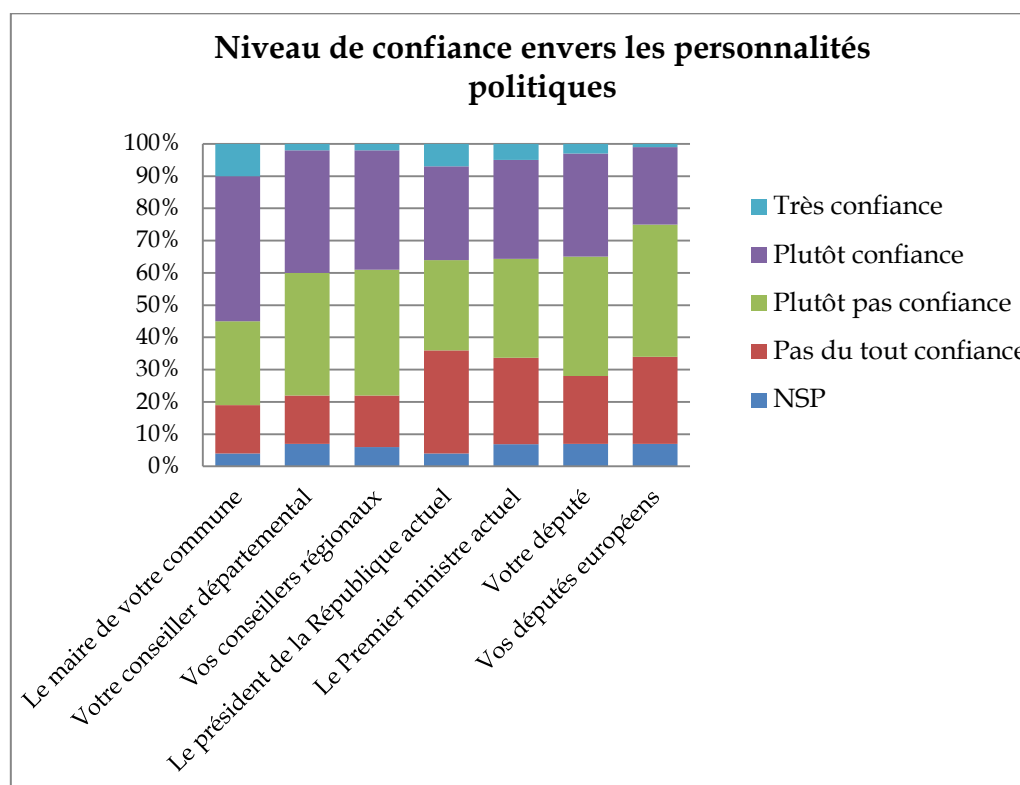
<sup>2</sup> Voir le baromètre de la confiance politique du Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF), vague 9, janvier 2018. Ce document est consultable à l'adresse suivante : [https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr.cevipof/files/Barometre\\_confiance\\_vague9.pdf](https://www.sciencespo.fr/cevipof/sites/sciencespo.fr.cevipof/files/Barometre_confiance_vague9.pdf).





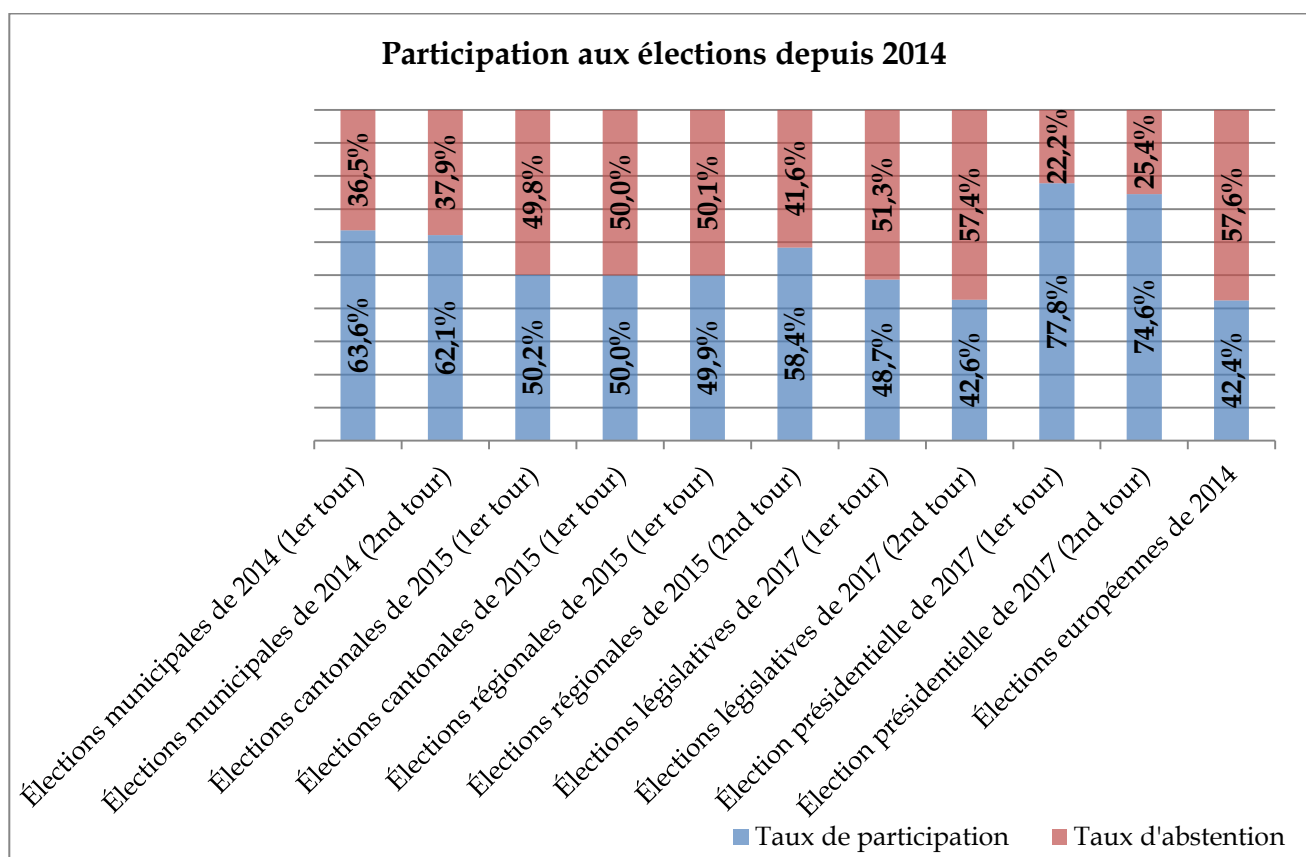
Source : commission des lois du Sénat (données : CEVIPOF, janvier 2018)

De même, s'agissant de la confiance vis-à-vis des élus, le maire conserve, et de loin, la première place (55 %), devant les conseillers départementaux ou régionaux (39 %), le Président de la République (36 %) ou les députés (35 %).



Source : commission des lois du Sénat (données : CEVIPOF, janvier 2018)

La participation des citoyens aux élections municipales reste également plus élevée que lors des autres élections politiques au suffrage universel direct, qu'il s'agisse des élections cantonales, régionales, législatives ou européennes, à l'exception de l'élection présidentielle. Lors des élections municipales de 2014, le taux de participation fut de 63,55 % au premier tour et de 62,13 % au second tour.



Source : commission des lois du Sénat (données : ministère de l'Intérieur)

Or il existe **une corrélation statistique entre le taux d'abstention aux élections municipales et la taille des communes** : dans tous les pays étudiés, une équipe du Centre national de la recherche scientifique (CNRS) de l'Université de Cergy-Pontoise, sous la direction de Christian Borghesi et Laura Hernández, a démontré que plus une collectivité territoriale est petite, plus la participation des citoyens aux élections est élevée<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Christian Borghesi, Laura Hernández, Rémi Louf et Fabrice Caparros, « Universal size effects for populations in group-outcome decision-making problems », Physical review, décembre 2013. L'étude est consultable à l'adresse suivante: <https://arxiv.org/pdf/1305.5476.pdf>.

Cette loi s'est vérifiée dans les pays européens qui ont considérablement réduit leur nombre de communes :

- la **Suède** est passée, entre 1952 et 1974, de 2 500 à 277 municipalités, soit une moyenne de 30 000 habitants par commune. Face à l'affaiblissement de la démocratie locale et à la diminution de la participation aux élections, l'État suédois a dû dès 1980 accepter de recréer quelques nouvelles communes, portant leur nombre total à 290 (ce qui équivaldrait, en proportion du nombre d'habitants, à environ 2 000 communes en France) ;

- la **Finlande** est passée de 547 municipalités en 1950 à 348 en 2015, soit une moyenne de 15 800 habitants par commune. Cela équivaldrait à 3 984 communes en France. Comme en Suède, la participation électorale est faible, principalement dans les zones périphériques qui ont le sentiment de ne pas être considérées et de ne pas avoir d'influence ;

- en **Allemagne**, le nombre de communes a été divisé par trois depuis 1960. Cependant, l'éloignement du pouvoir communal au profit d'associations de communes fédérées est critiqué et les revendications en faveur de davantage de proximité sont récurrentes ;

- la **Grande-Bretagne** a organisé le regroupement de ses collectivités territoriales en districts, au nombre de 545. Leur population moyenne est de 104 000 habitants et leur superficie moyenne de 468 km<sup>2</sup>. Des instances locales de proximité ont néanmoins été recrées afin de garantir l'efficacité de l'action publique au sein de ces grands ensembles.

Ce constat amenait Laurent Davezies à indiquer que « *les pays qui ont drastiquement réduit le nombre de communes, comme la Grande-Bretagne, sont revenus en arrière en recréant des instances locales de proximité pour faire remonter l'information du terrain* »<sup>1</sup>.

En France, où la participation aux élections reste élevée, **les habitants sont également associés à l'administration de la commune en cours de mandature**, selon des modalités tantôt prévues par la loi (à titre obligatoire ou facultatif), tantôt dues à l'investivité des élus.

---

<sup>1</sup> Laurent Davezies, interrogé par Emmanuel Guillemain d'Echon à la veille du Congrès des maires de 2015, 6 novembre 2015. La transcription de l'entretien est consultable à l'adresse suivante : <http://www.lagazettedescommunes.com/417448/quel-avenir-pour-les-communes-leur-disparition-est-un-marronnier-de-la-vie-politique/>

### **La participation des habitants à la vie communale**

Parmi les modalités d'association des habitants à l'administration de la commune en cours de mandature, on distingue :

- d'une part, des instances consultatives, créées obligatoirement ou non et dont la composition (laissée à la discrétion des élus ou encadrée par la loi) se veut représentative de tel ou tel segment de la population ;

- d'autre part, des formes de participation directe de l'ensemble des habitants (ou, plus étroitement, des citoyens inscrits sur les listes électorales) à certaines décisions.

#### **1) Les instances consultatives**

La création de certaines instances consultatives associant les habitants de la commune est imposée par la loi. Mais le législateur a, par ailleurs, accordé une très large habilitation aux conseils municipaux pour en créer d'autres à leur gré.

Les **conseils de quartiers** sont obligatoires dans les communes de plus de 80 000 habitants, facultatifs dans celles dont la population est comprise entre 20 000 et 79 999 habitants. Leur dénomination, leur composition et les modalités de leur fonctionnement sont fixées par le conseil municipal, qui peut les consulter sur toute question concernant le quartier ou la ville.

Une **commission consultative des services publics locaux** est obligatoirement créée dans chaque commune de plus de 10 000 habitants. Présidée par le maire et composée de conseillers municipaux et de représentants des associations locales, elle a pour rôle de surveiller le fonctionnement des services publics délégués ou gérés en régie autonome.

Dans les communes de plus de 5 000 habitants, une **commission communale pour l'accessibilité aux personnes handicapées**, composée de représentants de la commune et d'associations, dresse l'état de l'accessibilité des bâtiments, de la voirie, des espaces publics et des transports, et fait toutes propositions utiles en vue de son amélioration.

Dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, un **conseil citoyen** composé d'habitants tirés au sort et de représentants d'associations est associé à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation des contrats de ville.

Enfin, la loi autorise le conseil municipal à créer des **comités consultatifs** « sur tout problème d'intérêt communal concernant tout ou partie du territoire de la commune ». Cette disposition, créée par la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, a notamment donné une base légale à l'existence des conseils d'enfants ou de jeunes, d'anciens, de sages, etc.

Il faut noter que des personnes de nationalité étrangère non ressortissantes de l'Union européenne peuvent être membres de ces instances consultatives, qui sont donc un moyen de les associer à la vie de la commune bien qu'elles n'aient pas la qualité d'électeurs.

## ***2) La participation directe aux décisions***

Les habitants sont également appelés à se prononcer directement sur certains projets du conseil municipal, selon des procédures plus ou moins réglées.

Il existe d'abord des **consultations informelles**, par le biais du bulletin municipal (dont les lecteurs peuvent être invités à faire des propositions sur le nom d'une commune nouvelle, par exemple), ou grâce aux nouvelles formes de consultation massive permises par les nouvelles technologies de l'information. On mentionnera en particulier les **budgets participatifs**, par lesquels les habitants sont invités à se prononcer sur l'affectation d'une partie du budget d'investissement de la commune. Cette forme de démocratie participative, inspirée d'une pratique expérimentée dès 1989 à Porto Alegre au Brésil, connaît aujourd'hui un certain succès, puisque en dehors du cas emblématique de la Ville de Paris, près de cinquante communes de toutes tailles et de toutes tendances politiques se seraient lancées dans l'expérience<sup>1</sup>.

Par ailleurs, les **électeurs de la commune** (ou d'une partie de son territoire) peuvent être **consultés** sur tout projet de décision entrant dans les compétences des autorités communales (conseil municipal ou maire), à l'initiative du conseil municipal ou d'un cinquième des électeurs inscrits.

Enfin, le conseil municipal peut soumettre un projet de délibération à un **référendum local décisionnel**.

La forme la plus accomplie d'engagement dans la vie de la commune demeure l'élection et l'exercice d'un mandat. La France est riche de ses **524 280 conseillers municipaux**, qui – faut-il le rappeler – exercent leurs fonctions bénévolement, au bénéfice de l'intérêt général. Les fonctions de maire, en particulier, relèvent bien souvent du sacerdoce. Si de multiples raisons, sur lesquelles votre rapporteur reviendra, expliquent la désaffection actuelle pour les fonctions électives, dans les plus petites communes notamment, **l'engagement de plus d'un demi-million d'élus montre à quel point l'attachement de nos concitoyens à leur commune reste fort, et combien la démocratie communale demeure vivante.**

## **II. UN ÉCHELON D'ADMINISTRATION FONDAMENTAL**

Si les communes ont été amenées depuis longtemps à coopérer pour garantir la qualité du service public, et si elles se sont vu retirer au fil du temps un certain nombre de leurs compétences au profit des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, la commune n'en demeure pas moins un échelon administratif fondamental, qui exerce des compétences essentielles pour la cohésion sociale et la qualité de vie de nos concitoyens.

---

<sup>1</sup> Voir l'article du 6 octobre 2017 du journal Le Monde, consultable à l'adresse suivante : [www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/10/06/outre-paris-45-villes-francaises-ont-adopte-le-budget-participatif\\_5197506\\_4355770.html?](http://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2017/10/06/outre-paris-45-villes-francaises-ont-adopte-le-budget-participatif_5197506_4355770.html?)

## A. DE LARGES COMPÉTENCES

Les départements et les régions ont, depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, perdu le bénéfice de la « *clause de compétence générale* ».

Tel n'est pas le cas des communes. Aux termes de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales, « **le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune** », ce qui l'autorise à exercer dans l'intérêt public local toute compétence qui n'est pas exclusivement attribuée par la loi à une autre personne publique.

Sur ce fondement, le juge administratif considère par exemple qu'une commune est habilitée à participer aux frais de transport scolaire des élèves domiciliés sur son territoire<sup>1</sup>, ou encore à entreprendre des travaux de rénovation urbaine, y compris dans une zone partiellement dévolue à l'activité commerciale (dont l'aménagement relève, sous ce dernier aspect, de la compétence de l'EPCI à fiscalité propre dont elle est membre)<sup>2</sup>.

**Cette approche finaliste des attributions communales, fondée sur la notion d'intérêt public local, permet à la commune de jouer pleinement son rôle de proximité** : premiers interlocuteurs de nos concitoyens, les élus municipaux sont ainsi en mesure de répondre à leurs attentes les plus immédiates.

**De nombreuses compétences spéciales sont, par ailleurs, attribuées par la loi aux conseils municipaux**, certaines d'entre elles étant désormais transférées aux EPCI à fiscalité propre, mais non toutes, et sans que le transfert soit toujours obligatoire ni intégral.

---

<sup>1</sup> CAA Versailles, 23 Novembre 2017, n° 17VE00400.

<sup>2</sup> CAA Marseille, 3 Avril 2017, n° 15MA02970.

### Aperçu des compétences spéciales des communes

Les communes continuent souvent à exercer elles-mêmes les compétences nombreuses qui leur sont spécialement attribuées par la loi, sans les avoir transférées à un EPCI à fiscalité propre. La liste ci-dessous retrace les plus importantes d'entre elles. Il s'agit des **compétences qu'une commune membre d'une communauté de communes** (forme la moins intégrée d'intercommunalité à fiscalité propre) **n'est pas dans l'obligation de transférer à celle-ci.**

#### Références légales

Action sociale	<i>Art. L. 121-6 à L. 121-6-2 et L. 123-4 à L. 123-9 du code de l'action sociale et des familles</i>
Logement locatif social	<i>Art. L. 301-2 et suivants du code de la construction et de l'habitation art. L. 2254-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)</i>
Écoles maternelles et élémentaires	<i>Art. L. 212-1 à L. 212-9 du code de l'éducation Art. L. 2121-30 du CGCT</i>
Aménagement de l'espace :	
- plan local d'urbanisme ou carte communale, autorisations individuelles	<i>Art. L. 153-8 et L. 422-1 du code de l'urbanisme</i>
- droit de préemption urbain	<i>Art. L. 211-1 du même code</i>
- voirie communale (construction, aménagement, entretien, classement)	<i>Art. L. 2321-2 du CGCT (dépenses obligatoires) Art. L. 141-1 à L. 141-12 du code de la voirie routière</i>
Cimetières et opérations funéraires	<i>Art. L. 2223-1 à 2223-51 du CGCT</i>
Défense extérieure contre l'incendie	<i>Art. L. 2225-1 à L. 2225-4 du CGCT</i>
Distribution d'eau potable et assainissement des eaux usées, gestion des eaux pluviales urbaines	<i>Art. L. 2224-7 à L. 2224-12-5 et L. 2226-1 et L. 2226-2 du CGCT</i>
Tourisme (notamment création d'un office de tourisme)	<i>Art. L. 133-1 du code du tourisme</i>
Bibliothèques municipales, musées (y compris la propriété et la gestion de « musées de France »)	<i>Art. L. 320-1, L. 320-2 et L. 410-2 du code du patrimoine</i>
Écoles de musique, de danse et d'art dramatique	<i>Art. L. 216-2 du code de l'éducation</i>
Sport (création et gestion d'équipements, aides financières aux associations sportives)	<i>Art. L. 113-1 à L. 113-3 du code du sport</i>
Développement économique, notamment :	
- aides à l'immobilier d'entreprise	<i>Art. L. 1511-3 du CGCT</i>
- aides à l'exploitation de salles de cinéma	<i>Art. L. 2251-4 du CGCT</i>
- garanties d'emprunt	<i>Art. L. 2252-1 du CGCT</i>
- sociétés d'économie mixte locales	<i>Art. L. 1521-1 à L. 1525-3 du CGCT</i>

## **B. LES TROIS OFFICES DU MAIRE**

Le maire reste l' élu le mieux identifié par nos concitoyens, celui vers lequel ils se tournent en cas de problème... et qu'ils ont parfois tendance à rendre responsable de tout.

Si les maires manquent aujourd'hui de moyens pour exercer au mieux leurs fonctions, et si certains d'entre eux éprouvent un sentiment de dépossession, voire d'impuissance, ils n'en conservent pas moins **des prérogatives considérables**.

Le maire exerce trois principales fonctions :

- il est chargé de **l'exécution des délibérations du conseil municipal** ;

- il est **l'autorité de police municipale** : les pouvoirs qu'il détient dans ce domaine sont des pouvoirs propres, qu'il exerce au nom de la commune sans que le conseil municipal puisse interférer. Outre diverses polices spéciales (dont certaines sont susceptibles d'être transférées au président de l'EPCI à fiscalité propre auquel appartient la commune), le maire est détenteur d'un pouvoir de police générale, qui en fait **le premier responsable de l'ordre public dans sa commune**<sup>1</sup> ;

- il est aussi le **représentant de l'État dans la commune**. À ce titre, il est chargé de la publication et de l'exécution des lois et règlements, de l'exécution des mesures de sûreté générale, et de diverses fonctions spéciales, comme celles d'**officier de l'état civil** et d'**officier de police judiciaire**.

Cette triple mission justifie que le maire soit également le **chef de l'administration communale**.

<p><b>Proposition n° 1 : Consacrer dans la Constitution la compétence générale de la commune et les triples attributions du maire en tant qu'organe exécutif de la commune, autorité de police municipale et représentant de l'État.</b></p>
--

---

<sup>1</sup> Aux termes de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales, « la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ». Notons que le préfet de département peut se substituer au maire en cas de carence, et qu'il est seul compétent pour prendre des mesures de police dont le champ d'application excède le territoire d'une seule commune.



### III. UN MANQUE DE MOYENS DE PLUS EN PLUS CRIANT

Les communes conservent, comme on vient de le voir, d'importantes attributions. Encore faut-il qu'elles aient les moyens de les exercer. Sur ce plan, les évolutions en cours ne laissent pas d'inquiéter, qu'il s'agisse des ressources financières des communes ou de l'assistance technique mise à leur disposition pour l'exercice de compétences de plus en plus complexes et réglementées.

#### A. LES FINANCES COMMUNALES EN BERNE

Les ressources des communes sont de natures diverses. Toutes subissent néanmoins une pression à la baisse qui entrave l'action des élus municipaux.

##### **1. Les concours financiers de l'État : une baisse globale qui se poursuit, une répartition qui reste inéquitable**

Qu'ils prennent la forme de prélèvements sur les recettes de l'État ou de dotations budgétaires, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales **répondent à quatre objectifs** : aider au fonctionnement courant des collectivités ; aider à l'investissement ; compenser les transferts de compétences liés à la décentralisation ; compenser les baisses de recettes fiscales liées aux réformes de la fiscalité locale et aux exonérations décidées par le législateur<sup>1</sup>.

Or **la baisse des concours financiers de l'État, continue depuis plusieurs années, se poursuit malgré la stabilisation annoncée.** L'enveloppe des concours financiers, indexée sur l'inflation par le « *pacte de stabilité financière* » de 1996, et même affectée d'une majoration liée à la croissance économique entre 1999 et 2007, fut « *gelée* » pour la première fois en 2011, avant de connaître une **diminution de près de 20 % entre 2013 et 2017**, en raison de la contribution au redressement des finances publiques demandée aux collectivités territoriales. La loi de finances pour 2018 a, fort heureusement, mis fin à cette baisse accélérée. Toutefois, comme le faisait remarquer l'an dernier notre collègue Loïc Hervé, rapporteur pour avis de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* », **le retour au « gel » en valeur des concours financiers de l'État correspond, dans un contexte où l'inflation repart à la hausse, à une diminution en volume très**

---

<sup>1</sup> Contrairement aux compensations d'exonérations, les compensations de dégrèvements d'impôts locaux décidés par la loi ne sont pas considérées comme des concours financiers de l'État.

**sensible**<sup>1</sup> – il l'estimait alors à près de 5 % au cours du quinquennat, mais compte tenu de l'inflation enregistrée cette année, elle pourrait être plus lourde encore...

L'évolution de la **dotation globale de fonctionnement (DGF)** doit retenir plus particulièrement l'attention, puisqu'il s'agit – pour les communes comme pour leurs groupements et pour les départements – du principal concours financier de l'État, et d'une dotation libre d'emploi.

**La DGF du bloc communal a vu son montant s'effondrer** au cours des dernières années, passant de 23,65 milliards d'euros en 2013 à 18,34 milliards en 2017, soit **une baisse de 22,5 %**. En 2018, ce montant est resté stable – ce qui, compte tenu des prévisions d'inflation, correspond à une perte réelle de 2 % environ<sup>2</sup>. En revanche, ses composantes ont continué d'évoluer sensiblement.

#### Composition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal

La DGF du bloc communal est composée de :

- 1) la **dotation forfaitaire**, dont les sous-composantes ont été « *consolidées* » en 2015 et qui n'évolue plus, en principe, qu'en fonction de la population de la commune – sans préjudice de l'application aux communes les plus riches de l'écrêtement destiné à compenser la hausse des composantes dynamiques de la DGF<sup>3</sup> ;
- 2) la **dotation d'aménagement**, elle-même répartie entre :
  - la **dotation d'intercommunalité**, versée aux EPCI à fiscalité propre, ainsi que la **dotation de compensation** qui leur est attribuée en compensation des réformes successives de la taxe professionnelle ;
  - trois **dotations de péréquation** destinées aux communes, à savoir la dotation nationale de péréquation (DNP), la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation de solidarité urbaine (DSU).

En 2018 comme lors des années précédentes, **la progression des dotations de péréquation et, dans une moindre mesure, de la dotation d'intercommunalité a été financée par un « écrêtement » de la dotation forfaitaire**, pesant sur les communes dont le potentiel fiscal par habitant est le plus élevé<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Avis n° 114 (2017-2018) de M. Loïc Hervé fait, au nom de la commission des lois du Sénat, sur le projet de loi de finances pour 2018, mission « Relations avec les collectivités territoriales », pp. 36-37. Ce document est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/a17-114-12/a17-114-12.html>.

<sup>2</sup> Dans ses projections macroéconomiques publiées en juin dernier, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) évalue à 2 % la hausse de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) en 2018.

<sup>3</sup> Article L. 2334-7-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>4</sup> Pour l'année 2018, le comité des finances locales a décidé de faire peser la hausse des composantes dynamiques de la DGF à 60 % sur la dotation forfaitaire des communes et à 40 % sur la dotation de compensation des EPCI à fiscalité propre.

**Évolution des composantes de la dotation globale de fonctionnement du bloc communal entre 2017 et 2018**

	DGF 2017	DGF 2018	Évolution 2018/2017	
	(en millions d'euros)		en valeur	en %
DGF répartie (toutes collectivités confondues)	30 890	26 959	- 3 900	- 12,6 %
<b>DGF du bloc communal</b>	<b>18 340</b>	<b>18 340</b>	<b>0</b>	<b>0 %</b>
<b>Dotation forfaitaire des communes</b>	<b>7 423</b>	<b>7 289</b>	<b>- 134</b>	<b>- 1,8 %</b>
Dotation forfaitaire groupements touristiques	19	19	0	0 %
<b>Dotation d'aménagement</b>	<b>10 897</b>	<b>11 032</b>	<b>+ 135</b>	<b>+ 1,2 %</b>
Dotation d'intercommunalité	1 470	1 496	+ 26	+ 1,8 %
Dotation de compensation des EPCI	5 120	5 029	- 91	- 1,8 %
Dotation de solidarité urbaine	2 091	2 201	+ 110	+ 5,3 %
Dotation de solidarité rurale	1 422	1 512	+ 90	+ 6,3 %
Dotation nationale de péréquation	794	794	0	0 %

Source : DGCL et commission des lois du Sénat

En outre, **les attributions individuelles de DGF ont connu en 2018 de très importantes variations**, qui n'avaient été que faiblement anticipées. Quelque 47 % des communes ont vu leur attribution totale diminuer, quand 53 % l'ont vu augmenter. Selon l'Association des maires de France, plus de 850 communes ont subi une baisse plus de 25 % de leur DGF, tandis qu'une centaine d'entre elles en perdaient la totalité, portant le nombre de communes ne percevant aucune attribution de DGF à 380<sup>1</sup>.

Ces évolutions s'expliquent, pour une part, par **l'écroulement de la dotation forfaitaire des communes les plus riches** afin de financer la hausse d'autres composantes de la DGF et notamment des dotations de péréquation, ce qui était prévisible.

Mais elles s'expliquent aussi, cette année, par les effets de la **recomposition de la carte intercommunale** au 1<sup>er</sup> janvier 2017. En effet, l'attribution des dotations de péréquation est, pour partie, fonction du potentiel financier de chaque commune, défini comme l'addition de son potentiel fiscal et de sa dotation forfaitaire<sup>2</sup>. Or le potentiel fiscal des communes membres d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique comprend

<sup>1</sup> « Exclusivité : la carte de la DGF commune par commune », Maire info, 12 avril 2018. Cet article est consultable à l'adresse suivante : [http://www.amf.asso.fr/document/index.asp?DOC\\_N\\_ID=25311](http://www.amf.asso.fr/document/index.asp?DOC_N_ID=25311).

<sup>2</sup> Voir, pour plus de précisions, le IV de l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales.

notamment le produit de fiscalité professionnelle perçu par le groupement, rapporté à la population de chaque commune<sup>1</sup>.

**La modification des périmètres intercommunaux a fait varier le potentiel fiscal des communes et, partant, le montant des dotations de péréquation auxquelles elles étaient, le cas échéant, éligibles.** Lorsqu'une commune a été intégrée dans un EPCI à fiscalité professionnelle unique plus « riche » que celui dont elle était membre jusque-là, elle a vu son potentiel financier baisser et a pu perdre son éligibilité à l'une ou l'autre des dotations de péréquation ; l'inverse s'est produit lorsqu'une commune a été intégrée dans un EPCI à fiscalité propre « pauvre »<sup>2</sup>.

Ces effets de la refonte de la carte intercommunale sur les ressources des communes auraient dû être mesurés préalablement. Ils pouvaient l'être, avec toute la précision souhaitable, car l'administration de l'État disposait des données nécessaires pour procéder à ces calculs. On ne peut demander aux élus de s'engager dans des projets de regroupement à l'aveuglette ! Il faut tirer les leçons de cet épisode.

**Proposition n° 2 : Faire précéder toute réforme institutionnelle, fiscale ou financière relative au bloc communal par une étude de son impact à court et moyen termes sur les ressources de chaque commune et EPCI à fiscalité propre.**

Enfin, et au-delà des difficultés constatées cette année, **la DGF du bloc communal demeure marquée par d'importantes inégalités, qui résultent notamment des composantes historiques et figées de la dotation forfaitaire.** La DGF ne permet plus aujourd'hui de tenir compte de la réalité des charges des communes : charges de centralité pour les communes dont les services publics bénéficient aux habitants des communes avoisinantes, charges de ruralité liées à la sous-densité de certains territoires, contraintes particulières liées aux zones de montagne, etc. Voilà plusieurs années qu'une remise à plat est annoncée, puis sans cesse reportée, malgré la qualité des réflexions engagées<sup>3</sup>. Il faudra y revenir.

<sup>1</sup> Voir le II du même article.

<sup>2</sup> Des phénomènes du même ordre ont été observés lorsqu'une commune, auparavant isolée ou membre d'une communauté de communes à fiscalité additionnelle, a été intégrée à un EPCI à fiscalité professionnelle unique.

<sup>3</sup> Voir notamment le rapport de notre collègue députée Christine Pirès Beaune, Pour une dotation globale de fonctionnement équitable et transparente : osons la réforme, juillet 2015, consultable à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/154000507.pdf> et le rapport de nos collègues de la commission des finances Charles Guéné et Claude Raynal, sur la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal, juin 2016, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2015/r15-731-notice.html>.

## 2. Menaces sur la fiscalité communale

La baisse tendancielle des concours financiers de l'État et les inégalités liées à leur répartition sont d'autant plus préoccupantes que les recettes fiscales des communes sont directement menacées par les projets actuels du Gouvernement.

**Le pouvoir de percevoir l'impôt et, dans les limites fixées par la loi, d'en fixer l'assiette et le taux est une composante essentielle de l'autonomie financière des collectivités territoriales et, partant, de leur libre administration.** Comme on sait, le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales est consacré depuis 2003 à l'article 72-2 de la Constitution<sup>1</sup>, qui dispose que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ». Seulement, la notion de « *ressources propres* » a été définie de manière si extensive par la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004<sup>2</sup> qu'elle ne garantit aux collectivités **aucune autonomie réelle**, puisque sont assimilés à des ressources propres les produits d'impositions nationales transférés aux collectivités sans que celles-ci n'aient aucune prise sur leur taux, leur tarif ou leur assiette<sup>3</sup>.

La situation est, pour l'heure, un peu meilleure pour les communes et leurs groupements à fiscalité propre que pour les autres catégories de collectivités territoriales, puisque le produit des **impôts locaux** et notamment de la fiscalité directe locale – héritage des « *quatre vieilles* » – représente encore **une part substantielle de leurs recettes de fonctionnement, d'environ 51 %**.

---

<sup>1</sup> Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

<sup>2</sup> Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

<sup>3</sup> Voir, sur ce point, l'avis budgétaire n° 114 (2017-2018) précité de notre collègue Loïc Hervé, pp. 51-55.

**Part des produits de fiscalité directe locale dans les recettes de fonctionnement  
du bloc communal en 2016**

	<i>En milliards d'euros</i>	<i>En proportion du total des recettes de fonctionnement</i>
<b>Recettes de fonctionnement</b>	<b>107,11</b>	<b>100 %</b>
<b>Fiscalité locale</b>	<b>54,66</b>	<b>51 %</b>
Taxe d'habitation	21,86	20,4 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	18,11	16,9 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	1,04	1 %
Impôts économiques	12,7	11,9 %
Autres	1,15	1,1 %

*Source : DGCL et commission des lois du Sénat*

Toutefois, **les incertitudes pesant sur l'autonomie financière des communes et de leurs groupements à fiscalité propre sont fortes**. La suppression de la **taxe professionnelle** en 2010 a eu pour conséquence de leur faire perdre une partie de leur pouvoir de taux : les communes et EPCI à fiscalité professionnelle unique ne conservent en effet que la maîtrise du taux de la cotisation foncière des entreprises (CFE), tandis que celui de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est fixé au niveau national. La réforme en cours de la **taxe d'habitation** suscite, de manière bien compréhensible, la plus vive appréhension des élus municipaux : après un dégrèvement total pour 80 % des ménages, adopté l'an dernier et qui devait être mis en place progressivement sur trois ans, le Gouvernement a annoncé la suppression pure et simple de cette imposition qui occupe, comme on peut le constater, une place considérable dans les recettes du bloc communal.

Quelle que soit la solution retenue<sup>1</sup>, **le projet de loi relatif à la fiscalité locale annoncé pour le premier semestre de l'année 2019 devra préserver le pouvoir de taux des communes et de leurs groupements, sous peine de ne leur laisser qu'une autonomie factice**.

**Proposition n° 3 : Revoir la définition des ressources propres des collectivités territoriales par la loi organique pour leur garantir une réelle autonomie financière.**

<sup>1</sup> Voir les pistes de réforme esquissées par notre collègue Alain Richard et M. Dominique Bur dans leur Rapport sur la refonte de la fiscalité locale, remis au Premier ministre le 9 mai 2018 et consultable à l'adresse suivante : <https://www.gouvernement.fr/partage/10180-rapport-de-dominique-bur-et-alain-richard-sur-la-refonte-de-la-fiscalite-locale>.

