

Dossier de presse

---

**MISSION DE CONTRÔLE ET DE SUIVI  
DE LA MISE EN ŒUVRE DES LOIS DE RÉFORME TERRITORIALE**

# **REVITALISER L'ÉCHELON COMMUNAL**

*7 novembre 2018*

## Membres

---

**Mathieu Darnaud,**  
rapporteur



[m.darnaud@senat.fr](mailto:m.darnaud@senat.fr)

**Agnès Canayer**



[a.canayer@senat.fr](mailto:a.canayer@senat.fr)

**Maryse Carrère**



[m.carrere@senat.fr](mailto:m.carrere@senat.fr)

**Pierre-Yves Collombat**



[py.collombat@senat.fr](mailto:py.collombat@senat.fr)

**Françoise Gatel**



[f.gatel@senat.fr](mailto:f.gatel@senat.fr)

**Alain Marc**



[a.marc@senat.fr](mailto:a.marc@senat.fr)

**Didier Marie**



[d.marie@senat.fr](mailto:d.marie@senat.fr)

**Thani Mohamed Soilihi**



[t.mohamed-soilihi@senat.fr](mailto:t.mohamed-soilihi@senat.fr)

## Chiffres clefs du bloc communal

---

### Institutions

35 443 communes au 1<sup>er</sup> janvier 2018

1 263 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (outre la métropole de Lyon)

4 communes isolées

### Démocratie communale

55 % des Français déclarent avoir confiance en leur maire, selon une enquête du CEVIPOF de janvier 2018 (contre 39 % pour les conseillers départementaux ou régionaux, 36 % pour le président de la République et 35 % pour les députés)

63,55 % : taux de participation au premier tour des élections municipales de 2014 (contre 28 % aux élections municipales britanniques de 2017)

524 280 conseillers municipaux, dont les deux tiers ne perçoivent aucune indemnité

Un millier : nombre approximatif de démissions de maires depuis le début de la mandature, selon le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

## Moyens

- 22,5 % : baisse de la **dotation globale de fonctionnement** (DGF) des communes et de leurs groupements entre 2013 et 2018 (de 23,65 milliards d'euros à 18,34 milliards d'euros)

De 22,7 % à 16,8 % : diminution de la part de la DGF dans l'ensemble des recettes de fonctionnement du bloc communal entre 2013 et 2018

De 10,8 % à 9,8% : diminution de la **part des dépenses du bloc communal dans l'ensemble des dépenses publiques** entre 2013 et 2017 (les **dépenses du bloc communal** ayant connu une **baisse de 3 %** tandis que la dépense publique globale augmentait de 7 %)

**21,86 milliards d'euros** : produit de la **taxe d'habitation** revenant aux communes et à leurs groupements en 2016 (soit 20,4 % de leurs recettes de fonctionnement)

**14,23 milliards d'euros** : **coût des normes nouvelles** pour les collectivités territoriales depuis 2008, selon le Conseil national d'évaluation des normes.

## Communes nouvelles

**560** communes nouvelles au 1<sup>er</sup> janvier 2018, regroupant **1 910** communes

**129 500 habitants** : population de la commune nouvelle la plus peuplée (Annecy)

- **40 %** : diminution du nombre de conseillers municipaux dans les communes nouvelles après les élections de 2020

## Intercommunalité

- 52 % : diminution du nombre d'EPCI à fiscalité propre entre 2010 et 2017 (de 2 611 à 1 264)

- 39 % : diminution du nombre de syndicats de communes entre 2010 et 2017 (de 12 173 à 7 397)

15 000 habitants : seuil de population fixé par la loi pour les EPCI à fiscalité propre, sauf dérogations

53 690 habitants : population moyenne des EPCI à fiscalité propre

De 1 à 12 : rapport entre la population de la communauté d'agglomération la moins peuplée (Grand Verdun, 30 146 habitants) et celle de la plus peuplée (Roissy Pays de France, 352 112 habitants)

De 1 à 18 : rapport entre la densité de population de la communauté d'agglomération la moins dense (Mont-Saint-Michel Normandie, 57 habitants par km<sup>2</sup>) et celle de la plus dense (Saint-Germain Boucles de Seine, 1 023 habitants par km<sup>2</sup>)

## Rendre un avenir aux communes

Le **malaise** et le **découragement** des élus municipaux sont réels et profonds. Selon le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, environ un millier de maires ont démissionné depuis les dernières élections municipales de 2014, soit une hausse de près d'un tiers par rapport à l'ensemble de la mandature précédente. Pas moins de 153 démissions auraient été enregistrées au cours du premier semestre 2018.

