

N° 375 | JUIN | 2020

36 000 COMMUNES

LE MENSUEL DES MAIRES RURAUX DE FRANCE

Paroles à
**MANIFESTES POUR UNE
RURALITÉ DE DEMAIN**

Dossier

REPRENDRE EN MAIN L'INTERCOMMUNALITÉ

Tribunes

PRENDRE EN COMPTE LE TEMPS ET LE VIEILLISSEMENT



REPRENDRE EN MAIN L'INTERCOMMUNALITÉ

Faire à plusieurs ce qu'on ne peut pas faire seul. Les maires ruraux veulent croire que l'idéal coopératif de l'intercommunalité n'est pas mort. Enjeu d'équilibre territorial et de vitalité démocratique, la défense des communes rurales au sein des EPCI peut dorénavant s'appuyer sur quelques jalons législatifs. Une porte entrouverte vers un rapport de force renouvelé au moment de commencer son mandat.

Après le coup de massue de la loi NOTRe qui a imposé aux élus un cadre et des règles nouvelles en plein mandat, les nouveaux élus peuvent aujourd'hui s'appuyer sur un cadre législatif stabilisé (et récemment complété par la loi Engagement et proximité) pour défendre leur place au sein d'intercommunalités devenues par endroits des caricatures de l'ogre technocratique et centralisateur tant décrié. Même si les situations sont différentes d'un territoire à l'autre, et plus encore, d'une personnalité à l'autre, le mandat qui commence doit pouvoir s'ouvrir sur une promesse : le combat pour une coopération intercommunale dans le respect de l'autonomie communale ne fait que commencer.

L'espoir d'un rééquilibrage en faveur de la proximité

S'ils peuvent apparaître froids et techniques, les arguments exposés dans ce dossier doivent permettre de dépasser l'opposition abstraite entre les différentes visions de l'intercommunalité grâce à des outils pratiques devant permettre à chacun, maires et élus municipaux, de se réapproprié un outil qui doit être le leur. Alors que la « toute puissance des intercommunalités qui rognent le pouvoir des maires » a été clairement identifiée comme le principal motif de difficultés des maires sortants

(voir *36000 Communes* n°361), la mandature qui s'ouvre doit pouvoir permettre à tous les élus de se réapproprier la gouvernance intercommunale.

Cette reprise en main passe par une meilleure appréhension des règles et des mécanismes dérogatoires devant permettre une meilleure association des élus, maires mais aussi conseillers municipaux, aux travaux de l'EPCI. Tout technique et juridique qu'ils soient, ces outils sont des supports à la reprise en main par les idées, afin de faire entendre la voix de maires ruraux, qui loin d'être isolés, peuvent collectivement se faire les porte-voix de leurs habitants, voire de la société française dans son ensemble, qui aspirent à une réorientation de l'action publique vers le local et la proximité. Les événements récents confirment ce que les maires ruraux disent depuis toujours, à savoir que le sens de l'histoire ne consiste pas à recentraliser de manière descendante l'action publique, mais au contraire de prêter une oreille attentive aux besoins exprimés par les citoyens qui s'engagent localement à faire vivre les territoires. Plus que jamais, la mutualisation ne doit pas être synonyme de concentration, mais au contraire permettre la coopération dans le respect des spécificités locales. Défendre l'esprit coopératif qui a prédestiné à la création des intercommunalités, tel est le sens des pistes d'action proposées ici.

PERMETTRE AUX CONSEILS MUNICIPAUX DE S'APPROPRIER LES NOUVEAUX MÉCANISMES DE CONDUITE DE L'INTERCOMMUNALITÉ, OUTIL AU SERVICE DES COMMUNES

REPRENDRE EN MAIN L'INTERCOMMUNALITÉ



PRENEZ EN MAIN LA NOUVELLE CAPACITÉ D'ACTION DES MAIRES SUITE À LA LOI ENGAGEMENT ET PROXIMITÉ

Quelques grandes lignes illustrent ces changements :

- La création d'une Conférence des maires dans chaque intercommunalité est une obligation légale.
- Les élus sont davantage associés à l'action de l'EPCI.
- La composition de la CDCl est revue afin d'y assurer une plus grande représentation des maires et élus municipaux.
- La loi permet un exercice plus souple de certaines compétences.