**Proposition n° 4 : En cas de suppression totale de la taxe d'habitation, préserver le pouvoir fiscal des communes et maintenir le lien entre l'habitant et le financement des services publics locaux.**

### **3. Des charges nouvelles parfois non intégralement compensées**

**En outre, les nouvelles dépenses mises à la charge des collectivités territoriales par l'État ne sont pas toujours intégralement compensées.**

Comme on sait, l'article 72-2 de la Constitution exige une compensation financière intégrale des **transferts de compétences** de l'État aux collectivités territoriales. Quant aux **créations et extensions de compétences**, elles doivent seulement s'accompagner « *de ressources déterminées par la loi* ». Ces règles ne sont pas systématiquement respectées. Ainsi, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 *pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*, dite « *ALUR* », a procédé à **un important transfert de charges de l'État aux communes et à leurs groupements** pour l'instruction des demandes individuelles d'urbanisme : d'une part, le nombre de communes ou de groupements compétents susceptibles de bénéficier de la mise à disposition gratuite des services de l'État a été considérablement réduit ; d'autre part, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, toutes les communes dotées d'une simple carte communale se sont vu transférer la compétence pour se prononcer sur les demandes d'autorisations et déclarations préalables, alors qu'elles n'exerçaient auparavant cette compétence que sur décision du conseil municipal<sup>1</sup>. Il s'agit bien là d'un transfert de compétence au sens de l'article 72-2 de la Constitution, qui n'a fait l'objet d'aucune compensation financière, en méconnaissance des règles constitutionnelles.

**Surtout, de nombreuses mesures décidées au niveau central peuvent avoir pour effet d'augmenter les dépenses des communes et de leurs groupements, sans que l'on puisse parler de transfert de compétence** : que l'on songe à la réforme des rythmes scolaires, à l'ouverture des bibliothèques le dimanche, à l'augmentation des produits bio dans les cantines... **C'est ce qui a conduit le groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle, dont le rapporteur était notre collègue François Pillet, à proposer que toute modification des conditions d'exercice**

---

<sup>1</sup> La rédaction du a de l'article L. 422-1 du code de l'urbanisme est ambiguë, et laisse entendre que le transfert aurait pu ne pas avoir lieu, dans les communes qui s'étaient dotées d'une carte communale avant la publication de la loi « ALUR », si le conseil municipal s'y était opposé avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017. Mais l'exposé des motifs du projet de loi énonçait clairement que la compétence serait transférée en tout état de cause à cette dernière date. Il appartiendra au juge de déterminer l'interprétation correcte de la loi et, le cas échéant, au Conseil constitutionnel de se prononcer sur sa conformité à la Constitution.

**d'une compétence attribuée à une collectivité territoriale fasse l'objet d'une juste compensation financière<sup>1</sup>.**

**Proposition n° 5 : Inscrire dans la Constitution le principe d'une juste compensation financière en cas de modification des conditions d'exercice des compétences des collectivités territoriales (« qui décide paie »).**

## **B. UNE OFFRE D'INGÉNIERIE INSUFFISANTE**

À ces difficultés financières s'ajoute, notamment pour les communes et leurs groupements les moins peuplés, un manque de moyens humains et techniques pour l'exercice de leurs compétences.

### **1. Un retrait progressif de l'État**

Avec le mouvement de décentralisation, l'État s'est constitué en soutien des territoires pour la mise en œuvre de leurs projets : les services déconcentrés des ministères de l'équipement, de l'environnement, des transports et de l'agriculture assuraient des missions de conseil et d'appui aux collectivités territoriales dans le cadre de leurs compétences d'ingénierie publique<sup>2</sup>. En 2000, près de 22 000 communes ou groupements communaux avaient bénéficié d'environ 30 000 prestations des services de l'État<sup>3</sup>. La loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 *portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier*, dite « MURCEF » prévoyait un dispositif d'**assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire** (ATESAT). Fin 2011, dans le contexte de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et de la réorganisation des services déconcentrés de l'État, l'État a cessé progressivement d'apporter une assistance technique directe aux collectivités territoriales. Le dispositif de

<sup>1</sup> 40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France, *rapport de notre collègue François Pillet, au nom du groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle, proposition n° 11*. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

[https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/presidence\\_senat/40\\_propositions\\_du\\_groupe\\_de\\_travail\\_du\\_senat\\_sur\\_la\\_revision\\_constitutionnelle.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/presidence_senat/40_propositions_du_groupe_de_travail_du_senat_sur_la_revision_constitutionnelle.pdf).

<sup>2</sup> L'article 12 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État autorisait les services de l'État, les départements et les régions à apporter leur concours technique aux communes qui le demandaient pour l'exercice de leurs compétences.

<sup>3</sup> La RGPP, un défi pour les collectivités territoriales et les territoires, *rapport d'information n° 666 (2010-2011) de notre collègue Dominique de Legge*. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2010/r10-666-2-notice.html>.



l'ATESAT a été abrogé par l'article 123 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 *de finances pour 2014*.

## 2. Une situation aujourd'hui sous tension

Le **Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement** (CEREMA), établissement administratif de l'État créé en 2013<sup>1</sup>, était destiné à combler en partie la place laissée vacante par les services déconcentrés. Cet établissement, qui peut être saisi par l'État et par les collectivités territoriales, apporte une expertise scientifique et technique dans les domaines exigeant un haut niveau de technicité et contribue au développement de technologies innovantes. Mais le CEREMA fait actuellement face à une baisse constante de ses crédits et de ses effectifs. En outre, l'ingénierie du quotidien, d'un moindre niveau technique, est en dehors de son cœur de métier.

Le **département**, chef de file des solidarités humaines et territoriales, peut également apporter une assistance technique aux communes et à leurs groupements. Historiquement large, l'assistance apportée par les départements au bloc communal n'est aujourd'hui obligatoire que dans des domaines limitativement énumérés. Il reste toutefois possible aux départements et à des communes et groupements de communes de s'organiser au sein d'une **agence technique départementale**. Celle-ci peut apporter une assistance technique, juridique ou financière sans limitation de domaine. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, il existe aujourd'hui près de 60 agences techniques départementales. Leurs actions sont notamment tournées vers le patrimoine, les aides juridiques, les aides aux montages financiers, la dématérialisation, ou encore le numérique. Les ressources des départements sont néanmoins sous tension, car ils doivent faire face au poids croissant des prestations sociales.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports.

#### IV. LA TUTELLE PAR LES NORMES

Aux termes de l'article 72 de la Constitution, les communes, comme toutes les collectivités territoriales, s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi. En réalité, elles sont soumises à **un réseau serré de normes qui entravent leur action, ralentissent la mise en œuvre de leurs projets et en renchérissent considérablement le coût**. Si l'inflation normative et le poids excessif qu'elle fait peser sur les collectivités territoriales font l'objet, depuis de nombreuses années, d'un constat largement partagé, toutes les conséquences n'en ont pas été tirées, loin s'en faut. Un rapport alarmiste remis au Premier ministre par notre ancien collègue Alain Lambert, président du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), et notre regretté collègue Jean-Claude Boulard, en témoignait encore tout dernièrement<sup>1</sup>.

Il s'agit de **règles de procédure ou de fond, applicables aux actes juridiques des collectivités comme à leurs actes matériels. Les prescripteurs sont multiples** : le législateur, bien sûr, qui entre parfois dans un luxe de détails inutile, mais aussi et surtout le pouvoir réglementaire national, voire des personnes privées comme les fédérations sportives, ou encore les institutions communautaires. Il faut y ajouter les instances édictant des normes de « *bonne pratique* », sans force obligatoire mais qui s'imposent en fait aux élus locaux, comme l'Association française de normalisation (normes AFNOR) ou l'Organisation internationale de normalisation (normes ISO).

Les domaines où l'excès de normes se fait particulièrement sentir sont bien identifiés :

- les **équipements sportifs**, domaine dans lequel les normes obligatoires directement liées à la pratique sportive, édictées par les fédérations sportives sur délégation du pouvoir réglementaire, se superposent aux recommandations sans valeur obligatoire (dites « *normes grises* ») qu'elles édictent pour des raisons principalement commerciales, ou encore aux normes AFNOR pour l'homologation des équipements. Le Sénat a récemment adopté, sur proposition de notre collègue Dominique de Legge, une résolution visant à renforcer les prérogatives de la commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (CERFRES), en étendant notamment son champ de compétence aux « *normes grises* », à mieux encadrer la production normative des fédérations selon des

---

<sup>1</sup> Alain Lambert et Jean-Claude Boulard, Rapport de la mission pour la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, remis au Premier ministre le 13 septembre 2018, consultable à l'adresse suivante : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/184000605/index.shtml>.

principes de proportionnalité et d'adaptabilité, et à les faire contribuer à la prise en charge des dépenses engendrées par les normes nouvelles<sup>1</sup> ;

- les normes de **performance énergétique des bâtiments**, qui engendrent un surcoût de 10 à 15 % lors de leur construction. Les obligations de rénovation des bâtiments existants à usage tertiaire ont par ailleurs été considérablement renforcées par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 *relative à la transition énergétique pour la croissance verte* ; le décret n° 2017-918 du 9 mai 2017, pris pour son application et qui soumettait les collectivités territoriales, quelle que soit leur taille, à un régime plus rigoureux que les propriétaires privés, ayant été annulé, on espère que le nouveau décret fera preuve d'un plus grand pragmatisme ;

- les **normes d'accessibilité des bâtiments**, qui répondent à un objectif nécessaire mais dont la mise en œuvre est coûteuse et parfois ardue. Celles qui concernent les bâtiments d'habitation ont été heureusement assouplies par la loi *portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique* (ELAN), en attente de promulgation<sup>2</sup> ;

- les **normes antisismiques** : les prescriptions réglementaires vont ici au-delà de ce qui est prévu par la loi, puisqu'elle s'imposent jusque dans les zones où le risque sismique est faible ou modéré<sup>3</sup>.

Les **efforts de simplification** entrepris par les gouvernements successifs depuis une dizaine d'années ne sont pas contestables. Deux initiatives prises depuis le début du quinquennat actuel méritent, en particulier, d'être saluées : la **circulaire du 26 juillet 2017**, qui invite à compenser l'instauration de toute norme réglementaire nouvelle par la suppression ou la simplification d'au moins deux normes existantes (règle dite « *one in, two out* ») ; et le **décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017**, qui a ouvert la voie à une expérimentation consistant à accorder au préfet de région ou de département le pouvoir de déroger à la réglementation en vigueur, afin de tenir compte des circonstances locales et dans le but d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques.

**Le bilan reste mince**, toutefois. Depuis 2008, les projets de texte soumis à la commission consultative d'évaluation des normes, puis au CNEN à compter de 2013, ont eu **un coût brut de 14,23 milliards d'euros pour les collectivités territoriales**. Les normes nouvelles édictées en 2017

---

<sup>1</sup> *Résolution n° 85 (2017-2018) tendant à mieux maîtriser le poids de la réglementation applicable aux collectivités territoriales et à simplifier certaines normes réglementaires relatives à la pratique et aux équipements sportifs, adoptée par le Sénat le 25 mars 2018. Le texte de cette résolution est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/leg/tas17-085.html>.*

<sup>2</sup> *Voir l'article 64 du texte définitif n° 6 (2017-2018) du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/petite-loi-ameli/2017-2018/721.html>.*

<sup>3</sup> *Comparer les articles L. 531-1 et R. 563-5 du code de l'environnement.*

leur ont coûté à elles seules plus d'un milliard d'euros en 2018<sup>1</sup>. Cette année encore, l'entrée en vigueur du règlement général sur la protection des données (RGPD) a mis à la charge des collectivités de nouvelles obligations très coûteuses, auxquelles les plus petites communes ont le plus grand mal à se conformer. Le Gouvernement actuel est resté sourd au cri d'alarme lancé par notre collègue Sophie Joissains, rapporteur de votre commission des lois sur le projet de loi *relatif à la protection des données personnelles*, et n'a pas consenti à apporter aux communes et à leurs groupements l'accompagnement financier indispensable<sup>2</sup>.

Il convient donc de poursuivre et d'amplifier ces efforts de simplification et de réduction des coûts.

**Proposition n° 6 : Poursuivre et amplifier l'effort de simplification des normes législatives et réglementaires applicables aux collectivités territoriales.**

Il apparaît également nécessaire de **renforcer les prérogatives du Conseil national d'évaluation des normes et son association à l'élaboration de la loi.**

Tout d'abord, afin que le Gouvernement ne puisse se dispenser de soumettre au CNEN les projets de loi comportant des dispositions applicables aux collectivités territoriales, il convient d'élever au rang organique cette procédure de consultation et de prévoir que l'avis du Conseil soit joint à l'étude d'impact qui accompagne tout projet de loi. C'était le vœu exprimé par le Sénat lors de l'adoption de la proposition de loi organique n° 828 *tendant à joindre les avis rendus par le Conseil national d'évaluation des normes aux projets de loi relatifs aux collectivités territoriales et à leurs groupements*, déposée par notre ancienne collègue Jacqueline Gourault, aujourd'hui ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et notre collègue Jean-Pierre Sueur.

Cette première mesure ne saurait suffire, cependant, car on observe depuis plusieurs années une tendance du Gouvernement à déposer sur le bureau des assemblées des textes imparfaits et lacunaires, qu'il propose ensuite de réécrire ou de compléter par voie d'amendement au cours de la navette parlementaire. Le CNEN devrait être saisi de ces amendements, lorsqu'ils comportent des normes nouvelles applicables aux collectivités

<sup>1</sup> Voir le rapport d'activité du CNEN pour l'année 2017, p. 29. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.cnen.dgcl.interieur.gouv.fr>.

<sup>2</sup> Voir le rapport n° 350 (2017-2018) de notre collègue Sophie Joissains sur le projet de loi relatif à la protection des données personnelles, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/17-350/17-3501.pdf>.

territoriales. C'est pourquoi la mission souscrit à la proposition, formulée par le groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle, d'imposer que les amendements gouvernementaux comportant des mesures nouvelles soient obligatoirement soumis à l'avis du Conseil d'État et assortis d'une étude d'impact<sup>1</sup>. Le cas échéant, l'avis du CNEN devrait être joint à celle-ci, conformément à la recommandation formulée ci-dessus.

Enfin, il convient d'allonger dans une limite raisonnable le délai dont dispose le CNEN pour se prononcer sur les projets de loi, de décret ou d'acte de l'Union européenne dans le cadre de la procédure d'extrême urgence, en le portant de soixante-douze heures à quatre jours ouvrables, conformément à la position adoptée par le Sénat, sur proposition de notre collègue Jean-Pierre Sueur, rapporteur, lors de l'examen de la proposition de loi n° 120 (2014-2015) *simplifiant les conditions de saisine du Conseil national d'évaluation des normes*, déposée par nos collègues Jean-Marie Bockel et Rémy Pointereau. Le recours à cette procédure serait réservé aux cas d'impérieuse nécessité.

**Proposition n° 7 : Renforcer le rôle du Conseil national d'évaluation des normes :**

- (1) élever au rang organique sa consultation sur les projets de loi et annexer son avis à l'étude d'impact ;**
- (2) assortir tout amendement gouvernemental prévoyant une mesure nouvelle d'une étude d'impact et y joindre l'avis du CNEN ;**
- (3) mieux encadrer le recours à la procédure de consultation d'extrême urgence .**

Plus radicalement, il est temps de **consolider les prérogatives** dont disposent les collectivités territoriales, et en particulier les communes et leurs groupements, pour **adapter les normes nationales aux réalités locales**.

Les collectivités territoriales disposent, comme on sait, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. Elles sont ainsi, théoriquement, en mesure d'adapter l'application des lois aux situations locales. En pratique, les lois fixent parfois des prescriptions si détaillées qu'elles ne laissent guère de latitude aux autorités locales... Surtout, il arrive trop souvent que le pouvoir réglementaire national, dans les décrets et arrêtés pris pour l'application des lois, réduise à néant les possibilités d'adaptation locale.

---

<sup>1</sup> 40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France, *rapport précité*, proposition n<sup>os</sup> 17 et 26.

Pour faire droit à la nécessité d'une plus grande **différenciation territoriale des normes**, le projet de loi constitutionnelle *pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*, en cours d'examen par le Parlement, prévoit que les collectivités territoriales ou leurs groupements puissent, sur autorisation de la loi ou du règlement, selon le cas, déroger pour un objet limité aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. Il s'agit là d'une piste intéressante. À droit constitutionnel constant, on atteindrait cependant le même objectif en confortant le pouvoir réglementaire des collectivités, c'est-à-dire en s'abstenant d'adopter des lois ou des règlements nationaux qui en contraignent excessivement l'exercice.

**Proposition n° 8 : Conforter le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales pour une meilleure adaptation au terrain du droit national (« différenciation territoriale »).**

## V. DE L'INTERCOMMUNALITÉ À LA SUPRACOMMUNALITÉ ?

La troisième partie de ce rapport sera consacrée à l'intercommunalité, ses promesses et ses réussites, mais aussi ses dysfonctionnements et les réformes envisageables.

Qu'il suffise ici de dire qu'**aux yeux d'un nombre grandissant d'élus, la coopération intercommunale risque d'être dévoyée en supracommunalité**. Dans un souci d'efficacité de l'action publique, le législateur a souhaité que toutes les communes de France soient regroupées en établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, ce qui a conduit certaines communes à y être intégrées contre leur gré. C'est une chose. Mais le relèvement à 15 000 habitants, sauf exceptions, de la population minimale de ces établissements a également forcé à de très nombreuses fusions, au risque de désorganiser des habitudes de travail en commun et de diluer des projets de territoire<sup>1</sup>. La loi a enfin imposé le transfert d'un nombre croissant de compétences aux EPCI à fiscalité propre, pour des raisons point toujours justifiées.

Dans les très grandes intercommunalité issues de la loi « *NOTRe* », les maires des petites et moyennes communes peinent à se faire entendre. C'est d'autant plus vrai que, depuis la décision *Salbris* du Conseil

<sup>1</sup> Article 33 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. La loi « *NOTRe* » s'est traduite par une forte réduction du nombre des EPCI à fiscalité propre, passé de 2 062 en 2016 à 1 266 en 2017, soit une diminution de 39 %. En janvier 2018, la France comptait 1 263 EPCI à fiscalité propre (outre la métropole de Lyon).

constitutionnel de 2014<sup>1</sup>, il n'est plus possible de s'écarter sensiblement du principe de la représentation démographique proportionnelle pour la répartition des sièges au sein des organes délibérants des EPCI. Dès lors, ces maires ont le sentiment de voir le pouvoir leur échapper, au bénéfice des délégués de la ville centre et des communes les plus peuplées, voire d'une administration qui tend à prendre le pas sur les élus.

Cette situation n'est pas sans remède. **La coopération intercommunale peut et doit être le moyen de renforcer les communes, pour peu que l'on accepte de revenir à ses principes.**

## VI. UN STATUT DE L'ÉLU QUI RESTE À CONSOLIDER

Il faut également dire un mot des insuffisances du statut des élus locaux et notamment des élus municipaux, qui contribuent au sentiment de lassitude qui s'est emparé de certains d'entre eux.

Les problèmes, à cet égard, sont bien identifiés :

- la **difficulté pour les élus de concilier leur vie familiale et professionnelle avec l'exercice de leur mandat** ;

- les pertes de revenus qui s'ensuivent et la **faiblesse du régime indemnitaire des élus locaux** – rappelons que les deux tiers des conseillers municipaux ne perçoivent aucune indemnité, et que l'indemnité maximale du maire d'une commune de moins de 500 habitants culmine à 661 euros bruts mensuels ;

- la **protection sociale et le régime de retraite** des élus, qui ont certes été améliorés au cours des dernières années, mais manquent encore de lisibilité ;

- la **formation** des élus, pour leur permettre d'assumer leurs tâches d'une complexité juridique et technique croissante ;

- le **risque pénal** qui pèse sur eux, notamment en raison d'une jurisprudence contestable et contestée relative au délit de prise illégale d'intérêts<sup>2</sup>.

La délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation a mené au cours de l'année parlementaire 2017-2018 un

---

<sup>1</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, Commune de Salbris.

<sup>2</sup> Votre rapporteur renvoie, sur ce point, à son rapport sur la proposition de loi n° 466 (2017-2018) relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, article 20. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/117-546/117-546.html>.

important travail sur ces différents sujets<sup>1</sup>. Votre rapporteur fait siennes ces conclusions et espère qu'elles seront prises en compte par le Gouvernement.

**Proposition n° 9 : Mettre en œuvre les propositions de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur les conditions d'exercice des mandats locaux.**

## VII. LA « GRÈVE DES ÉCHARPES » ET LES DIFFICULTÉS DE FONCTIONNEMENT QU'ELLE PROVOQUE

La désaffection actuelle pour les mandats locaux ne peut être sans conséquences sur le fonctionnement des communes. Sans renoncer à rendre à nos concitoyens le goût de l'engagement électif, il convient sans doute d'apporter quelques assouplissements aux règles relatives aux candidatures aux élections et à la composition du conseil municipal, afin d'éviter que les vacances de sièges ne désorganisent la vie communale.

### A. LES CANDIDATURES AUX ÉLECTIONS : FAUT-IL AUTORISER LES LISTES INCOMPLÈTES ?

**Il est de plus en plus difficile de trouver des candidats aux fonctions municipales.** Lors du renouvellement général de mars 2014, pas moins de **64 communes** n'ont eu **aucun candidat au premier tour**, dont une commune de plus de 1 000 habitants, Gironde-sur-Dropt, où aucune liste n'a pu être constituée. Dans 563 communes de moins de 1 000 habitants, le nombre de candidats était inférieur à celui des sièges à pourvoir, et dans près d'un tiers des communes de 1 000 habitants et plus (3 032 communes), une seule liste se présentait.

**Ces chiffres, déjà préoccupants, pourraient être largement surpassés lors des élections municipales de 2020.** Un très grand nombre d'élus ont d'ores et déjà annoncé jeter l'éponge, et beaucoup s'inquiètent de ne pas trouver de successeurs. Selon une consultation menée en décembre et janvier derniers par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, auprès des élus locaux et notamment de 9 800 élus municipaux, 45,04 % des répondants envisagent de quitter la politique à l'issue de leur mandat<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Faciliter l'exercice des mandats locaux, *rapport d'information n° 642 (2017-2018) au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, six tomes. Le rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/notice-rapport/2017/r17-642-6-notice.html>.*

<sup>2</sup> Faciliter l'exercice des mandats locaux : analyse des résultats de la consultation, *tome 6 du rapport d'information n° 642 (2017-2018) précité.*



**Cette situation pourrait avoir des conséquences directes sur le fonctionnement et sur l'existence même de nombreuses communes.**

**Certes, dans les communes de moins de 1 000 habitants, il n'est pas nécessaire que les candidatures soient au moins aussi nombreuses que les sièges à pourvoir.** Dans le cas où, après un renouvellement intégral, le conseil municipal compte moins de membres que l'effectif légal :

- il a néanmoins la faculté d'élire le maire et ses adjoints, par dérogation à la règle qui veut que le conseil municipal soit alors complet (voir ci-dessous) ;

- il peut siéger et exercer l'ensemble de ses compétences, par dérogation à la règle qui veut que des élections complémentaires soient organisées pour compléter le conseil dès lors que celui-ci a perdu un tiers de ses membres.

Le conseil municipal doit cependant comporter **au moins deux membres**, le maire et un adjoint<sup>1</sup>.

**Dans les communes de 1 000 habitants et plus, en revanche, les listes aux élections municipales doivent être complètes**, c'est-à-dire comporter au moins autant de candidats que de sièges à pourvoir<sup>2</sup>. Cette condition peut être difficile à remplir, notamment dans les communes de taille moyenne.

À défaut, les conséquences peuvent être graves pour la commune.

Lorsque le conseil municipal ne peut être constitué, en effet, le préfet de département désigne dans un délai de huit jours une **délégation spéciale** composée de trois à sept membres qui en remplit les fonctions, en se limitant « *aux actes de pure administration conservatoire et urgente*<sup>3</sup> ».

Dans le cas où la reconstitution du conseil municipal s'avère durablement impossible, le préfet est amené à prendre l'initiative de la constitution d'une commune nouvelle par **fusion de cette commune avec une ou plusieurs autres**.

---

<sup>1</sup> Article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Depuis la loi n° 2018-51 du 31 janvier 2018 relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections, les listes peuvent comporter deux candidats supplémentaires, appelés à occuper les sièges devenus vacants en cours de mandat (voir ci-dessous).

<sup>3</sup> Article L. 2121-35 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Si les craintes des élus se révèlent justifiées et si de tels cas se multiplient à l'avenir, il faudra faire évoluer notre législation. **Peut-être devra-t-on envisager d'autoriser la présentation de listes incomplètes, à condition que cela n'ait pas pour effet de bouleverser l'équilibre du conseil municipal<sup>1</sup>.**

#### **B. LA RÉVISION DES RÈGLES RELATIVES AUX VACANCES DE SIÈGES EN COURS DE MANDAT**

De même pourrait-il être nécessaire de modifier les règles relatives aux vacances de sièges survenues en cours de mandat. Ces règles, qui diffèrent selon la taille des communes, imposent en principe de **compléter le conseil municipal lorsqu'il y a lieu d'élire un nouveau maire et ses adjoints, ou lorsque le conseil a perdu un tiers de ses membres.**

##### **Les règles relatives au remplacement de sièges vacants**

**En cas de vacance de sièges dans les communes de 1 000 habitants et plus, il est fait appel aux « suivants de liste »** (c'est-à-dire, dans chaque cas, au premier candidat non élu figurant sur la même liste que le conseiller municipal dont le siège est devenu vacant). Les listes peuvent désormais comporter deux candidats de plus que le nombre de sièges à pourvoir, ce qui facilitera les remplacements, notamment dans les communes où une seule liste s'est présentée.

Par ailleurs, dans toutes les communes, **il est parfois nécessaire de compléter le conseil municipal en organisant de nouvelles élections.**

**1° C'est d'abord le cas lorsqu'il y a lieu d'élire un maire et ses adjoints.** Toutefois :

- si de nouvelles vacances se produisent après les élections complémentaires, le conseil municipal procède néanmoins à l'élection du maire et de ses adjoints, sauf s'il a perdu le tiers de ses membres ;

- quand il y a lieu de procéder à l'élection d'un seul adjoint, le conseil municipal peut décider, sur la proposition du maire, qu'il y sera procédé sans élections complémentaires préalables, sauf dans le cas où le conseil municipal a perdu le tiers de son effectif légal ;

- dans les communes de 1 000 habitants et plus, le conseil municipal est réputé complet si les seules vacances qui existent en son sein sont la conséquence de démissions données lorsque le maire a cessé ses fonctions et avant l'élection de son successeur, ou d'une décision de la juridiction administrative devenue définitive annulant l'élection de conseillers municipaux sans proclamation concomitante d'autres élus.

---

<sup>1</sup> Pour cela, il faudra s'assurer en toute hypothèse, d'une part, que la liste ayant recueilli la majorité absolue des suffrages exprimés au premier tour ou arrivée en tête au second tour obtienne plus de la moitié des sièges, d'autre part, que les risques de changement de majorité en cours de mandat ne soient pas sensiblement accrus par l'incomplétude d'une ou plusieurs des listes de candidats.

**2° En outre, il est procédé à des élections complémentaires lorsque le conseil municipal a perdu le tiers de ses membres** (ou la moitié au cours de l'année qui précède le renouvellement général des conseils municipaux), et qu'il n'est plus possible (dans les communes de 1 000 habitants et plus) de faire appel aux suivants de liste.

Ces élections en cours de mandature prennent la forme :

- **d'élections partielles dans les communes de moins de 1 000 habitants**, afin de pourvoir les seuls sièges vacants ;

- du **renouvellement intégral du conseil municipal dans les communes de 1 000 habitants et plus.**

**Ces règles peuvent être fortement déstabilisantes pour les communes.**

Dans les très nombreuses communes de 1 000 habitants et plus où une seule liste s'était présentée aux élections municipales de 2014<sup>1</sup>, la démission ou le décès du maire a ainsi, dans tous les cas, obligé à renouveler intégralement le conseil municipal<sup>2</sup>. Il n'est pas sûr que la souplesse introduite depuis dans notre législation, consistant à ce qu'une liste puisse comporter deux candidats de plus que de sièges à pourvoir, suffise à régler toutes les difficultés.

Les choses sont plus simples dans les communes de moins de 1 000 habitants, où le mode de scrutin permet de procéder à des élections partielles. Cependant, faute de candidats, il faut parfois s'y reprendre à plusieurs fois. Cette année encore, à Entre-Deux-Monts (Jura), à Courcelles-Frémy (Côte-d'Or), à Beuzeville-la-Bastille (Manche), à Heurteauville (Seine-Maritime) – et cette liste ne prétend pas à l'exhaustivité – **des élections partielles ont dû être annulées faute de candidats, parfois pour la deuxième ou troisième fois consécutive.**

**Des aménagements sont devenus indispensables, afin d'éviter la multiplication des élections partielles.** Les mêmes précautions s'imposent, cependant, qu'à propos des listes incomplètes de candidats, afin que ne soit pas faussée la majorité sortie des urnes.

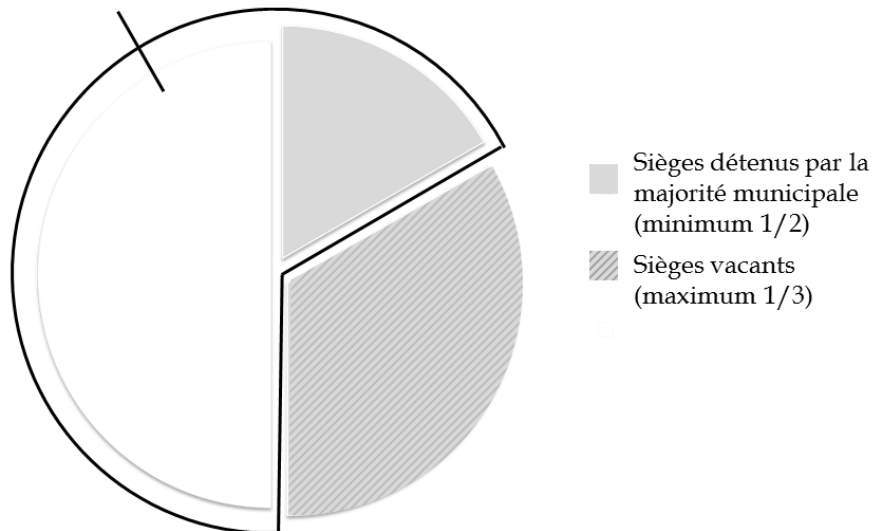
Notre rapporteur propose donc **que le maire et ses adjoints puissent être élus par un conseil municipal incomplet, à la condition que celui-ci ait perdu moins d'un tiers de ses membres et qu'il le décide à la majorité des deux tiers de son effectif légal.** Cela garantirait que l'opposition municipale, lorsqu'elle existe, ne puisse, à la faveur des vacances de sièges survenues dans les rangs de la majorité, faire élire le maire contre la volonté de celle-ci.

<sup>1</sup> 3 032, soit un tiers des communes de 1 000 habitants et plus.

<sup>2</sup> Tous les candidats de la liste unique ayant été élus, il n'a pas été possible de faire appel aux suivants de liste.

### L'élection du maire par un conseil municipal incomplet : proposition

Majorité requise pour décider de l'élection  
du maire par un conseil municipal incomplet  
( $\frac{2}{3}$  de l'effectif légal)



Source : commission des lois du Sénat

**Proposition n° 10 : Autoriser l'élection du maire et de ses adjoints par un conseil municipal ayant perdu moins d'un tiers de ses membres, s'il le décide à la majorité des deux tiers de son effectif légal.**

Les propositions formulées jusqu'ici visent à consolider l'existant, afin de mettre fin à l'atrophie des compétences communales, d'enrayer la crise des vocations chez les élus et la perte de confiance des citoyens. Il faut à présent envisager des formes de réorganisation plus ambitieuses.

---

## DEUXIÈME PARTIE LES COMMUNES NOUVELLES, UNE VOIE DE MODERNISATION DE L'INSTITUTION COMMUNALE

### I. UNE RÉVOLUTION SILENCIEUSE

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, la France est passée sous la barre symbolique des 36 000 communes, chiffre demeuré pratiquement inchangé depuis plusieurs décennies et resté proche du nombre de municipalités instituées en 1789. Alors que les tentatives précédentes pour réduire le nombre de communes, par la contrainte ou l'incitation, s'étaient pour l'essentiel soldées par un échec, le développement des communes nouvelles constitue **une révolution silencieuse<sup>1</sup>, qui poursuit aujourd'hui son cours.**

#### A. BILAN CHIFFRÉ

Le régime actuel des communes nouvelles, qui a succédé à celui de la loi « Marcellin » de 1971, a été créé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales* et perfectionné par la loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 *relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes*. Il a connu un succès beaucoup plus large qu'escompté : au 1<sup>er</sup> janvier 2018, la France comptait **560 communes nouvelles<sup>2</sup>** sur l'ensemble du territoire métropolitain, rassemblant 1 910 communes et 1,9 million d'habitants. On recenserait aujourd'hui **quelque 200 projets en discussion** ; les délibérations nécessaires ont déjà été prises dans quatre-vingt cas environ pour que la commune nouvelle voie le jour au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

---

<sup>1</sup> L'expression est de nos collègues Françoise Gatel et Christian Manable dans leur rapport d'information n° 563 (2015-2016), fait au nom de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, « Les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse : raisons et conditions d'une réussite ». Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r15-563/r15-563.html>.

<sup>2</sup> Il s'agit d'un chiffre net des nouvelles créations consistant en l'extension d'une commune nouvelle préexistante.

La dynamique des communes nouvelles concerne tant les territoires ruraux, où des petites communes cherchent à se regrouper afin de mutualiser leurs moyens pour maintenir ou développer leur offre de service aux habitants, que des territoires plus urbains qui souhaitent se repositionner auprès des autres collectivités et de l'État.

La répartition territoriale des communes nouvelles n'est pour autant pas uniforme : alors que de nombreuses communes nouvelles ont été créées dans le grand Ouest de la France (dans la Manche et en Maine-et-Loire, notamment), d'autres départements, principalement dans l'arc méditerranéen (Ardèche, Alpes-Maritimes, Vaucluse), n'en dénombrent aucune.

Année	Nombre de communes nouvelles créées	Nombre de communes au 1 <sup>er</sup> janvier
2010		36 793
2011	1	36 791
2012	2	36 786
2013	11	36 767
2014 (Élections municipales)	0	36 767
2015	24	36 744
2016	325	35 971
2017	182	35 502
2018	37 <sup>1</sup>	35 443

## B. LES RAISONS DU SUCCÈS

### 1. Un régime qui laisse une large place à l'initiative locale

La première raison du succès du régime de la commune nouvelle, c'est qu'il laisse **une large place à l'initiative des élus locaux et des populations**, contrairement aux vellétés de fusion autoritaire observées par le passé. Votre rapporteur en est convaincu : toute tentative de regroupement serait vouée à l'échec si les principaux concernés n'étaient pas liés entre eux par *l'affectio societatis*, le désir de se rassembler pour décider ensemble de leur avenir.

C'est pourquoi il est important de **préserver les mécanismes qui garantissent aujourd'hui qu'une commune ne puisse être intégrée à une commune nouvelle contre sa volonté.**

<sup>1</sup> Dont 36 créées au 1<sup>er</sup> janvier 2018 et une créée au 1<sup>er</sup> mars 2018.

### **La procédure de création d'une commune nouvelle**

Une commune nouvelle peut être créée en lieu et place de communes contiguës :

1° soit à la demande de tous les conseils municipaux ;

2° soit, lorsqu'il s'agit de créer une commune nouvelle en lieu et place de toutes les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre :

- à l'initiative des deux tiers au moins des conseils municipaux des communes membres, représentant plus des deux tiers de la population totale de celles-ci ;

- ou à l'initiative de l'organe délibérant de l'EPCI, et avec l'accord des conseils municipaux dans les mêmes conditions de majorité ;

3° soit à l'initiative du représentant de l'État dans le département, et avec l'accord des deux tiers au moins conseils municipaux des communes concernées, représentant plus des deux tiers de leur population totale.

**Dans tous les cas où l'accord unanime des conseils municipaux n'a pas été obtenu, la création d'une commune nouvelle est subordonnée à la consultation des électeurs.** La participation au scrutin doit être supérieure à la moitié des inscrits, et le projet doit recueillir, dans chaque commune, l'accord de la majorité absolue des suffrages exprimés correspondant à un quart au moins des électeurs inscrits.