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

- la **réduction des moyens humains et financiers** des communes, 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 ;
- 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, **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** (conseils citoyens, forums, budgets participatifs, *etc.*).

Convaincus que la commune reste un échelon fondamental de la vie démocratique et de l'action publique, le rapporteur Mathieu Darnaud et les autres membres de la mission de contrôle et de suivi des lois de réforme territoriale entendent **répondre au désarroi des élus et au sentiment, largement partagé par nos concitoyens, de voir s'éloigner les centres de décision**. Ils se sont attachés à dresser un état des lieux des forces et faiblesses actuelles des communes, et à formuler des propositions pour contribuer à leur revitalisation.

Leurs 30 propositions s'articulent autour de trois axes : conforter le rôle des communes en tant que cellules de base de la démocratie et de l'action publique locales ; soutenir le développement des communes nouvelles ; renouer avec l'esprit de la coopération intercommunale.

Le rapport esquisse **plusieurs modèles alternatifs pour l'avenir du bloc communal**. Loin de vouloir imposer une organisation uniforme sur tout le territoire national, le rapporteur estime indispensable de **lever les obstacles, notamment juridiques, qui empêchent les élus locaux d'innover et d'adapter nos règles communes aux spécificités de chaque territoire**.

## Synthèse du rapport

---

### Forces et fragilités des communes

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.

#### *La démocratie communale*

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 relative à l'organisation des communes du royaume de France. Quelque 40 000 municipalités ont ainsi vu le jour, dotées de prérogatives identiques, à partir de la carte des villes, bourgs, paroisses et communautés villageoises. Dans l'esprit des révolutionnaires, il n'était pas question de créer de toutes pièces un nouvel échelon d'administration, mais de donner forme aux associations formées « naturellement » entre les habitants d'un même lieu, unis par des intérêts communs.

Depuis deux siècles, nombreux furent les détracteurs de « l'émiettement communal ». Pourtant, des études récentes montrent qu'il existe une corrélation statistique entre la participation électorale et la taille des communes. Dans d'autres pays européens, les regroupements forcés de communes se sont ainsi 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 visage de l'autorité publique. Le maire est d'ailleurs l'élu auquel les Français accordent le plus volontiers leur confiance, et de très loin.

#### *Un échelon d'administration fondamentale*

La commune n'est pas seulement l'un des socles de la démocratie française, elle reste aussi un échelon d'administration fondamentale – l'un ne va pas sans l'autre.

Depuis la loi 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. Elles restent également attributaires de nombreuses compétences spéciales, notamment en milieu rural (action sociale, sport, culture, urbanisme, logement, voirie, etc.).

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.

### *Un manque de moyens de plus en plus criant*

Pourtant, les communes ont de plus en plus de mal à exercer leurs missions, faute de moyens suffisants.

Elles ont été confrontées au cours des dernières années à une baisse brutale de leur dotation globale de fonctionnement (DGF), passée de 23,65 milliards d'euros en 2013 à 18,34 milliards d'euros en 2018 pour l'ensemble du bloc communal. La DGF, qui représentait 22,7 % des recettes de fonctionnement du bloc communal en 2013, n'en représente plus que 16,8 %. Les fortes variations observées en 2018, résultant de la refonte de la carte intercommunale, n'ont pas été correctement anticipées. Les ressources fiscales des communes sont également menacées par la suppression programmée de la taxe d'habitation des communes, qui représente un cinquième de leurs recettes de fonctionnement.

Les charges transférées par l'État aux communes ne sont pas toujours intégralement compensées, comme l'exige la Constitution, et celles résultant de la multiplication de nouvelles normes ne le sont quasiment jamais, au mépris du principe « *qui décide paie* » !

Enfin, l'offre d'ingénierie apportée aux communes est aujourd'hui insuffisante, en raison du retrait de l'État.

### *La tutelle par les normes*

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 le coût. Les prescripteurs sont multiples : le législateur national, mais aussi et surtout le pouvoir réglementaire national, voire des personnes privées telles que les fédérations sportives, ainsi que les institutions communautaires.

