

...la mission d'information « 10 ans après la loi NOTRe et la loi Maptam, quel bilan pour l'intercommunalité ? »

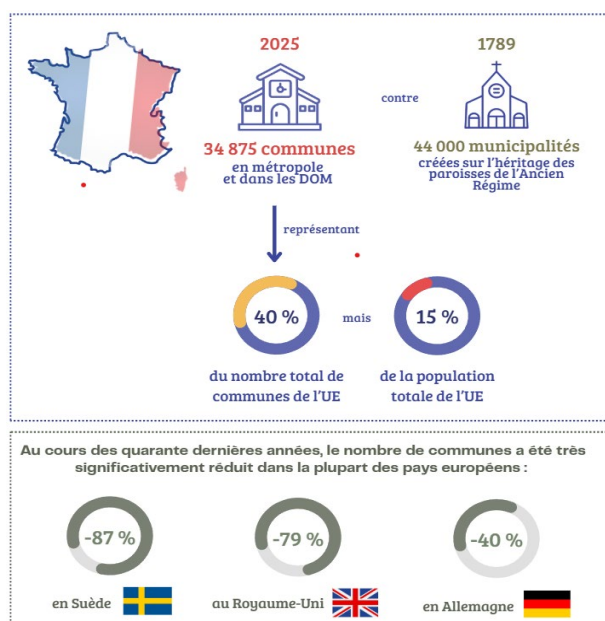
## POUR UNE INTERCOMMUNALITÉ DE LA CONFIANCE, AU SERVICE DES TERRITOIRES

### 1. RENOUER AVEC LES RACINES PARTENARIALES DE L'INTERCOMMUNALITÉ

#### A. L'INTERCOMMUNALITÉ : UNE RÉPONSE À L'ÉMIETTEMENT COMMUNAL

##### 1. Le défi du morcellement communal

L'une des spécificités de l'organisation territoriale française, souvent qualifiée de « millefeuille », tient à son morcellement communal.



Cette singularité communale française repose sur un attachement très fort des Français à la commune en tant que creuset d'identité et échelon administratif de proximité. Elle a engendré une seconde particularité, le développement, depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, de différentes formes de coopération intercommunale. L'histoire institutionnelle française est en effet traversée par l'opposition entre deux aspirations : d'un côté, le souhait de préserver le socle communal, de l'autre, la reconnaissance de la nécessaire adaptation des périmètres communaux aux réalités socio-économiques des territoires.

De la III<sup>e</sup> à la V<sup>e</sup> République, de nombreux dispositifs législatifs ont ainsi tenté de dépasser cette volonté contradictoire, en proposant des systèmes d'association susceptibles d'allier respect de l'intégrité communale et efficacité publique.

Source : Mission d'information « 10 ans après la loi NOTRe et la loi Maptam, quel bilan pour l'intercommunalité ? »

##### 2. Le renforcement de l'intercommunalité sous la V<sup>e</sup> République : un fil rouge des réformes territoriales successives

En réponse à l'émiettement communal, les réformes territoriales successives ont entrepris de promouvoir le développement de l'intercommunalité, sur la base du volontariat, afin de mutualiser l'exercice de certaines compétences, dont les enjeux dépassent le strict cadre communal.

Le législateur a ainsi créé plusieurs catégories d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre<sup>1</sup> et mis en place **une politique d'encouragement au regroupement de communes au sein de ces structures**, avec la mise en place, par exemple, d'incitations financières.

## B. AVEC LES LOIS « Maptam » ET « NOTRe », UN PAYSAGE INTERCOMMUNAL BOULEVERSÉ PAR DE NOMBREUX « MARIAGES FORCÉS »

### 1. Le développement de l'intercommunalité : de l'incitation à l'injonction

Le bilan de la politique de promotion des regroupements de communes au sein d'EPCI à fiscalité propre s'est révélé **mitigé**, en dépit des fortes incitations mises en place. Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2009, **6,9 % des communes demeuraient isolées** – soit 2 516 communes.

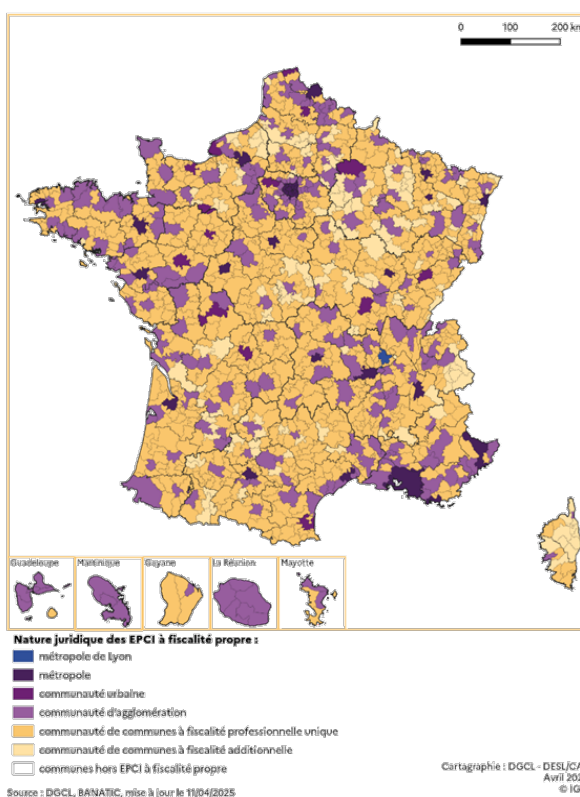
Au vu de ces résultats en demi-teinte, le législateur a fait le choix de passer à **une logique d'injonction à la coopération intercommunale**, qui s'est traduite par :

- d'une part, la fixation d'un principe de **couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre**<sup>2</sup>, duquel découle l'obligation, pour les communes, d'adhérer à une structure intercommunale ;
- d'autre part, **l'augmentation du seuil minimal de population pour constituer des EPCI à fiscalité propre**, afin qu'ils disposent d'une taille suffisante pour gérer des compétences stratégiques<sup>3</sup> : le seuil du nombre d'habitants a été fixé par la loi NOTRe à 15 000 habitants, sous réserve de quelques adaptations aux spécificités des territoires, comme les zones de montagne où il s'établit à 5 000 habitants.