REVENDIQUEZ VOTRE PLACE AU SEIN DE L'INTERCOMMUNALITÉ



Le Pacte de gouvernance est un outil pour y parvenir. Vous pouvez proposer des thèmes à inscrire dans le pacte.

Par exemple, demander le vote à bulletin secret sur certaines délibérations majeures (DOB, transferts, attribution de compensation,...)



Le recours au Pacte n'est pas obligatoire, seul un débat sur son principe doit avoir lieu en début de mandature.



Les points d'attention :

- le délai d'adoption du Pacte de gouvernance
- les conventions de gestion d'équipements et de services

FAITES ENTENDRE LA VOIX DES MAIRES



La conférence des maires est un outil de gouvernance complémentaire au conseil communautaire.



La conférence des maires est obligatoire. Elle se réunit à la demande de son président ou d'un tiers des maires.



Les documents d'information sont communicables de plein droit à tous les élus municipaux.

« Il nous faut rappeler avec force que la commune est une entité humaine, démocratique, territoriale, qui assure la continuité dans la proximité (comme on l'a vécu avec la crise sanitaire) et que l'EPCI est, comme son nom l'indique, un établissement public de coopération intercommunale, donc un outil. C'est parce que nous avons cette ambition pour nos communes rurales que nous devons décupler, en ce début de mandat, cette énergie qui nous caractérise et pousser plus loin nos exigences au seuil de leur installation. »

Vanik Berberian

Maire de Gargillesse-Dampierre
Président de l'Association des maires ruraux de France

SAISISSEZ L'OPPORTUNITÉ POUR LA COMMUNE DE PARTICIPER AUX COMMISSIONS



La loi prévoit un mécanisme plus souple pour permettre aux conseillers municipaux de représenter leur commune.



Vous pouvez remplacer le membre d'une commission communautaire par un autre conseiller municipal.



Vous pouvez demander que vos conseillers municipaux puissent assister à la commission communautaire sans participer aux votes.

AGISSEZ EN AMONT D'UN TRANSFERT AU TRAVERS DE LA COMMISSION LOCALE D'ÉVALUATION DES CHARGES TRANSFÉRÉES (CLECT)



Une CLEET est créée dans chaque EPCI. En plus d'évaluer le coût financier d'un transfert de compétences, elle devient un réel outil d'aide à la décision en amont.



L'intercommunalité arrête librement le nombre de sièges attribués à chaque conseil municipal.



Les membres de la CLEET sont désignés par le conseil municipal et non pas par l'intercommunalité.

MAÎTRISEZ LES ENJEUX FINANCIERS DE LA MODIFICATION DU PÉRIMÈTRE D'UN EPCI



L'adjonction ou le retrait d'une commune doit être motivé par un document présentant les incidences financières.



Cette étude d'impact doit présenter les ressources et charges financières pour les communes et l'EPCI.



Le contenu exact de l'étude d'impact doit être précisé ultérieurement par décret. À ce jour, celui-ci n'est pas paru.

QUITTER UNE COMMUNAUTÉ DE COMMUNES EST POSSIBLE



La procédure de retrait dérogatoire permet de s'affranchir des mécanismes de blocage rencontrés par les communes.



Cinq conditions procédurales sont requises.



Deux conditions géographiques sont exigées.

AGISSEZ SUR LE PÉRIMÈTRE DE VOTRE INTERCOMMUNALITÉ



Il est désormais possible pour des communautés de communes ou d'agglomération de se scinder en deux ou plusieurs nouveaux EPCI.



La majorité qualifiée des conseils municipaux de l'actuelle communauté doit s'accorder sur le principe et le périmètre d'une scission.



Le conseil communautaire, les comités techniques, la CDCI rendent un avis.

REPRENEZ EN MAIN LES DÉLÉGATIONS DE COMPÉTENCES



Vous pouvez demander que l'EPCI puisse déléguer tout ou partie d'une compétence.



Les compétences déléguées sont exercées par la commune au nom et pour le compte de l'intercommunalité, pour une durée déterminée.



La collectivité délégante (EPCI) et la collectivité délégataire (commune) concluent une convention.

RESTITUER AUX COMMUNES DES COMPÉTENCES EXERCÉES PAR L'INTERCOMMUNALITÉ



Vous pouvez demander à l'EPCI de restituer aux communes membres une compétence dont le transfert n'est pas obligatoire.