## **2. Un juste équilibre entre la constitution d'une nouvelle commune et la préservation de l'identité des communes historiques**

La création d'une commune nouvelle n'est pas l'addition d'anciennes communes, mais bien la création d'une nouvelle collectivité territoriale qui se substitue à celles qu'elle absorbe, et dont il faut garantir le bon fonctionnement. Pour autant, **la fusion n'implique pas d'abolir purement et simplement ces anciennes communes dont l'existence, en tant que communautés humaines ou en tant que circonscriptions administratives, remonte souvent au fond des âges.** Nos concitoyens, justement attachés à leur histoire et à l'identité de leur territoire, ne l'accepteraient pas.

**Si la loi « Marcellin » de 1971 n'a pas eu les effets escomptés, c'est en grande partie faute d'avoir trouvé le juste équilibre entre ces deux exigences.** Les anciennes communes, à leur demande, étaient érigées en « communes associées » dotées d'un maire, d'une mairie annexe et d'une section du centre communal d'action sociale, et une commune associée ne pouvait être supprimée qu'après consultation de ses habitants et avec leur accord. En outre, dans les communes de plus de 100 000 habitants, les communes associées devaient être dotées d'un conseil consultatif élu au suffrage universel en même temps que le conseil municipal, ce qui occasionnait des risques de discordance de majorités entre les conseils. Dans les communes de 100 000 habitants ou moins, un sectionnement électoral était obligatoirement établi, ce qui provoquait le risque plus grave encore

d'une absence de majorité au conseil municipal de la commune nouvelle<sup>1</sup>. Ces défauts de conception expliquent que, dans bien des cas, la greffe n'ait pas pris : dans 180 cas entre 1971 et 2009, les communes ont été amenées à « défusionner ».

#### Fusions et défusions de communes sous le régime de la loi « Marcellin »

Années	Nombre de fusions	Nombre de communes supprimées par fusion	Nombre de défusions	Nombre de communes créées par défusion	Nombre de communes réellement supprimées par fusion
1971-1995	912	1 308	151	211	1 097
1996-1999	16	19	11	11	8
2000-2009	15	16	18	21	- 5
1971-2009	943	1 343	180	243	1 100

Source : étude d'impact du projet de loi n° 60 (2009-2010) de réforme des collectivités territoriales

**Le régime institué en 2010 est, heureusement, beaucoup plus souple.**

Les anciennes communes, sauf si elles s'y opposent conjointement, sont érigées de plein droit en « *communes déléguées* » lors de la création de la commune nouvelle, ce qui emporte l'institution d'un **maire délégué** et la création d'une **mairie annexe** où sont établis les actes de l'état civil des habitants de la commune déléguée. Le maire délégué, également adjoint au maire, a la qualité d'officier de l'état civil et d'officier de police judiciaire ; il peut recevoir des délégations du maire dans les conditions de droit commun. Une « *conférence municipale* », composée du maire et des maires délégués, peut être instituée par le conseil municipal dans un souci de coordination.

**La commune déléguée a l'avantage d'être une structure légère dont les attributions ne sont pourtant pas nulles :**

- l'institution d'un conseil de la commune déléguée est facultative ;
- ce conseil, lorsqu'il est institué, est composé de membres du conseil municipal choisis par celui-ci ;
- cependant, l'information et la consultation des conseils des communes déléguées doivent être organisées par un règlement spécial du conseil municipal ;

<sup>1</sup> Voir les articles L. 2113-17 à L. 2113-26 du code général des collectivités territoriales dans leur rédaction antérieure à la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Les communes de 100 000 habitants ou moins, cependant, pouvaient opter pour la création de conseil consultatifs élus dans les communes associées au lieu de sections électorales.



- surtout, les communes déléguées dotées de conseils peuvent se voir attribuer des dotations ou confier la gestion d'équipements par le conseil municipal.

**Le conseil municipal, toutefois, est libre de supprimer les communes déléguées à tout moment.**

**Ce régime « à la carte » permet de s'adapter aux spécificités de chaque territoire et au passage du temps.** Pour beaucoup de nos concitoyens, l'important est que leur commune historique conserve une existence visible et concrète, sous la forme d'un lieu où se marier et déclarer la naissance de leurs enfants, ou celle d'un nom inscrit sur les cartes et les panneaux routiers. De nouveaux assouplissements sont d'ailleurs envisageables, sur lesquels votre rapporteur reviendra.

### **3. Un effet inattendu de la refonte de la carte intercommunale**

Le développement des communes nouvelles est également, dans certains cas, l'effet de la refonte de la carte intercommunale entreprise à la suite de la loi « *NOTRe* » et qui a pris effet au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Alors que le relèvement à 15 000 habitants, sauf exceptions, du seuil de constitution des EPCI à fiscalité propre a conduit à de nombreux regroupements de tels EPCI et à la disparition de certains syndicats de communes<sup>1</sup>, la création d'une commune nouvelle a pu être perçue comme **un moyen de préserver les acquis de la coopération intercommunale**. D'une part, des élus qui avaient pris **l'habitude de travailler ensemble**, dans le cadre d'un syndicat ou d'une communauté, ont souhaité se regrouper plutôt que de laisser les liens entre leurs communes se distendre dans le cadre d'une intercommunalité élargie. D'autre part et surtout, la création d'une commune nouvelle a permis de **continuer à exercer en commun des compétences qui avaient été transférées à un syndicat ou à une communauté**, mais que le nouvel EPCI à fiscalité propre n'a pas souhaité reprendre à son compte – il s'agit des fameuses « *compétences orphelines* », que des communes isolées n'avaient plus les moyens d'exercer seules.

C'est ainsi que la commune nouvelle de Séverac d'Aveyron, dont votre rapporteur et les membres de la mission ont rencontré les élus, recouvre le périmètre de l'ancien canton et celui de l'ancienne communauté de communes. Regroupant cinq communes et plus de 4 000 habitants sur 20 000 hectares (ce qui en fait la commune la plus étendue du département), cette commune nouvelle a permis aux élus des communes historiques de préserver, au sein d'un périmètre qui leur paraissait cohérent,

---

<sup>1</sup> Un syndicat de communes disparaît en effet lorsqu'il est inclus en totalité dans le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre.

leurs habitudes de travail en commun avant de rejoindre la communauté de communes des Causses à l'Aubrac (15 118 habitants).

Pour des communes de petite taille, la fusion peut également être un moyen de **peser davantage au sein d'EPCI à fiscalité propre élargis** – bien qu'au terme du premier renouvellement général des conseils municipaux, la représentation de la commune nouvelle au sein de l'organe délibérant de l'établissement puisse s'en trouver diminuée. La commune nouvelle de Fillière, en Haute-Savoie, est ainsi devenue la deuxième en nombre d'habitants au sein de la communauté d'agglomération du Grand Annecy, où ses délégués occupent deux vice-présidences. Son maire apprécie également que sa commune, du fait de la fusion, bénéficie d'une écoute plus attentive des collectivités territoriales d'échelon supérieur et des services de l'État.

#### 4. Un moyen de retrouver des marges de manœuvre

Pour les élus municipaux, la création d'une commune nouvelle est aussi et surtout le moyen de **retrouver des marges de manœuvre**, notamment financières, alors que la baisse brutale des dotations de l'État depuis 2013 a asphyxié les communes et mis à l'arrêt de nombreux projets d'investissement.

**La fusion de communes, bien qu'elle entraîne certains surcoûts dans les premiers temps, est source d'économies d'échelle.** La commune de Baugé-en-Anjou, dont le maire a été entendu par votre rapporteur et les membres de la mission, a ainsi réduit ses dépenses de fonctionnement de 5 % à 7 % par an depuis sa création, le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Le personnel ne représente que 46 % des dépenses de fonctionnement, contre 56 % dans les communes voisines.

En outre, la fusion permet de réunir les moyens des anciennes communes et d'atteindre ainsi la **masse critique** nécessaire au lancement de projets d'envergure.

Enfin, la création de communes nouvelles s'est accompagnée jusqu'ici d'**incitations financières de la part de l'État**, sous la forme de garanties, voire de bonifications de dotations, sur lesquelles votre rapporteur reviendra.

**Les communes nouvelles ont ainsi été en mesure de maintenir, voire d'améliorer la qualité du service public sur leur territoire.** Cela se traduit, le plus souvent, par l'augmentation de l'amplitude d'ouverture des services en mairie, grâce à la réunion des agents municipaux au sein d'une même administration. Les élus ont également pu lancer **d'importants investissements** : à Tinchebray-Bocage, commune nouvelle pionnière de l'Orne née le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et réunissant 5 092 habitants, le budget d'investissement s'élève en 2018 à 4,6 millions d'euros, ce qui permettra

notamment de financer la création d'un pôle numérique dans les locaux de l'ancienne mairie et un projet de production de biogaz par méthanisation.

### **C. DES MISES EN GARDE NÉCESSAIRES**

Le succès actuel des communes nouvelles appelle, de la part de votre rapporteur, deux types de mise en garde.

#### **1. Un projet dont les enjeux doivent être pleinement mesurés**

En premier lieu, **la création d'une commune nouvelle doit être mûrement réfléchie et correspondre à un véritable projet de territoire.** Elle ne saurait être motivée par le seul souci de percevoir un surplus temporaire de dotations – tous les élus rencontrés par la mission ont d'ailleurs confirmé que les incitations financières, si elles avaient joué leur rôle, n'avaient pas été déterminantes dans la décision de fusionner.

Il faut le répéter : **une commune nouvelle est une nouvelle commune, et non l'addition de communes préexistantes.** Les élus comme les habitants doivent en mesurer les conséquences : les anciennes communes n'existeront plus en tant que collectivités territoriales, le **pouvoir de décision** appartiendra, pour l'essentiel, au maire et au conseil municipal de la commune nouvelle<sup>1</sup>. En outre, le conseil municipal d'une commune nouvelle n'est pas l'organe délibérant d'un EPCI : les communes déléguées n'y sont pas représentées en tant que telles, et passé la phase transitoire au cours de laquelle les conseils municipaux des anciennes communes peuvent être agrégés, **rien ne garantit que des habitants de chacune de ces anciennes communes siègent au conseil municipal de la commune nouvelle.** En tout état de cause, le retour progressif vers le droit commun diminuera l'effectif du conseil municipal et obligera certains élus à passer la main.

**Travailler à une charte commune permet, préalablement à la constitution d'une commune nouvelle, de réfléchir aux objectifs poursuivis et de se prémunir contre les écueils.** Certes, une telle charte est dépourvue de valeur juridique contraignante, et le nouveau conseil municipal pourra s'en affranchir. Néanmoins, son élaboration est l'occasion de définir des orientations, tant en ce qui concerne la gouvernance de la commune nouvelle – maintien de communes déléguées, pourvues ou non de conseils, délégations, conférence municipale, *etc.* – que relativement aux politiques à conduire. C'est également le moyen d'anticiper d'éventuels effets négatifs liés à la création de la commune nouvelle – effets de seuil,

---

<sup>1</sup> Sauf délégations du maire aux maires délégués et attributions par le conseil municipal de dotations aux communes déléguées (voir ci-dessus).

perte de proximité des services, risque d'affaiblissement de la vie associative dans les anciennes communes, etc. – et, autant que possible, d'y parer.

**La « charte de gouvernance » et le « contrat de service public »  
de la commune nouvelle d'Annecy**

Préalablement à la création de la commune nouvelle d'Annecy au 1<sup>er</sup> janvier 2017, par la fusion des communes d'Annecy, Annecy-le-Vieux, Cran-Gevrier, Meythet, Pringy et Seynod, les conseils municipaux de ces six communes ont approuvé une charte de gouvernance ainsi qu'un contrat de service public issu des réflexions de onze groupes de travail thématiques.

**La charte de gouvernance définit les objectifs de la création de la commune nouvelle** (aménagement et développement équilibrés du territoire, qualité du service public, économies de gestion, solidarité territoriale et financière, investissements) **et les principes de sa gouvernance, avant et après 2020**. Pendant la période transitoire comprise jusqu'en 2020, divers mécanismes ont ainsi été prévus pour **consolider la place des communes déléguées**, allant même au-delà de ce que prévoit la loi. En particulier, il a été décidé de créer un conseil dans chaque commune déléguée et de nommer des adjoints aux maires délégués « *chargés d'assurer un relais de proximité auprès des citoyens dans le ressort de la commune déléguée, et dans un secteur de compétence donné* ». Au niveau central fut instituée une conférence municipale associant le maire et les maires délégués, dont le rôle s'est avéré incontournable dans le fonctionnement de la commune nouvelle, mais aussi un bureau des adjoints réunissant, sous la présidence du maire, les maires délégués et les adjoints thématiques.

Les communes déléguées se sont vu assigner un rôle de proximité : premier accueil des habitants et suivi de leurs dossiers, animations d'instances de concertation, attribution de subventions aux associations par délégation du conseil municipal. En revanche, il n'était pas prévu de leur confier la gestion d'équipements ou de services de la commune nouvelle.

Pour l'après-2020, les signataires de la charte se sont engagés à maintenir aux anciennes communes le statut de communes déléguées. Ils ont émis le « *souhait* » que chacun des maires délégués, ainsi que les membres de chaque conseil de commune déléguée, soient désignés au sein du conseil municipal (qui aura été élu sur la base d'une circonscription unique) parmi les habitants de la commune déléguée concernée, et que le maire délégué soit issu de la majorité politique qui se sera dégagée sur le territoire de la commune déléguée.

La charte définit enfin des **orientations en matière budgétaire et fiscale** – fixant notamment les modalités d'harmonisation des taux des impôts « *ménages* » – et en ce qui concerne la **gestion des ressources humaines** de la commune nouvelle.

Quant au **contrat de service public**, il comprend des engagements relatifs au maintien et au développement des services publics municipaux, à leur répartition sur le territoire ainsi qu'à leur harmonisation (contenu du service, éligibilité, tarifs...).

## 2. Un processus qui doit rester à l'initiative du terrain

**Le développement des communes nouvelles se heurte parfois à des réserves de principe, de la part de ceux qui restent attachés à l'identité des anciennes communes ou à la proximité des institutions communales vis-à-vis des citoyens.** Les exemples étrangers montrent d'ailleurs, comme on l'a vu, que les regroupements de communes se traduisent par une baisse de la participation aux élections municipales. Force est de constater, néanmoins, que les plus petites communes n'ont plus, aujourd'hui, les moyens d'exercer au mieux leurs compétences, ce qui les affaiblit et conduit à multiplier les transferts de compétences à des EPCI à fiscalité propre qui, du fait de leur périmètre, sont pourtant de moins en moins en mesure d'assurer des services publics de proximité. **Aux yeux de votre rapporteur, la commune nouvelle est l'une des voies possibles pour rendre toute sa vitalité à l'échelon communal.**

Les incitations financières qui accompagnent la création de communes nouvelles suscitent plus fréquemment la critique, puisqu'elles prennent la forme de garanties ou de bonifications de la dotation globale de fonctionnement (DGF) dont le montant est prélevé sur l'enveloppe globale de la DGF (voir ci-dessous). Les autres communes en subissent donc les conséquences.

Plus largement, les avantages octroyés aux communes nouvelles par rapport aux autres communes peuvent inquiéter. Dans des conditions de légalité douteuses, l'instruction interministérielle du 9 mars 2018 invite ainsi les préfets de département à traiter prioritairement les demandes de subventions au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) présentées par les communes nouvelles<sup>1</sup>.

Ces évolutions pourraient laisser présager une reprise en main du processus de création de communes nouvelles par l'État, qui verrait là le moyen de réussir enfin la recomposition de la carte communale, tentée en vain depuis deux cents ans. Le professeur Gérard-François Dumont considère ainsi que l'esprit initial du régime des communes nouvelles a été dévoyé : *« alors que la création des communes nouvelles était dans une logique d'auto-organisation (bottom-up), fondée sur la concertation et le dialogue entre les élus, l'État a décidé de la reprendre à son compte selon une logique venant d'en haut (top-down) par des mesures incitatives qui transforment des projets de fusion imaginés par les territoires en des projets poussés par l'État central sans garantie que l'esprit de citoyenneté suive<sup>2</sup>. »*

---

<sup>1</sup> Instruction interministérielle du 9 mars 2018 relative aux opérations prioritaires pour la répartition de la dotation d'équipement des territoires ruraux en 2018.

<sup>2</sup> G.-F. Dumont, « Le bouleversement territorial en France : bilan et perspectives », intervention au colloque « Désertification et réanimation des territoires » de la Fondation Res Publica, 27 février 2018.

Pour votre rapporteur, il n'est pas illégitime que les communes nouvelles soient aidées et que les charges nouvelles qu'entraîne leur création soient compensées. Mais l'initiative doit partir du terrain. **Il est illusoire de penser qu'une commune nouvelle puisse fonctionner, conserver sa légitimité aux yeux des habitants, renforcer la solidarité sur un territoire et créer de véritables synergies si elle ne correspond pas à un projet partagé des élus et de la population.**

## II. UN RÉGIME À PERFECTIONNER

Le régime des communes nouvelles, grandement amélioré en 2015, peut encore être perfectionné. Il s'agit à la fois de **lever les freins à la création de communes nouvelles** lorsque celle-ci correspond à la volonté des acteurs de terrain et à l'intérêt général, et d'**améliorer le fonctionnement des communes nouvelles existantes.**

### A. CHARGES INDUITES ET EFFETS DE SEUIL

#### 1. Des compensations financières indispensables

Si la création d'une commune nouvelle permet, à moyen terme, de réaliser d'appréciables économies de fonctionnement, elle engendre dans un premier temps des surcoûts. Selon une enquête de l'Association des maires de France auprès des élus, ceux-ci s'expliquent notamment par l'harmonisation des logiciels informatiques (76 % des répondants), par celle des régimes indemnitaires des agents (58 %), et dans une moindre mesure par l'harmonisation ou l'extension des services communaux (37 %), par les dépenses d'études et de conseil pendant la phase transitoire (32 %) et par l'embauche de nouveaux agents (24 %). Il semble que ces surcoûts soient plus importants dans les communes nouvelles de 3 500 à 5 000 habitants.

Il faut y ajouter les effets de seuil auxquels font face les communes nouvelles qui, du fait de la fusion, franchissent certains paliers de population.

Il est donc légitime d'aménager temporairement, au bénéfice des communes nouvelles, les critères de répartition des concours financiers de l'État aux communes, afin qu'elles ne soient pas perdantes du fait de la fusion, voire qu'elles perçoivent pendant quelques années un surplus de dotations.

### **Les garanties et incitations financières au bénéfice des communes nouvelles**

Les communes nouvelles bénéficient de plusieurs garanties et incitations financières, à caractère transitoire pour la plupart, relatives au montant de leur dotation globale de fonctionnement, qui ont été assez considérablement renforcées par la loi de finances pour 2018.

Certaines de ces dispositions sont soumises à une condition de population désormais très assouplie, puisqu'elles bénéficient à toutes les **communes nouvelles de 150 000 habitants ou moins**, créées entre le 2 janvier 2017 et le 1<sup>er</sup> janvier 2019 :

1° elles se voient attribuer pendant trois ans une dotation forfaitaire au moins égale à la somme des dotations perçues par chacune des anciennes communes l'année précédant leur création - la condition de population était auparavant fixée à 10 000 habitants<sup>1</sup> ;

2° elles bénéficient en outre pendant trois ans d'une majoration de 5 % de leur dotation forfaitaire, réservée jusque-là aux communes nouvelles de 1 000 à 10 000 habitants ;

3° elles se voient attribuer pendant trois ans une dotation nationale de péréquation (DNP), une dotation de solidarité rurale (DSR) et une dotation de solidarité urbaine (DSU) au moins égales à la somme des dotations perçues par chacune des anciennes communes l'année précédant leur création.

D'autres mesures concernent plus spécifiquement les **communes nouvelles issues de la fusion de toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre**, afin de ne pas leur faire perdre le bénéfice des dotations perçues par celui-ci :

1° toutes les communes nouvelles concernées perçoivent (sans limite de temps) une « *dotation de consolidation* » et une dotation de compensation égales, respectivement, au montant de la dotation d'intercommunalité et de la dotation de compensation qui auraient été perçues par le ou les EPCI la même année ;

2° celles qui comptent moins de 15 000 habitants bénéficient en outre d'une garantie pendant trois ans, puisque leur dotation de consolidation et leur dotation de compensation ne peuvent être inférieures, respectivement, à la dotation d'intercommunalité et à la dotation de compensation perçues par le ou les EPCI l'année précédant leur création.

Pour ne pas prêter le flanc aux critiques mentionnées précédemment, ces mesures financières doivent répondre à **une logique de compensation plutôt que d'incitation**. Sans doute est-il regrettable qu'elles s'imputent sur l'enveloppe fermée de la DGF ; votre rapporteur ne peut que souscrire à la proposition de l'Association des maires de France de les en exclure pour créer un fonds dédié - ce que seul le Gouvernement a le pouvoir de proposer. Reste qu'à l'exception de la bonification de 5 % de la dotation forfaitaire, **ces mesures devraient moins peser sur les dotations des autres communes au cours des prochaines années**, si - comme le prévoit la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques -

---

<sup>1</sup> Dès avant 2018, les communes nouvelles regroupant toutes les communes d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre bénéficiaient de cette garantie sans condition de population.

le montant total des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales se stabilise effectivement<sup>1</sup>.

En l'état actuel du droit, les communes nouvelles nées après le 1<sup>er</sup> janvier 2019 ne bénéficieraient pas de ces dispositions, ou du moins des plus significatives d'entre elles<sup>2</sup>. **Il paraît indispensable de les proroger**, quitte à en revoir les paramètres. Afin que ces mesures soient acceptées de tous, il serait recommandable d'**objectiver les coûts liés à la création d'une commune nouvelle** et de **réserver le bénéfice de la majoration de 5 % de la DGF aux communes nouvelles de 30 000 habitants ou moins**. Celles-ci, qui représentent plus de 99,7 % des communes nouvelles créées jusqu'ici, sont celles où ces coûts sont les plus significatifs.

**Proposition n° 11 : Évaluer les coûts liés à la création d'une commune nouvelle (charges induites, effets de seuil).**

**Proposition n° 12 : Proroger à destination des communes nouvelles créées à compter de 2019 le régime actuel d'aides financières transitoires. Réserver les majorations de dotation globale de fonctionnement aux communes nouvelles de 30 000 habitants ou moins.**

## 2. Le lissage des effets de seuil

Les communes nouvelles sont également exposées à **des effets de seuil**, dans le cas où elles franchissent un niveau de population qu'aucune des communes fusionnées n'atteignait. Ces effets de seuil, de nature très diverse<sup>3</sup>, peuvent être regroupés sous quatre chefs :

- des obligations nouvelles relatives au **fonctionnement du conseil municipal et de l'administration communale**, qui ont généralement pour objet de renforcer les droits des conseillers municipaux, notamment ceux de l'opposition (délai de convocation du conseil municipal, notice explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération, représentation proportionnelle au sein des commissions, *etc.*), ceux des administrés (publication en ligne de documents administratifs, *etc.*), ou encore de garantir la transparence et la rigueur de la gestion budgétaire (vote du budget par nature et par fonction, annexes budgétaires, amortissement, *etc.*) ;

<sup>1</sup> Une simple garantie triennale de stabilité des dotations constitue à elle seule un avantage financier par rapport aux autres communes quand l'enveloppe globale de ces dotations est en baisse.

<sup>2</sup> Ont néanmoins un caractère général et pérenne les dispositions relatives à l'attribution, à une commune nouvelle issue de la fusion des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre, de dotations équivalentes à celles qu'il aurait perçues la même année.

<sup>3</sup> Voir le tableau figurant en annexe au présent rapport.



- de nouvelles **compétences obligatoires** (construction de logements sociaux, accueil des gens du voyage) ou la perte de la faculté de recourir aux services de l'État ou d'autres collectivités pour l'exercice d'autres compétences (aide des services de l'État pour l'instruction des demandes individuelles d'urbanisme, assistance technique du département) ;

- la **perte d'éligibilité des communes à certaines recettes**, dotations de l'État (DETR, DSR), ou autres (fonds de péréquation de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière) ;

- la **perte d'éligibilité des administrés à certaines aides financières** (exonération de la contribution foncière des entreprises, prime à la diversification des activités des buralistes, etc.).

Aux yeux de votre rapporteur, et bien que la pleine application de ces dispositions puisse nécessiter un temps d'adaptation, il ne saurait être question d'exonérer les communes nouvelles des obligations tenant au fonctionnement du conseil municipal et de l'administration communale, même à titre transitoire. Ces obligations ne sont guère coûteuses, et elles sont le gage d'un fonctionnement démocratique et transparent.

Les trois autres types d'effet de seuil, en revanche, peuvent avoir des conséquences beaucoup plus lourdes, et **il serait opportun de prévoir des mécanismes de lissage**, au moins pour certains d'entre eux.

De tels mécanismes existent déjà en ce qui concerne l'éligibilité aux dotations de l'État, qu'il s'agisse de la DSR, comme on l'a vu, ou de la DETR, à laquelle les communes nouvelles sont éligibles de plein droit pendant une période de trois années dès lors que l'une des conditions suivantes est remplie : soit l'une des communes fusionnées au moins y était éligible, soit la commune nouvelle est issue de la fusion de toutes les communes d'un EPCI à fiscalité propre qui l'était<sup>1</sup>. Il conviendrait d'introduire des dispositions transitoires du même ordre en ce qui concerne les autres ressources des communes soumises à une condition de population, mais aussi et surtout en ce qui concerne les compétences nouvelles mises à la charge de ces communes<sup>2</sup>.

De même, si l'on veut que les citoyens soutiennent le développement des communes nouvelles, il faut s'assurer qu'ils n'en pâtissent pas directement mais qu'ils continuent, au moins pendant une période

---

<sup>1</sup> Article L. 2334-33 du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> En matière de logement locatif social, les communes nouvellement soumises aux obligations issues de la loi « SRU » sont exonérées pendant trois ans du prélèvement sur les ressources fiscales des communes défaillantes, et disposent ainsi d'un délai pour se mettre en conformité (article L. 302-7 du code de la construction et de l'habitation). Ce délai est sans doute trop bref, cependant. Le maire de Fillières (Haute-Savoie), entendu par votre rapporteur, lui a indiqué que sa commune s'était vu assigner l'objectif de construire 173 logements sociaux par an au cours des trois prochaines années, alors que le rythme actuel – compte tenu notamment des ressources foncières disponibles – est de 80 logements par an à peine.

transitoire, à être éligibles aux aides réservées aux administrés des plus petites communes.

**Proposition n° 13 : Lisser les effets de seuil en cas de création d'une commune nouvelle.**

## **B. COMPOSITION ET FONCTIONNEMENT DU CONSEIL MUNICIPAL**

### **1. La composition du conseil municipal au-delà du premier renouvellement**

L'un des sujets de préoccupation évoqués le plus fréquemment par les élus rencontrés par la mission concerne la composition du conseil municipal de la commune nouvelle.

#### **La composition du conseil municipal de la commune nouvelle**

Selon le droit en vigueur, **le conseil municipal est composé, entre la création de la commune nouvelle et le premier renouvellement intégral du conseil :**

**1° soit de l'ensemble des membres en exercice des conseils municipaux des communes fusionnées**, si ces derniers l'ont décidé préalablement à la création de la commune nouvelle par délibérations concordantes (ce qui semble être systématiquement le cas) ;

**2° soit par la répartition des sièges entre les communes en fonction de leur population, à la représentation proportionnelle au plus fort reste.** L'effectif du conseil municipal dépend alors de l'application des règles suivantes :

- il est pris pour base de calcul de la répartition des sièges un effectif de soixante-neuf membres ;

- chaque commune fusionnée se voit attribuer un nombre de sièges au moins égal au nombre formé par l'addition du maire et de ses adjoints, mais qui ne peut être supérieur à celui de ses conseillers municipaux ;

- l'effectif total ne peut excéder soixante-neuf membres, sauf lorsque la désignation du maire et des adjoints des anciennes communes rend nécessaire l'attribution de sièges supplémentaires.

**Par la suite, la composition du conseil municipal se rapproche progressivement du droit commun :**

- lors du premier renouvellement du conseil municipal, son effectif est celui prévu pour les communes de la strate de population immédiatement supérieure ;

- dès le deuxième renouvellement, le droit commun s'applique.

Le droit en vigueur soulève deux problèmes principaux.

En premier lieu, **le retour au droit commun paraît beaucoup trop rapide aux yeux de nombreux élus**, car il occasionne une baisse brutale du nombre des conseillers municipaux. Ce n'est pas de nature à motiver les élus qui souhaitent continuer à participer à l'aventure de la commune nouvelle, au-delà des prochaines élections. Surtout, **un effectif trop faible réduit les chances que chacune des anciennes communes soit « représentée » au conseil municipal, par le biais d'un ou plusieurs de ses habitants**, ce qui fait craindre aux plus petites communes de se trouver noyées. En moyenne, les communes nouvelles devraient perdre 40 % de leurs conseillers municipaux à l'issue des élections de 2020. La commune nouvelle de Baugé-en-Anjou (15 communes déléguées, 11 000 habitants) passera ainsi de 130 à 35 conseillers, soit une diminution de 75 %. Son maire estime que ce nombre n'est pas suffisant pour assurer une représentation de toutes les communes déléguées et souhaiterait conserver un conseil municipal constitué de 45 membres.

Votre rapporteur souscrit donc à la demande de l'Association des maires de France que l'effectif du conseil municipal des communes nouvelles soit revu à la hausse et la transition mieux assurée. Une récente proposition de loi de notre collègue Françoise Gatel, membre de la mission, prévoit par exemple **que lors du premier renouvellement général, cet effectif ne puisse être inférieur à trois fois le nombre de communes déléguées**, lorsqu'elles existent : c'est une piste qui semble particulièrement intéressante<sup>1</sup>.

En second lieu, **le droit en vigueur n'établit aucune différence entre un renouvellement du conseil municipal à l'échéance sexennale normale et un renouvellement en cours de sexennat**, résultant de la dissolution du conseil (cas heureusement rare) ou, dans les communes de 1 000 habitants et plus, de la vacance d'au moins 30 % des sièges ou de la nécessité de compléter le conseil en vue de l'élection d'un nouveau maire<sup>2</sup>. Le cas n'est pas théorique : à Kaysersberg-Vignoble, dans le Haut-Rhin, de fortes dissensions au sein du conseil municipal de la commune nouvelle ont conduit à la démission du tiers de ses membres et à l'organisation de nouvelles élections en juin 2016. Il en a été de même à Saline, dans le Calvados, en avril 2018. La baisse de l'effectif du conseil municipal peut ainsi se trouver brutalement accélérée : une commune créée le 1<sup>er</sup> janvier 2017, dont il a fallu renouveler intégralement le conseil en 2018, sera soumise au droit commun dès les élections municipales de 2020.

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 503 (2017-2018) visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/leg/pp17-503.html>.

<sup>2</sup> Dans les communes de moins de 1 000 habitants, où s'applique le scrutin majoritaire plurinominal, il est possible de procéder à des élections complémentaires. Dans les communes de 1 000 habitants et plus, il est également possible de faire appel aux suivants de liste, s'ils existent.

Plusieurs remèdes à cet état de fait sont envisageables :

- soit **distinguer dans la loi entre le renouvellement sexennal du conseil municipal et les renouvellements intermédiaires** ;

- soit **apporter, dans les communes nouvelles, des assouplissements aux règles qui imposent, dans certaines circonstances, le renouvellement intégral du conseil municipal**. Il serait notamment raisonnable d'autoriser, sous certaines limitations, l'élection d'un nouveau maire par un conseil municipal incomplet<sup>1</sup>.

**Proposition n° 14 :** Pour faciliter la représentation de l'ensemble des communes fusionnées, prévoir, lors du premier renouvellement du conseil municipal d'une commune nouvelle, que son effectif ne puisse être inférieur à trois fois le nombre de communes déléguées.

**Proposition n° 15 :** Afin que les vacances de sièges au conseil municipal d'une commune nouvelle ne conduisent pas à accélérer le retour à l'effectif de droit commun, autoriser l'élection d'un nouveau maire et de ses adjoints par un conseil municipal incomplet, ou distinguer entre le renouvellement sexennal du conseil et un éventuel renouvellement intégral intermédiaire.

## 2. L'institution d'une commission permanente

Au cours de la période qui suit immédiatement la création d'une commune nouvelle, avant le premier renouvellement de son conseil municipal, l'effectif important de celui-ci (lorsqu'il agrège l'ensemble des conseillers municipaux des anciennes communes) peut, à l'inverse, provoquer des difficultés de fonctionnement. Tel est le cas par exemple à Séverac d'Aveyron, commune nouvelle de 4 116 habitants du département de l'Aveyron, dont le conseil municipal compte 65 membres – soit autant que dans une ville de plus de 250 000 habitants !

Notre collègue Françoise Gatel suggère, dans sa proposition de loi susmentionnée, d'autoriser les communes nouvelles issues de la fusion de l'ensemble des communes d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre à se doter d'une **commission permanente**, à laquelle le conseil municipal pourrait déléguer une partie de ses attributions – de même que l'organe délibérant d'un EPCI peut déléguer une partie des siennes au bureau. Cette disposition utile pourrait être étendue à toutes les communes nouvelles ou à celles dont le conseil municipal compte plus de cinquante membres.

---

<sup>1</sup> C'est ce que prévoit l'article 3 de la proposition de loi n° 503 (2017-2018) précitée.

**Proposition n° 16 :** Autoriser le conseil municipal d'une commune nouvelle, s'il compte plus de cinquante membres, à déléguer jusqu'au premier renouvellement général une partie de ses attributions à une commission permanente.

### *C. LA PLACE DES COMMUNES DÉLÉGUÉES*

Le succès des communes nouvelles tient en partie, comme on l'a vu, à la préservation de l'identité des communes fusionnées. Le législateur a eu raison de laisser sur ce plan la plus grande latitude aux élus locaux. Tantôt, les anciennes communes ont conservé une existence institutionnelle forte, sous la forme de communes déléguées, dotées de conseils et exerçant des compétences déléguées par la commune nouvelle. Tantôt, les élus considèrent que les appréhensions initiales liées à la fusion ont été apaisées et que l'existence de communes déléguées est plutôt un facteur de complication dans la gouvernance de la commune nouvelle. Ils envisagent alors de les supprimer après 2020.

**Sur ce sujet comme sur d'autres, il convient de laisser place à la différenciation territoriale en s'en remettant à l'intelligence des élus.** Tel est l'esprit qui anime les propositions de la mission.

#### **1. Le statut du maire délégué**

Dans les communes nouvelles qui choisissent de conserver des communes déléguées, il est juste de reconnaître aux maires délégués le statut qui leur revient, d'autant qu'il s'agit en principe, jusqu'au renouvellement du conseil municipal de la commune nouvelle, des anciens maires des communes fusionnées.

Un maire délégué est de droit adjoint au maire, en application des dispositions spéciales de l'article L. 2113-13 du code général des collectivités territoriales. Ne tirant pas sa qualité d'adjoint de l'élection par le conseil municipal selon les modalités de droit commun prévues aux articles L. 2122-7-1 et L. 2122-7-2 du même code, il ne figure pas dans l'ordre du tableau du conseil municipal de la commune nouvelle parmi les adjoints au maire et est classé parmi les autres conseillers municipaux selon les règles de droit commun.

Votre rapporteur et les membres de la mission souscrivent à une demande qui leur a été faite de manière récurrente au cours de leurs déplacements : que les maires délégués prennent rang au tableau immédiatement après le maire. Eux-mêmes pourraient être classés, soit en fonction de l'âge, soit en fonction de la population de la commune déléguée qu'ils représentent.

**Proposition n° 17: Faire en sorte que les maires délégués prennent rang immédiatement après le maire dans l'ordre du tableau du conseil municipal.**

## **2. Des possibilités de mutualisation**

Si la loi autorise le conseil municipal de la commune nouvelle à supprimer les communes déléguées, il doit alors les supprimer toutes.