Les domaines où le poids des normes se fait particulièrement sentir sont bien identifiés : équipements sportifs, performance énergétique des bâtiments, accessibilité, normes antisismiques, fonction publique...

Le bilan des efforts de simplification entrepris depuis une dizaine d'années reste mince : les normes nouvelles introduites depuis 2008 ont eu un coût de 14,23 milliards d'euros pour les collectivités territoriales, selon le Conseil national d'évaluation des normes.

L'édiction de normes nationales toujours plus détaillées apparaît aussi comme un moyen de restaurer une forme de tutelle sur les communes et les autres collectivités territoriales, en réduisant à néant ou presque leur libre administration.



### *De l'intercommunalité à la supracommunalité ?*

Aux yeux d'un nombre grandissant d'élus, la coopération intercommunale risque d'être dévoyée en supracommunalité.

Non content d'avoir imposé par deux fois en quelques années (en 2013 puis en 2017) une refonte complète de la carte intercommunale, bouleversant ainsi des habitudes de travail en commun et forçant à de nombreux regroupements, le législateur a également rendu obligatoire le transfert de très nombreuses compétences aux EPCI à fiscalité propre, sans considération pour les nécessités du terrain. Chaque fois, la majorité de l'Assemblée nationale est restée sourde aux mises en garde du Sénat, ce qui a obligé dans certains cas (tourisme, eau et assainissement) à corriger le tir quelques mois plus tard.

En outre, dans les très grandes intercommunalités issues de la loi NOTRe, les maires des petites et moyennes communes ont le sentiment de voir les décisions 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.

### *Un statut de l' élu qui reste à consolider*

La désaffection pour les mandats municipaux s'explique aussi par les insuffisances du statut des élus locaux : difficulté de concilier vie familiale et professionnelle et exercice du mandat, perte de revenus, illisibilité du régime de protection sociale, manque de formation, risque pénal lié à une jurisprudence contestée.

### *La « grève des écharpes » et les difficultés de fonctionnement qu'elle provoque*

Les élections municipales de 2014 ont été marquées par un nombre inégalé de communes sans candidat, de communes de moins de 1 000 habitants où le nombre de candidats était inférieur au nombre de sièges à pourvoir, et de communes de 1 000 habitants et plus où une seule liste se présentait. Ces difficultés pourraient s'aggraver en 2020, car près de la moitié des conseillers municipaux envisagent de quitter la vie politique à l'issue de leur mandat actuel.

Les démissions en cours de mandature ont également provoqué de sérieux dysfonctionnements au cours des dernières années, obligeant à procéder à des élections complémentaires, voire à renouveler intégralement le conseil municipal, sans qu'il ait toujours été possible de trouver des candidats en nombre suffisant.

*Conforter le rôle des communes en tant que cellules de base de la démocratie et de l'action publique locales*

Face à chacune de ces difficultés, le rapport formule des objectifs à atteindre et de premières propositions, avant de se concentrer sur les évolutions institutionnelles souhaitables dans l'organisation du bloc communal, et notamment sur la réforme devenue indispensable du fonctionnement de l'intercommunalité.

La mission recommande notamment :

- de consacrer dans la Constitution la compétence générale des communes et les triples attributions du maire ;
- 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 et à leurs groupements, tout en renforçant les prérogatives du CNEN 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 et à la décentralisation.

## Les communes nouvelles, une voie de modernisation de l'échelon communal

### *Une révolution silencieuse*

L'essor des communes nouvelles constitue aujourd'hui une révolution silencieuse dans l'organisation administrative de la France. Pas moins de 560 communes nouvelles ont été créées depuis 2011, réunissant 1 910 anciennes communes, et de nombreux autres projets sont en voie d'aboutissement.

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. En outre, la refonte de la carte intercommunale a conduit de nombreuses communes à se regrouper pour peser davantage au sein de vastes intercommunalités et pour préserver les habitudes de coopération acquises au sein des anciennes communautés. Dans certains cas, la création d'une commune nouvelle peut aussi être le moyen de retrouver des marges de manœuvre financières, grâce à des économies d'échelle.