La restitution est décidée par délibérations concordantes du conseil communautaire et des conseils municipaux des communes membres à la majorité qualifiée.



En cas d'accord, la restitution des compétences est prononcée par arrêté préfectoral.

REPRENEZ EN MAIN LE TOURISME



Les communes érigées en stations classées de tourisme peuvent maintenir leur office de tourisme communal et conserver l'exercice de la compétence « promotion du tourisme ».



Vous pouvez récupérer pour une commune l'exercice de la compétence sur simple délibération du conseil municipal.



Un simple avis de la communauté de communes ou d'agglomération est requis.

EXERCEZ TOUT OU PARTIE DES COMPÉTENCES EAU ET ASSAINISSEMENT



Sans revenir sur le transfert obligatoire, la loi a redonné un peu de souplesse avec la possibilité de conclure une convention de délégation de compétences.



La communauté dispose d'un délai de trois mois pour répondre à toute demande de commune. Tout refus éventuel de la part de l'intercommunalité doit être motivé.



À ce titre, un syndicat infra-communautaire peut obtenir une délégation des compétences eau et assainissement au moyen d'une convention.

RESTEZ VIGILANT SUR LE TRANSFERT DES COMPÉTENCES EAU ET ASSAINISSEMENT



La loi a entériné un transfert obligatoire des compétences eau et assainissement aux communautés d'agglomération au 1^{er} janvier 2020 et aux communautés de communes au plus tard au 1^{er} janvier 2026.



La communauté de communes conserve la faculté de délibérer à tout moment en faveur d'un transfert de compétences.



Même si le report du transfert a été obtenu avant le 1^{er} janvier 2020, les communes membres devront à nouveau s'y opposer en activant une minorité de blocage.

Un calendrier à géographie variable

Les EPCI complets au 18 mai 2020

- 154 EPCI à fiscalité propre ont l'ensemble des conseils municipaux de leurs communes membres qui a été entièrement renouvelé lors du premier tour des élections municipales du 15 mars 2020.

- Dans ces EPCI, l'installation du conseil doit se tenir **au plus tard le 8 juin 2020** (à noter que la réunion d'installation du conseil communautaire ne peut pas être organisée par téléconférence - recours au scrutin secret).

- Ce calendrier concerne 2151 communes et parmi elles **1933 communes rurales** de moins de 3500 habitants.

Les EPCI en attente du second tour

- **1100 EPCI** doivent attendre le second tour des municipales le 28 juin prochain pour reprendre leur fonctionnement.

- L'installation de conseil, devra se tenir dans un délai de trois semaines après l'installation des conseils municipaux, soit **avant fin juillet 2020**.

- Cela concerne les **32813 communes** en attente de l'élection de l'ensemble des conseils municipaux des communes membres de leur EPCI.

Pacte de gouvernance

- Après l'installation de l'assemblée délibérante, c'est lors d'une réunion ultérieure que le président de la communauté doit inscrire **à l'ordre du jour un débat et une délibération** afin de décider l'élaboration ou non d'un pacte de gouvernance avec les communes.

- Si le conseil communautaire ou métropolitain décide de mettre en place un pacte de gouvernance, il doit l'adopter dans un **délai de neuf mois** à compter du renouvellement général des conseils municipaux.

- S'il est décidé, le pacte de gouvernance devra donc être adopté avant **février 2021** pour les 154 premiers EPCI, ou **avril 2021** pour les 1100 suivants.

LA SUPPRESSION DES COMPÉTENCES OPTIONNELLES : UNE OPPORTUNITÉ POUR LES COMMUNES



La catégorie des compétences optionnelles a été supprimée avec un effet immédiat par la loi, les EPCI continuant de les exercer à titre supplémentaire.



Les élus locaux peuvent en demander la restitution, puisqu'elles sont désormais assimilées à des compétences facultatives.



Une telle restitution impactera le Coefficient d'Intégration Fiscale, et donc le montant de la DGF qui leur sera attribué.

DEMANDEZ À CE QUE SOIT PRIS EN COMPTE L'AVIS DES COMMUNES EN MATIÈRE D'URBANISME



La loi a renforcé l'intervention des communes dans l'élaboration d'un PLUi.



Les communes concernées par un plan de secteur rendent un avis. En cas d'évaluation d'un PLUi, la consultation des communes est obligatoire.