Il est dommage de se priver d'un moyen terme. Là où les communes fusionnées sont nombreuses, **la multiplicité des communes déléguées peut poser des problèmes de gouvernance, et elle occasionne à coup sûr d'importants surcoûts**, car l'institution d'une commune déléguée entraîne obligatoirement la création d'une annexe à la mairie, qu'il faut entretenir. Pourtant, les élus hésitent à supprimer l'ensemble des communes déléguées, au risque de perdre en proximité et de heurter les habitants.

Notre collègue Hervé Maurey proposait récemment de **faciliter les mutualisations en autorisant, soit la suppression d'une partie seulement des communes déléguées, soit l'abolition de l'obligation de créer une mairie annexe dans chacune d'entre elles**. Dans les deux cas, nos concitoyens pourraient continuer à se marier, à déclarer la naissance de leurs enfants ou le décès de leurs proches dans une annexe située près de chez eux, sans avoir à se rendre à la mairie de la commune nouvelle, mais pas nécessairement sur le territoire de leur ancienne commune. Dans le premier cas, une structuration interne du territoire de la commune nouvelle pourrait perdurer sans coïncider avec les frontières administratives des communes fusionnées. Naturellement, **de telles décisions ne pourraient être prises sans garanties suffisantes**<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Notre collègue Hervé Maurey proposait de les subordonner à l'accord du conseil de la commune déléguée ou, s'il n'en existe pas, de la population : voir les amendements n<sup>os</sup> 7 rectifié et 8 rectifié déposés lors de l'examen en séance publique de la proposition de loi n° 466 (2017-2018) précitée. Ces amendements sont consultables à l'adresse suivante : [http://www.senat.fr/amendements/2017-2018/547/liste\\_discussion.html](http://www.senat.fr/amendements/2017-2018/547/liste_discussion.html).

**Proposition n° 18 : Autoriser la suppression d'une partie seulement des communes déléguées ou des mairies annexes, sur décision du conseil municipal prise avec l'accord des maires délégués et, lorsqu'ils existent, des conseils des communes déléguées concernés.**

#### **D. COMMUNE NOUVELLE ET INTERCOMMUNALITÉ**

L'essor des communes nouvelles a des conséquences importantes pour l'intercommunalité, dont il conduit à repenser le rôle et le fonctionnement. Votre rapporteur y reviendra amplement dans la troisième partie de ce rapport.

Mais l'apparition d'une commune nouvelle soulève des questions plus immédiates. À quel EPCI à fiscalité propre doit-elle se rattacher ? Comment sera-t-elle représentée au conseil communautaire ? Enfin, quel sort faut-il réserver à une commune nouvelle issue de la fusion de toutes les communes d'un EPCI à fiscalité propre ?

##### **1. Le choix de la communauté de rattachement**

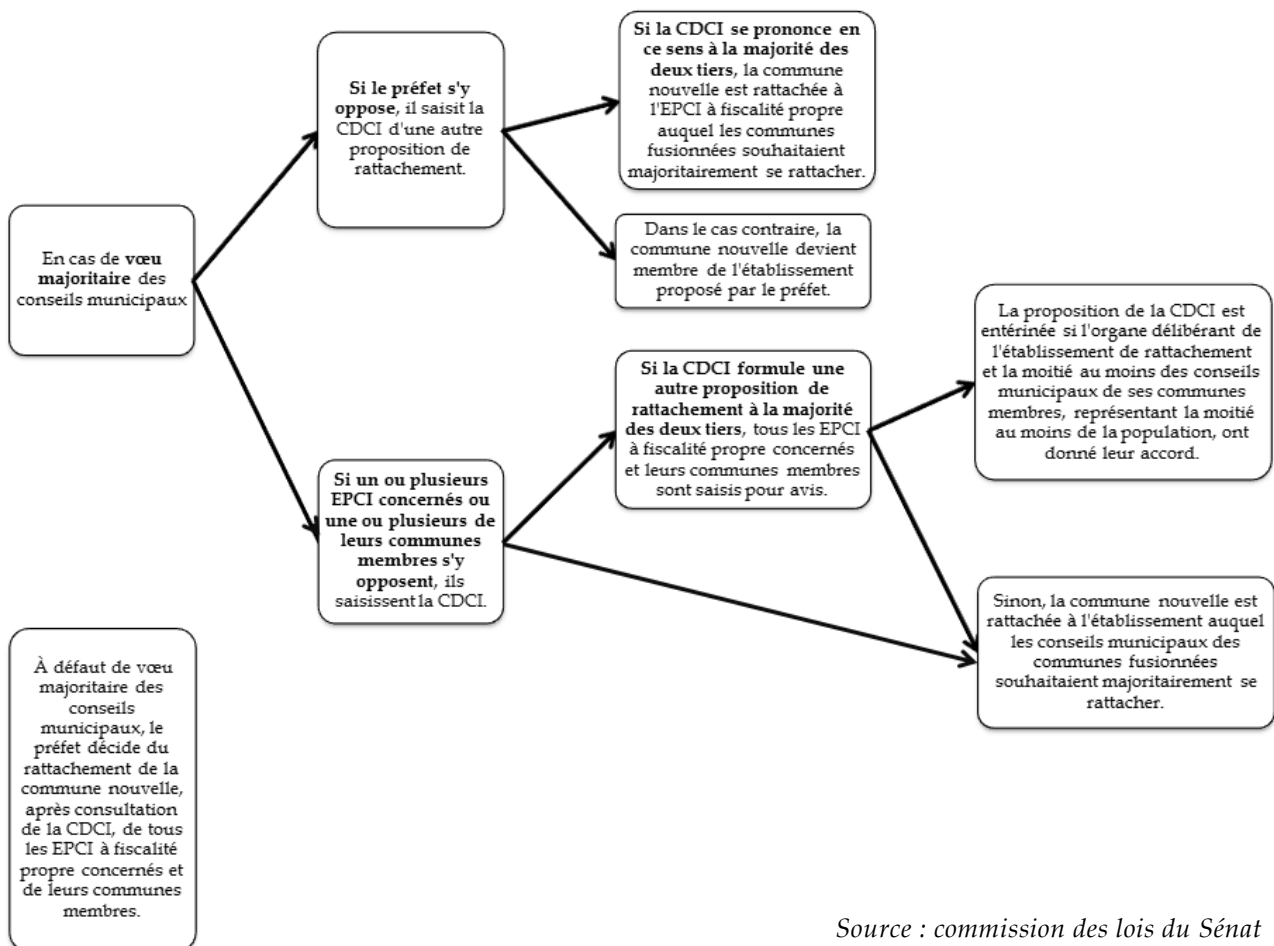
**Dans le cas où une commune nouvelle est issue de la fusion de communes appartenant à plusieurs EPCI à fiscalité propre, la question se pose de savoir auquel elle doit être rattachée.**

Dans le cas où l'un de ces établissements est une communauté urbaine ou une métropole, le législateur a imposé que la commune nouvelle y soit rattachée, exprimant ainsi sa préférence pour les formes les plus intégrées d'intercommunalité. Cette règle a de quoi surprendre, quand on sait que certaines métropoles étendent désormais leur territoire jusqu'en pleine campagne. Y aurait-il grand inconvénient à ce qu'une commune périphérique en soit détachée à la suite de sa fusion avec d'autres communes, pour être rattachée à une communauté de communes ou d'agglomération avoisinante ?

Dans les autres cas, **au lieu de s'en remettre à la décision majoritaire, voire unanime des conseils municipaux concernés, la loi autorise le préfet de département à passer outre**, sauf opposition de la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI) se prononçant à la majorité des deux tiers. À la suite de la décision du Conseil constitutionnel du 21 octobre 2016 *Communauté de communes des sources du lac d'Annecy et autre*, la procédure a dû être revue afin que tous les conseils municipaux et les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre concernés soient saisis pour avis sur les différents projets de rattachement. Mais ces consultations obligatoires mises à part, les conditions de mise en œuvre du pouvoir de décision du préfet sont restées inchangées.

### La procédure de rattachement à un EPCI à fiscalité propre d'une commune nouvelle issue de la fusion de communes appartenant à plusieurs EPCI à fiscalité propre

Lorsqu'une commune nouvelle doit être créée par la fusion de communes contiguës membres d'EPCI à fiscalité propre distincts, les conseils municipaux de ces communes doivent délibérer pour exprimer un souhait de rattachement à l'un de ces établissements. La décision est alors prise dans les conditions décrites par le schéma suivant.



Dans le cas d'espèce qui a donné lieu à la décision précitée du Conseil constitutionnel, les conseils municipaux des communes de Talloires et Montmin, en Haute-Savoie, qui allaient fusionner, avaient tous deux émis le vœu que la commune nouvelle soit rattachée à la communauté de communes des sources du lac d'Annecy, plutôt qu'à la communauté d'agglomération du Grand Annecy comme le voulait le préfet. La CDCI leur avait donné raison, mais à la majorité simple seulement ; le préfet est passé outre. La censure de la procédure alors en vigueur et sa refonte par la loi du 28 février 2017<sup>1</sup> n'ont rien changé à l'issue de l'affaire.

<sup>1</sup>Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.



Aux yeux de votre rapporteur, cette procédure porte une atteinte excessive à la libre administration des communes. Il n'est pas anormal que le représentant de l'État ait un droit de regard sur le choix de rattachement des communes, qui a une incidence sur la géographie administrative du département ; mais il ne devrait pouvoir imposer sa volonté qu'avec l'accord d'une majorité d'élus au sein de la CDCI.

**Proposition n° 19 :** Pour le rattachement de la commune nouvelle à un EPCI à fiscalité propre, n'autoriser le préfet à passer outre la volonté des communes fusionnées qu'avec l'accord de la majorité des membres de la CDCI.

## **2. La représentation de la commune nouvelle au conseil communautaire**

En raison des mécanismes qui permettent de s'écarter de la stricte représentation proportionnelle à la population dans la répartition des sièges au sein des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre, notamment en attribuant au moins un siège à chaque commune quelle que soit sa population, une commune nouvelle peut être moins bien représentée au sein du groupement à fiscalité propre auquel elle appartient que ne l'étaient les communes fusionnées<sup>1</sup>. Certes, jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux, la commune nouvelle conserve un nombre de délégués communautaire égal à la somme des sièges détenus précédemment par les communes fusionnées - sauf à ce que cette dérogation conduise à lui attribuer plus de la moitié des sièges, ou plus de sièges qu'elle ne compte de conseillers municipaux. Mais au-delà du premier renouvellement, le retour au droit commun s'impose.

Il ne serait peut-être pas illégitime, au moins pendant une mandature supplémentaire, de conserver à la commune nouvelle un nombre de sièges au moins égal à celui de ses anciennes communes.

Toutefois, cette idée ne fait pas l'unanimité parmi les élus, car elle reviendrait à ce que les communes nouvelles soient temporairement surreprésentées.

---

<sup>1</sup> N'est ici pris en compte que le cas où les communes fusionnées étaient membres du même EPCI à fiscalité propre.

### 3. La « commune-communauté »

En l'état actuel du droit, **une commune nouvelle regroupant toutes les communes membres d'un ou plusieurs EPCI à fiscalité propre a l'obligation d'adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre** avant le prochain renouvellement général des conseils municipaux et au plus tard deux ans après la date de sa création<sup>1</sup>.

**Cet état du droit n'est pas raisonnable.**

Certes, le législateur a souhaité que soit achevée la couverture du territoire par des groupements intercommunaux à fiscalité propre, sauf quelques très rares exceptions<sup>2</sup>. Depuis la loi « *NOTRe* », une commune qui devient isolée doit aussitôt être rattachée à un tel groupement, à l'initiative du préfet de département. Mais parallèlement, la population minimale des EPCI à fiscalité propre a été multipliée par trois pour atteindre 15 000 habitants, sauf là où la géographie rend ce seuil aberrant, à savoir dans les zones sous-denses ou montagneuses<sup>3</sup>. Ont ainsi été constituées de vastes intercommunalités, qui ont déjà du mal à exercer convenablement leurs compétences sur un territoire aussi étendu. **Pourquoi obliger ces établissements à doubler de taille, pour absorber un établissement voisin dont les communes membres auraient décidé de fusionner ?**

D'ailleurs, par définition, **de telles communes nouvelles ont une taille suffisante pour exercer par elles-mêmes les compétences qui, ailleurs, sont obligatoirement transférées à un EPCI à fiscalité propre.** Elles les exerçaient déjà en commun, en tant que groupement de communes.

Il y a donc tout lieu de dispenser les communes nouvelles issues de la fusion de toutes les communes d'un EPCI à fiscalité propre de l'obligation de se rattacher à un autre établissement du même type, comme le prévoit la proposition de loi de notre collègue Françoise Gatel. Elles constitueraient **des « communes-communautés »** : des communes exerçant, outre les compétences communales, celles d'un groupement à fiscalité propre. **Cela ne mettra pas fin à toute forme de coopération** : ces communes seront certainement amenées à adhérer à des syndicats de communes ou à des syndicats mixtes pour exercer des compétences qui peuvent l'être efficacement à un échelon encore supérieur. D'ailleurs, le cas ne devrait pas se rencontrer très fréquemment, vu la taille qu'ont aujourd'hui acquise les EPCI à fiscalité propre.

---

<sup>1</sup> Article L. 2113-9 du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Il s'agit des îles constituées du territoire d'une seule commune : Bréhat, Ouessant, Sein et Yeu.

<sup>3</sup> 1° du III de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales. Le seuil est alors ramené à 5 000 habitants.

**Proposition n° 20 : Permettre à une commune nouvelle constituée à l'échelle d'un EPCI à fiscalité propre d'assumer elle-même les compétences normalement transférées à un tel établissement (« *commune-communauté* »).**

## TROISIÈME PARTIE L'AVENIR DE LA COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

Revitaliser l'échelon communal, c'est aussi revoir les conditions dans lesquelles les communes sont appelées à coopérer au sein d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), et notamment au sein des quatre catégories d'EPCI à fiscalité propre que sont les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles.

Votre rapporteur ne partage pas les réserves de principe parfois exprimées à l'égard de l'intercommunalité. **La coopération intercommunale est une force pour les communes, à condition qu'elle soit bien conçue et bien mise en œuvre.** C'est le moyen pour les communes de continuer à exercer des compétences indispensables pour l'équilibre du territoire, le bien-être des habitants et la prospérité économique du pays. Mais il est difficilement contestable que, **sous certains aspects, les progrès de l'intercommunalité ont aussi affaibli les communes et, avec elles, la démocratie locale et la cohésion sociale.**

**Il y a quelques années encore, beaucoup croyaient les communes vouées à disparaître pour être absorbées par les groupements intercommunaux. Fort heureusement, les esprits commencent à évoluer.** L'exemple de pays étrangers qui font machine arrière après avoir fusionné en masse leurs communes, le constat de l'attachement des Français à la commune en tant qu'échelon démocratique et lieu de mémoire, l'agrandissement des périmètres intercommunaux et le développement des communes nouvelles conduisent à repenser les relations entre communes et intercommunalité, sur un mode plus équilibré.

Votre rapporteur s'attachera ici à décrire ces évolutions et à en tirer les conséquences sur la gouvernance des EPCI, leurs compétences, mais aussi leur classification juridique devenue obsolète.

### I. L'INTERCOMMUNALITÉ : REVENIR AUX FONDAMENTAUX

Avant toute chose, il convient de rappeler quelques principes fondamentaux.

**La coopération intercommunale est le processus par lequel les communes se regroupent pour exercer ensemble des compétences qui ne peuvent l'être efficacement qu'à une échelle plus large que les limites administratives communales.**

De cette définition découlent plusieurs conséquences.

En premier lieu, **si la coopération n'est pas toujours volontaire** – il y a longtemps que le législateur a créé d'office des EPCI<sup>1</sup> ou conféré à l'autorité administrative de l'État le pouvoir d'en faire autant, et imposé le transfert de certaines compétences à ces établissements – **un tel établissement public reste un instrument au service des communes**. Ce sont des compétences communales qu'il exerce, son assemblée délibérante est nécessairement composée de conseillers municipaux et les maires des communes membres, ainsi que l'ensemble des conseillers municipaux, doivent être étroitement associés à sa gouvernance.

En second lieu, **la coopération intercommunale n'a de sens que si elle permet effectivement d'agir plus efficacement**. Ce principe doit guider tant la définition des compétences des EPCI que leur périmètre.

Les compétences transférées aux EPCI doivent être de celles qui entrent dans l'une ou l'autre des catégories suivantes :

- **les compétences qui, par nature, requièrent une appréhension du territoire qui aille au-delà des frontières communales** : aménagement de l'espace, développement économique, transports au sein d'une agglomération, *etc.* ;

- **celles qui se prêtent à une mise en commun des dépenses** : il en va ainsi de la construction et de l'exploitation d'équipements utiles à l'ensemble de la population du territoire intercommunal (stades, médiathèques, station d'épuration des eaux usées...) ou encore de l'exploitation de services publics où des économies d'échelle peuvent être réalisées.

Certaines compétences relèvent des deux catégories, comme la collecte et le traitement des ordures ménagères (compétence fort coûteuse, pour laquelle des équipements peuvent être mis en commun, et qui nécessite de coordonner les réseaux de collecte à une échelle suffisamment large) ou la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI).

À l'inverse, il n'est pas nécessaire, et il est même contre-productif de retirer aux communes des compétences qui peuvent être mieux mises en œuvre à leur échelle.

Par ailleurs, le périmètre des EPCI doit, en principe, être celui où lesdites compétences peuvent être le mieux exercées. Pour cela, il est possible de se fonder sur les cartographies établies par la statistique nationale, en fonction de données relatives à la population, au bâti ou à l'activité économique : carte des unités urbaines, des aires urbaines, des zones d'emploi, des bassins de vie... Dans certains cas, il est plus pertinent de faire appel à des catégories de la géographie physique : l'exercice de la

---

<sup>1</sup> Les quatre premières communautés urbaines ont été créées d'office par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.

compétence GEMAPI, par exemple, doit à l'évidence être organisé en fonction de la carte des bassins versants. C'est dire qu'il **n'y a pas d'optimum territorial** : des compétences différentes demandent à être exercées dans des périmètres différents. D'où les réserves que l'on peut éprouver face au mouvement qui consiste à confier toujours plus de compétences à un même échelon, celui de l'EPCI à fiscalité propre, au détriment des syndicats (à vocation unique ou multiple) dont le périmètre était souvent mieux ajusté à leurs compétences. Ce mouvement a, d'ailleurs, déjà amorcé son reflux.

#### **Bassins de vie, zones d'emploi, unités urbaines et aires urbaines au sens de l'INSEE**

Le **bassin de vie** est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants, classés en six domaines : services aux particuliers, commerce, enseignement, santé, sports, loisirs et culture, transports.

Une **zone d'emploi** est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les entreprises peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts.

On appelle **unité urbaine** une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (sans coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants. Si l'unité urbaine se situe sur une seule commune, elle est dénommée ville isolée. Si l'unité urbaine s'étend sur plusieurs communes, et si chacune de ces communes concentre plus de la moitié de sa population dans la zone de bâti continu, elle est dénommée agglomération multicommunale. Sont considérées comme rurales les communes qui ne rentrent pas dans la constitution d'une unité urbaine : les communes sans zone de bâti continu de 2 000 habitants, et celles dont moins de la moitié de la population municipale est dans une zone de bâti continu.

Une **aire urbaine** est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois (grande aire urbaine), de 5 000 à 10 000 emplois (moyenne aire) ou de 1 500 à 5 000 emplois (petite aire), et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

Sur le fondement de ces principes, il est possible de faire le bilan de l'intercommunalité actuelle et de formuler quelques propositions.

## **II. LA GOUVERNANCE DES EPCI : COMMENT ASSOCIER PLUS ÉTROITEMENT LES COMMUNES AU FONCTIONNEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ**

Alors que les démissions se succèdent au sein des équipes municipales, il serait malvenu de se voiler la face : **pour beaucoup de maires et de conseillers municipaux, l'intercommunalité est devenue une « machine technocratique » au sein de laquelle leur voix ne porte plus.** C'est notamment le cas dans les très grandes intercommunalités à fiscalité propre

issues de la loi « *NOTRe* », dites intercommunalités « *XXL* », qui regroupent parfois plus de cent communes et plusieurs centaines de milliers d'habitants. Le fonctionnement peu collégial de l'assemblée communautaire, mais aussi la mainmise de l'administration de l'EPCI sur l'action de celui-ci sont régulièrement dénoncés.

**Certes, il faut se garder de généraliser.** De nombreux EPCI à fiscalité propre ont mis en place des structures destinées à mieux associer les maires et les élus municipaux à leur fonctionnement, comme on le verra. Les présidents d'EPCI, pour beaucoup, ne ménagent pas leurs efforts : lors de la constitution de la communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel Normandie, issue de la fusion de cinq communautés de communes manchoises, le nouveau président s'est déplacé dans toutes les communes membres afin d'en présenter les objectifs et le fonctionnement et de renforcer le sentiment d'adhésion des élus.

Tout cela est louable, mais ne suffit pas. Pour mettre fin au sentiment de dépossession de nombreux élus et démocratiser le fonctionnement de l'intercommunalité, les propositions qui suivent ont trait à la composition de l'organe délibérant de l'EPCI, à l'association des maires et conseillers municipaux aux décisions de l'établissement et à la présence territoriale de celui-ci.

#### **A. LA COMPOSITION DE L'ORGANE DÉLIBÉRANT**

L'organe délibérant des EPCI est composé, comme il se doit, de conseillers municipaux, délégués par les communes au sein de cet établissement public. Le comité d'un syndicat de communes est composé, en principe, de deux délégués par commune, désignés par le conseil municipal. Il en va différemment de l'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité propre - conseil communautaire ou, dans les métropoles, conseil métropolitain - tant en ce qui concerne les modalités de désignation des délégués que relativement à la répartition des sièges entre les communes.

##### **1. Les modalités de désignation des délégués intercommunaux**

Depuis la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013<sup>1</sup>, les délégués des communes de 1 000 habitants et plus au conseil communautaire ou métropolitain sont élus au suffrage universel direct, en même temps que les conseillers municipaux. Un système assez souple de « *fléchage* » garantit que tous les délégués soient aussi conseillers municipaux de leur commune. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, dont les conseillers municipaux

---

<sup>1</sup> Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

sont élus au scrutin majoritaire et non pas au scrutin de liste, les délégués communautaires sont désignés dans l'ordre du tableau du conseil municipal.

**L'élection des conseillers communautaires par « fléchage »  
(article L. 273-9 du code électoral)**

Dans les communes de 1 000 habitants et plus, la liste de candidats au conseil communautaire (ou métropolitain) figure de manière distincte sur le même bulletin de vote que la liste de candidats au conseil municipal. Elle doit répondre à plusieurs exigences :

a) le nombre de candidats au conseil communautaire doit être égal au nombre de sièges à pourvoir, augmenté d'un candidat supplémentaire si ce nombre est inférieur à cinq et de deux candidats dans le cas contraire ;

b) les candidats au conseil communautaire doivent être également candidats au conseil municipal, et ils doivent figurer dans le même ordre de présentation que sur l'autre liste. Comme le précise le ministère de l'intérieur, « le principe général est de partir de la liste des conseillers municipaux tout en permettant de faire des "sauts" dans cette liste, c'est-à-dire de ne pas retenir certaines personnes de cette liste, tout en respectant l'ordre de la liste des candidats au conseil municipal. Pour autant, il est tout à fait possible de présenter une liste des candidats au conseil reprenant les premiers de la liste des candidats au conseil municipal sans sauter aucun nom<sup>1</sup> » ;

c) la liste doit être composée alternativement de candidats de chaque sexe ;

d) elle doit respecter la règle des « têtes de liste » : les candidats qui figurent dans le premier quart de la liste des candidats au conseil communautaire doivent figurer, « de la même manière et dans le même ordre », en tête de la liste des candidats au conseil municipal. Cette règle a pour but d'assurer, pour la clarté du débat électoral, une certaine cohérence entre les deux listes ;

e) elle doit enfin respecter la règle des « trois cinquièmes » : les candidats au conseil communautaire doivent figurer dans les trois premiers cinquièmes de la liste de candidats au conseil municipal. Sans cela, de nombreux candidats pourraient être élus au conseil communautaire sans l'être au conseil municipal, ce qu'interdit l'article L. 273-5 du code électoral.

**L'hypothèse d'une modification du mode de désignation des conseillers communautaires et métropolitains ressurgit régulièrement.** Certains estimerait « plus démocratique » que ces conseillers soient élus lors d'un scrutin distinct des élections municipales. Par abus de langage, ils appellent à ce que les conseils des EPCI à fiscalité propre, notamment des métropoles, soient élus « au suffrage universel direct ». C'est ainsi que, par la volonté des députés de la majorité précédente, l'article 54 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi « MAPTAM », dispose que « le renouvellement général des conseils des métropoles (...) à l'occasion du

<sup>1</sup> « Élections municipales et communautaires de mars 2014, mémento à l'usage des candidats des communes de 1 000 habitants et plus », p. 18. Ce document est consultable à l'adresse suivante : <https://www.interieur.gouv.fr/content/.../2014-memento-plus-de-1000-habitants.pdf>.



*renouvellement général des conseils municipaux suivant leur mise en place, est effectué au suffrage universel direct suivant des modalités particulières fixées par la loi avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019* ». Lors de l'examen de la loi « NOTRe », l'Assemblée nationale avait voulu étendre cette disposition à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre, mais s'était heurtée à l'opposition du Sénat.

Aux yeux de votre rapporteur, **une telle velléité repose sur une profonde erreur d'analyse.**

Tout d'abord, il faut le répéter, **les conseillers communautaires et métropolitains des communes de 1 000 habitants et plus sont d'ores et déjà élus au suffrage universel direct**, même si c'est en même temps que les conseillers municipaux et sur des listes composées à partir des listes aux élections municipales<sup>1</sup>.

Ensuite, **il serait aberrant que les élections au conseil communautaire ou métropolitain soient déconnectées des élections municipales :**

- **pour des raisons de principe**, en premier lieu : un EPCI est, comme son nom l'indique, un établissement public et non une collectivité territoriale. Cet établissement a des membres, les communes, qui se regroupent pour exercer des compétences communales. Il tombe sous le sens que ces membres doivent être représentés au sein des organes chargés d'administrer l'établissement. À la rigueur, on pourrait estimer qu'une telle représentation serait assurée par l'institution de circonscriptions ou de sections électorales correspondant aux limites territoriales des communes ; avec tout autre mode d'élection, il pourrait se produire fréquemment qu'aucun résident d'une ou plusieurs communes ne siège au conseil communautaire ou métropolitain ;

- **pour des raisons pratiques**, en second lieu : une bonne administration locale requiert une coordination étroite entre l'EPCI à fiscalité propre et ses communes membres. De nombreux projets nécessitent que les communes et leurs groupements exercent leurs compétences concurremment et en bonne intelligence, par exemple lorsqu'il s'agit pour l'EPCI de créer un équipement pour lequel le maire doit délivrer un permis de construire. Le développement même de l'intercommunalité exige de maintenir cet esprit de coopération, puisque les transferts facultatifs de compétences sont décidés par délibérations concordantes de l'EPCI à fiscalité propre et d'une majorité qualifiée de communes membres. Or, en dissociant les deux types

---

<sup>1</sup> On ne dispose pas de données consolidées sur le nombre de délégués intercommunaux élus en France selon le système de « fléchage ». Il y a fort à parier qu'ils sont très majoritaires, puisque les communes de moins de 1 000 habitants, certes au nombre de 25 782, ne regroupent qu'environ 9 millions d'habitants. S'agissant des seuls conseillers métropolitains, le ministère de l'intérieur avait indiqué à notre collègue rapporteur Agnès Canayer, lors de l'examen en début d'année de la proposition de loi n° 276 (2017-2018) relative à l'élection des conseillers métropolitains, que 95,5 % d'entre eux étaient élus par « fléchage ».

d'élections, on éloignerait encore l'administration de l'EPCI de celle des communes. Un maire, même s'il le souhaitait, ne serait plus assuré d'être membre du conseil communautaire ou métropolitain. Les seuls représentants de la commune au sein de l'organe délibérant de l'EPCI pourraient même être des membres de l'opposition municipale ! On imagine aisément les dysfonctionnements qui s'ensuivraient.

**Proposition n° 21 : Abroger l'article 54 de la loi « MAPTAM » et réaffirmer la légitimité de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires et métropolitains par « fléchage ».**

## **2. La répartition des sièges au conseil communautaire ou métropolitain**

Les sièges au sein de l'organe délibérant d'un EPCI à fiscalité propre sont, en principe, répartis entre les communes en fonction de la population, à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, moyennant trois aménagements :

- chaque commune doit disposer d'au moins un siège ;
- aucune commune ne doit détenir plus de la moitié des sièges, car elle exercerait dans le cas contraire une forme de tutelle sur les autres communes ;
- si une commune se voit attribuer, par la règle de la représentation proportionnelle, plus de sièges qu'elle ne compte de conseillers municipaux, son nombre de sièges est réduit à due concurrence.

Il est cependant possible, dans les communautés de communes et d'agglomération, de répartir différemment les sièges par un « accord local » conclu dans les conditions de majorité habituelle en matière intercommunale<sup>1</sup>.

Comme on sait, **les règles relatives à l'accord local ont été rendues beaucoup plus strictes à la suite de la décision du 20 juin 2014 du Conseil constitutionnel Commune de Salbris**<sup>2</sup>. Les EPCI exerçant des compétences en lieu et place des communes membres, le Conseil constitutionnel a jugé que « leurs organes délibérants doivent être élus sur des bases essentiellement

---

<sup>1</sup> À savoir par accord des deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population ou de la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population, cette majorité devant comprendre le conseil municipal de la commune la plus peuplée si sa population excède le quart de la population intercommunale.

<sup>2</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014.

démographiques », même si d'autres considérations d'intérêt général peuvent également être prises en compte.

En l'état actuel du droit, un accord local de répartition des sièges doit respecter les règles suivantes :

- le nombre total de sièges répartis ne peut excéder de plus de 25 % celui qui serait attribué en application du droit commun ;
- les sièges sont répartis en fonction de la population de chaque commune ;
- chaque commune dispose d'au moins un siège ;
- aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges ;
- sans préjudice de ces deux dernières règles, la part des sièges attribués à une commune ne peut s'écarter de plus de 20 % de la part de sa population dans la population totale de l'EPCI, sauf si la répartition de droit commun aboutissait à un écart de plus de 20 % que l'accord local maintient ou réduit, ou s'il s'agit d'attribuer un second siège à une commune qui n'en aurait eu qu'un selon le droit commun.

Les très petites communes bénéficiant en tout état de cause de la garantie d'obtenir au moins un siège, l'accord local a pour principal intérêt de rééquilibrer la composition du conseil communautaire au bénéfice des communes de taille moyenne. Or, comme on le voit, il n'est désormais plus possible en ce qui les concerne de s'écarter sensiblement de la représentation proportionnelle démographique. Bien plus, **les conditions de l'accord local peuvent s'avérer impossibles à remplir**, en raison de la configuration de l'EPCI et de la population respective de ses communes membres.

Prenons l'exemple de la communauté de communes de Granville Terre et Mer, dans le département de la Manche, qui regroupe 32 communes membres et quelque 44 000 habitants. Alors que le droit commun aboutit à une sous-représentation importante des communes de taille moyenne, aucun accord local ne peut être trouvé qui respecte l'ensemble des exigences légales<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il ne serait possible, par exemple, de parvenir à une répartition des sièges dans laquelle aucune commune ne se trouve sous-représentée de plus de 20 %, hors dans les cas prévus par la loi, qu'en portant l'effectif du conseil communautaire à 79 membres, bien au-delà du maximum autorisé de 68 sièges (25 % de plus que l'effectif de droit commun de 55 sièges, auquel s'ajoute une majoration de 10 %, soit 5 sièges, en application du V de l'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales). En outre, ce résultat ne serait obtenu qu'en portant la surreprésentation de certaines communes au-delà de 20 %, sans que les souplesses prévues par le droit en vigueur trouvent toujours à s'appliquer.

**Granville Terre et Mer, une communauté de communes où l'accord local est impossible**

<i>Commune</i>	<i>Population</i>	<i>Nombre de sièges (droit commun)</i>	<i>Écart par rapport à la représentation proportionnelle démographique</i>
<i>Granville</i>	13 350	17	- 5,3%
<i>Saint-Pair sur Mer</i>	4 005	5	- 7,2%
<i>Bréhal</i>	3 187	4	- 6,7%
<i>Donville</i>	3 181	4	- 6,5%
<i>Jullouville</i>	2 329	2	- 36,1%
<i>Cérences</i>	1 868	2	- 20,4%
<i>Saint-Jean des Champs</i>	1 375	1	- 45,9%
<i>La Haye Pesnel</i>	1 366	1	- 45,6%
<i>Saint-Planchers</i>	1 353	1	- 45,0%
<i>Bricqueville</i>	1 184	1	- 37,2%
<i>Folligny</i>	1 070	1	- 30,5%
<i>Yquelon</i>	1 048	1	- 29,0%
<i>Hudimesnil</i>	867	1	- 14,2%
<i>La Lucerne d'Outremer</i>	867	1	- 14,2%
<i>Coudeville</i>	859	1	- 13,4%
<i>Bréville</i>	788	1	- 5,6%
<i>Carolles</i>	771	1	- 3,5%
<i>Longueville</i>	619	1	+ 20,1%
<i>Saint-Pierre Langers</i>	546	1	+ 36,2%
<i>Anctoville sur Boscq</i>	473	1	+ 57,2%
<i>Muneville sur mer</i>	456	1	+ 63,1%
<i>Saint Aubin des Préaux</i>	427	1	+ 74,2%
<i>Beauchamps</i>	382	1	+ 94,7%
<i>Champeaux</i>	356	1	+ 108,9%
<i>Chanteloup</i>	351	1	+ 111,9%
<i>Saint-Sauveur la Pommeraye</i>	331	1	+ 124,7%
<i>Le Loreur</i>	270	1	+ 175,4%
<i>La Mouche</i>	234	1	+ 217,8%
<i>Hocquigny</i>	188	1	+ 295,6%
<i>Equilly</i>	186	1	+ 299,8%
<i>Le Mesnil Aubert</i>	170	1	+ 337,5%
<i>La Meurdraquière</i>	164	1	+ 353,5%
<b>TOTAL</b>	<b>44 621</b>	<b>60</b>	

La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative au principe d'égalité devant le suffrage témoigne de son attachement à ce que l'écart de représentation au sein des assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs groupements n'excède pas 20 % par rapport à la proportionnelle démographique<sup>1</sup>.

Or la simple application du droit commun conduit, au sein des organes délibérants des EPCI à fiscalité propre, à des écarts de représentation considérables, qui vont bien au-delà du seuil de 20 %. Dans le cas de Granville Terre et Mer, certaines communes se trouvent sous-représentées de plus de 45 %.

Dès lors, il serait conforme à l'esprit de la jurisprudence du Conseil constitutionnel **que la loi autorise les accords locaux qui réduisent globalement les écarts de représentation<sup>2</sup>, même s'ils conduisent à attribuer à une ou plusieurs communes un nombre de sièges s'écartant de plus de 20 % de la proportionnelle démographique.** Dans ce cas, il faudrait sans doute plafonner l'écart à 30 %.

Une solution plus sûre juridiquement serait de réviser la Constitution dans le sens proposé par les présidents Larcher et Bas dans leur **proposition de loi constitutionnelle tendant à assurer la représentation équilibrée des territoires**, qui vise notamment à **relever de 20 % à un tiers l'écart maximal de représentation** par rapport à la population au sein des assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs groupements.