Des garde-fous s'avèrent néanmoins nécessaires, afin que les élus ne s'engagent pas dans un tel projet sans en avoir pleinement mesuré les conséquences, et afin que le processus de regroupement de communes ne soit pas repris en main par l'État mais reste à l'initiative du terrain.

### *Un régime à perfectionner*

Ces précautions étant prises, le régime des communes nouvelles peut et doit être amélioré, afin de lever les freins à leur création. La mission propose notamment de proroger les mécanismes d'aide financière à l'intention des communes nouvelles, et de lisser les effets de seuil auxquelles elles sont confrontées. Il convient également d'augmenter, pendant une période transitoire et dans une limite raisonnable, l'effectif du conseil municipal afin que chacune des communes fusionnées continue d'y être représentée.

D'autres propositions sont formulées afin de faciliter le fonctionnement des communes nouvelles tout en préservant la place des communes déléguées.

Le développement des communes nouvelles conduit enfin à repenser le rôle et le fonctionnement de l'intercommunalité. Des communes plus fortes sont en mesure d'exercer elles-mêmes des compétences qui, ailleurs, sont transférées au niveau intercommunal. Une commune nouvelle peut également être créée à l'échelle d'un EPCI à fiscalité propre : dans ce cas, la mission propose qu'elle n'ait plus l'obligation de se rattacher à un autre EPCI à fiscalité propre, mais qu'elle assume elle-même à la fois les compétences communales et intercommunales (« *commune-communauté* »). C'est l'une des mesures phares de la proposition de loi n° 503 (2017-2018) visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires, présentée par Mme Françoise Gatel et qui sera prochainement examinée par le Sénat.

## **L'avenir de la coopération intercommunale**

### *L'intercommunalité : revenir aux fondamentaux*

La coopération intercommunale peut être une force pour les communes. Pourtant, il est difficilement contestable que, sous certains aspects, les progrès récents de l'intercommunalité à fiscalité propre ont affaibli les communes et, avec elles, la démocratie locale.

Pour le rapporteur, il est temps de renouer avec les principes fondamentaux de la coopération intercommunale, instrument d'action des communes au service de leurs politiques. Tout d'abord, l'intercommunalité est et doit rester un processus coopératif, ce qui implique que l'ensemble des maires et des conseillers municipaux soient pleinement associés aux décisions communes. Ensuite, la coopération intercommunale n'a de sens que si elle permet de renforcer l'efficacité de l'action publique, ce qui doit guider tant la définition des compétences transférées au niveau intercommunal que celle du périmètre des groupements de communes.

### *La gouvernance intercommunale : mieux associer les communes et leurs élus*

S'inspirant d'expériences conduites sur le terrain, la mission formule plusieurs propositions pour faire en sorte que les maires et les autres conseillers municipaux soient mieux associés au fonctionnement des EPCI à fiscalité propre.

Elle propose d'accorder une plus juste place aux communes de taille moyenne au sein des conseils communautaires, grâce à un assouplissement du régime des « *accords locaux* » relatifs à la composition de ces conseils.

Les membres de la mission recommandent également de constituer, au sein de chaque EPCI à fiscalité propre, une instance de dialogue avec les maires (conférence des maires, bureau élargi, etc.).

Enfin, l'ensemble des conseillers municipaux des communes membres doivent se voir reconnaître un droit à l'information sur les affaires de la communauté.

*Définition et exercice des compétences intercommunales :  
faire prévaloir les principes de subsidiarité et d'adaptation au terrain*

Pour que l'intercommunalité soit conforme à sa vocation, les EPCI doivent être en charge des politiques publiques qui peuvent le mieux être menées à cet échelon, et cela dans un périmètre pertinent.

C'est dire qu'il faut d'abord veiller au respect du principe de subsidiarité dans la répartition des compétences entre les communes et leurs groupements. La notion d'intérêt communautaire, définie sur la base d'un projet de territoire, doit être replacée au fondement des transferts de compétence aux EPCI. De même, il est temps de 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 : il en va ainsi de la catégorie des compétences dites « optionnelles », ou encore de la DGF « bonifiée » des communautés de communes.

La mission plaide également pour un exercice territorialisé des compétences intercommunales. 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 commune dotée de moyens suffisants. Cela ouvrirait la voie à une déconcentration, voire à une décentralisation salutaires du fonctionnement de l'intercommunalité.

