



Révision de la loi NOTRe : redonner de la souplesse, des capacités d'initiatives et plus de liberté aux communes et aux intercommunalités

A la suite du Grand débat national, l'AMF demande une révision de la loi NOTRe afin de redonner de la liberté, de la souplesse et des capacités d'initiative aux communes

Le Bureau de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, réuni le 3 avril, a pris position en faveur d'une réouverture de la loi NOTRe faisant suite à la proposition du Président de la République dans le cadre du Grand débat national.

S'il est important qu'une certaine stabilité soit observée dans les réformes institutionnelles, il est indispensable de corriger ce qui ne fonctionne pas afin de redonner de la souplesse, des capacités d'initiative et plus de liberté aux communes et aux intercommunalités pour répondre efficacement aux besoins des citoyens en fonction des réalités locales.

L'AMF demande de :

- supprimer le transfert obligatoire des compétences « eau » et « assainissement » dans les communautés de communes et d'agglomération dont la complexité d'organisation et les risques de surcoût pour les usagers n'ont pas été suffisamment mesurés ;
- assurer une plus grande souplesse dans le partage des compétences entre les communes et leur intercommunalité par la réaffirmation de l'intérêt communautaire comme fondement des transferts de compétences (tourisme notamment) et la réduction du nombre minimum des compétences obligatoires et optionnelles des communautés de communes et d'agglomération ;
- reconsidérer le rôle des syndicats intercommunaux et mixtes dans une logique de mutualisation efficace et de territorialisation des politiques publiques (y compris en conservant les indemnités des présidents et VP dans les syndicats infra communautaire) ;
- conforter la place des communes et des maires dans la gouvernance des intercommunalités, y compris dans les métropoles, et de créer dans toutes les intercommunalités une assemblée des maires ;
- supprimer toute révision automatique des schémas départementaux de coopération intercommunale (notamment en 2022), et lever les situations de blocages dans les grands ensembles intercommunaux ;
- revoir l'organisation institutionnelle de la Métropole du Grand Paris afin de redonner toute leur place aux communes.

Plus précisément, l'AMF demande de :

1- SUPPRIMER LE TRANSFERT OBLIGATOIRE DES COMPETENCES « EAU » ET « ASSAINISSEMENT » AUX COMMUNAUTES DE COMMUNES ET AUX COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION AINSI QUE LA DATE BUTOIR DE 2026.

L'AMF s'est toujours opposée au transfert obligatoire, automatique et sans consultation, des compétences eau et assainissement aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération.

Les communes et leurs intercommunalités sont les mieux placées pour apprécier l'échelle pertinente de mutualisation des services et pour organiser efficacement l'exercice de ces compétences, en fonction notamment des caractéristiques de la ressource, de la répartition de la population, du périmètre des infrastructures et des contraintes financières.

L'AMF n'a pas a priori sur la bonne échelle d'exercice de ces compétences. Elle observe que la proximité peut tout aussi bien favoriser des solutions efficaces, pragmatiques et moins coûteuses pour les citoyens.

Les communes ont su, d'ailleurs, pour la plupart, s'organiser efficacement dans des syndicats intercommunaux ou mixtes et faire jouer ainsi la mutualisation et la solidarité à une échelle adaptée, en tenant compte notamment des enjeux liés à la ressource.

Les élus locaux, impliqués de longue date dans la gestion de l'eau disposent pour la plupart d'une bonne connaissance de la ressource et plus généralement des caractéristiques du service. Il serait dommageable de se priver de leur expertise précieuse pour satisfaire un modèle d'organisation déconnecté des réalités de l'eau et de la logique de bassins hydrographiques.

En outre, les agences de l'eau prévoient déjà dans leurs critères pour l'attribution de leurs soutiens, l'obligation pour les services d'eau d'avoir une taille critique minimum (et donc pour les communes de se regrouper).

Une raison centrale du rejet de la loi NOTRe par les élus est qu'elle privilégie des objectifs de moyens (transfert aux EPCI) plutôt que de résultat (coopération intercommunale au sens large), à rebours d'une logique pragmatique, permettant une gestion efficace, au plus près de la ressource et des usagers.