**Proposition n° 22 : Assouplir les règles relatives à la composition du conseil communautaire :**

- en autorisant les accords locaux qui réduisent globalement les écarts de représentation, même s'ils conduisent à attribuer à une commune un nombre de sièges s'écartant de plus de 20 % de la proportionnelle démographique (sans que cet écart puisse excéder 30 %) ;
- et/ou en révisant la Constitution afin de relever de 20 % à un tiers l'écart maximal de représentation par rapport à la population au sein des assemblées délibérantes des collectivités territoriales et de leurs groupements.

<sup>1</sup> Voir les décisions du Conseil constitutionnel n°s 2010-618 DC, loi de réforme des collectivités territoriales, et 2013-667 DC du 16 mai 2013, loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral.

<sup>2</sup> Serait ainsi prise en compte la réduction de l'écart moyen entre la part de sièges attribuée à chaque commune et la proportion de sa population dans la population globale.

## **B. MIEUX ASSOCIER LES COMMUNES À LA GOUVERNANCE DE L'INTERCOMMUNALITÉ**

### **1. Mieux associer les maires**

Bien que les règles en vigueur relatives à la composition des conseils communautaires et métropolitains offrent aux maires la garantie de siéger au sein de ces conseils s'ils le souhaitent, sauf cas exceptionnel<sup>1</sup>, **les maires des communes petites et moyennes peinent à se faire entendre au sein d'assemblées dominées par les représentants des plus grandes villes.** Afin d'éviter la mise en place d'une quasi-tutelle des plus grandes communes sur les autres, et d'assurer une bonne coordination entre leurs actions respectives et celles du groupement, **il est donc opportun d'instituer des mécanismes institutionnels visant à associer les maires, en tant que tels, au fonctionnement de l'intercommunalité.** C'est d'autant plus nécessaire que le plafonnement du nombre de vice-présidents interdit en général que tous les maires soient membres du bureau de l'EPCI.

Sur ce point, la loi est laconique. L'article L. 5211-40 du code général des collectivités territoriales se contente de disposer que le président d'un EPCI consulte les maires de toutes les communes membres, à la demande de l'organe délibérant de l'établissement ou du tiers des maires des communes membres.

La recherche de légitimité et d'efficacité a conduit de nombreux EPCI à fiscalité propre à mettre en place **un organe réunissant l'ensemble des maires** des communes membres de l'établissement, sous des dénominations diverses – conférence, comité, *etc.* Une telle instance n'est obligatoire que dans les métropoles, sous l'appellation de conférence métropolitaine, et se réunit au moins deux fois par an. **Sans pouvoir de décision, ces instances ont néanmoins démontré leur utilité.** Elles permettent aux édiles de mieux se connaître, de débattre des orientations de l'intercommunalité et d'aboutir à un consensus sur des projets, préalablement à leur discussion par le conseil communautaire ou métropolitain. Au sein de la communauté d'agglomération de Dreux, par exemple, le comité des maires est « *l'organe d'orientation stratégique de la communauté. Il est le garant de l'équilibre territorial, du respect de la souveraineté des communes, du partage des décisions et, dans toute la mesure du possible, de la recherche du plus large consensus*<sup>2</sup>. » Le comité des maires de l'agglomération s'est même vu reconnaître, informellement, un « *droit de veto* » permettant à 20 % de ses membres de demander au président de soumettre au conseil

---

<sup>1</sup> Il faut excepter en effet le cas où, dans une commune de 1 000 habitants et plus, le maire aurait été désigné parmi les conseillers municipaux non élus au conseil communautaire ou métropolitain.

<sup>2</sup> Voir le site Internet de la communauté d'agglomération, à l'adresse suivante : <http://www.dreux-agglomeration.fr/L-agglo/Le-fonctionnement/Le-Comite-des-Maires>.

communautaire une délibération relevant normalement des attributions déléguées au bureau.

Afin de ne pas alourdir le fonctionnement de l'intercommunalité, la communauté d'agglomération de l'Ouest Rhodanien, présidée par notre ancien collègue Michel Mercier, a préféré **que les maires qui ne sont pas membres du bureau soient systématiquement conviés à ses réunions**, avec voix consultative. Ce choix est particulièrement intéressant, puisqu'il permet d'associer étroitement les maires au fonctionnement d'un organe décisionnel, souvent doté de larges attributions touchant à l'administration courante de la communauté. Il est également possible d'assurer à chaque commune un siège avec voix délibérative au sein du bureau, puisque la composition de celui-ci est librement fixée par le règlement intérieur<sup>1</sup>. De telles solutions ne sont cependant praticables que dans les EPCI dont le nombre de communes membres n'est pas excessif.

**Proposition n° 23 :** Instaurer, dans chaque EPCI à fiscalité propre, une instance de dialogue avec les maires (bureau élargi, conférence des maires, etc.).

## 2. Mieux associer les conseillers municipaux

Pour les conseillers municipaux qui ne sont pas délégués communautaires, l'intercommunalité apparaît souvent comme une chose lointaine, sur le fonctionnement et les décisions de laquelle ils ne sont pas toujours correctement informés.

Certes, **plusieurs mécanismes d'information sont d'ores et déjà prévus par la loi :**

- le président de l'EPCI adresse chaque année au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement. Ce rapport fait ensuite l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique, au cours de laquelle les représentants de la commune au sein de l'organe délibérant de l'EPCI sont entendus ;

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, 9 février 1979, nos 9992, 9993 et 9994. L'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales impose seulement que le président et les vice-présidents de l'EPCI soient membres du bureau.

- le président de l'EPCI peut être entendu par le conseil municipal de chaque commune membre, à sa demande ou à la demande de celui-ci ;

- les représentants de la commune rendent compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité de l'EPCI<sup>1</sup>.

En outre, une base légale a été donnée en 2010 à la pratique consistant à **désigner de simples conseillers municipaux au sein des commissions** constituées, au sein de l'EPCI, pour étudier les questions soumises au conseil communautaire<sup>2</sup>. Dans les faits, **il semble plus fréquent que les réunions des commissions soient simplement ouvertes à tous les conseillers municipaux**, qui peuvent donner leur avis sans prendre part au vote - cela peut se comprendre, car on ne saurait multiplier le nombre des membres des commissions, ni composer principalement celles-ci de personnes qui ne sont pas membres du conseil communautaire. Le président de la communauté d'agglomération Saint-Lô Agglo, M. Gilles Quinquenel, y voit le moyen d'« *impliquer les élus de base* » bien que cela entraîne certaines lourdeurs. Pour celui de la communauté d'agglomération du pays de Dreux, M. Gérard Hamel, « *il en ressort des décisions réellement partagées*<sup>3</sup> ».

Pour aller plus loin, il serait envisageable d'**étendre à l'ensemble des conseillers municipaux certains droits d'information reconnus aux membres de l'organe délibérant de l'EPCI**. De même que « *tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération* », disposition applicable par transposition aux membres des organes délibérants des EPCI, il conviendrait d'affirmer solennellement que les conseillers municipaux ont le droit d'être informés des affaires de l'EPCI<sup>4</sup>. Ils pourraient être destinataires de la note explicative de synthèse adressée aux conseillers communautaires, en même temps que la convocation aux réunions du conseil, sur les affaires soumises à délibération, ainsi que du rapport d'orientation budgétaire de l'EPCI. Plus modestement, certains conseillers municipaux rencontrés par la mission ont émis le souhait que les comptes rendus des réunions du conseil communautaire leur soient adressés, bien qu'ils doivent en tout état de cause être rendus publics.

---

<sup>1</sup> Article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Article L. 5211-40-1 du même code, issu de la loi « RCT ». Les travaux préparatoires ne laissent aucun doute sur le fait que cette disposition autorise à désigner de simples conseillers municipaux en tant que membres de plein exercice des commissions, avec voix délibérative.

<sup>3</sup> Voir le rapport Grandes communautés : de l'exception à la généralisation ?, établi par le cabinet HJG ADC à la demande de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), de l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF) et de la Caisse des dépôts et consignations, janvier 2016, pp. 41 et 47. Ce document est consultable à l'adresse suivante : <https://www.adcf.org/files/THEME-Insitutions-et-pouvoirs-locaux/Etudegrandescommunautes.pdf>.

<sup>4</sup> Ils ont naturellement accès, comme tout citoyen, aux documents administratifs communicables au sens du code des relations entre le public et l'administration.



**Proposition n° 24 : Étendre à tous les conseillers municipaux des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre certains droits d'information reconnus aux conseillers communautaires sur les affaires de la communauté.**

### **3. La présence territoriale des EPCI et l'information des habitants**

Dans les très grands EPCI à fiscalité propre issus de la dernière refonte de la carte intercommunale, **il apparaît souvent nécessaire de renforcer la présence de l'établissement sur son territoire, tant pour améliorer l'information des élus et du public sur le fonctionnement de l'intercommunalité que pour garantir la qualité du service rendu aux habitants.**

La communauté d'agglomération du Grand Annecy a ainsi mis en place trois « *relais territoriaux* » à Alby-sur-Chéran, Fillière et Saint-Jorioz qui servent de guichets de proximité auprès des habitants, facilitant ainsi l'accès aux services publics intercommunaux. On peut y inscrire son enfant au ramassage scolaire, obtenir une carte d'accès à la déchèterie locale, s'informer sur l'offre de services du centre intercommunal d'action sociale ou encore déposer une demande d'aide au remplacement d'un appareil de chauffage au bois.

La nécessité d'un maillage territorial fin s'est également fait sentir à Mont-Saint-Michel Normandie, vaste communauté d'agglomération rurale de 1 549 km<sup>2</sup> et 90 000 habitants constituée au sud de la Manche en 2017 par la fusion de cinq communautés de communes. Sa géographie est particulièrement multipolaire puisque sa ville la plus importante, Avranches, compte moins de 8 000 habitants. Aussi la communauté a-t-elle créé en son sein cinq « *pôles territoriaux* », qui sont à la fois des échelons de service et des espaces de discussion décentralisée sur les politiques intercommunales. Sous l'autorité d'un vice-président territorial assisté d'un directeur, chacun de ces pôles abrite une direction territoriale, une ou plusieurs des directions thématiques de la communauté, ainsi qu'un service d'accueil du public. Des conférences territoriales sont organisées avec les maires et conseillers municipaux du pôle, ainsi que des réunions publiques avec les habitants.

Au-delà de ces heureuses initiatives, il est possible, et souhaitable, d'organiser une forme de déconcentration de l'exercice des compétences communautaires au sein des EPCI les plus étendus.

### III. DÉFINITION ET EXERCICE DES COMPÉTENCES INTERCOMMUNALES : POUR UNE ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE ADAPTÉE AU TERRAIN

Pour que l'intercommunalité soit conforme à sa vocation, il convient que les EPCI soient effectivement en charge des politiques publiques qui peuvent le mieux être menées à cet échelon, et cela dans un périmètre pertinent. On est ainsi conduit à examiner, tant l'application du principe de subsidiarité dans la définition des compétences des EPCI, que les modalités par lesquelles l'exercice de ces compétences peut être « territorialisé », c'est-à-dire ramené à une échelle territoriale plus réduite et différencié selon les territoires. On doit aussi s'interroger sur le processus consistant à réunir un nombre toujours croissant de compétences entre les mains des EPCI à fiscalité propre, au détriment des syndicats de communes ou des syndicats mixtes dont le périmètre est parfois plus pertinent.

#### A. COOPÉRATION INTERCOMMUNALE ET PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

##### 1. L'intérêt communautaire, fondement des transferts de compétence

En définissant les compétences obligatoires des différentes catégories d'EPCI à fiscalité propre, le législateur a longtemps eu soin de n'y inclure que des attributions qui sont effectivement exercées avec plus d'efficacité à une échelle supérieure à celle des communes, soit qu'elles exigent une appréhension du territoire allant au-delà des limites territoriales des communes, soit qu'elles se prêtent à une mutualisation des coûts. Des choix plus contestables ont été faits au cours des dernières réformes territoriales. Le Sénat avait ainsi critiqué le transfert obligatoire aux EPCI à fiscalité propre de la compétence de promotion du tourisme<sup>1</sup> – alors que les communes ont une identité touristique propre et peuvent vouloir mener leurs propres actions dans ce domaine – ou à celui du plan local d'urbanisme (PLU) – alors que les communautés sont déjà compétentes pour élaborer le schéma de cohérence territoriale (SCoT) avec lequel le PLU doit être compatible<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Le transfert obligatoire de la compétence de promotion du tourisme, dont la création d'offices du tourisme, date de la loi « MAPTAM » pour les communautés urbaines et métropoles, de la loi « NOTRe » pour les communautés de communes et d'agglomération. Une dérogation a néanmoins été accordée aux communes membres de communautés de communes ou d'agglomération et classées « stations touristiques » ou ayant engagé les démarches nécessaires avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017, par la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

<sup>2</sup> Une « minorité de blocage » a cependant été introduite à l'initiative au Sénat, permettant aux conseils municipaux, dans les seules communautés de communes et d'agglomération, de s'opposer au transfert de leur compétence en matière de plan local d'urbanisme, de documents d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale (article 136 de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové).

Surtout, votre rapporteur regrette que l'intérêt communautaire ne serve plus de fondement à la définition des compétences intercommunales que de manière résiduelle.

Comme on sait, la notion d'intérêt communautaire, consacrée par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999, dite « Chevènement »<sup>1</sup>, « s'analyse comme la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent de niveau communal »<sup>2</sup>. Les EPCI à fiscalité propre sont ainsi ou peuvent être compétents pour créer et exploiter des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire<sup>3</sup>.

Dans un rapport déjà ancien, la Cour des comptes déplorait les retards pris dans la définition de l'intérêt communautaire, qui, en vertu du principe de spécialité des établissements publics, empêchaient les communautés d'agir dans les domaines considérés<sup>4</sup>. Elle soulignait aussi que cette définition se résumait trop souvent à un catalogue de services ou d'équipements dont la gestion était transférée à l'EPCI, empêchant une « dynamique de projet » de se développer. Certes, une définition trop restrictive ne bloque pas nécessairement toute évolution. Il est toujours possible d'allonger la liste des services et équipements transférés, sans trop de difficulté puisque, dans toutes les catégories d'EPCI à fiscalité propre désormais, cette compétence appartient désormais à l'organe délibérant de l'EPCI<sup>5</sup>. Mais la Cour notait qu'« une définition au coup par coup, au gré des délibérations prises, ne peut garantir un traitement équivalent des communes membres placées dans une situation identique<sup>6</sup> ».

De ces constats, on a tiré la conclusion qu'il fallait supprimer la plupart des références à l'intérêt communautaire dans la définition des compétences obligatoires ou optionnelles des EPCI à fiscalité propre, et transférer ces compétences en bloc. C'est ainsi que, depuis la loi « MAPTAM », les communautés urbaines sont intégralement compétentes

---

<sup>1</sup> Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

<sup>2</sup> Circulaire NOR INT/B/01/00197/C du 5 juillet 2001 relative aux compétences des EPCI - mise en œuvre de la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ; pertinence des périmètres et exercice effectif des compétences.

<sup>3</sup> Cette compétence est obligatoire pour les communautés urbaines et métropoles, optionnelle pour les communautés de communes et d'agglomération.

<sup>4</sup> La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a cependant imposé de définir l'intérêt communautaire dans les deux ans suivant le transfert de compétence, faute de quoi l'intégralité de la compétence est transférée.

<sup>5</sup> Jusqu'à la loi « MAPTAM », l'intérêt communautaire était défini, dans les communautés de communes, par les conseils municipaux statuant à la majorité requise pour la création de la communauté.

<sup>6</sup> Cour des comptes, L'intercommunalité en France, rapport au Président de la République, novembre 2015, p. 152. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : [http://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport\\_telechargement/var/storage/rapports-publics/054004449.pdf](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport_telechargement/var/storage/rapports-publics/054004449.pdf).

en matière de politique du logement – les communes désireuses de s’y investir n’en ayant plus le droit<sup>1</sup>. La loi « *NOTRe* » est allée beaucoup plus loin encore, puisqu’elle a supprimé l’intérêt communautaire en tant que principe général de délimitation des compétences des communautés de communes<sup>2</sup>; elle a également étendu la compétence des communautés d’agglomération à toutes les zones d’activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire, d’intérêt communautaire ou non.

**Votre rapporteur plaide pour que la notion d’intérêt communautaire soit remplacée au fondement de la définition des compétences transférées, conformément à l’esprit même de la coopération intercommunale. Cela suppose que les élus, de leur côté, n’en aient pas une appréhension trop timorée : au lieu d’un catalogue, mieux vaudrait fixer des critères de portée générale en fonction desquels tel service ou tel équipement devrait être géré au niveau intercommunal.**

**Proposition n° 25 :** Cesser d’imposer par la loi des transferts de compétences « *en bloc* ». Remplacer l’intérêt communautaire, défini sur la base d’un projet de territoire, au fondement des transferts de compétence aux EPCI à fiscalité propre.

## **2. Les compétences optionnelles, une catégorie qui n’a plus lieu d’être**

Pour chaque catégorie d’EPCI à fiscalité propre, le législateur a déterminé une liste de compétences obligatoires, celles dont il lui semblait conforme à l’intérêt général d’imposer le transfert par les communes au niveau intercommunal. Par ailleurs, les communes membres d’un EPCI à fiscalité propre sont libres de lui transférer à tout moment toute compétence qui leur appartient, dans les conditions de majorité requises.

**Entre les compétences obligatoires et facultatives, la catégorie des compétences optionnelles fait figure de bizarrerie :** il s’agit, pour les communautés de communes et d’agglomération, d’une liste de compétences

---

<sup>1</sup> Cela en vertu du principe d’exclusivité des compétences transférées (CE Ass., 16 octobre 1970, n° 71536, Commune de Saint-Vallier).

<sup>2</sup> Pour ce qui est de leurs compétences optionnelles, cependant, le Gouvernement vient fort heureusement de confirmer l’interprétation selon laquelle leur délimitation reste systématiquement soumise à la définition de l’intérêt communautaire (instruction NOR INTB1822718J du 28 août 2018 relative à l’application de la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes). La liste des compétences optionnelles des communautés de communes est fixée au II de l’article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales,

parmi lesquelles les communes ont l'obligation de faire un choix pour transférer un certain nombre d'entre elles à leur groupement à fiscalité propre (trois sur neuf pour les communautés de communes, trois sur sept pour les communautés d'agglomération).

De telles compétences optionnelles ont été instituées dès l'origine, par la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République* qui a créé les communautés de communes, et par la loi « Chevènement » du 12 juillet 1999 précitée qui a créé les communautés d'agglomération. À l'évidence, il s'agissait alors d'accélérer l'intégration intercommunale tout en laissant une certaine liberté de choix aux communes. **Deux décennies après, votre rapporteur considère que cette catégorie n'a plus lieu d'être.** Certaines compétences originellement optionnelles sont devenues obligatoires<sup>1</sup> ; les communautés de communes et d'agglomération sont même désormais dotées de nombreuses compétences qui, en 1992 ou 1999, n'étaient pas même mentionnées par la loi.

L'intégration intercommunale se poursuivra assurément dans certains domaines. Le législateur en viendra même peut-être à imposer de nouveaux transferts, si le besoin s'en fait sentir. Mais de deux choses l'une : **soit le législateur considère qu'il est conforme à l'intérêt général qu'une compétence soit systématiquement exercée à l'échelon intercommunal, et il en tire les conséquences en imposant son transfert ; soit il préfère laisser les élus locaux choisir en fonction des besoins du terrain, et la compétence doit rester facultative.** La catégorie des compétences optionnelles est infantilissante pour les élus et ne répond à aucune nécessité évidente.

**Proposition n° 26 : Supprimer la catégorie des compétences optionnelles des communautés de communes et d'agglomération.**

Selon la même logique, il y aurait tout lieu de supprimer pour l'avenir le dispositif de la dotation globale de fonctionnement (DGF) **bonifiée**, applicable aux communautés de communes et dont le bénéfice est subordonné, d'une part à l'adoption du régime de la fiscalité professionnelle unique, d'autre part au transfert d'un certain nombre de compétences. Car il ne s'agit pas, par ce dispositif, de financer l'exercice de compétences supplémentaires (les transferts de fiscalité servent à cela), mais bien de favoriser le transfert de compétences par une incitation financière. **Il en va de même du critère du coefficient d'intégration fiscale pour la répartition de la DGF**, votre rapporteur y reviendra.

---

<sup>1</sup> C'est le cas de la collecte et du traitement des déchets pour les communautés d'agglomération.

## B. POUR UN EXERCICE TERRITORIALISÉ DES COMPÉTENCES INTERCOMMUNALES

Si le territoire des EPCI à fiscalité propre correspondait à un périmètre idéal – recouvrant à la fois un bassin de vie et une zone d’emploi, notamment – et si ces établissements n’exerçaient que des compétences exigeant une appréhension d’ensemble de ce territoire – aménagement du territoire, développement économique, transports... – il n’y aurait pas lieu de s’interroger sur les moyens de « territorialiser » l’exercice des compétences intercommunales en le ramenant à des échelons plus bas.

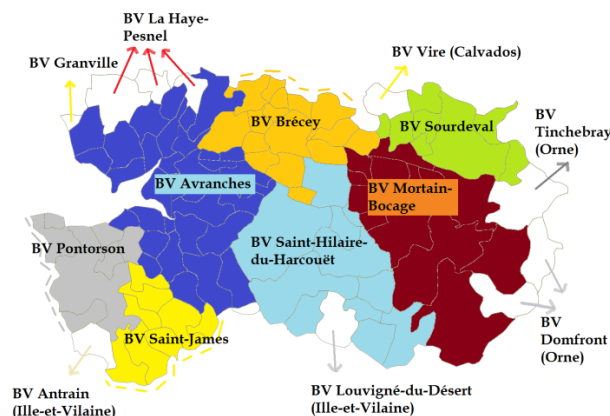
Ce n’est pourtant pas le cas.

Premier constat : depuis la dernière révision de la carte intercommunale, **de nombreux EPCI à fiscalité propre s’étendent sur un territoire multipolaire, comportant plusieurs bassins de vie, plusieurs aires urbaines, voire plusieurs zones d’emploi.** Ce n’est guère surprenant, puisqu’on compte désormais 1 263 EPCI à fiscalité propre (outre la métropole de Lyon) en France, contre 1 664 bassins de vie – les aires urbaines étant, pour leur part, au nombre de 763 et les zones d’emploi de 322. Les bassins de vie, au sens de l’INSEE, étant définis par l’accès aux services et équipements les plus courants, il y a quelque paradoxe à confier à des structures au périmètre bien plus étendu des compétences telles que l’aide sociale, la culture ou le sport.

### Géographie intercommunale : l’exemple de la communauté d’agglomération Mont-Saint-Michel Normandie (Manche)

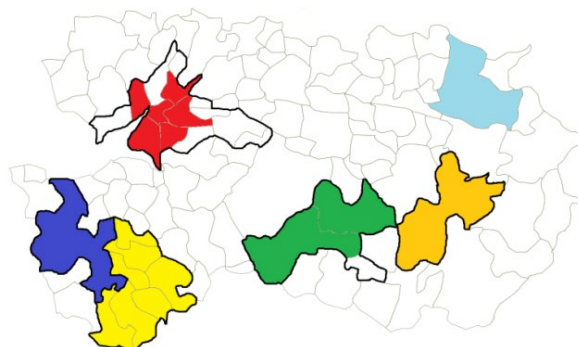
Le territoire de la communauté d’agglomération Mont-Saint-Michel Normandie, dans la Manche, s’étend sur pas moins de **quatorze bassins de vie, dont sept sont inclus en totalité ou en majeure partie dans son périmètre.** (Les pointillés, sur la carte ci-dessous, indiquent qu’un bassin de vie dont le centre se trouve au sein du territoire intercommunal s’étend en dehors de celui-ci, tandis que sont laissées en blanc les communes incluses dans un bassin de vie centré en-dehors de la communauté d’agglomération.)

Carte des bassins de vie



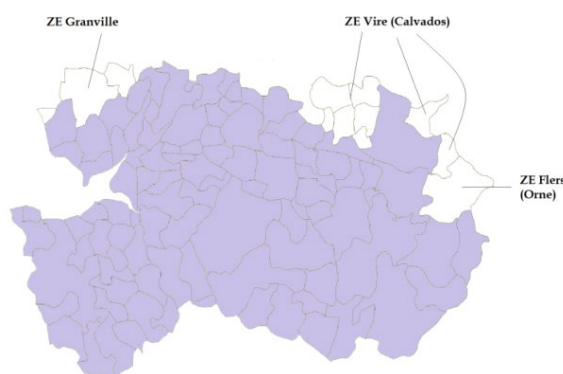
Le territoire de la communauté comprend, par ailleurs, **six unités urbaines** (en couleur ci-dessous) **et cinq aires urbaines** (cernées par un trait épais). Trois de ces aires urbaines ont un périmètre identique à celui de l'unité urbaine. Une unité urbaine ne constitue pas une aire urbaine au sens de l'INSEE, faute de réunir un nombre suffisant d'emplois.

Carte des unités urbaines et aires urbaines



Le périmètre de la communauté d'agglomération est plus adapté à la délimitation des zones d'emploi. **La plus grande partie de son territoire est située au sein de la zone d'emploi d'Avranches**, même si certaines communes sont dans le champ d'attraction d'autres villes, plus au Nord ou plus à l'Est.

Carte des zones d'emploi



*N.B.* Le tracé des limites territoriales des communes, sur les cartes ci-dessus, ne tient pas compte des fusions les plus récentes.

Source : commission des lois du Sénat

Or, et c'est le second constat, **de nombreuses communautés sont aujourd'hui encombrées de compétences de proximité qu'elles n'ont pas les moyens d'exercer convenablement, au lieu de se concentrer sur leurs attributions stratégiques.** Outre les compétences qui viennent d'être citées, on peut mentionner par exemple l'entretien de la voirie : s'il est normal que les EPCI à fiscalité propre soient chargés de la conception de l'offre de transports sur leur territoire, faut-il qu'ils s'occupent eux-mêmes de combler les nids de poule ? Faut-il qu'un agent de l'établissement, envoyé depuis la ville centre, aille fermer le robinet d'un réseau d'eau en cas de fuite, alors

que les agents municipaux pourraient aussi bien le faire ? **C'est donc au sein même des compétences intercommunales telles qu'elles sont définies par la loi qu'une délimitation plus fine mériterait d'être opérée** entre ce qui relève du seul EPCI et ce qui pourrait sans dommage être délégué à un échelon plus proche du terrain.

En tant qu'établissements publics, les EPCI à fiscalité propre ont en principe l'obligation d'exercer les compétences qui leur sont confiées par leurs statuts, et aucune disposition légale de portée générale ne les habilite à déléguer celles-ci. En revanche, ils sont expressément autorisés par la loi à passer des conventions de prestation de service, parfois dites « *conventions de gestion* », afin de confier à leurs communes membres (ou à toute autre collectivité territoriale ou tout autre établissement public) la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions. De telles conventions échappent à certaines conditions au droit des marchés publics. Elles sont fréquentes en pratique et introduisent une certaine souplesse dans l'exercice des compétences intercommunales. Encore faut-il que les communes prestataires aient une taille et des moyens suffisants. Certaines compétences ne peuvent d'ailleurs faire l'objet de conventions de ce type, comme le subventionnement des associations locales.

C'est pourquoi **certaines intercommunalités ont entrepris de « déconcentrer » l'exercice de leurs compétences**, en créant en leur sein des organes dont l'activité s'étend sur une fraction du territoire intercommunal. On a déjà évoqué les « *pôles territoriaux* » de la communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel Normandie, qui sont des échelons de service et de débat. Les huit « *conseils de territoire* » de Carcassonne Agglo se sont, eux, vu attribuer chacun une « *enveloppe de territoire* » de 4 000 à 7 000 euros destinée aux subventions aux associations – mais ces conseils ont seulement, à proprement parler, le pouvoir de rendre des avis, le pouvoir de décision appartenant au conseil communautaire.

**Une véritable déconcentration supposerait que de tels pôles territoriaux se voient attribuer un pouvoir décisionnel, par délégation du conseil communautaire.** Ils resteraient cependant des organes de la communauté, dépourvus de la personnalité juridique<sup>1</sup>, car il n'est pas question d'ajouter une couche au millefeuille territorial...

**Proposition n° 27 : Autoriser les conseils communautaires à déléguer une partie de leurs compétences à des pôles territoriaux.**

---

<sup>1</sup> De même que les conseils de territoire de la métropole Aix-Marseille-Provence, dont la loi a fait les délégataires de certaines compétences métropolitaines (obligatoirement jusqu'en 2020, facultativement au-delà).



### **C. LA DIFFÉRENCIATION DES PÉRIMÈTRES, OU LA SECONDE VIE DES SYNDICATS**

On a déjà donné un aperçu de la diversité des périmètres dans lesquels les compétences du bloc communal sont appelées à s'exercer : bassins de vie pour les services et équipements de proximité, aires urbaines pour les transports urbains, zones d'emploi pour le développement économique, bassins versants pour la GEMAPI, périmètres des services d'eau et d'assainissement déterminés par les zones d'approvisionnement et la topographie, *etc.*

**S'il est légitime de chercher à limiter l'empilement des structures, il peut être contreproductif de confier des compétences disparates à un même échelon administratif.**

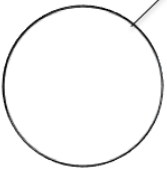
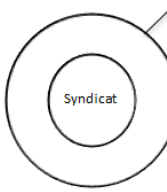
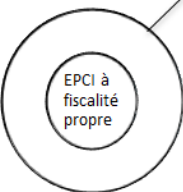
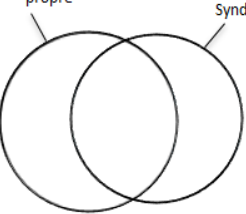
Or les réformes territoriales de la dernière décennie se sont traduites par une concentration des compétences entre les mains des EPCI à fiscalité propre, au détriment des syndicats de communes ou syndicats mixtes dont le périmètre était parfois plus adapté. La loi « *NOTRe* » a d'ailleurs consacré cet objectif de réduction du nombre de syndicats lors de l'élaboration des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI)<sup>1</sup>.

Pour mémoire, les syndicats de communes et syndicats mixtes existants sont, en principe, appelés à disparaître en cas de création d'un EPCI à fiscalité propre, d'extension de son territoire ou d'élargissement de ses compétences, dès lors que ces syndicats exercent des compétences transférées audit EPCI à fiscalité propre sur tout ou partie de son territoire. Néanmoins, un mécanisme dit de « *représentation-substitution* » permet de laisser survivre les syndicats existants dans certains cas, notamment lorsque l'EPCI à fiscalité propre concerné est une communauté de communes.

---

<sup>1</sup> 4° du III de l'article L. 5210-1-1 du code général des collectivités territoriales.

**Établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et syndicats  
(droit commun)**

Périmètres respectifs de l'EPCI à fiscalité propre et du syndicat de communes ou du syndicat mixte	Règles applicables aux communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles	Règles applicables aux communautés de communes
<p>Périmètres identiques</p>  <p>Syndicat = EPCI à FP</p>	<p>L'EPCI à fiscalité propre <b>est substitué au syndicat</b> de communes ou au syndicat mixte dont le périmètre est identique au sien, <b>pour l'ensemble des compétences exercées par ce syndicat.</b></p> <p align="center">Le syndicat est dissous.</p>	
<p>Périmètre du syndicat inclus dans celui de l'EPCI à fiscalité propre</p>  <p>EPCI à FP</p> <p>Syndicat</p>	<p>L'EPCI à fiscalité propre est également <b>substitué au syndicat</b> de communes ou au syndicat mixte dont le périmètre est inclus en totalité dans son propre périmètre, mais seulement <b>pour les compétences qu'exerce ce même EPCI à fiscalité propre.</b></p> <p>Le syndicat est dissous s'il n'exerçait que des compétences désormais transférées à ce dernier. Il subsiste en revanche s'il exerce d'autres compétences.</p>	
<p>Périmètre de l'EPCI à fiscalité propre inclus dans celui du syndicat</p>  <p>Syndicat</p> <p>EPCI à fiscalité propre</p>	<p>Lorsque le périmètre de l'EPCI à fiscalité propre est inclus dans celui du syndicat, ou lorsque ces deux périmètres se chevauchent :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- si le syndicat exerce des compétences transférées à <b>titre obligatoire ou optionnel</b> à l'EPCI à fiscalité propre, les communes membres de ce dernier <b>se retirent du syndicat ;</b></li> <li>- si le syndicat exerce des compétences transférées à <b>titre facultatif</b> à l'EPCI à fiscalité propre, ce dernier <b>se substitue à ses communes membres au sein du syndicat</b> (« <i>représentation-substitution</i> »).</li> </ul>	<p>Lorsque le périmètre de la communauté de communes est inclus dans celui du syndicat, ou lorsque ces deux périmètres se chevauchent, <b>le principe de « représentation-substitution » trouve à s'appliquer dans tous les cas</b>, qu'il s'agisse de compétences obligatoires, optionnelles ou facultatives. Autrement dit, la communauté de communes est substituée à ses communes membres au sein du syndicat.</p>
<p>Périmètres qui se chevauchent</p>  <p>EPCI à fiscalité propre</p> <p>Syndicat</p>	<p>Ce sont des délégués de l'EPCI à fiscalité propre qui siègent au comité syndical, en nombre égal à celui des délégués dont disposaient les communes avant la substitution.</p>	

Ce régime a fort heureusement fait l'objet d'aménagements au cours des dernières années, à mesure qu'étaient obligatoirement transférées aux EPCI à fiscalité propre des compétences pour lesquelles ils ne sont pas taillés : la distribution d'eau potable, l'assainissement des eaux usées, la gestion des eaux pluviales et la protection des inondations (GEMAPI). Les dérogations applicables aux syndicats d'eau et d'assainissement, créées par la loi « NOTRe », ont même été encore assouplies par la toute récente loi n° 2018-702 du 3 août 2018 *relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes*.

Il n'en demeure pas moins que, dans la majorité des cas, le transfert d'une compétence à un EPCI à fiscalité propre entraîne le retrait des communes membres des syndicats exerçant cette même compétence.

En revanche, par la suite, l'EPCI à fiscalité propre est libre de transférer toute compétence à un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communautaire. C'est ainsi que de nombreuses communautés se regroupent en pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) ou en pôles métropolitains, par exemple pour élaborer un SCoT commun.

En règle générale, un EPCI à fiscalité propre ne peut pas transférer une compétence à un syndicat sur une partie seulement de son territoire, ou à plusieurs syndicats sur des parties distinctes de son territoire. Cette possibilité existe cependant en matière de gestion de l'eau et des cours d'eau, d'alimentation en eau potable, d'assainissement collectif ou non collectif, de collecte ou de traitement des déchets ménagers et assimilés, ou encore de distribution d'électricité ou de gaz naturel. Dans le domaine de la GEMAPI, depuis la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017<sup>1</sup>, l'EPCI a même la possibilité de ne transférer ou de ne déléguer qu'une partie de sa compétence.

On voit donc que, **pour certaines compétences, le régime imposant la disparition des syndicats de communes existants a quelque chose d'artificiel**. Quelle différence y a-t-il à ce que des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre soient regroupées avec des communes extérieures au sein d'un syndicat de communes, ou à ce que l'EPCI à fiscalité propre soit, pour la même fraction de son territoire, associé avec les mêmes communes extérieures (ou leurs EPCI à fiscalité propre) au sein d'un syndicat mixte ? Tout au plus peut-on estimer que l'EPCI à fiscalité propre conserve ainsi une vision d'ensemble de la manière dont ses attributions sont exercées, qu'il est ainsi en mesure d'organiser au mieux. Mais, outre que le retrait d'un

---

<sup>1</sup> Loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations.

syndicat mixte est soumis à de strictes conditions légales<sup>1</sup>, pourquoi les communes seraient-elles incapables du même effort de réorganisation ?

Votre rapporteur invite donc à reconsidérer le rôle des syndicats de communes et des syndicats mixtes dans l'organisation du bloc communal. Lors de la prochaine révision sexennale des SDCI, il conviendra d'avancer sur ce plan avec prudence et de ne pas se priver d'outils qui, dans bien des cas, ont fait la preuve de leur pertinence.