À l'instar du président de l'EPCI, le maire peut désormais solliciter la modification simplifiée du PLUi et inscrire ce débat à l'ordre du jour du conseil communautaire.

Retrouvez un guide complet et une note juridique sur le site de l'AMRF ou directement ici :

<https://bit.ly/3cm3JRD>

Un bilan pour mieux agir demain

Après que la loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (dite « loi NOTRe ») ait été promulguée sans faire l'unanimité des élus, loin s'en faut, l'AMRF a instauré une « Commission intercommunalité choisie » chargée d'en analyser la mise en application, en dépit de ses imperfections, de ses incohérences, des délais contraints, voire de l'inapplicabilité de certaines de ses dispositions.

À partir de cas concrets, alimentés par le réseau des maires ruraux, l'AMRF a illustré à partir d'exemples précis les impasses de la loi NOTRe, pour

au contraire mettre en évidence les avantages de l'intercommunalité en dénonçant ses dérives, en particulier démocratiques.

Cet ouvrage publié en 2018 a permis de dégager une dizaine de propositions d'amélioration du fonctionnement des intercommunalités, dont certaines ont été partiellement reprises dans la loi Engagement et proximité en fin d'année dernière. Mais cette somme de cas pratiques et d'exemples concrets constitue une doctrine particulièrement féconde pour penser la coopération intercommunale dans le temps long de l'histoire communale, qui demeure particulièrement utile aujourd'hui pour ne pas reproduire les erreurs d'hier et redonner au « faire ensemble » ses lettres de noblesse.



Retrouvez le Livre blanc et noir de l'intercommunalité sur le site de l'AMRF ou directement ici : <https://bit.ly/2TYdyU>

Libérer la parole avec le vote électronique

Faute de règles légales, le fonctionnement fluide de la démocratie communautaire dépend du contexte local et des élus en place, et plus particulièrement selon le bon-vouloir et les méthodes de gouvernance du président. Parfois, cela se passe bien et même si la loi n'est pas favorable à la représentativité des territoires ruraux, un dialogue équitable ou des instances de consultation sont volontairement mis en œuvre par les exécutifs communautaires.

Mais trop souvent, malgré l'existence d'un rapport de force sur certains sujets, les élus au pouvoir dans l'intercommunalité se contentent d'appliquer la loi à la lettre, en transformant le conseil communautaire en simple chambre d'enregistrement, en recourant systématiquement au vote à main levée.

L'expression démocratique doit pourtant pouvoir être pleinement reconnue. C'est pourquoi, beaucoup d'élus ruraux se battent pour mettre en place des dispositifs de vote anonyme électronique, permettant de ne pas perdre en efficacité (le vote et les résultats s'affichent en quelques secondes) tout en faisant progresser sensiblement le caractère démocratique du vote.

Un exemple dans l'Aube

Jean-Jacques Marty, président de l'Association des maires ruraux de l'Aube, a réussi, après 4 ans de combat, à imposer le vote anonyme au sein de son conseil communautaire composé de 80 membres. Pour lui, ce nouveau dispositif permet aux élus de voter librement, sans craindre des représailles de la part des autres élus. « À main levée, toutes les décisions passaient à 90% car les maires n'osaient pas se mettre le président du conseil à dos. Avec le vote électronique anonyme, les élus ne viennent pas la boule au ventre

pour les votes importants, certains ne venaient même plus ces jours-là, alors qu'aujourd'hui, nous n'avons quasiment plus d'abstention » témoigne le maire de Saint-Ferriol (11). Pour adopter ce type de système, il faut simplement que cela soit noté dans le règlement intérieur de l'intercommunalité : « j'en ai parlé aux autres élus et petit à petit ils ont commencé à demander le vote électronique. Les télécommandes sont nominatives mais on peut demander en début de conseil que les votes soient anonymes, et si un tiers des élus le demande, c'est acté. Cela change complètement les résultats, c'est un vote démocratique » conclue Jean-Jacques Marty. ■

« L'intercommunalité fonctionnera grâce à la manière dont vous vous en saisissez, pour la commune dont vous êtes élu.e et pour le territoire dans lequel elle est inscrite. Le mandat qui débute doit marquer un changement notoire dans le fonctionnement des intercommunalités pour en faire de véritables outils au service des communes et du développement des territoires ruraux. »

Vanik Berberian

Maire de Gargilesse-Dampierre
Président de l'Association des maires ruraux de France