L'AMF alerte sur l'absence d'évaluation du coût de ces transferts obligatoires dont les conséquences sur l'organisation des services (coexistence de plusieurs modes de gestion, suppression ou modification des syndicats etc.), sur les transferts de charges, mais aussi sur les usagers, avec le risque d'augmentation du prix de l'eau ou de la redevance assainissement, n'ont pas été suffisamment appréhendées.

La loi du 3 août 2018 *relative à la mise en œuvre du transfert des compétences « eau » et « assainissement »*, relativement alambiquée, n'a pas apporté la souplesse attendue mais au contraire pose désormais la question de la complexité du transfert de la compétence « eau pluviale », sans aucune évaluation préalable.

Enfin, l'AMF demande le retrait des redevances « assainissement » et « eau » du calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF) des communautés de communes, à défaut d'études d'impact sur l'ensemble des communautés de communes et sur le mode d'organisation et de gestion de ces compétences notamment à travers des syndicats mixtes.

Propositions

- rétablir le caractère optionnel des compétences « eau » et « assainissement » aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération et supprimer la date-butoir de 2026 ;
- retirer les redevances « assainissement » et « eau » du calcul du CIF des communautés de communes ;
- supprimer le transfert obligatoire de la compétence « eaux pluviales » aux intercommunalités ;
- mieux considérer la place et le rôle des syndicats intercommunaux ou mixtes (voir également point 3).

2- ASSURER PLUS DE SOUPLESSE DANS LES PARTAGES DE COMPETENCES ENTRE LES COMMUNES ET LEURS INTERCOMMUNALITES

Pour l'AMF, l'intérêt communautaire doit servir de fondement à la définition des compétences transférées aux communautés. Parce qu'il est la traduction du principe de subsidiarité dans la coopération intercommunale, l'intérêt communautaire doit être replacé, pour l'avenir, dans l'ensemble des groupes de compétences transférées.

Sa suppression pour la détermination des compétences obligatoires ou optionnelles des communautés de communes et d'agglomération, a entraîné des transferts en bloc, laissant souvent aux circulaires ministérielles le soin d'interpréter l'étendue des champs concernés. Tel a été le cas en matière de développement économique, notamment pour les zones d'activités.

Parallèlement, la loi NOTRe a considérablement augmenté le nombre minimal des compétences obligatoires qui est passé de 3 à 8 entre 2014 et 2019 pour les communautés de communes et de 7 à 10 sur la même période pour les communautés d'agglomération.

Certaines compétences apparaissent encore confuses (telle « la politique locale du commerce ») voire inadaptées (comme la « promotion du tourisme » dans certains territoires ou encore celle de « la politique de la ville » dans les communautés de communes non concernées par un contrat de ville ou un quartier prioritaire).

Pour nombre de communes, la promotion du tourisme se rattache à son identité propre, laquelle est parfois une marque territoriale et nécessite une approche transversale avec d'autres actions communales. Le transfert à l'intercommunalité a pu se révéler dans certains territoires totalement inapproprié aux enjeux de leur développement (zone littorale et de montagne, stations classées, site remarquable et patrimoine exceptionnel, etc.) nécessitant des modifications législatives menées dans l'urgence et parfois inabouties.

Lors de la Rencontre des intercommunalités de l'AMF a également été soulevée la question de la sécabilité d'une compétence pour permettre sa mise en œuvre de manière partagée entre les communes et leur intercommunalité (investissement et fonctionnement). Cette demande est récurrente notamment en matière de voirie afin de pouvoir distinguer l'investissement et l'entretien.

Propositions

- réduire le nombre minimal de compétences (obligatoires ou optionnelles) des communautés de communes et d'agglomération et cesser d'imposer par la loi des transferts obligatoires ;
- rendre facultatif le transfert de la « promotion du tourisme, dont la création des offices de tourisme » et laisser les territoires s'organiser en fonction des enjeux locaux ;

- rétablir l'intérêt communautaire pour le transfert à l'avenir des zones d'activités, notamment touristiques, dans les communautés de communes et d'agglomération ;
- faciliter la sécabilité de certaines compétences pour permettre leur mise en œuvre de manière partagée entre les communes et leur intercommunalité.