**Proposition n° 28 : Reconsidérer la place des syndicats dans la coopération intercommunale. Supprimer la référence légale à l'objectif de réduction du nombre de syndicats.**

#### IV. VERS UNE SIMPLIFICATION DES CATÉGORIES D'EPCI À FISCALITÉ PROPRE

##### A. LA NÉCESSAIRE RÉFORME DE LA DOTATION D'INTERCOMMUNALITÉ

Les EPCI à fiscalité propre perçoivent chaque année une dotation d'intercommunalité, d'un montant total d'1,47 milliard d'euros en 2017, qui est une composante de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal. **Le montant de la dotation d'intercommunalité et ses modalités de répartition diffèrent selon les catégories d'EPCI à fiscalité propre.**

En principe - c'est-à-dire en faisant abstraction des diverses majorations et garanties ainsi que des minorations, écrêtements et de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) - la dotation d'intercommunalité des communautés de communes et d'agglomération est calculée de la manière suivante :

- une enveloppe globale est attribuée à chaque catégorie, en fonction d'une dotation moyenne par habitant de 20,48 euros pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle, de 24,48 euros pour les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique ou 34,06 euros pour celles qui remplissent les conditions fixées pour bénéficier de la « DGF bonifiée »<sup>2</sup>, et de 48,08 euros pour les communautés d'agglomération ;

<sup>1</sup> Articles L. 5711-5 (syndicats mixtes fermés) et L. 5721-6-3 (syndicats mixtes ouverts) du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Ces conditions sont fixées à l'article L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales.

- l'enveloppe est ensuite répartie entre :
  - o une dotation de base, à raison de 30 % du total, calculée en fonction de la population de l'EPCI pondérée par son coefficient d'intégration fiscale ;
  - o une dotation de péréquation, répartie en fonction de la population, du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale.
- plus simplement, la dotation d'intercommunalité des communautés urbaines et métropoles est égale à 60 euros par habitant (hors garanties et CRFP).

Ces modalités de calcul sont affectées de très nombreux mécanismes correcteurs, et en particulier de garanties qui prémunissent certains EPCI à fiscalité propre contre une baisse trop brutale de leur dotation d'une année sur l'autre, voire qui leur assurent le maintien ou la hausse de leur dotation. **La multiplication de ces garanties conduit à décorrélérer le montant de la dotation des charges qui pèsent sur chaque EPCI**, ce qui entretient un sentiment d'injustice et a provoqué de nombreux contentieux depuis la dernière révision de la carte intercommunale<sup>1</sup>.

**Certains critères employés pour la répartition des dotations paraissent également inadaptés.** Il en va ainsi du **coefficient d'intégration fiscale (CIF)**, qui sert à inciter les communes à transférer toujours plus de compétences au niveau intercommunal - y compris des compétences de proximité - plutôt qu'à financer l'exercice de ces compétences par l'EPCI : l'attribution à celui-ci d'une plus grande part de ressources fiscales, que reflète l'augmentation du CIF, suffit en principe à compenser les transferts de compétences. L'utilisation de ce critère a des effets pervers et conduit certaines communautés à mettre en place des montages financiers qui ne reflètent pas la réalité de l'intégration des compétences.

Enfin, et surtout, **la justification de la différence de montant de dotation par habitant entre les différentes catégories d'EPCI à fiscalité propre est de moins en moins évidente.** Sans doute les communautés les plus urbaines ont-elles à assumer des dépenses importantes d'infrastructures et des charges de centralité. Mais les communautés de communes rurales se voient également transférer des compétences très coûteuses, comme la gestion des déchets, la distribution d'eau potable ou l'assainissement, et elles font face à des « *charges de ruralité* » comme, par exemple, l'entretien de kilomètres de voirie ou le financement de maisons de service au public.

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur, conformément aux recommandations récentes du Comité des finances locales, plaide pour une refonte de la dotation d'intercommunalité.

---

<sup>1</sup> Voir notamment la décision du Conseil constitutionnel n° 2018-711 QPC du 8 juin 2018.

**Proposition n° 29 : Réformer la dotation d'intercommunalité :**

- (1) unifier le montant moyen par habitant des différentes catégories d'EPCI à fiscalité propre ;**
- (2) supprimer le mécanisme de DGF bonifiée des communautés de communes ;**
- (3) définir des critères de répartition qui reflètent mieux la réalité des charges des établissements, et supprimer le critère du coefficient d'intégration fiscale ;**
- (4) simplifier les mécanismes de garantie.**

***B. UNE CATÉGORISATION À REVOIR***

La répartition des EPCI à fiscalité propre en quatre catégories, créées au fil du temps par des réformes successives, est aujourd'hui devenue illisible. Les catégories des communautés d'agglomération, des communautés urbaines et des métropoles, en particulier, sont devenues extrêmement hétérogènes à force d'assouplissements des conditions fixées par la loi pour les créer.

### **Les conditions de création des différentes catégories d'EPCI à fiscalité propre et leur évolution**

Sans préjudice des objectifs assignés aux schémas départementaux de coopération intercommunale, parmi lesquels la couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre d'une population au moins égale à 15 000 habitants, sauf dérogations dans les territoires faiblement peuplés et les zones de montagne, la loi impose certaines conditions particulières à la création de tels EPCI, qui varient en fonction de leur catégorie juridique. Ces conditions ont trait au peuplement du territoire concerné, à son urbanisation ainsi qu'au statut administratif de certaines communes.

#### Communautés de communes

La création des communautés de communes - catégorie instituée par la loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*, dite « ATR » - n'est soumise à aucune condition particulière (autres que celles qui s'imposent à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre, notamment en termes de population).

#### Communautés d'agglomération

Instituée par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, dite « Chevènement », la catégorie des communautés d'agglomération est normalement destinée aux villes moyennes et à leur environnement immédiat. En principe, une communauté d'agglomération doit rassembler 50 000 habitants autour d'une commune centre de plus de 15 000 habitants.

De nombreuses dérogations ont néanmoins été introduites au fil du temps :

- le seuil de 15 000 habitants pour la commune centre ne s'applique pas si la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département (loi « Chevènement ») ou la commune la plus peuplée du département (loi n° 2002-276 du 27 février 2002 *relative à la démocratie de proximité*), ou encore si la commune la plus peuplée de la communauté est la commune centre d'une unité urbaine de plus de 15 000 habitants (loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, dite « NOTRe ») ;

- le seuil de 50 000 habitants est réduit à 30 000 habitants si la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département. Il peut également être apprécié au regard de la « population DGF », à condition que celle-ci soit supérieure à 60 000 habitants et qu'elle excède la population totale de plus de 50 % (loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 *de réforme des collectivités territoriales*, dite « RCT »).

En outre :

- à titre expérimental et pour une durée de trois ans, la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 *relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral* a permis à l'État d'autoriser la constitution d'une communauté d'agglomération comptant au moins 30 000 habitants et comprenant la commune la plus peuplée du département ;

- à titre expérimental et pour une durée de dix-huit mois, la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, dite « MAPTAM », a permis à l'État d'autoriser la constitution d'une communauté d'agglomération formant un ensemble d'au moins 25 000 habitants autour d'une commune centre de plus de 15 000 habitants, à condition que la majorité des communes membres, dont la commune centre, soient des communes littorales.

### Communautés urbaines

La catégorie des communautés urbaines, créée par la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 *relative aux communautés urbaines*, est celle qui a le plus évolué avec le temps.

À l'origine, une communauté urbaine pouvait être créée dans toute agglomération de plus de 50 000 habitants. La loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 précitée a créé d'office les communautés urbaines de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.

La loi « ATR » a d'abord abaissé ce seuil à 20 000 habitants.

Par la suite, la loi « Chevènement » précitée a réservé ce statut aux ensembles de plus de 500 000 habitants, tout en laissant subsister les communautés urbaines créées antérieurement – avec toutefois un régime spécial, qui comprend des compétences obligatoires moins étendues.

Les lois « RCT » et « MAPTAM » ont ramené ce seuil à 450 000, puis à 250 000 habitants.

Enfin, la loi « NOTRe » a prévu que ce seuil ne s'applique pas si l'EPCI en question comprend une commune ayant perdu la qualité de chef-lieu de région.

### Métropoles

Créé en 2010 par la loi « RTC », le statut de métropole était initialement réservé aux EPCI à fiscalité propre de plus de 500 000 habitants.

Vu le peu de succès de cette tentative – seule la métropole de Nice Côte-d'Azur avait été créée en 2012 – la loi « MAPTAM » a érigé d'office en métropoles les huit EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants en 2010, ainsi que les deux métropoles à statut particulier du Grand Paris et Aix-Marseille-Provence et la métropole de Lyon (qui n'est pas un EPCI mais une collectivité territoriale à statut particulier). Étaient aussi autorisées à se transformer en métropoles les EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 400 000 habitants et dans le périmètre desquels se trouvait le chef-lieu de région, ainsi que les EPCI à fiscalité propre centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants et exerçant les compétences obligatoires d'une métropole à la date de l'entrée en vigueur de la loi.

Ces critères furent ensuite assouplis par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 *relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain*, qui ajouta aux cas précédents :

- les EPCI à fiscalité propre centres d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants comprenant dans leur périmètre le chef-lieu de région ;
- les EPCI à fiscalité propre de plus de 250 000 habitants ou comprenant dans leur périmètre, au 31 décembre 2015, le chef-lieu de région, centres d'une zone d'emploi de plus de 500 000 habitants.

Votre rapporteur ne reviendra pas ici sur les critiques qu'il a adressées à l'élargissement du champ des métropoles, terme qui est devenu un label dont chacun cherche à se parer, plutôt que le nom d'une catégorie cohérente<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir le rapport n° 82 (2016-2017) sur le projet de loi relatif au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/16-082/16-082.html>.



**Les métropoles (population, urbanisation, centralité)**

<i>Nom</i>	<i>Population de la métropole</i>	<i>Population de l'unité urbaine principale</i>	<i>Population de l'aire urbaine</i>
Métropole du Grand Paris	7 086 571	10 706 072	12 532 901
Métropole d'Aix-Marseille-Provence	1 895 060	1 585 498	1 752 398
Métropole Européenne de Lille	1 155 161	1 039 397	1 184 708
Bordeaux Métropole	787 107	904 359	1 215 769
Toulouse Métropole	768 494	948 433	1 330 954
Nantes Métropole	646 513	633 690	949 316
Métropole Nice Côte d'Azur	544 819	943 354	1 005 891
Métropole Rouen Normandie	498 822	467 133	663 743
Eurométropole de Strasbourg	494 272	461 101	780 515
Montpellier Méditerranée Métropole	465 407	428 909	599 365
Grenoble-Alpes-Métropole	452 687	512 591	690 050
Rennes Métropole	450 639	330 871	719 840
Métropole Toulon-Provence-Méditerranée	437 460	569 793	622 895
Saint-Etienne Métropole	409 382	373 130	517 585
Tours Métropole Val de Loire	299 177	353 042	492 722
Clermont Auvergne Métropole	293 125	265 892	479 096
Orléans Métropole	289 233	278 131	433 337
Métropole du Grand Nancy	262 162	285 659	435 336
Dijon Métropole	257 843	243 244	384 824
Metz Métropole	224 904	285 268	389 612
Brest Métropole	213 462	200 530	318 829
Métropole de Lyon	1 390 240	1 639 558	2 291 763

Source : commission des lois du Sénat (données : INSEE)

Les conditions pour constituer une communauté urbaine ont, elles, été resserrées au moment de la création des communautés d'agglomération par la loi « Chevènement » de 1999, puis de nouveau assouplies par la loi « RCT » de 2010. On a d'ailleurs laissé subsister des communautés urbaines de très petite taille créées avant 1999, tout en leur attribuant des compétences moins étendues.

---

**Les communautés urbaines (population, urbanisation, centralité)**

<i>Nom</i>	<i>Population regroupée</i>	<i>Population de l'unité urbaine principale</i>	<i>Population de l'aire urbaine</i>
CU Grand Paris Seine et Oise	413 904	10 706 072 (Paris)	12 532 901 (Paris)
CU Angers Loire Métropole	301 245	225 978	413 325
CU du Grand Reims	300 690	212 949	322 264
CU Perpignan Méditerranée Métropole	271 238	200 971	320 785
CU Caen la Mer	270 557	198 639	418 148
CU Le Mans Métropole	210 635	210 018	347 348
CU de Dunkerque	203 030	177 103	257 652
CU du Grand Poitiers	196 155	130 502	260 626
CU d'Arras	109 781	86 845	130 541
CU Le Creusot Montceau-les-Mines	97 828	33 444	37 389
CU d'Alençon	58 924	41 758	67 801

Source : commission des lois du Sénat (données : INSEE)

Quant aux communautés d'agglomération, on en rencontre sur des territoires qui n'ont à peu près rien à voir entre eux : de grandes villes de plus de 100 000 habitants comme Mulhouse, Amiens ou Limoges et leur aire urbaine, ou de vastes étendues rurales dépourvues de véritable centralité.

Cette hétérogénéité serait sans importance si les catégories d'EPCI à fiscalité propre n'étaient que des étiquettes. Mais elles emportent non seulement, comme on vient de le voir, **des disparités importantes de ressources**, mais aussi **des différences dans la définition des compétences obligatoires de chaque catégorie** (ainsi que des compétences optionnelles pour les communautés de communes et d'agglomération), ainsi que dans le sort réservé aux syndicats préexistants à la création de la communauté. Pour le dire brièvement, plus une communauté progresse dans l'échelle des catégories, plus elle doit être intégrée et plus elle est aidée financièrement par l'État.

**Il est temps de réfléchir à une simplification du paysage intercommunal.**

Sans doute serait-il délicat d'ôter aux métropoles les plus petites ce label qu'elles ont tout fait pour obtenir, sans en mesurer nécessairement les conséquences. Encore pourrait-on bientôt voir apparaître des « *métropoles à deux vitesses* », si le projet que l'on prête au Gouvernement d'imposer le transfert des compétences départementales aux cinq ou six plus grandes métropoles sur leur territoire venait à aboutir.

**C'est sans doute aujourd'hui la catégorie des communautés d'agglomération qui est la moins pertinente. Les communautés d'agglomération les plus peuplées et les plus urbaines, si elles le souhaitent, pourraient être érigées en communautés urbaines – quitte à**

assouplir légèrement les conditions de création de celles-ci – **tandis que les autres, et en particulier les étranges communautés d'agglomération rurales, rejoindraient le rang des communautés de communes** dont elles ne se distinguent guère dans les faits.

À titre de piste de réflexion, on peut imaginer que les conditions pour créer une communauté urbaine soient désormais les suivantes : que le groupement de communes considéré forme un ensemble de plus de 150 000 habitants et comprenne une unité urbaine (au sens de l'INSEE) de plus de 50 000 habitants ou soit compris dans une telle unité urbaine. Quarante communautés d'agglomération actuelles pourraient ainsi se transformer en communautés urbaines, tandis que les 182 autres deviendraient des communautés de communes.

Quant aux communautés urbaines existantes qui ne rempliraient pas ces nouvelles conditions, elles pourraient devenir elles aussi des communautés de communes, si elles le souhaitent.

**Communautés d'agglomération et communautés urbaines de plus de 150 000 habitants, comportant une unité urbaine de plus de 50 000 habitants ou comprises dans telle unité urbaine**

<i>Nom de l'EPCI à fiscalité propre</i>	<i>Nature juridique</i>	<i>Population</i>	<i>Unité urbaine la plus peuplée</i>	<i>Population de l'unité urbaine</i>
CU Grand Paris Seine et Oise	CU	413 904	Paris	2 millions ou plus
CA Roissy Pays de France	CA	352 112	Paris	2 millions ou plus
CA Grand Paris Sud Seine Essonne Sénart	CA	350 953	Paris	2 millions ou plus
CA Saint Germain Boucles de Seine	CA	341 945	Paris	2 millions ou plus
CA Communauté Paris-Saclay	CA	315 498	Paris	2 millions ou plus
CA du Pays Basque	CA	312 178	Bayonne	Entre 200 000 et 1 999 999
CU Angers Loire Métropole	CU	301 245	Angers	Entre 200 000 et 1 999 999
CU du Grand Reims	CU	300 690	Reims	Entre 200 000 et 1 999 999
CA de Béthune-Bruay, Artois-Lys Romane	CA	281 249	Béthune	Entre 200 000 et 1 999 999
CA Mulhouse Alsace Agglomération	CA	277 640	Mulhouse	Entre 200 000 et 1 999 999
CA Val Parisis	CA	273 000	Paris	2 millions ou plus
CU Perpignan Méditerranée Métropole	CU	271 238	Perpignan	Entre 200 000 et 1 999 999
CU Caen la Mer	CU	270 557	Caen	Entre 100 000 et 199 999
CA Versailles Grand Parc	CA	270 056	Paris	2 millions ou plus
CA de Nîmes Métropole	CA	261 754	Nîmes	Entre 200 000 et 1 999 999
CA de Lens - Liévin	CA	245 036	Douai-Lens	Entre 200 000 et 1 999 999

<i>Nom de l'EPCI à fiscalité propre</i>	<i>Nature juridique</i>	<i>Population</i>	<i>Unité urbaine la plus peuplée</i>	<i>Population de l'unité urbaine</i>
CA Havraise	CA	239 806	Le Havre	Entre 200 000 et 1 999 999
CA de Saint Quentin en Yvelines	CA	231 606	Paris	2 millions ou plus
CA Paris - Vallée de la Marne	CA	229 695	Paris	2 millions ou plus
CA Valence Romans Agglo	CA	225 262	Valence	Entre 100 000 et 199 999
CA Territoire de la Côte Ouest	CA	217 619	Saint-Paul	Entre 100 000 et 199 999
CA Limoges Métropole	CA	212 550	Limoges	Entre 100 000 et 199 999
CU Le Mans Métropole	CU	210 635	Le Mans	Entre 200 000 et 1 999 999
CA de Cergy-Pontoise	CA	207 503	Paris	2 millions ou plus
CA Lorient Agglomération	CA	207 293	Lorient	Entre 100 000 et 199 999
CA du Grand Annecy	CA	205 214	Annecy	Entre 100 000 et 199 999
CA Intercommunale du Nord de la Réunion	CA	205 176	Saint-Denis	Entre 100 000 et 199 999
CU de Dunkerque	CU	203 030	Dunkerque	Entre 100 000 et 199 999
CA du Grand Besançon	CA	198 248	Besançon	Entre 100 000 et 199 999
CA Coeur d'Essonne Agglomération	CA	198 060	Paris	2 millions ou plus
CA du Grand Avignon	CA	196 640	Avignon	Entre 200 000 et 1 999 999
CU du Grand Poitiers	CU	196 155	Poitiers	Entre 100 000 et 199 999
CA Valenciennes Métropole	CA	194 772	Valenciennes	Entre 200 000 et 1 999 999
CA du Cotentin	CA	186 896	Cherbourg	Entre 50 000 et 99 999
CA Plaine Vallée	CA	183 806	Paris	2 millions ou plus
CA CIVIS (Communauté Intercommunale des Villes Solidaires)	CA	182 777	Saint-Louis	Entre 50 000 et 99 999
CA Amiens Métropole	CA	182 600	Amiens	Entre 100 000 et 199 999
CA de Sophia Antipolis	CA	179 170	Nice	Entre 200 000 et 1 999 999
CA Val d'Yerres Val de Seine	CA	178 011	Paris	2 millions ou plus
CA Troyes Champagne Métropole	CA	174 221	Troyes	Entre 100 000 et 199 999
CA de La Rochelle	CA	172 851	La Rochelle	Entre 100 000 et 199 999
CA Golfe du Morbihan - Vannes Agglomération	CA	171 300	Vannes	Entre 50 000 et 99 999
CA Pau Béarn Pyrénées	CA	166 360	Pau	Entre 100 000 et 199 999
CA du Centre de la Martinique	CA	161 301	Fort-de-France	Entre 100 000 et 199 999

---

<i>Nom de l'EPCI à fiscalité propre</i>	<i>Nature juridique</i>	<i>Population</i>	<i>Unité urbaine la plus peuplée</i>	<i>Population de l'unité urbaine</i>
CA Cannes Pays de Lérins	CA	160 173	Nice	Entre 200 000 et 1 999 999
CA de la Porte du Hainaut	CA	159 883	Valenciennes <sup>1</sup>	Entre 200 000 et 1 999 999
CA Saint-Brieuc Armor Agglomération	CA	156 542	Saint-Brieuc	Entre 50 000 et 99 999
CA du Douaisis	CA	151 662	Douai-Lens	Entre 200 000 et 1 999 999

**Proposition n° 30 : Lancer une réflexion associant les élus municipaux, le Parlement et le Gouvernement pour simplifier la catégorisation juridique des EPCI à fiscalité propre. À terme, envisager la suppression de la catégorie des communautés d'agglomération.**

---

<sup>1</sup> Une partie du territoire de la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut s'étend sur l'unité urbaine de Valenciennes, bien que la commune de Valenciennes n'en fasse pas partie.

## CONCLUSION : TROIS MODÈLES POUR L'AVENIR DU BLOC COMMUNAL

*« Méfions-nous des modernités hâtives. Méfions-nous de ces rationalisations sans âme qui remplaceraient nos élus par des « délégués ». Méfions-nous de ces « agglomérations », quel vilain mot ! Si la modernité, si ces rationalités ont un prix qui est celui du désert et de l'anonymat, je n'en veux pas ! Un maire ne sera jamais, jamais remplacé par un chef de bureau<sup>1</sup>. »*

Dans un monde marqué par l'éloignement progressif des lieux de pouvoir, la perte de confiance dans les institutions publiques et la désaffiliation civique qui s'ensuit, **la commune n'a rien perdu de son actualité**. On la croyait vieillie, inadaptée aux enjeux contemporains, vidée de sa substance par l'amoncellement des réformes. Et pourtant ! La démocratie reste plus vivante à l'échelon communal qu'à aucun autre. Sondage après sondage, nos concitoyens expriment leur attachement à l'institution communale, non par passéisme ou esprit de clocher, mais parce qu'ils savent que là, au plus près du terrain, il leur est possible d'exercer un contrôle sur leur avenir et de changer les choses. Quant aux élus, ils redoublent d'imagination pour faire vivre leur territoire avec les moyens qui leur sont laissés, sans hésiter à remodeler ses structures administratives lorsque c'est nécessaire ou souhaitable.

Les expériences en cours, tout comme les pistes de réforme esquissées dans ce rapport pour mieux accompagner celles-ci, laissent entrevoir **trois modèles pour l'organisation future du bloc communal**.

### Premier modèle : la coopérative locale

**Le premier modèle se situe dans la continuité de l'organisation administrative existante, tout en lui apportant les correctifs indispensables.**

Dans ce modèle, **les communes verraient leur place consolidée en tant que premier échelon de la démocratie locale** : leur compétence générale pour agir dans l'intérêt public local serait consacrée par la Constitution, ainsi que le triple office du maire en tant qu'autorité exécutive de la commune, autorité de police municipale et représentant de l'État.

---

<sup>1</sup> Érik Orsenna, Discours prononcé devant les élus locaux lors du Rassemblement du 18 novembre 2015, dans Ensemble, inventons la commune du XXI<sup>e</sup> siècle, livre blanc de l'Association des maires de France, juin 2016, p. 8. Ce document est consultable à l'adresse suivante : [http://www.amf.asso.fr/document/index.asp?DOC\\_N\\_ID=24620&TYPE\\_ACTU=4](http://www.amf.asso.fr/document/index.asp?DOC_N_ID=24620&TYPE_ACTU=4).

Les communes continueraient à devoir s'associer pour exercer ensemble des compétences « *structurantes* » et pour mutualiser certaines dépenses. Mais **le fonctionnement de l'intercommunalité serait revu, afin de mieux associer les élus municipaux et d'agir au plus près du terrain, suivant l'exemple des meilleures pratiques aujourd'hui observables**. Là où c'est nécessaire – notamment dans les intercommunalités « XXL » issues de la loi « *NOTRe* », ces colosses aux pieds d'argile – le fonctionnement des EPCI à fiscalité propre serait déconcentré grâce à la mise en place de pôles territoriaux doués d'une réelle consistance, c'est-à-dire susceptibles de se voir déléguer des compétences communautaires ; des compétences pourraient également être restituées aux communes, quitte à ce qu'elles se regroupent en syndicats pour les exercer à une échelle plus raisonnable. Quant aux syndicats intercommunaux, ils continueraient à jouer leur rôle pour l'exercice de compétences mal adaptées aux périmètres des EPCI à fiscalité propre.

Pour que ces évolutions institutionnelles ne restent pas lettre morte, encore faudrait-il consentir les efforts nécessaires, d'une part, pour redonner aux communes les **moyens financiers, humains et techniques** dont elles ont besoin pour assumer pleinement leurs compétences, d'autre part, pour enrayer la crise des vocations électives grâce à un **statut de l'élu** digne de ce nom.

### **Deuxième modèle : une complémentarité renforcée entre communes et intercommunalité**

Le deuxième modèle est inspiré d'expériences engagées en plusieurs lieux du territoire national, et dont la région des Mauges, dans le Maine-et-Loire, offre sans doute la meilleure illustration.

Sur ce territoire est née, le 1<sup>er</sup> janvier 2016, **la communauté d'agglomération Mauges-Communauté, qui réunit six communes elles-mêmes issues de la fusion des communes membres des six communautés de communes préexistantes**.

### La communauté d'agglomération Mauges-Communauté



Source : Mauges-Communauté

Une telle réorganisation, due à l'esprit d'initiative des élus maugeois, permet de **redéfinir la répartition des compétences entre les communes et la communauté afin de faire jouer à chacun de ces échelons le rôle qui lui est le plus adapté, et d'accroître ainsi l'efficacité de l'action publique**. Selon les termes de la *Feuille de route 2017-2020* adoptée par la communauté d'agglomération, « les communes désormais de taille critique et bénéficiant d'une organisation politico-administrative structurante, sont titulaires de la majeure partie des compétences d'intérêt local et à ce titre elles sont aux avant-postes du service public comme garantes de la cohésion sociale ; l'intercommunalité vaste et forte de 120 000 habitants s'érige en espace politique de la région des Pays de la Loire et elle est titulaire de fonctions ciblées assises sur des politiques d'ensemble qui répondent à une vocation structurante<sup>1</sup> ».

**Les compétences de la communauté ont été définies avec soin, dans le souci constant de la subsidiarité.** En matière d'urbanisme, par exemple, il a été jugé plus pertinent de laisser aux communes la charge du plan local d'urbanisme (PLU), mais une attention particulière est portée sur leur mise en cohérence interne et leur articulation avec le programme local de l'habitat (PLH) intercommunal. Dans le domaine culturel, la communauté est chargée de la promotion du spectacle vivant, mais le reste de la compétence demeure entre les mains des communes. Quant à la politique sportive, les élus ont souhaité prendre le temps de la réflexion et mettre en place un groupe de travail sur la définition de l'intérêt communautaire, la communauté ayant plutôt vocation à soutenir des projets d'envergure permettant de valoriser l'image du territoire.

<sup>1</sup> Feuille de route 2017-2020 de la communauté d'agglomération Mauges-Communauté, p. 4. Ce document est consultable à l'adresse suivante : <http://www.maugescommunaute.fr/data/mediashare/oh/gba24yqchlukfhx45ji8b10iuvoorrc-org.pdf>.



**D'autres territoires s'engagent dans des voies similaires.** À l'autre extrémité du département de Maine-et-Loire, la communauté de communes Baugeois-Vallée rassemble sept communes dont cinq communes nouvelles, deux d'entre elles ayant réuni toutes ou presque toutes les communes membres d'anciennes communautés de communes<sup>1</sup>. L'action sociale, l'accueil des jeunes enfants et la gestion des écoles, la politique culturelle (à l'exception d'une école de musique), la construction et l'entretien de la voirie, l'urbanisme, autant de compétences qui ont ainsi pu être restituées aux communes, tandis que la communauté a souhaité exercer d'emblée tant des compétences obligatoires de développement et d'aménagement de l'espace que des compétences optionnelles de gestion, comme la distribution d'eau potable ou l'assainissement. Les élus du sud du département de la Manche, rencontrés par les membres de la mission, ont fait part de leur intérêt pour un tel modèle - la commune d'Isigny-le-Buat y a été créée dès 1969 à l'échelle de l'ancien canton. Il en va de même dans l'agglomération annécienne.

Ces exemples méritent d'être médités. **L'existence de communes robustes, dotées des moyens nécessaires pour assumer elles-mêmes la gestion de services publics du quotidien, ne fait pas perdre toute pertinence à la coopération intercommunale, bien au contraire : elle permet de la recentrer sur son objet propre.** Ce modèle peut d'ailleurs être reproduit sur des territoires où les communes sont d'ores et déjà d'une taille suffisante, sans qu'elles aient besoin de fusionner.

### **Troisième modèle : la « commune-communauté »**

Enfin, **lorsqu'une commune nouvelle se constitue à l'échelle d'un EPCI à fiscalité propre**, il est inutile et même contreproductif de lui imposer de se rattacher à un autre EPCI à fiscalité propre. Une telle commune est capable, en principe, de réunir entre ses mains l'ensemble des compétences du bloc communal.

**Même dispensée de se rattacher à un EPCI à fiscalité propre, une telle commune ne vivrait pas isolée.** Elle serait certainement conduite à adhérer à des syndicats de communes ou syndicats mixtes, ou à adopter des formes plus souples de coopération (conventions, ententes...) pour l'exercice de certaines de ses compétences.

**Ce troisième modèle, celui de la « commune-communauté », peut être perçu comme l'aboutissement d'une certaine idée de l'intercommunalité, dont on pensait qu'elle avait vocation à absorber les communes. À n'en pas douter, il trouvera rarement à se concrétiser, car les**

---

<sup>1</sup> Il s'agit des communes de Baugé-en-Anjou (ancienne communauté de communes du canton de Baugé) et Noyant-Villages (ancienne communauté de communes de la région de Noyant, à l'exception de la commune de La Pellerine).

EPCI à fiscalité propre sont devenus si vastes, dans un grand nombre de départements, que leur transformation en communes nouvelles éloignerait excessivement les maires et les conseils municipaux des citoyens. Il ne faut pas l'exclure par principe, cependant. **Ce modèle aurait au moins le mérite de clarifier la gouvernance locale et de faciliter ainsi le contrôle des citoyens.** Il renforcerait aussi la solidarité financière sur les territoires concernés et réduirait sans doute certaines dépenses de fonctionnement.

### **Une pluralité de modèles pour des territoires divers**

**Ces trois modèles sont complémentaires, et le législateur n'a pas à choisir entre eux. Car les territoires de France sont divers, et aucune organisation administrative uniforme ne peut être pleinement adaptée à chacun d'entre eux.**

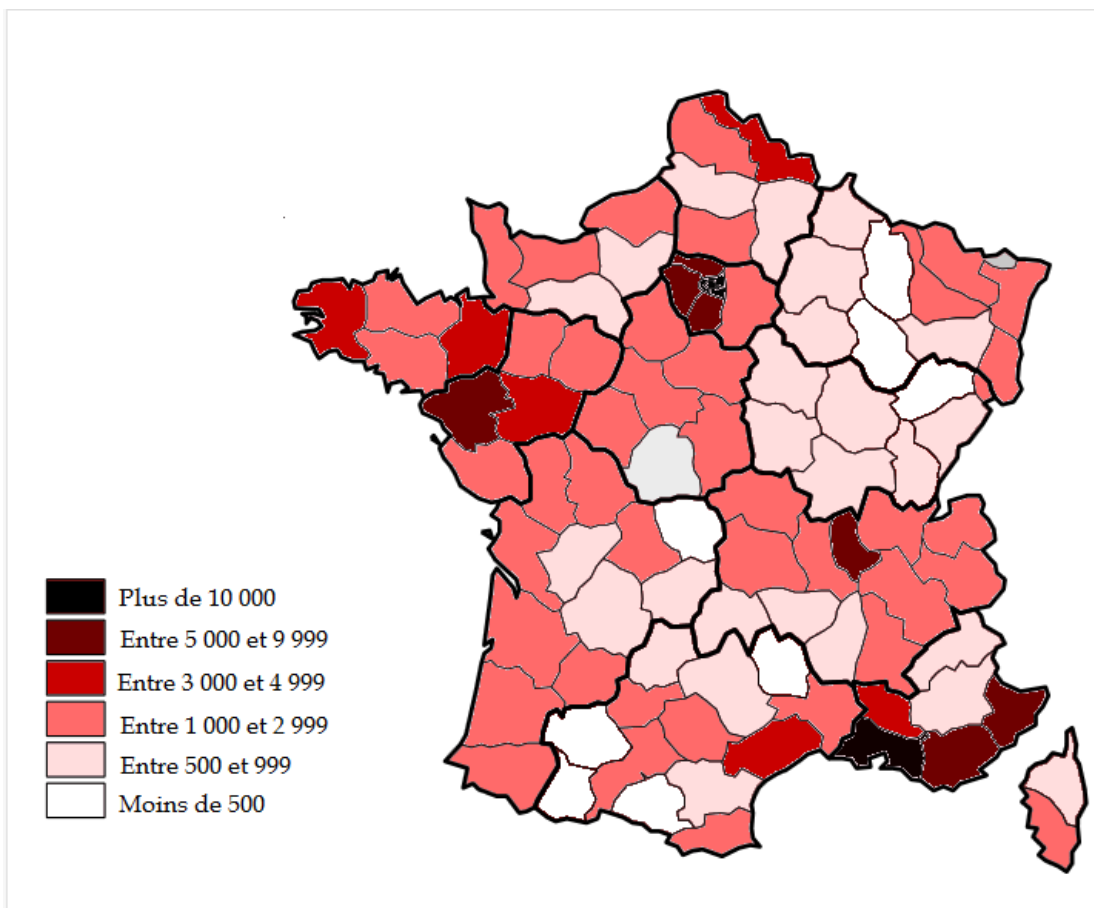
**Les communes nouvelles, en particulier, ne se développeront pas au même rythme sur l'ensemble du territoire national,** et il faut se garder d'en imposer la généralisation. Cela s'explique d'abord par **l'histoire et la sociologie politiques des régions françaises** : le géographe José Chaboche relevait par exemple que « *le Grand Ouest, notamment la Bretagne, a une forte tradition de solidarité intercommunale liée à la culture politique d'élus issus des mêmes creusets syndicaux<sup>1</sup>* », ce qui explique que l'intercommunalité à fiscalité propre s'y soit développée plus tôt qu'ailleurs – de même que dans le Nord-Est de la France et le long de l'arc rhône-alpin – et que les fusions de communes y aient été particulièrement nombreuses. Ensuite, **la population et la superficie moyennes des communes diffèrent considérablement d'un point à l'autre du territoire.** Comme l'expliquait Gérard-François Dumont, « *la taille des communes françaises est dépendante des différences de densité de population existant dans le passé, parfois encore prégnantes aujourd'hui* » : les paroisses rurales dont sont issues la plupart des communes étaient beaucoup plus étendues dans les régions faiblement peuplées<sup>2</sup>. Cependant, certains territoires – l'Île-de-France, le littoral méditerranéen – se caractérisent aujourd'hui à la fois par un nombre de communes relativement faible et par une forte densité de population : on compte en moyenne 6 641 habitants par commune dans les Alpes-Maritimes, 6 854 dans le Var, 14 938 dans les Bouches-du-Rhône et même 44 488 dans les Hauts-de-Seine, contre 380 dans la Meuse.

---

<sup>1</sup> José Chaboche, « *La diffusion spatiale de l'intercommunalité à fiscalité propre* », Mappemonde, n° 63, p. 35-39. Cet article est consultable à l'adresse suivante : <https://www.mgm.fr/PUB/Mappemonde/M301/Chaboche.pdf>.