De même, le périmètre des structures administratives doit être adapté aux compétences qu'elles sont destinées à exercer. 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 exercées à l'échelle des EPCI à fiscalité propre.

La proposition de loi n° 466 (2017-2018) relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, présentée par MM. Philippe Bas, Bruno Retailleau et Mathieu Darnaud et adoptée par le Sénat le 13 juin 2018, comprenait de nombreuses dispositions utiles et conformes à ces orientations. À la suite du président Gérard Larcher, la mission demande que ce texte soit inscrit sans tarder à l'ordre du jour prioritaire de l'Assemblée nationale.

*Simplifier le paysage intercommunal*

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 aucune justification, mais elle incite les élus à transférer toujours plus de compétences à l'EPCI afin que celui-ci, changeant de catégorie, bénéficie d'un surplus de dotation. De telles décisions devraient pourtant être guidées par le principe de subsidiarité.

En second lieu, la répartition des EPCI à fiscalité propre en quatre catégories est devenue confuse et doit être simplifiée. La catégorie des communautés d'agglomération, particulièrement hétérogène, pourrait être supprimée, sans remettre en cause le niveau de dotations des communautés existantes.

## Trois modèles pour l'avenir du bloc communal

En conclusion, le rapport esquisse **trois modèles alternatifs** pour l'avenir du bloc communal. Loin de vouloir imposer une organisation uniforme sur tout le territoire national, le rapporteur estime indispensable de **lever les obstacles, notamment juridiques, qui empêchent les élus locaux d'innover et d'adapter nos règles communes aux spécificités de chaque territoire.**

### *Premier modèle : 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.

### *Deuxième modèle : une complémentarité renforcée*

Dans le deuxième modèle, les communes sont suffisamment robustes pour exercer elles-mêmes l'ensemble des compétences de proximité et notamment pour se charger 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.

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

Le troisième modèle est celui de la « *commune-communauté* », c'est-à-dire de la commune nouvelle constituée à l'échelle d'un EPCI à fiscalité propre de petite dimension, capable d'exercer à la fois les compétences communales et intercommunales.

## Les propositions de la mission

---

Les propositions de la mission s'articulent autour de trois principaux objectifs :

1. conforter le rôle des communes en tant que cellules de base de la démocratie et de l'action publique locales ;
2. soutenir le développement des communes nouvelles ;
3. renouer avec l'esprit de la coopération intercommunale.

Elles répondent à une double exigence : donner plus de liberté et de souplesse à la gestion locale, en évitant tout nouveau *big bang* territorial après les bouleversements connus depuis 2013.

### **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 terme sur les ressources de chaque commune et 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 : (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 les aides financières transitoires à destination des communes nouvelles créées à compter de 2019, dans une logique de compensation. 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 au 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.
15. Dans les communes nouvelles, 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 CDCI.
20. Permettre à un EPCI à fiscalité propre se constituant en commune nouvelle de ne pas se rattacher à un autre établissement (« commune-communauté »).

### III. RENOUER AVEC L'ESPRIT VÉRITABLE 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. Mettre fin à la pratique généralisée des transferts de compétences « *en bloc* ». Replacer l'intérêt communautaire, défini sur la base d'un projet de territoire, au fondement des transferts de compétence 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 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.

## Calendrier des travaux de la mission

---

<b>4 novembre 2015</b>	Création de la mission d'information
<b>23 mars 2016</b>	Présentation du premier rapport d'étape (n° 493, 2015-2016)
<b>29 juin 2016</b>	Présentation du deuxième rapport d'étape (n° 730, 2015-2016)
<b>29 mars 2017</b>	Présentation du rapport « <i>Laisser respirer les territoires</i> » (n° 485, 2016-2017) devant la commission des lois
<b>21 novembre 2017</b>	Nouvelles orientations et choix du thème de travail pour l'année parlementaire 2017-2018 : la revitalisation de l'échelon communal
<b>Novembre 2017 à octobre 2018</b>	Auditions et déplacements
<b>7 novembre 2018</b>	Présentation du rapport sur la revitalisation de l'échelon communal devant la commission des lois

Contact presse

---

**Mathilde Dubourg**

**01 42 34 25 11**

**[presse@senat.fr](mailto:presse@senat.fr)**