3- RECONSIDERER LE ROLE ET LA PLACE DES SYNDICATS INTERCOMMUNAUX ET MIXTES DANS UNE LOGIQUE DE MUTUALISATION EFFICACE ET DE TERRITORIALISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DE PROXIMITE

Les syndicats ont clairement été dans le viseur de la loi NOTRe avec comme objectif d'en diminuer drastiquement le nombre et l'idée d'en tirer un bénéfice pour les finances publiques.

Entre 2007 et 2017, le nombre des syndicats a baissé de près d'un tiers (29%), concernant principalement les syndicats intercommunaux à vocation unique. Cette réduction a été particulièrement marquée pendant la période de mise en œuvre des SDCI suite à la loi NOTRe. Désormais, leurs compétences relèvent essentiellement du domaine de l'environnement et du cadre de vie et du développement et de l'aménagement social et culturel (établissements scolaires, activités sportives, etc,...).

Pour autant et la Cour des Comptes a pu reconnaître dans son rapport sur la carte des syndicats intercommunaux en 2016, que l'enjeu pour les finances publiques d'une meilleure rationalisation de la carte syndicale demeure relativement modeste. « *La gestion des syndicats de communes pèse d'un poids limité au regard des dépenses des EPCI à fiscalité propre du bloc communal* », indiquait-elle, précisant en 2016 que les 11100 syndicats ne représentent que « *9 % des recettes de fonctionnement comme des dépenses totales du bloc communal* ».

Au moment où le besoin de proximité et de souplesse dans l'organisation des compétences entre les communes et les intercommunalités est primordial, l'AMF demande que soient reconsidérés le rôle et la place des syndicats intercommunaux et mixtes.

Ils permettent en effet une mutualisation souple, stable et efficace entre les communes (environnement, école et activités périscolaires, patrimoine et animation locale etc,...) mais aussi des coopérations indispensables à bonne échelle notamment au sein des grands ensemble intercommunaux (« compétences orphelines » après fusion, gestion des compétences adaptée aux spécificités locales) ou entre intercommunalités pour assurer la territorialisation des politiques publiques.

Par ailleurs, les élus investis et en responsabilité dans la gestion de syndicats demandent le maintien des indemnités de fonction des présidents et vice-présidents des syndicats de communes et syndicats mixtes fermés dont le périmètre est inférieur à celui d'un EPCI à fiscalité propre.

Propositions

- reconsidérer le rôle et la place des syndicats intercommunaux et mixtes dans l'organisation des politiques publiques ;
- maintenir, après le 1^{er} janvier 2020, les indemnités de fonction des présidents et vice-présidents des syndicats de communes et syndicats mixtes fermés dont le périmètre est inférieur à celui d'un EPCI à fiscalité propre.

4- CONFORTER LA PLACE DES COMMUNES ET DES MAIRES DANS LA GOUVERNANCE DES INTERCOMMUNALITES

Pour l'AMF, l'élection au suffrage universel par fléchage communal doit être réaffirmée et conservée afin d'assurer la juste représentation des populations et la légitime représentation de chaque commune, y compris dans les métropoles.

Pour renouer avec l'esprit de la coopération intercommunale, l'institution obligatoire d'une assemblée des maires permettrait d'améliorer la qualité des relations entre les communes et leur intercommunalité et d'assurer une bonne coordination de leurs actions respectives.

Cette assemblée, qui regrouperait *a minima* tous les maires, aurait vocation à être une instance de dialogue, de concertation et de débat entre les communes membres et l'intercommunalité. Sa consultation a été d'ailleurs imposée par le législateur lors de l'élaboration des PLUi. Elle existe également de droit dans les métropoles.

Proposition

A l'instar des métropoles, créer dans toutes les intercommunalités à fiscalité propre une assemblée des maires chargée d'assurer le dialogue et la concertation avec les communes sur le projet communautaire.
--

5- STABILISER LA CARTE INTERCOMMUNALE ET SUPPRIMER TOUTE REVISION AUTOMATIQUE DES SCHEMAS DEPARTEMENTAUX DE COOPERATION INTERCOMMUNALE

Pour avancer vers plus de coopération, les intercommunalités ont besoin de stabilité.