<sup>2</sup> Gérard-François Dumont, « *Les communes en France : petit dictionnaire des idées reçues (suite)* », Population & Avenir, vol. 720, n° 5, 2014, p. 3.

**Population moyenne des communes par département en France métropolitaine**  
(en nombre d'habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2015)



Source : commission des lois du Sénat (d'après les statistiques de l'INSEE)

Le législateur doit avoir l'intelligence de prendre en compte ces différences, et – tout en fixant des principes et des objectifs – de laisser les élus locaux, qui sont les meilleurs connaisseurs de leur territoire, adapter l'organisation administrative de celui-ci à ses spécificités. **Les réformes de la dernière décennie ont introduit beaucoup trop de rigidité dans notre droit des collectivités territoriales. Il est temps de renouer avec la souplesse, le pragmatisme et l'adaptation aux besoins du terrain.**



---

## EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 7 NOVEMBRE 2018

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – La mission de contrôle et de suivi de la mise en œuvre des lois de réforme territoriale, dont je présente aujourd’hui le rapport, est à la fois pluraliste et permanente. Je présente donc ce rapport également au nom de nos collègues Agnès Canayer, Maryse Carrère, Pierre-Yves Collombat, Françoise Gatel, Alain Marc, Didier Marie et Thani Mohamed Soihili. Nous avons voulu dresser un bilan de la situation actuelle et formuler des propositions pour rendre aux communes leur dynamisme. Pour cela, nous avons effectué quatre déplacements de deux jours chacun, dans l’Orne, la Manche, la Lozère et l’Aveyron, puis en Haute-Savoie, à la rencontre des élus locaux et des représentants des services déconcentrés de l’État. Nous avons également organisé plusieurs tables rondes au Sénat avec des représentants des associations d’élus et des universitaires. La semaine prochaine se tiendra un colloque pour présenter les conclusions de notre rapport, mais aussi et surtout pour permettre aux acteurs de la vie locale de témoigner et d’échanger sur ces sujets.

Au cours de l’été dernier, de nombreux articles de presse se sont fait l’écho du profond malaise des élus municipaux, illustré par une vague de démissions sans précédent. Nous avons, lors de nos déplacements, ressenti ce malaise. Parmi les motifs de découragement des élus, plusieurs reviennent avec insistance :

- la réduction des moyens humains et financiers des communes ;
- les regroupements forcés et les transferts obligatoires de compétences aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ;
- la complexité paralysante et l’amoncellement des normes ;
- les insuffisances du statut de l’ élu.

Pour autant, les initiatives se multiplient sur le terrain pour rendre son dynamisme à l’institution communale, grâce à la création de communes nouvelles, à la réorganisation interne des groupements intercommunaux pour renforcer l’action de proximité, ou encore à la diversification des modalités de participation citoyenne.

La première partie du rapport dresse un état des lieux des forces et fragilités actuelles des communes, et formule un premier ensemble de propositions afin de conforter leur rôle en tant qu’échelon fondamental de la démocratie et de l’action publique locales.

Comme vous le savez, l'institution communale telle qu'on la connaît aujourd'hui est née au cours des premiers mois de la Révolution française, avec la loi du 14 décembre 1789. Quelque 40 000 municipalités ont ainsi vu le jour, à partir des villes, bourgs, paroisses et communautés villageoises. Depuis deux siècles, l'émiettement de la carte communale fait l'objet de critiques récurrentes. Pourtant, des études récentes montrent qu'il existe une corrélation statistique très nette entre la participation électorale et la taille des communes. Dans d'autres pays européens, les regroupements forcés de communes se sont accompagnés d'une hausse continue de l'abstention aux élections municipales.

Plus largement, la commune apparaît comme le premier lieu d'exercice des droits et responsabilités du citoyen, et le maire comme le premier représentant de l'autorité publique. Le maire est d'ailleurs l' élu auquel les Français accordent le plus volontiers leur confiance, et de très loin.

La commune n'est pas seulement l'un des socles de la démocratie française, elle reste aussi un échelon d'administration fondamental. Depuis la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015, les communes sont les seules collectivités territoriales dotées d'une compétence générale, ce qui leur permet de jouer pleinement leur rôle de proximité au service des habitants. La jurisprudence la plus récente montre d'ailleurs que la compétence générale des communes conserve un contenu très concret, et qu'elle permet de combler les vides laissés par les compétences d'attribution des autres échelons territoriaux. Les communes conservent également l'exercice de nombreuses compétences spéciales. Quant au maire, il est à la fois l'organe exécutif de la commune, l'unique autorité de police municipale et le représentant de l'État dans la commune, doté à ce titre des qualités d'officier de l'état civil et d'officier de police judiciaire.

Nous proposons donc, au regard de l'importance de la place des communes dans notre paysage territorial, d'inscrire dans la Constitution la compétence générale de la commune et les triples attributions du maire. Cette consécration n'aurait pas qu'une valeur symbolique. Il y a dix ans encore, personne n'imaginait qu'une collectivité territoriale puisse se voir privée de sa compétence générale. C'était même l'un des principaux critères de distinction entre une collectivité territoriale et un établissement public. Nous voulons faire obstacle à toute tentative pour faire subir aux communes le même sort qu'aux départements et aux régions, et pour les ravalier au rang d'institutions spécialisées. J'insiste sur ce point car nous savons tous que les difficultés rencontrées par les élus municipaux ne sont pas seulement financières : il y a aussi le sentiment que la commune se vide de sa substance. Cela pose problème en termes de proximité avec les citoyens.

---

Nous avons aussi constaté que les communes ont de plus en plus de mal à exercer leurs missions, faute de moyens suffisants. En effet, les communes ont été confrontées, comme les autres collectivités, à une baisse brutale de leur dotation globale de fonctionnement, qui a diminué de 20 % entre 2013 et 2018 pour l'ensemble du bloc communal. Les ressources fiscales des communes sont également menacées par la suppression programmée de la taxe d'habitation, qui représente un cinquième de leurs recettes de fonctionnement. En outre, les charges transférées par l'État aux communes ne sont pas toujours intégralement compensées, comme l'exige la Constitution. Celles qui résultent de la multiplication des normes nouvelles ne le sont quasiment jamais, au mépris du principe « qui décide paie ».

Par ailleurs, les communes sont soumises à un réseau serré de normes qui entravent leur action, ralentissent la mise en œuvre de leurs projets et en renchérissent considérablement leur coût. Le bilan des efforts de simplification entrepris depuis une dizaine d'années reste mince : les normes nouvelles introduites depuis 2008 ont eu un coût brut de 14,23 milliards d'euros pour l'ensemble des collectivités territoriales ! L'édiction de normes nationales toujours plus détaillées apparaît aussi comme un moyen de restaurer une forme de tutelle sur les communes, en réduisant à néant ou presque leur libre administration.

La désaffection pour les mandats municipaux s'explique aussi par les défaillances du statut de l' élu local. C'est pourquoi nous avons souhaité faire écho dans ce rapport aux travaux produits par la délégation aux collectivités territoriales. Ces travaux traitent notamment du régime indemnitaire, du régime social, de la formation, de la reconversion et de la responsabilité pénale des élus.

Sur les questions que je viens d'aborder – moyens financiers, poids des normes, statut de l' élu local – nous avons voulu formuler un certain nombre de principes et d'objectifs et plusieurs propositions concrètes, tout en renvoyant aux travaux de notre commission des finances et, comme je viens de l'indiquer, de notre délégation aux collectivités territoriales. La mission recommande notamment :

- de consolider l'autonomie financière des collectivités territoriales grâce à une définition plus rigoureuse de leurs ressources propres dans la loi organique et à l'inscription dans la Constitution du principe « qui décide paie » ;

- d'amplifier l'effort de simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, tout en renforçant les prérogatives du Conseil national de l'évaluation des normes et en confortant le pouvoir réglementaire local ;

- de mettre en œuvre les propositions d'amélioration des conditions d'exercice des mandats locaux récemment formulées par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales.

La deuxième partie de notre rapport est consacrée aux communes nouvelles, qui apparaissent aujourd'hui comme une voie de modernisation de l'échelon communal. Le principe de la différenciation territoriale semble désormais difficilement contournable et le développement des communes nouvelles est une illustration de la liberté laissée aux élus pour adapter les institutions aux spécificités de leur territoire. Nous avons voulu étudier le fait générateur de la création des communes nouvelles, observer l'évolution de celles constituées depuis quelque temps, et savoir comment elles ont permis de réorganiser les périmètres communaux au sein des intercommunalités. Un des enseignements les plus importants est qu'il n'y a pas un modèle unique de commune nouvelle. Celles-ci répondent à des problématiques et des cultures de territoire différentes.

L'essor des communes nouvelles constitue aujourd'hui une révolution silencieuse dans l'organisation administrative française. Pas moins de 560 communes nouvelles ont déjà été créées depuis 2011, réunissant 1 910 anciennes communes. Ce succès s'explique par le fait que le nouveau régime des communes nouvelles, créé en 2010 et amélioré en 2015, laisse une large place à l'initiative locale et définit un juste équilibre entre la constitution d'une nouvelle commune de plein exercice et la préservation de l'identité des communes fusionnées. La refonte de la carte intercommunale a incité un certain nombre de communes à se regrouper pour préserver les habitudes de travail en commun acquises au sein d'anciennes intercommunalités. C'est particulièrement vrai dans le Maine-et-Loire où de nombreuses communes nouvelles ont été constituées à l'échelle des intercommunalités. Il est difficile de tirer une conclusion uniforme sur les communes nouvelles, d'une part, car le retour d'expérience ne porte pas sur une période suffisamment longue, d'autre part, car nous ne sommes pas encore rentrés dans le droit commun : beaucoup de communes nouvelles fonctionnent encore de manière dérogatoire, avant de devenir des communes lors du prochain renouvellement général des conseils municipaux.

Nous avons ainsi essayé de voir quels étaient les freins à la création de communes nouvelles, et de formuler des propositions pour y répondre. C'est aussi l'objectif de la proposition de loi visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires déposée par notre collègue François Gatel, membre de la mission. Plusieurs des dispositions de ce texte trouvent une traduction dans le rapport, car nous les jugeons utiles. Il nous apparaît notamment intéressant d'évaluer les coûts de création des communes nouvelles, les charges induites, les effets de seuil. Beaucoup de ceux qui ont porté un projet de commune nouvelle nous ont demandé de proroger les mécanismes d'aide financière à l'intention des communes nouvelles, à titre de compensation. En revanche, il nous est apparu anormal de préserver l'accès à ce dispositif aux communes fusionnées jusqu'à 150 000 habitants. Nous proposons donc d'abaisser ce plafond à 30 000 habitants.



---

D'autres propositions sont formulées afin de faciliter le fonctionnement des communes nouvelles. Certaines sont aussi reprises par la proposition de loi de notre collègue Françoise Gatel. Je les énumère rapidement : pour favoriser la représentation de l'ensemble des anciennes communes au sein du conseil municipal sans établir de sectionnement électoral, prévoir que, lors du premier renouvellement du conseil municipal d'une commune nouvelle, son effectif ne puisse être inférieur à trois fois le nombre de communes déléguées ; autoriser l'élection d'un nouveau maire et de ses adjoints par un conseil municipal incomplet, ou distinguer entre le renouvellement général sexennal et un éventuel renouvellement intermédiaire. Ce dernier sujet concerne d'ailleurs toutes les communes...

Concernant l'articulation entre la commune nouvelle et l'intercommunalité, nous proposons de n'autoriser le préfet à passer outre le vote majoritaire des conseils municipaux des communes fusionnées qu'avec l'accord de la majorité des membres de la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI). Nous souhaitons aussi qu'il soit permis à un EPCI à fiscalité propre se constituant en commune nouvelle de ne pas se rattacher à un autre établissement public de coopération intercommunale. C'est le principe de la « commune-communauté », une des propositions fortes de la proposition de loi de notre collègue Françoise Gatel. Nous considérons qu'une telle commune peut exercer à elle seule les compétences communales et celles qui sont normalement transférées à l'échelon intercommunal, puisqu'elle les exerçait précédemment. On ne voit donc pas pourquoi elle devrait être rattachée à un autre EPCI.

La troisième partie du rapport est consacrée, plus largement, à la coopération intercommunale. Il est grand temps de ne plus se placer dans le clivage entre les partisans forcenés de l'intercommunalité et ceux qui pensent que l'intercommunalité n'est pas un modèle à poursuivre.

Nous avons mené une analyse fine à partir des derniers schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI). Dans la majorité des territoires, la commission départementale de coopération intercommunale a été écoutée : la concertation a été privilégiée, et les logiques de bassin, d'*affectio societatis*, et de mutualisation des projets ont été prises en compte. En revanche, dans d'autres territoires, certains préfets avaient déjà commencé à définir les nouveaux schémas avant même que la loi NOTRe ne soit adoptée. Cela a souvent abouti à des passages en force, qui ont conduit, nous l'avons constaté, à de nombreux dysfonctionnements : soit car les périmètres sont trop importants, soit parce les communes fusionnées ne font pas face aux mêmes problématiques, soit en raison de difficultés de gouvernance. Par exemple, dans le cadre d'une intercommunalité de plus de 100 communes, il est difficile pour les communes, voire pour des anciennes intercommunalités, de se faire entendre. Cette problématique se retrouve dans les territoires ruraux comme dans les territoires urbains.

S'inspirant d'expériences conduites sur le terrain, le rapport formule plusieurs propositions pour faire en sorte que les maires et les autres conseillers municipaux soient mieux associés au fonctionnement de l'intercommunalité.

Nous voulons aussi faire en sorte que le principe de subsidiarité soit respecté dans la répartition des compétences entre communes et EPCI : pour cela, nous proposons de replacer la notion d'intérêt communautaire, définie sur la base d'un projet de territoire, au fondement des transferts de compétences aux EPCI. Nous considérons également qu'il faut supprimer les mécanismes qui contraignent ou incitent les élus à transférer un nombre toujours croissant de compétences au niveau intercommunal, quand bien même les réalités locales ne le justifient pas. C'est le cas de la catégorie des compétences dites « optionnelles », ou encore de la dotation globale de fonctionnement (DGF) « bonifiée » des communautés de communes.

La mission plaide également pour un exercice territorialisé des compétences intercommunales. Nous ne cessons de défendre ce mode d'organisation car il est plébiscité dans les territoires. Depuis la dernière révision de la carte intercommunale, de nombreux EPCI à fiscalité propre s'étendent sur un territoire multipolaire, comportant plusieurs bassins de vie, plusieurs aires urbaines, voire plusieurs zones d'emploi. Or, ces mêmes EPCI sont aujourd'hui encombrés de compétences de proximité qu'ils n'ont pas les moyens d'exercer convenablement, alors qu'ils auraient tout intérêt à se concentrer sur leurs attributions stratégiques. Pour y remédier, il faudrait que le conseil communautaire puisse déléguer une partie de ses compétences à des pôles territoriaux constitués de plusieurs communes, voire à une seule commune si elle est dotée de moyens suffisants. Cette proposition fait débat, mais beaucoup d'élus sur le terrain souhaitent renforcer et sécuriser cette possibilité.

Le périmètre des structures administratives doit également être adapté aux compétences qu'elles exercent. D'où la nécessité de reconsidérer le rôle des syndicats de communes et des syndicats mixtes dans l'organisation du bloc communal : toutes les compétences n'ont pas vocation à être mises en œuvre à l'échelle des EPCI à fiscalité propre. La loi NOTRe avait d'ailleurs prévu le toilettage des syndicats, mais très rares sont les préfets qui s'y sont attelés. Il subsiste cependant des incohérences majeures, sur l'eau par exemple : les agences de l'eau ont demandé aux collectivités de se structurer autour de bassins versants, sur des territoires plus importants, et les ont invitées à transférer leurs compétences pour débloquer des aides. Nous pensons qu'il est important de maintenir les différents syndicats, pour exercer efficacement les compétences et pour offrir aux citoyens un service optimisé et peu coûteux. Il est intéressant à ce sujet d'observer l'augmentation du prix de l'eau dans les communautés d'agglomération à qui a été transférée cette compétence.

---

Enfin, une simplification du paysage intercommunal s'impose. En premier lieu, la dotation d'intercommunalité doit être réformée et unifiée. Aujourd'hui, son montant par habitant diffère selon la catégorie d'EPCI à fiscalité propre : non seulement cette inégalité n'a pour nous aucune justification, mais elle incite les élus à transférer toujours plus de compétences à l'EPCI afin que celui-ci change de catégorie et bénéficie d'un surplus de dotation. Cette course à l'intégration est absurde et néfaste. En second lieu, la répartition des EPCI à fiscalité propre en quatre catégories est devenue confuse et doit être simplifiée. Prenons de nouveau l'exemple de la compétence « eau et assainissement ». Nous avons souvent souligné le problème du transfert de cette compétence aux communautés d'agglomération. La communauté d'agglomération a été définie avec un tel nombre de dérogations qu'elle peut être rurale. C'est le cas par exemple de la communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel-Normandie, qui regroupe 97 communes et 90 000 habitants, avec pour ville-centre Avranches, qui compte 7 800 habitants. Sa structure est forcément très différente d'une communauté d'agglomération urbaine, et la compétence « eau et assainissement » ne peut être exercée de la même manière. Il y a également une véritable difficulté autour de la mise en œuvre de la compétence « transport ». Le recours systématique au transport à la demande est très coûteux, pour un service rendu faible.

Cette distinction entre deux grands types d'intercommunalités, celles portant des problématiques urbaines et celles portant des problématiques rurales ou semi-urbaines, doit avoir des incidences sur la répartition des compétences entre communes et intercommunalités. Nous souhaitons attirer l'attention du Gouvernement sur ce point.

En conclusion, le rapport esquisse trois modèles pour l'avenir du bloc communal. Le premier modèle correspond à ce que j'appelle la « coopérative locale ». Sans bouleverser l'architecture actuelle, ce premier modèle lui apporte les correctifs indispensables. Les communes, dont les compétences et les moyens seraient consolidés, continueraient en raison de leur petite taille à devoir s'associer pour exercer ensemble des compétences structurantes et pour mutualiser certaines dépenses. Mais les élus municipaux seraient associés plus étroitement au fonctionnement de l'intercommunalité. Le fonctionnement des EPCI à fiscalité propre serait déconcentré grâce à la mise en place de pôles territoriaux ayant une réelle consistance ; des compétences pourraient également être restituées aux communes, quitte à ce qu'elles se regroupent en syndicats pour les exercer à une échelle plus raisonnable.

Le deuxième modèle est celui d'une complémentarité renforcée entre communes et intercommunalité. Dans ce modèle, les communes sont suffisamment robustes pour exercer elles-mêmes l'ensemble des compétences de proximité et notamment pour se charger de l'ensemble des services publics du quotidien. Dans ces conditions, l'intercommunalité est à

même de se concentrer sur ses compétences stratégiques en matière d'aménagement de l'espace, de développement économique et de transports notamment. Le principe de subsidiarité joue à plein. Ce deuxième modèle est inspiré de l'exemple des Mauges, dans le Maine-et-Loire, où des communes nouvelles ont été constituées à l'échelle d'anciennes communautés de communes, et regroupées au sein d'une communauté d'agglomération aux compétences recentrées.

Le troisième modèle est celui de la « commune-communauté », c'est-à-dire d'une commune nouvelle constituée à l'échelle d'un EPCI à fiscalité propre, capable d'exercer à la fois les compétences communales et intercommunales. C'est celui qui est mis en avant par la proposition de loi de notre collègue Françoise Gatel.

Dans notre esprit, ces trois modèles ne sont pas exclusifs l'un de l'autre, mais complémentaires. Car les territoires de France sont divers, et aucune organisation administrative uniforme ne peut être pleinement adaptée à chacun d'entre eux. Les communes nouvelles, en particulier, ne se développeront pas au même rythme sur l'ensemble du territoire national, et il faut se garder d'en imposer la généralisation. Il est des territoires qui auront le plus grand mal à mettre en place ce dispositif, notamment pour des raisons géographiques, historique ou culturelles. Certaines régions, comme l'Île-de-France et le littoral méditerranéen, se caractérisent à la fois par un nombre de communes relativement faible et par une forte densité de population. La fusion de communes y aurait moins de sens qu'ailleurs, et la revitalisation de l'échelon communal doit emprunter d'autres voies.

Le législateur doit donc avoir l'intelligence de prendre en compte ces différences et, tout en fixant des principes et des objectifs, de laisser les élus locaux adapter l'organisation administrative de leur territoire à ses spécificités. Les réformes de la dernière décennie ont introduit trop de rigidité dans le droit des collectivités territoriales. Il est temps de renouer avec la souplesse, le pragmatisme et l'adaptation aux besoins du terrain.

**M. Philippe Bas, président.** – Je remercie notre rapporteur pour ce travail très complet, qui sera suivi d'autres rapports consacrés à différents aspects de la réforme territoriale.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Je souhaite formuler quelques remarques après la présentation de notre rapporteur.

En premier lieu, je tiens à rappeler l'intérêt du travail accompli par le Conseil national d'évaluation des normes, qui a été créé à la suite de l'adoption en 2013 d'une proposition de loi que Mme Jacqueline Gourault et moi-même avons déposée, et dont le rôle est d'évaluer, en amont, l'impact que l'adoption d'une loi ou d'un décret pourrait avoir sur les collectivités territoriales. Je sais que le président de ce conseil, notre ancien collègue Alain Lambert, déplore d'être souvent saisi des projets de loi ou de décret dans des délais trop courts pour lui permettre de conduire une véritable

---

évaluation. Il serait par ailleurs utile que les avis de ce conseil accompagnent systématiquement l'étude d'impact publiée en annexe de chaque projet de loi, afin d'éclairer la réflexion du législateur. Il me semble qu'une telle disposition avait d'ailleurs été approuvée par le Sénat, sans que cette mesure fût retenue *in fine* par l'Assemblée nationale, comme c'est trop souvent le cas... Je suis plus réservé en revanche sur la proposition relative à l'obligation de réaliser une étude d'impact avant tout amendement gouvernemental car elle me paraît excessivement contraignante.

Concernant ensuite la proposition tendant à ce que les maires délégués prennent rang immédiatement après le maire dans l'ordre du tableau du conseil municipal, j'attire votre attention sur le fait qu'elle pourrait avoir pour effet, dans les communes où le nombre de maires délégués est élevé, de repousser très loin dans l'ordre protocolaire le premier adjoint.

Je m'interroge également sur la proposition qui vise à dispenser une commune nouvelle de l'obligation de se rattacher à un EPCI à fiscalité propre, dans la mesure où cela reviendrait à introduire une nouvelle exception aux règles qui régissent normalement la constitution de ces EPCI.

S'agissant de la fin des transferts de compétences « en bloc », je suis d'avis de s'en remettre, sur ce point, à la liberté des communes qui devraient pouvoir continuer à le faire si elles le souhaitent, en recherchant la solution la plus conforme à l'intérêt communautaire.

Enfin, je tiens à exprimer mon opposition aux pôles territoriaux, qui me semblent être de nouvelles « usines à gaz » : ils constitueraient un échelon intermédiaire entre la commune et l'intercommunalité, ce qui représente un facteur supplémentaire de complexité et de superposition des échelons administratifs.

**M. François Bonhomme.** – Je partage le diagnostic présenté par le rapporteur. Le droit des collectivités territoriales est devenu trop complexe et est à l'origine, dans bien des cas, de blocages et d'une inertie qui empêchent d'avancer sur certains projets. L'affaiblissement de l'échelon communal a causé une démotivation et un découragement des élus locaux. Alors que l'on nous promettait, avec la loi NOTRe, des économies d'échelle et une clarification des compétences, c'est l'inverse qui s'est produit ! Il convient aujourd'hui de remettre à l'honneur le principe de subsidiarité et l'*affectio societatis*, qui doivent présider aux rapprochements entre collectivités, ainsi que la notion de bassin de vie pour fixer le périmètre des regroupements. Comme certains d'entre vous, je suppose, j'ai entendu l'ancienne ministre Ségolène Royal s'exprimer ce week-end pour dire tout le mal qu'elle pensait de la réforme territoriale décidée par le gouvernement auquel elle a appartenu. Cela fait écho aux propos de l'ancienne ministre Marylise Lebranchu, qui reconnaissait que la réforme territoriale avait été mal menée.

Dans son programme, le précédent président de la République avait indiqué qu'il ferait voter une loi pour une nouvelle étape de la décentralisation, en y associant les élus locaux. Cette loi aurait eu pour objectif de renforcer la démocratie et les libertés locales, de clarifier les compétences et de mettre en place un pacte de confiance entre l'État et les collectivités garantissant le montant de leurs dotations. À ce simple rappel, on mesure l'ampleur des reculs auxquels on a assisté et qui se poursuivent, puisque la mise en œuvre de la loi NOTRe n'est pas achevée.

J'approuve enfin la proposition du rapporteur reconnaissant la place des syndicats dans la coopération intercommunale, dans la mesure où elle répond à ma préoccupation de privilégier les accords locaux, fondés sur la souplesse et le volontariat.

**Mme Françoise Gatel.** – Le travail réalisé par notre mission d'information est important car on néglige trop souvent l'évaluation de la loi dans notre pays. C'est un véritable « tsunami territorial » qui a été mis en œuvre ces dernières années, avec la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), la loi NOTRe, puis le nouveau découpage des régions. Des réformes brouillonnes et sans cohérence ont été additionnées.

Les élus locaux ne souhaitent pas un nouveau « big bang » territorial. Pour autant, l'application de toutes ces réformes n'en demeure pas moins complexe, ce qui explique le découragement de nombreux élus. Le maintien du *statu quo* ne me paraît pas souhaitable car l'organisation territoriale doit rester vivante et mérite d'être assouplie. J'approuve le rapporteur lorsqu'il souligne la nécessaire articulation entre la ville, la campagne et le péri-urbain, essentielle pour traiter notamment des questions de mobilité. Je rappelle que la constitution d'une commune nouvelle, qui est décidée par les communes qui le souhaitent, peut fournir une bonne solution pour concilier proximité et efficacité. Sur ce point, il me paraît logique, comme le propose le rapporteur, de ne pas obliger une commune nouvelle qui se constitue à l'échelle d'un EPCI à fiscalité propre à adhérer, ensuite, à un autre EPCI à fiscalité propre pour continuer à assumer les compétences dévolues à ces établissements.

**M. Alain Marc.** – La constitution d'une commune nouvelle obéit souvent à des considérations budgétaires, dans un contexte de baisse des dotations, d'où la nécessité d'évaluer les conséquences financières de la fusion. Mais je pense que cette évaluation mériterait d'être réalisée aussi pour les communautés de communes, ce qui nous réserverait peut-être quelques surprises... Pour en revenir aux communes nouvelles, elles fonctionnent plutôt bien dans mon département quand elles sont restées d'une taille raisonnable et que leur création ne répondait pas uniquement à des motivations budgétaires.

---

Je me demande toutefois quelle est la place du citoyen dans cette réforme. Lui demande-t-on s'il souhaite la constitution d'une commune nouvelle ? Il n'est généralement pas associé à la prise de décision. Il me semble important que les candidats aux municipales en 2020 indiquent clairement à leurs concitoyens leurs intentions en la matière.

**M. Alain Richard.** – Comme c'est l'usage, je constate le grand intérêt du rapport, sa masse d'informations et ses réflexions nombreuses et diversifiées.

Je voudrais aussi souligner mon accord avec quelques-unes des propositions qui y figurent : l'extension du rôle du Conseil national d'évaluation des normes, le rétablissement d'un plus grand choix sur l'intérêt communautaire dans les intercommunalités, l'effort pour faire participer les conseillers non communautaires à la vie des communautés ou encore le droit de superposer une commune nouvelle à un EPCI existant. J'apprécie aussi l'idée de mieux homogénéiser la dotation d'intercommunalité.

En revanche, je suis en désaccord avec beaucoup d'autres propositions, ce qui m'amènera à ne pas me ranger parmi les partisans du rapport. Il ne faut pas constitutionnaliser davantage les règles relatives à l'administration locale. Quant à l'idée de renforcer la définition de l'autonomie financière des collectivités territoriales, elle ne débouche sur rien, car nous n'avons pas les moyens de la mettre en œuvre pour toutes les catégories de collectivités. Je mets sérieusement en garde contre la tentation de séparer, au niveau constitutionnel, le statut des communes de celui des autres collectivités territoriales.

Je pense qu'il y a une contradiction entre la volonté d'évaluer l'expérience des communes nouvelles et toute une série de propositions qui tendent à faciliter leur création. En outre, si l'on veut que ce soit vraiment un choix libre, il ne faut pas qu'il y ait de prime financière.

Je pense qu'il n'est pas judicieux d'évoquer dans la loi la possibilité de subdiviser les intercommunalités en créant par exemple des « pôles territoriaux », car le principe même de libre administration permet de le faire sans aucun texte.

Enfin, on ne peut pas décrier la complexité et réclamer plus de différenciation. Il y a beaucoup de gadget sous ce terme... Différencier davantage les modes d'administration à l'intérieur même des catégories de collectivités territoriales, ce serait fabriquer beaucoup de complexité.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Je connais trop bien la philosophie de la mission, son souci constant de la réalité pour ne pas mesurer les efforts qui sont faits dans le rapport pour trouver des solutions qui permettraient de faire fonctionner un dispositif qui ne fonctionne pas.

Tant qu'on ne reviendra pas aux fondamentaux, on ne parviendra pas à le faire fonctionner. Au départ on avait effectivement un projet parfaitement clair, parfaitement innovant qui s'est fracassé sur la réalité. Au lieu d'atteindre les résultats attendus, la réforme territoriale a abouti à un système qui décourage tout le monde alors que, précisément, la force des collectivités c'est l'engagement volontaire des élus.

Je suis en désaccord avec la deuxième partie du rapport, sur les communes nouvelles. Dans certains cas, la création d'une commune nouvelle s'est imposée comme une évidence. Dans beaucoup d'autres, la commune nouvelle est un canot de sauvetage pour des communes financièrement asphyxiées. Et il faudrait poursuivre dans la même direction ? Non. Arrêtons d'ajouter les dérogations aux dérogations, une commune nouvelle doit être soumise au même régime que toute autre commune - sauf à laisser partir ceux qui constatent qu'elle ne fonctionne pas.

S'agissant du renforcement du Conseil national d'évaluation des normes, c'est plutôt lui qu'on devrait évaluer ainsi que son activité. C'est un fait de société, on demande de la sécurité alors on réglemente...

Concernant les intercommunalités, ma position est simple, il faut revenir à son esprit initial. Jusqu'à la loi Chevènement comprise, c'était une intercommunalité de projet, fondée sur l'idée d'une coopération entre communes, d'une mutualisation de ce qu'on ne pouvait faire seul. Désormais, c'est l'inverse. Alors que les grandes intercommunalités devraient se focaliser sur les compétences les plus difficiles à mettre en œuvre comme le transport, on aboutit à une situation à plusieurs vitesses, avec d'un côté le tramway en zone urbaine et de l'autre un simple transport à la demande pour les zones plus éloignées. Tant qu'on ne reviendra pas sur des dispositions qui à l'usage se sont révélées calamiteuses, on ne fera que complexifier sans rien régler.

**M. Didier Marie.** - En qualité de membre de la mission d'information, je veux remercier le rapporteur Mathieu Darnaud pour sa recherche d'exhaustivité et sa volonté de rendre compte de la réalité sur le terrain. Je constate comme beaucoup d'entre nous la déprime des élus, notamment dans les communes avec la raréfaction des recettes, la perte d'autonomie financière, la perte de repères dans les nouvelles intercommunalités. Cela n'a peut-être pas encore été évoqué, mais les maires sont confrontés à une technicité croissante de leurs fonctions et souffrent d'un manque de reconnaissance de la part de l'État, des autres collectivités ainsi que de la population. Quant aux trente propositions du rapporteur, de nature différente, nous en débattons plus au fond lorsqu'elles feront l'objet de textes à venir.



---

Je suis moins fataliste et moins pessimiste que certains. Nous sommes encore dans une période de mise en place de ce « big bang territorial ». Il faut laisser les réformes s'installer, les évaluer et au besoin les corriger. Dans bon nombre de territoires, les choses ne se passent pas si mal. Certaines propositions du rapporteur font consensus : le rôle de la commune au cœur de la démocratie, le futur statut de l' élu, l'autonomie financière et la juste compensation des transferts de compétences. Sur la fiscalité, le débat mérite d'être approfondi. Ne figure plus dans les propositions la réforme de la dotation globale de fonctionnement. Je pense que c'est sage car cela relève plutôt de la compétence de la commission des finances, mais aussi parce que c'est un mécanisme délicat. Il faudra rapidement engager la réforme de la fiscalité locale en incluant les logiques de péréquation qui ne fonctionnent pas suffisamment.

Il ne faut pas donner de statut dérogatoire aux communes nouvelles qui, une fois créées, sont des communes comme les autres. Certaines communes nouvelles se sont constituées de façon défensive, pour obtenir des moyens financiers.

L'autre sujet à aborder, c'est la légitimité des représentants d'intercommunalités à l'égard des communes et notamment le rôle des exécutifs qui donnent le sentiment à certains maires de se substituer à leur responsabilité.

**M. Philippe Bonnecarrère.** – Je remercie le rapporteur qui formule beaucoup de propositions de qualité. Cependant j'émettrai quelques réserves. Je constate une remise en cause permanente de la loi NOTRe. Je me demande comment le Sénat a voté cette loi vu les efforts déployés collectivement pour la détricoter. Il y aura un problème de cohérence à terme.

Par ailleurs, je ne m'explique pas pourquoi après vingt-cinq ans de progrès de l'intercommunalité, on assiste à un total renversement de tendance. Le paradoxe, c'est que nous continuons à constituer de nouveaux échelons administratifs, comme le PETR, pôle d'équilibre territorial rural, ou l'EPTB, établissement public territorial de bassin, qui, avec le transfert de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, « GEMAPI », s'assimilera à une collectivité de plein exercice, avec son ingénierie, sa maîtrise d'ouvrage, sa fiscalité. Nous sommes en pleine schizophrénie, nous dénonçons l'empilement des niveaux de compétences et nous en créons d'autres. Nous assistons par ailleurs à une remontée en puissance des syndicats. Or il faut choisir un modèle, la mutualisation au niveau de l'intercommunalité à fiscalité propre ou du syndicat. C'est la même chose pour les pôles de proximité. Je ne vois pas le fil conducteur.

J'ai une réserve s'agissant de la proposition d'intercommunalités qui seraient adaptées soit au monde rural soit au monde urbain. Attention à ne pas provoquer de compétition entre les territoires. Il faut dans un bassin de vie qu'il y ait convergence entre le monde rural et le monde urbain.

En résumé, nous sommes face à des sujets très complexes et il faut se garder de toute position définitive. Il faut aussi relativiser les questions juridiques en les confrontant à la réalité pratique. Les problèmes de gouvernance sont souvent liés à des questions de personnes plutôt qu'à la loi...

Enfin je partage l'idée d'aller vers la différenciation territoriale tout en apportant des bémols. Il ne faut pas que cela conduise à un émiettement. Le bon niveau de collectivité est celui qui permet de mener efficacement des projets. L'ingénierie est un besoin central, l'État n'étant plus présent dans ce domaine, et on ne peut pas avoir d'ingénierie à tous les niveaux. Je ne pense pas que l'agence nationale de la cohésion des territoires dont on annonce la création soit la solution.

**Mme Agnès Canayer.** – Je partage entièrement les conclusions de ce rapport qui souligne notamment trois réalités.

D'abord, la forte diversité des territoires ne doit pas masquer la similitude des attentes. Je suis élue d'une agglomération urbanisée, celle du Havre, mais un constat identique pourrait être tiré pour des territoires plus ruraux : la multiplication des transferts de compétences vers les intercommunalités crée partout des situations insatisfaisantes. Sur mon territoire, on a par exemple transféré la politique de la ville des communes vers l'intercommunalité alors qu'elle concerne principalement la ville centre. Cela crée plus de tensions que de rapprochements entre les communes urbaines et les communes rurales.