L'AMF demande que soit supprimée toute révision automatique des schémas départementaux de coopération intercommunale –la prochaine étant prévue en 2022- sans toutefois empêcher la CDCI de formuler des observations et des avis sur la base d'un état des lieux partagé de la coopération intercommunale à l'échelle du département.

Cette volonté de stabilité après 2020 ne doit pas occulter certaines situations de blocage qui pourraient être solutionnées à court terme. L'AMF soutient ainsi la proposition formulée par le Sénat de faciliter le retrait d'un groupe de communes membres d'une intercommunalité, par délibérations concordantes de leurs conseils, pour constituer une nouvelle communauté qui répond aux critères de continuité territoriale et de seuil démographique – *article 10 de la proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale*.

Propositions

- supprimer la révision automatique des SDCI tous les six ans, prévue par l'article L. 5210-1-1 du CGCT ; - faciliter le retrait, par délibérations, de communes d'une intercommunalité en vue de créer une nouvelle communauté.

6- REVOIR L'ORGANISATION DE LA METROPOLE DU GRAND PARIS

La construction institutionnelle sur le territoire métropolitain du Grand Paris issue de la loi NOTRe n'est pas satisfaisante.

Pour l'AMF, l'enjeu véritable est de simplifier ce millefeuille administratif, incompréhensible pour le grand public, et de redonner toute leur place aux communes et notamment celles composant l'actuelle

métropole du Grand Paris (131), dont l'AMF rappelle que leur taille moyenne (hors Paris) est de 30 000 habitants et qu'elles disposent d'ores et déjà de l'essentiel de l'expérience, des équipes et des compétences techniques en matière de gestion publique territoriale.

L'AMF constate qu'en sus de l'intercommunalité « naturelle » et stratégique qu'est la métropole du Grand Paris, la loi a mis en place, des « établissements publics territoriaux » (EPT). Ces EPT sont des instances hybrides, dans leur vocation comme dans leur fonctionnement et leur financement. Ils sont en effet à la fois des outils de gestion et de mutualisation – équivalant à un fonctionnement de syndicat dans le domaine de la gestion des équipements et des services publics -, et des outils à caractère hautement stratégique touchant au cœur même des compétences communales. En effet, la loi a imposé le transfert obligatoire, sans aucun droit d'option, ni sans aucune capacité de définition d'un « intérêt territorial », de la compétence d'élaboration, d'arrêt et de décision portant sur le PLU, des compétences qui y sont associées (secteurs patrimoniaux remarquables, droit de préemption, règlement local de publicité, ...) et de toutes les opérations d'aménagement dont la métropole n'aurait pas décidé le « caractère métropolitain ».

Ces dispositions ont été votées au Parlement contre l'avis des maires très majoritairement exprimé dans le cadre du syndicat mixte d'études Paris Métropole, et ce dès 2013.

L'AMF souhaite en conséquence que soit revue la répartition des compétences entre les EPT et les communes, permettant à ces dernières de maîtriser à nouveau leur développement, dans le cadre des schémas métropolitains d'aménagement, de l'hébergement et de l'habitat dont la compétence relève de la métropole du Grand Paris ; les EPT pouvant voir leur périmètre modifié selon le choix des communes et pouvant dès lors conserver des compétences de gestion commune d'équipements et de services publics, toujours au choix des communes membres, comme c'est le cas dans les syndicats intercommunaux. Cette évolution entraînera la clarification fiscale correspondante entre la métropole du Grand Paris et les communes.

Concernant la métropole du Grand Paris elle-même, l'AMF propose que ses compétences actuelles d'intercommunalité stratégique soient maintenues sans être davantage développées dans le champ opérationnel, et qu'une réflexion soit engagée avec les maires sur l'évolution de son périmètre d'une part, et sur la complémentarité de son action avec les départements et la région, d'autre part.

Proposition

<p>- simplifier l'organisation de la Métropole du Grand Paris et redonner toute leur place aux communes : revoir la structuration des EPT ainsi que la répartition des compétences avec les communes dans un cadre de coopération souple, leur permettant de maîtriser à nouveau leur développement.</p>
--