Ensuite, la différenciation territoriale ne signifie pas davantage de complexité, c'est au contraire une source de cohérence. Cela permet une meilleure proximité entre l'échelon de décision et le citoyen. Ce lien direct entre le citoyen et la collectivité qui gère une compétence est un enjeu essentiel. Chacun doit savoir qui gère quoi. Cette cohérence aux yeux du citoyen est un impératif.

Enfin, on parle beaucoup du « blues » des élus locaux. Mais j'ai été marquée récemment par la réaction d'un maire qui, au contraire, se plaignait que les médias lui renvoient toujours l'image d'un élu local dépité, découragé... Nous avons besoin de redonner une vision positive de la fonction d'élus et de rendre aux maires une certaine confiance en eux-mêmes. Ce rapport intervient donc au bon moment, en donnant des maires cette image positive qui correspond à la réalité et en rappelant le rôle essentiel du bloc communal.

---

**M. Philippe Bas, président.** – En effet, il ne faudrait pas laisser penser que tout va mal, car après tout l'action des maires au quotidien améliore la vie de nos concitoyens, même s'il est vrai que leurs responsabilités sont de plus en plus difficiles à assumer.

**M. François Grosdidier.** – Je me reconnais pleinement dans la présentation du rapport qui nous a été faite et dans chacune des propositions du rapporteur. Même si en définitive le Sénat a voté la loi NOTRe, nous avons d'abord voté pour notre loi NOTRe et non pas pour la leur. La première version adoptée par le Sénat prenait le contrepied du projet gouvernemental.

**M. Pierre-Yves Collombat.** – Mais non...

**M. Alain Richard.** – Ce n'est pas une analyse partagée par tous !

**M. François Grosdidier.** – On fait toujours face au même dilemme, soit on reste sur ses positions, soit on accepte des compromis pour atténuer les effets négatifs de la loi. Lors de l'examen de la loi NOTRe, si le Sénat n'avait pas accepté un compromis en commission mixte paritaire (CMP), la minorité de blocage du transfert du plan local d'urbanisme (PLU) aurait disparu, et les conseillers communautaires auraient été élus séparément des conseillers municipaux. Mais il ne faut pas être naïf, la réalité nous donne malheureusement raison : nos craintes de l'époque se concrétisent et des difficultés importantes apparaissent sur les territoires.

Il faut faire prévaloir le principe de subsidiarité. Les fusions de régions et les transferts de compétences à leur profit n'ont certainement pas généré les économies escomptées. On nous parlait de 15 milliards d'économies....

**M. Pierre-Yves Collombat.** – 20 milliards !

**M. François Grosdidier.** – ... nous en sommes loin. On s'aperçoit bien au contraire que transférer une compétence à l'échelon supérieur coûte souvent plus cher. Si l'on avait eu le principe de subsidiarité en tête, on n'aurait certainement pas éloigné de nos concitoyens l'exercice de compétences qui nécessitent de la proximité.

Le deuxième principe qu'on devrait davantage avoir à l'esprit, c'est celui de la diversité. Il est absurde de vouloir imposer des solutions identiques à tout le territoire. Uniformiser les règles ne simplifie rien, bien au contraire, c'est facteur de désordre. Les trente propositions du rapport vont dans le bon sens, en proposant des solutions différentes et adaptées à des situations différentes. Ce rapport élargit le champ des possibilités, en n'imposant rien aux collectivités que leur situation actuelle satisfait.

Enfin, deux derniers points retiennent mon attention dans ce qui a été évoqué par le rapporteur. Il faut effectivement consacrer, comme cela nous est proposé, la clause de compétence générale des communes. L'État dispose aussi de cette compétence générale, mais il est trop éloigné des citoyens pour remplir certaines missions.

Il faut ensuite éviter que des incitations budgétaires poussent des intercommunalités à exercer artificiellement des compétences sans un vrai projet de territoire. On a vu des excès lorsque les dotations allouées ne correspondent pas à la physionomie des compétences. Sur l'urbanisme par exemple, ce qui coûte cher, c'est l'instruction des permis de construire, pour laquelle les communes ne perçoivent pas un euro de dotation. Si elles ne renoncent pas à cette compétence qui est un élément de souveraineté, elles sont sanctionnées. L'incitation artificielle au transfert de la compétence provoque ensuite des dysfonctionnements.

**Mme Nathalie Delattre.** – Je tiens également à saluer le travail de la mission qui s'est penchée sur ce qui fait l'essence même de notre mandat de sénateur. Les propositions formulées par le rapporteur sont très à propos. Je rejoins sa position sur le fléchage des conseillers communautaires, puisqu'il va dans le sens d'une proposition de loi que mon groupe avait déposée. Concernant les communes nouvelles, elles suscitent en Gironde un regain d'intérêt, alors qu'il n'y a eu jusqu'ici que peu de fusions, et alors même que le processus va être provisoirement suspendu du 1<sup>er</sup> janvier 2019 aux élections municipales de 2020.

Sur les pôles territoriaux, je partage les propos d'Alain Richard. Sur le terrain, on entend : « Stop au mille-feuille ! ».

Enfin, je considère que, dans le cadre de l'examen du projet de loi constitutionnelle, le Sénat devrait se voir reconnaître le pouvoir de statuer définitivement sur les textes de loi relatifs aux collectivités territoriales.

**M. Alain Richard.** – Cela s'appelle le Bundesrat !

**M. Philippe Bas, président.** – Nous avons déjà le premier mot d'une certaine manière, puisque notre Constitution prévoit que nous sommes, de droit, la première assemblée saisie des projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales. À vous suivre, nous aurions aussi le dernier mot. Nous pourrions aussi légiférer tout seuls...

**M. Yves Détraigne.** – J'approuve pleinement ce que viennent de dire nos collègues. Nous devons admettre la diversité de nos territoires. Nous avons à notre disposition un choix de formules, certes toujours perfectibles, nous permettant de nous adapter à cette diversité.

Pour ma part, j'ai été maire pendant vingt-huit ans d'une commune qui est membre d'une communauté urbaine composée de 149 communes. Ce schéma fonctionne car il est organisé autour d'une ville centre où les habitants des 148 autres communes se rendent quotidiennement, l'ensemble

formant un bassin de vie. On n'aurait pas pu avoir la même organisation dans le Sud de la Marne.

En revanche, il est certain que nos ancêtres révolutionnaires ne s'y retrouveraient pas... On est loin du projet de quadrillage du territoire en départements rectangulaires !

**M. Jacques Bigot.** – Je remercie la mission pour ce travail de grande qualité. Chaque proposition formulée mériterait un débat particulier tant les sujets abordés sont denses et complexes.

Concernant l'organisation de l'intercommunalité et le principe de subsidiarité auquel je crois, il me semble que certaines choses peuvent être organisées sans que nous ayons besoin de modifier la loi pour cela.

Prenons par exemple la proposition n° 24 : « Étendre à tous les conseillers municipaux des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre certains droits d'information reconnus aux conseillers communautaires sur les affaires de la communauté ». Depuis que je suis maire, à chaque conseil municipal, je fais inscrire à l'ordre du jour la lecture du relevé des décisions du conseil communautaire. Tous les maires ne le font pas mais c'est parfaitement possible. Ce n'est pas interdit par la loi, même si ce n'est pas imposé.

En ce qui concerne l'intercommunalité et les délégations de compétences, elles sont déjà possibles actuellement. Rien n'interdit à un conseil de communauté de constituer des groupes de travail par commune pour délibérer ensuite sur leurs conclusions. Limitons donc l'intervention du législateur à ce qui est indispensable.

Enfin, la commission des lois devrait prendre connaissance de la déclaration commune signée à Matignon par la région Grand Est, les deux départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin et le Gouvernement, sur la collectivité européenne d'Alsace. Il s'agit dans les faits de la fusion de deux départements en un seul, qui, outre les compétences dévolues aux départements, pourra se voir confier de nouvelles compétences, transférées non par la région mais par l'État comme par exemple en matière de bilinguisme ou de coordination transfrontalière. Ce n'est pas révolutionnaire mais c'est une évolution intéressante qui pourrait concerner d'autres territoires. Tôt ou tard, Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, nous présentera un texte sur ce sujet. Il faudra bien alors nous prononcer.

**Mme Josiane Costes.** – Je souhaite tout d'abord remercier le rapporteur et les membres de la mission pour l'intérêt de ce rapport. À la suite du « big bang » territorial, certains territoires vivent dans un carcan qui leur a été imposé, en particulier les territoires à très faible densité comme le mien. Des intercommunalités ont été élargies de manière autoritaire pour atteindre la taille visée. Certaines communes membres ne se retrouvent pas dans ces structures et voudraient en sortir. C'est alors, pour elles, un

véritable parcours du combattant. La loi devrait être assouplie sur ce point et imposer aux préfets de faciliter la sortie de ces communes qui souhaitent rejoindre d'autres intercommunalités dont les projets leur correspondent davantage.

Quant aux communes nouvelles, lorsque leur constitution repose exclusivement sur une logique budgétaire, elles sont un échec car les citoyens n'ont pas été consultés et n'ont pas adhéré au projet. Les candidats aux élections municipales devraient faire figurer leur intention de créer une commune nouvelle dans leur programme.

**Mme Brigitte Lherbier.** – J'ai participé à plusieurs réunions d'élus sur la question des communes nouvelles. À la première réunion, tout le monde est très intéressé, notamment d'un point de vue financier, par la mutualisation des dépenses, du sport, de la sécurité... À la deuxième réunion, l'enthousiasme est moins grand car il faut clarifier les compétences de chacun. Dans nos territoires du Nord, les petites communes craignent alors d'être noyées dans les problématiques des grandes communes. Un coup de frein est alors donné. À la troisième réunion, les élus ne viennent parfois même plus, de peur que la presse apprenne qu'ils ont envisagé de fusionner avec la ville voisine et de la sanction qui en découlerait lors des élections municipales suivantes...

Il faut que la loi clarifie la procédure dès son commencement pour éviter que ces hésitations murissent au fur et à mesure du processus, que les projets échouent ou que les communes souhaitent ensuite revenir sur la fusion.

**Mme Marie Mercier.** – Je souhaite féliciter le rapporteur pour ses travaux qui montrent bien que la commune est l'échelon de proximité, celui que les administrés connaissent le mieux. Ma question concerne la confiance dans les élus. Le rapport mentionne un sondage qui témoigne de la confiance accordée par les Français à leur maire, mais il n'y est pas question des présidents d'intercommunalité. Est-ce parce qu'ils ne sont pas bien identifiés ou est-ce un oubli ?

**M. Mathieu Darnaud, rapporteur.** – Je vais essayer d'être synthétique. Vos interventions diverses démontrent la complexité du sujet. Nos approches sont parfois différentes, parce qu'elles sont nourries d'expériences diverses dans nos collectivités.

Prenons l'exemple de l'intercommunalité. La loi NOTRe a fixé le seuil de population minimale des EPCI à fiscalité propre à 15 000 habitants, mais certains préfets se sont affranchis du cadre posé par la loi pour créer des communautés immenses, contre le gré des élus. Dans le Comminges, dans la Somme, ils ont unanimement témoigné de l'absence d'écoute de l'État. Nous avons constaté de nombreux dysfonctionnements et je crains que certains schémas de coopération intercommunale se traduisent par des échecs. Il faudra y revenir, sans remettre en cause l'esprit intercommunal.

---

Nous devons sortir de l'opposition binaire entre les tenants et les opposants au principe de l'intercommunalité : si certains schémas ont très bien fonctionné, d'autres risquent à terme de poser de gros problèmes.

À Reims, il y a eu un effort important de réflexion en amont concernant la gouvernance de l'intercommunalité. À d'autres endroits, certains élus ne partagent rien : ils font partie de la même intercommunalité mais vivent dans des bassins d'emplois et des bassins de vie différents. Or la finalité c'est d'offrir un espace de projets, de mutualisation de moyens, pour améliorer la qualité de vie de nos concitoyens.

Ce que nous proposons n'est pas une contrainte supplémentaire. Ce sont des possibilités offertes pour remédier aux dysfonctionnements sur les intercommunalités XXL. Il faut que l'État soit cohérent : en matière de gestion des cours d'eau, par exemple, on ne peut pas demander la constitution de syndicats mixtes supra-communautaires tout en exigeant que la compétence soit portée par l'intercommunalité.

À Philippe Bonnacarrère, je veux dire qu'il n'est pas question d'ériger un mur entre territoires ruraux et territoires urbains, mais de revoir la définition de catégories devenues trop hétérogènes. Prenons l'exemple des communautés urbaines ou des communautés d'agglomération : le législateur n'a cessé d'abaisser le seuil de population requis pour leur création ou de multiplier les dérogations, avec pour conséquence que beaucoup d'entre elles n'arrivent pas à exercer leurs compétences correctement.

Merci à Françoise Gatel de son intervention. Nous avons effectivement voulu mettre en lumière les différences entre nos territoires et la nécessité d'assouplir en conséquence notre législation.

Pour répondre à Alain Richard, je répète que je ne veux nullement imposer un exercice territorialisé des compétences intercommunales. Mais il est faux de dire qu'une intercommunalité peut aujourd'hui déléguer ses compétences à une commune si elle le souhaite.

Je partage la philosophie de Pierre-Yves Collombat : il y a des territoires où l'on ne voit pas l'intérêt d'une commune nouvelle. Nous aurons prochainement un débat sur ce sujet.

Josiane Costes a raison : quand on constate de manière objective des dysfonctionnements, il faut adapter les périmètres intercommunaux. Ce n'est pas du détricotage, mais de l'intelligence collective.

J'ai rappelé la question de l'étude d'impact car beaucoup d'élus sont tombés des nues en constatant la perte de nombre d'avantages après la fusion d'intercommunalités. Ce sont des sujets qui auraient dû être anticipés : il n'est pas acceptable que ces problèmes se révèlent *a posteriori*. Excusez ma trivialité mais c'est mettre la charrue avant les bœufs.

Évitons trop de rigidité. Il faut se rendre compte que le système ne fonctionne pas à certains endroits et s'autoriser à le corriger à la marge sans pour autant remettre en cause l'idée même d'intercommunalité. Cela se vérifie d'ailleurs à travers le transfert des compétences relatives à l'eau et à l'assainissement aux communautés de communes. Lorsque le transfert s'impose de lui-même, les communes ne font pas usage de la faculté qui vient de leur être reconnue de s'y opposer. L'intelligence des territoires ne doit pas être ignorée. Le législateur doit en tenir compte pour que les réformes territoriales se mettent en œuvre dans de meilleures conditions, même si nous n'en partageons pas tous les objectifs.

J'ai la même philosophie que François Grosdidier. Si les incitations financières ont pu être à l'origine de la création de communes nouvelles, ce n'est plus le cas, car les élus savent que ces avantages sont éphémères. Ce qui motive les élus, ce sont plutôt des logiques de projet. On est très loin de la « carotte » de la dotation globale de fonctionnement de 1992. Car derrière cette carotte se cache un bâton lorsque la commune nouvelle ne fonctionne pas...

*La commission autorise la publication du rapport d'information.*



## LISTE DES DÉPLACEMENTS

### ORNE

*Jeudi 22 février 2018*

Rencontre avec **Mme Chantal CASTELNOT**, Préfète de l'Orne, **Mmes Cécile ZAPLANA**, **Adeline BARD** et **Véronique CARON**, Sous-Préfètes, **M. Christophe DE BALORRE**, président du conseil départemental, **M. Emmanuel DARCISSAC**, maire d'Alençon, **M. Ahamada DIBO**, président de la communauté urbaine d'Alençon, **M. Régis DACHICOURT**, Directeur départemental des finances publiques, **Mme Véronique LOUWAGIE** et **MM. Joaquim PUEYO** et **Sébastien NURY**, députés, **M. Sébastien Leroux**, sénateur de l'Orne, maire de Putanges-le-Lac.

*Vendredi 23 février 2018*

Petit-déjeuner de travail à la préfecture de l'Orne avec **Mme Corinne PERCHERON**, directrice de la citoyenneté et de la légalité, **M. Raymond IRIART**, chef du bureau des collectivités locales, **M. Marc BORREDON**, adjoint au directeur départemental des finances publiques et **M. Pierre GABELLE**, DDFIP, pôle gestion publique.

Table ronde avec des élus municipaux (animateur : **M. Alain LENORMAND**, président de l'association des maires de l'Orne). Étaient présents à cette table ronde :

Arrondissement d'Alençon	Arrondissement d'Argentan	Arrondissement de Mortagne-au-Perche
<b>M. Francis AÏVAR</b> , maire de Valframbert	<b>M. Michel LERAT</b> , maire de Boischampré	<b>M. Jean-Claude LEROY</b> , 1 <sup>er</sup> adjoint de la CDC des Hauts du Perche, maire délégué de la commune nouvelle de Tourouvre-au-Perche
<b>M. Jérôme LARCHEVÊQUE</b> , maire du Ménil-Erreux	<b>M. Jacques DALMONT</b> , maire de La Ferté-Macé	<b>Mme Nelly VALÉRIE</b> , directrice commune nouvelle de Tourouvre-au-Perche
<b>Mme Michèle BELLOCHE</b> , maire de Le Ménil-Guyon	<b>M. Michel DUMAINE</b> , maire de Messei	<b>M. Didier FIOCCA</b> , maire de la commune nouvelle de Belforêt-en-Perche
<b>Mme Monique BRACKE</b> , maire de Courtomer	<b>M. Jean-Pierre LATRON</b> , maire de la commune nouvelle d'Ecouché les-Vallées	
<b>M. Jean-Pierre BLOUET</b> , maire délégué de Bagnoles-de-l'Orne Normandie	<b>M. Yves GOASDOUE</b> , maire de Flers	

Arrondissement d'Alençon	Arrondissement d'Argentan	Arrondissement de Mortagne-au-Perche
<p><b>M. Jacques ENAULT</b>, conseiller municipal de Condé-sur-Sarthe</p> <p><b>M. Alain LENORMAND</b>, maire de la Ferrière-Bochard et <b>Mme Cécile PERTHUIS-ROBINEAU</b>, responsable de l'AMO</p> <p><b>Mme Monique FLERCHINGER</b>, maire de Buré</p> <p><b>M. Jean-Yves HOUSSEMAINE</b>, maire de Sées</p>	<p><b>M. Maxime GUILMIN</b>, maire de Montsecret-Clairefougère</p> <p><b>M. Jérôme NURY</b>, maire de Tinchebray-Bocage</p>	<p><b>M. Sébastien GARNIER</b>, 1<sup>er</sup> adjoint commune nouvelle de Rémalard-en-Perche</p> <p><b>M. Marc BUGET</b>, maire délégué de la commune nouvelle de Val-au-Perche</p> <p><b>M. Gérard ROSÉ</b>, maire de la commune nouvelle du Sap-en-Auge</p> <p><b>M. Denis BOBIN</b>, maire de la commune nouvelle de Sablons-sur-Huisne</p>

Table ronde avec les représentants des EPCI et des PETR (animateur : **M. Yves GOASDOUÉ**, maire de Flers). Étaient présents à cette table ronde :

Arrondissement d'Alençon	Arrondissement d'Argentan	Arrondissement de Mortagne-au-Perche
<p><b>M. Christophe de BALORRE</b>, président de la CDC de la Vallée de la Haute Sarthe</p> <p><b>M. Jean-Pierre FONTAINE</b>, président de la CDC des Sources de l'Orne</p> <p><b>M. Henri BONNEL</b>, président de la CDC Andaines-Passais</p> <p><b>Mme Nathalie RIPAUX</b>, conseillère communautaire, CUA, Commune de Mieucxé</p> <p><b>M. Arsène GUILLEMOT</b>, 1<sup>er</sup> adjoint, commune de Saint-Cénéri-le-Gérei</p> <p><b>M. Ahamada DIBO</b>, président de la CU d'Alençon</p>	<p><b>M. Michel LERAT</b>, maire de Bois Champré, vice-président Argentan Intercom</p> <p><b>M. Yves GOASDOUÉ</b>, maire de Flers</p> <p><b>M. Jacques DALMONT</b>, maire de La Ferté Macé, vice-président Flers Agglo</p> <p><b>M. Michel DUMAINE</b>, maire de Messei, vice-président Flers Agglo</p> <p><b>M. Daniel DELAUNAY</b>, vice-président Argentan intercom</p> <p><b>M. Jérôme NURY</b>, maire de Tinchebray-Bocage</p>	<p><b>M. Jean-Claude LEROY</b>, 1<sup>er</sup> adjoint de la CDC des Hauts du Perche, maire délégué de la commune nouvelle de Tourouvre-au-Perche</p> <p><b>Mme Nelly VALÉRIE</b>, directrice commune nouvelle de Tourouvre-au-Perche</p> <p><b>M. Jean SELLIER</b>, président de la CDC des Pays de l'Aigle, maire de Saint-Sulpice-sur-Risle</p> <p><b>M. Serge CAILLY</b>, président de la CDC des collines du Perche Normand, maire de St-martin-du-Vieux-bellême</p> <p><b>Mme Agathe DIMANCHIN</b>, DGS CDC des Collines du Perche Normand</p> <p><b>Mme Nelly NOGUE</b>, vice-présidente de la CDC des Vallées d'Auge et du Merlerault</p>

---

Déjeuner de travail avec **M. Sébastien LEROUX**, sénateur de l'Orne, maire de Putanges-le-Lac, **M. Christophe DE BALORRE**, président du conseil départemental et de l'établissement public Orne-Métropole, **Mme Monique GUIBOUT**, présidente de la CDC du Val d'Orne.

Rencontre avec les élus de la commune nouvelle de Tinchebray-Bocage (**Mme Josette PORQUET**, maire, **M. Christophe LECORDIER**, maire délégué, **Mme Isabelle LORGEUX** et **MM. Pierre LETEINTURIER**, **Daniel DECOSSE**, **Benoît RAULT** et **Jean-Pierre ANGER**, adjoints au maire) et **Mme Cécile ZAPLANA**, sous-préfète d'Argentan, en présence de **M. Jérôme NURY**, député.

## MANCHE

*Jeudi 28 juin 2018*

Déjeuner de travail à Mortain-Bocage avec **M. Hervé DESESSOUER**, maire, et les adjoints au maire (**MM. Daniel HEUZE, Bernard BAGOT, Jean-Paul BOULET, Alain BOUDIN**, et **Mme Brigitte GOBLOT**).

Réunion à Avranches avec les vice-présidents de la Communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel Normandie **MM. Gilbert BADIOU** et **Érick GOUPIL**, ainsi que le directeur général des services, **M. Pierrick LOZÉ**.

Réunion avec **MM. Yves LECOURT**, maire de Saint-Pois, **Frank ESNOUF**, maire de Saint-Laurent de Cuves, **Mme Jocelyne OZENNE**, maire de Saint Michel de Montjoie, **M. Joël LEFRAS**, maire de Mesnil Gilbert, **M. Joël SAVEY**, maire de la Chapelle Cécelin, **Mme Françoise MAUDUIT**, maire adjointe de la chapelle Cécelin, et **M. Philippe BAS**, président de la commission des lois du Sénat et sénateur de la Manche.

Dîner de travail avec **M. Marc LEFÈVRE**, président du conseil départemental, **M. Jean MORIN**, vice-président du conseil départemental de la Manche, **M. Serge DESLANDES**, conseiller départemental et président de Manche Numérique, **M. David NICOLAS**, président de la communauté d'agglomération Mont-Saint-Michel-Normandie, **M. Jean-Marie SEVIN**, président de Granville Terre et Mer, et **M. Philippe BAS**, président de la commission des lois du Sénat et sénateur de la Manche.

Réunion du Conseil de la communauté de communes Villedieu Intercom, présidée par **M. Charly VARIN**, président de Villedieu Intercom

*Vendredi 29 juin 2018*

Entretien avec **M. Jean-Marc SABATHÉ**, préfet de la Manche

---

**AVEYRON**

Lundi 16 juillet 2018

Déjeuner de travail avec des élus des communautés de communes de Larzac-et-Vallées (**MM. Christophe LABORIE**, président et **Cédric BOULOUIS**, directrice générale des services), Millau Grands Causses (**M. Gérard PRETRE**, président et **Mme Stéphanie BERBILLE**, directrice générale des services), de la Muse et Raspes du Tarn (**M. Bernard CASTANIER**, président et **Mme Claudie CELIE**, directrice administrative), et de Lévézou Pareloup (**M. Jean Pierre DRULHE**, président), de la commune nouvelle de Séverac d'Aveyron (**MM. Camille GALIBERT**, maire, **Raymond GUITARD**, adjoint au maire et **Mme Sylvie CASTAN**, directrice général des services) et du syndicat mixte des eaux du Lévézou Ségala et la communauté de communes Pays de Salars (**M. Yves REGOURD**, président), en présence de **M. Arnaud VIALA**, député de la 3<sup>ème</sup> circonscription.

**LOZÈRE**

Lundi 16 juillet 2018

Entretien avec des élus de la commune nouvelle de Peyre-en-Aubrac : **M. Alain ASTRUC**, maire de Peyre en Aubrac, les maires délégués (**MM. Emile CHABERT**, **Michel GUIRAL**, **Denis GRAS**, **Christian MALAVIEILLE**) et la responsable des finances de la commune nouvelle, **Mme Nathalie PAULHE**.

Dîner de travail avec **Mme Christine WILS-MOREL**, Préfète de la Lozère, **M. Thierry OLIVIER**, secrétaire général, **M. François BOURNEAU**, sous-préfet de Florac et **Mme Nadine MONTEIL**, directrice des services du cabinet.

Mardi 17 juillet 2018

Entretien avec les élus de la communauté de communes Gorges-Causse-Cévennes : **M. Henri COUDERC**, président ; **Mme Guylène PANTEL**, vice-présidente en charge du développement économique ; **M. Christian HUGUET**, vice-président en charge des ressources humaines et du cadre de vie ; **M. André BARET**, vice-président en charge de l'Agriculture et de la Forêt ; **M. René JEANJEAN**, vice-président en charge du Développement durable ; **M. Roland SOURNAT**, vice-président en charge des travaux et de l'AEP-Assainissement.

## HAUTE-SAVOIE

Lundi 24 septembre 2018

Déjeuner de travail avec **M. Christian MONTEIL**, président du conseil départemental de Haute-Savoie.

Rencontre avec les élus de la commune nouvelle d'Annecy et de la communauté d'agglomérations du Grand Annecy : **M. Jean-Luc RIGAUT**, maire de la commune nouvelle, Président de l'agglomération du Grand Annecy ; **M. Bernard ACCOYER**, maire délégué de la commune d'Annecy-le-Vieux, vice-Président à l'économie de l'agglomération du Grand Annecy ; **Mme Christiane LAYDEVANT**, maire délégué de la commune de Meythet, vice-Président à l'économie de l'agglomération du Grand Annecy ; **M. Jean-François PICCONE**, maire délégué de la commune de Pringy ; **M. Sébastien LENOIR**, directeur général des services de l'agglomération du Grand Annecy ; **M. Dominique de SAINT-ALBIN**, directeur général des services de la commune nouvelle d'Annecy.

Entretien avec **M. Christian ANSELME**, maire de la commune nouvelle de Fillière

Dîner de travail avec **M. Jean FAVROT**, maire de Talloires-Montmin, **Mme Evelyne DURET**, première adjointe, **M. Raphaël LYARET**, cinquième adjoint, et **M. Jocelyn CORITON**, directeur général des services.

Mardi 25 septembre 2018

Petit-déjeuner de travail avec **M. Pierre LAMBERT**, préfet de Haute-Savoie et **Mme Florence GOUACHE**, secrétaire générale

---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 16 mai 2018

**M. Vincent AUBELLE**, professeur des universités associé à l'université Paris-Est Marne-la-Vallée

**Mme Laurence LEMOUZY**, directrice scientifique de l'Institut de la gouvernance territoriale et la décentralisation, rédactrice en chef de la revue *Pouvoirs locaux*

**M. Romain PASQUIER**, directeur de recherche au CNRS, titulaire de la chaire « Territoires et mutations de l'action publique » à Sciences-Po Rennes

Mercredi 18 juillet 2018

**M. Pascal FORTOUL**, président de l'Association des directeurs généraux des communautés de France, DGS de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais

**M. David LE BRAS**, délégué général de l'Association des directeurs généraux des communautés de France

Jeudi 19 juillet 2018

Association des maires de France

**M. Philippe CHALOPIN**, vice-président du groupe de travail communes nouvelles

**Mme Marie-Cécile GEORGES**, responsable du département Intercommunalités et Territoires

**Mme Charlotte DE FONTAINES**, chargée des relations avec le Parlement

Assemblée des communautés de France

**M. Sébastien MARTIN**, président de la communauté du Grand Chalon

**M. Nicolas PORTIER**, délégué général

**Mme Montaine BLONSARD**, chargée des relations avec le Parlement

*Assemblée des départements de France*

**M. Jérôme BRIEND**, conseiller juridique

**Mme Marylène JOUVIEN**, chargée des relations avec le Parlement



**ANNEXE :**  
**LES EFFETS DE SEUIL ENCOURUS PAR LES COMMUNES**

Le tableau figurant aux pages suivantes retrace les principaux effets de seuil subis par les communes dont la population dépasse un certain nombre d'habitants.

Seules ont été prises en compte les dispositions qui imposent de nouvelles obligations ou retirent certains bénéfices aux communes franchissant les seuils de population indiqués, ainsi qu'à leurs habitants.

Seuil de population	Fonctionnement du conseil municipal et de l'administration communale	Compétences et dépenses obligatoires	Recettes de la commune	Avantages divers pour les administrés
500 habitants	Obligation d'établir un budget annexe pour les régies d'eau et d'assainissement (art. L. 2221-11 du CGCT).	Établissement d'un plan de mise en accessibilité de la voirie et des aménagements des espaces publics (art. 45 de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005).		
1 000 habitants	Représentation proportionnelle dans les commissions municipales (art. L. 2121-22 du CGCT). Perte de la possibilité de pourvoir à certains emplois permanents par l'embauche d'agents contractuels (art. 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).	Création d'un centre communal d'action sociale (art. L. 123-4 du code de l'action sociale et des familles). (En Île-de-France) Obligations en matière de logement locatif social et d'hébergement (art. L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation).		
1 500 habitants		Site cinéraire (art. L. 2223-1 du CGCT).	<i>En métropole</i> : Perte d'éligibilité inconditionnelle à la DETR (art. L. 2334-33 du CGCT).	Perte de la faculté d'accorder certaines exonérations de CFE en zone de revitalisation rurale (commerces, artisans, professions non commerciales) ou en dehors d'une telle zone (médecins et auxiliaires médicaux) (art. 1464 D et 1465 A du CGI).
2 000 habitants	Délégation motivée du conseil municipal sur toute cession immobilière ; débat annuel sur le bilan des acquisitions et cessions (art. L. 2241-1 du CGCT).			Pour les débiteurs de tabacs, perte du bénéfice de la prime de diversification des activités (décret n° 2017-1239 du 4 août 2017).

Seuil de population	Fonctionnement du conseil municipal et de l'administration communale	Compétences et dépenses obligatoires	Recettes de la commune	Avantages divers pour les administrés
3 000 habitants	<p>Perte de la faculté de prendre en charge certaines dépenses des services d'eau et d'assainissement sur le budget général (art. L. 2224-2 du CGCT).</p>			
3 500 habitants	<p>Règlement intérieur du conseil municipal (art. L. 2121-8 du CGCT).</p> <p>Local commun pour les conseillers d'opposition (art. L. 2121-27 du CGCT).</p> <p>Droit d'expression des conseillers d'opposition (art. L. 2121-27-1 du CGCT).</p> <p>Convocation du conseil municipal à la demande d'un tiers de ses membres (art. L. 1121-9 du CGCT).</p> <p>Note explicative de synthèse sur les affaires soumises à la délibération du conseil municipal (art. L. 2121-12 du CGCT).</p> <p>Recueil des actes administratifs (art. L. 2121-24 du CGCT).</p> <p>Débat d'orientation budgétaire (art. L. 2312-1 du CGCT).</p> <p>Annexes budgétaires obligatoires (art. L. 2313-1 du CGCT).</p> <p>Amortissement obligatoire des immobilisations (art. L. 2321-2 du CGCT).</p>	<p><i>En zone urbaine hors Île-de-France :</i> obligations en matière de logement locatifs social (art. L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation).</p> <p><i>En zone urbaine :</i> obligation de créer des places d'hébergement (art. L. 312-5-3 du code de l'action sociale et des familles)</p>	<p><i>Dans les DOM :</i> Perte d'éligibilité inconditionnelle à la DETR (art. L. 2334-33 du CGCT).</p>	

Seuil de population	Fonctionnement du conseil municipal et de l'administration communale	Compétences et dépenses obligatoires	Recettes de la commune	Avantages divers pour les administrés
3 500 habitants (suite)	<p>Publication en ligne de documents administratifs (art. L. 312-1-1 du CRPA).</p> <p>Mise à disposition du public des documents relatifs à l'exploitation des services publics délégués (art. L. 1411-13 du CGCT).</p> <p>Perte de la faculté d'employer un agent à temps partiel mis à disposition par un centre de gestion (art. 25 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).</p>			
5 000 habitants		<p>Inscription obligatoire au schéma départemental d'accueil des gens du voyage (art. 1<sup>er</sup> de la loi n° 2000-614).</p> <p>Création obligatoire d'un ou plusieurs centres médico-sociaux scolaires (art. L. 541-3 du code de l'éducation).</p>	<p>Perte d'éligibilité au fonds de péréquation de la taxe additionnelle aux droits d'enregistrement ou à la taxe de publicité foncière (art. 1595 bis du CGI).</p>	
10 000 habitants	<p>Vote du budget par nature ou par fonction (art. L. 2312-3 du CGCT).</p> <p>Commission consultative des services publics locaux (art. L. 1413-1 du CGCT).</p> <p>Obligation d'informer le public par voie électronique des projets de décision ayant une incidence sur l'environnement (art. L. 123-19-1 du code de l'environnement).</p>	<p>Perte de la faculté de recourir aux services de l'État pour l'instruction des demandes individuelles d'urbanisme (art. L. 422-8 du code de l'urbanisme).</p> <p>Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (art. L. 132-4 du code de la sécurité intérieure).</p>	<p>Passage de la DSR à la DSU, sauf exceptions (art. L 2264-16 et L. 2334-20 du CGCT).</p> <p><i>Pour les communes dotées d'une maternité</i> : perte de la contribution aux frais d'état civil et de police des funérailles (art. L. 2321-5 du CGCT)</p>	

Seuil de population	Fonctionnement du conseil municipal et de l'administration communale	Compétences et dépenses obligatoires	Recettes de la commune	Avantages divers pour les administrés
10 000 habitants (suite)	Obligation de mettre en place une procédure de recueil des signalements des « lanceurs d'alerte » (art. 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016)			
20 000 habitants	Rapport sur l'égalité hommes - femmes (art. L. 2311-1-2 du CGCT) Renforcement du contrôle de la chambre régionale des comptes sur l'équilibre budgétaire (art. L. 1612-14 du CGCT)	Mesures de lutte contre les épidémies à la charge de la commune (art. L. 3114-1 du code de la santé publique)	<i>En métropole</i> : perte d'éligibilité à la DETR, y compris pour les communes à faible potentiel financier (art. L. 2334-33 du CGCT)	
35 000 habitants			<i>Dans les DOM</i> : perte d'éligibilité à la DETR, y compris pour les communes à faible potentiel financier (art. L. 2334-33 du CGCT)	
50 000 habitants	Rapport sur le développement durable (art. L. 2311-1-1 du CGCT) À compter de 2020, transmission électronique obligatoire des actes de la commune et dématérialisation du budget (art. L. 1617-6 et L. 2131-1 du CGCT) Création obligatoire d'un conseil pour les droits et les devoirs des familles (art. L. 141-1 du code de l'action sociale et des familles)	Bilan des émissions de gaz à effet de serre (art. L. 229-25 du code de l'environnement)		