### 2. Une mise en œuvre hétérogène ayant donné lieu à de multiples « mariages forcés »

Pour atteindre l'objectif de maillage intégral du territoire par des structures intercommunales, **les préfets ont été chargés d'arrêter les nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI)**, fixant le périmètre des EPCI à fiscalité propre dans chaque département. Ils ont pour ce faire été dotés de **pouvoirs dérogatoires leur permettant d'arrêter les SDCI**, même en cas de désaccord avec les communes concernées.

L'octroi aux préfets de ces pouvoirs dérogatoires a permis d'atteindre **l'objectif de couverture intégrale du territoire par des EPCI à fiscalité propre dès l'année 2021**. Seules quatre communes demeurent isolées<sup>4</sup>, bénéficiant d'une dérogation liée à leur insularité.



<sup>1</sup> Il existe aujourd'hui quatre catégories d'EPCI à fiscalité propre : les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles.

<sup>2</sup> Loi n° 2010-1463 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

<sup>3</sup> Loi n° 2015- 991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

<sup>4</sup> Il s'agit des îles de Bréhat, d'Ouessant, de Sein et d'Yeu.

Si l'objectif fixé par le législateur a donc été atteint, il est clair que **l'achèvement de la carte intercommunale ne s'est pas toujours faite en concertation avec les élus locaux**. Les auditions de la mission d'information ont ainsi montré que **l'octroi de pouvoirs dérogatoires aux préfets avait parfois conduit à des regroupements forcés**, ce qui a généré, chez les élus communaux concernés, un sentiment de défiance ainsi qu'une perte de confiance dans les exécutifs communautaires, encore visible aujourd'hui.

## C. UN BILAN EN DEMI-TEINTE

### 1. Une réussite globale mais hétérogène, reflet de la diversité des territoires

L'analyse du fait intercommunal révèle **une très grande hétérogénéité des situations**, qui dépendent largement des contextes politiques et institutionnels locaux ainsi que des modes de gouvernance mis en place par les exécutifs des intercommunalités. Si les études de terrain montrent que, dans leur grande majorité, les intercommunalités fonctionnent bien, un trop grand nombre d'entre elles sont encore aujourd'hui perçues comme autoritaires.

Par ailleurs, beaucoup d'élus soulignent que les intercommunalités permettent de mener à bien des projets que la seule commune centre n'aurait pu assurer seule et qu'elles apportent de réels services aux habitants. Les représentants de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité ont ainsi qualifié les intercommunalités « d'outil indispensable » de mutualisation.

Au regard de cette pluralité intercommunale, **la mission souligne la difficulté à définir des règles uniques destinées à s'appliquer de manière indifférenciée à l'ensemble des structures intercommunales**.

---

*La mission plaide pour une adaptation du cadre juridique de l'intercommunalité à la diversité des territoires.*

---

### 2. Un sentiment de dépossession très présent chez les maires et les élus municipaux, révélateur d'un défaut de gouvernance intercommunale

La mission s'est attachée à analyser **le « ressenti » des élus locaux**, c'est-à-dire leur perception personnelle du fait intercommunal. Pour ce faire, au-delà de l'audition des grandes associations d'élus, elle a tenu à donner directement la parole aux élus de terrain pour croiser les constats, les points de vue et les retours d'expérience. Elle s'est également appuyée sur une consultation en ligne destinée aux élus municipaux.

Les informations qu'elle a ainsi recueillies lui ont permis de constater **la récurrence d'un sentiment de dépossession chez certains maires et élus municipaux, tout particulièrement des petites communes**. Nombreux sont les maires qui estiment que leurs marges de manœuvre se sont réduites comme peau de chagrin et qu'ils ne sont plus en capacité à agir au plus près de leurs concitoyens, alimentant chez eux un sentiment d'impuissance et de perte de sens de leur mission.

Certains élus s'estiment également insuffisamment écoutés et pris en compte par les instances intercommunales. À leurs yeux, tout se passe comme s'ils étaient relégués au rang de simples observateurs de décisions prises ailleurs et avec des structures administratives qui les ignorent. **Pour la mission, ces ressentis sont le signe d'un réel dysfonctionnement dans le couple intercommunalité-communes**. Les témoignages recueillis par la mission ont néanmoins fait apparaître une profonde différence dans le ressenti des maires, selon qu'ils étaient déjà élus lors de la mise en place des intercommunalités issues de la loi NOTRe ou qu'ils ont été élus pour la première fois lors du dernier scrutin municipal et ont par conséquent toujours vécu sous ce régime : dans ce cas, leur appréciation est nettement moins négative que chez les élus de longue date.

---

*La mission appelle à renouer le lien entre l'intercommunalité et les communes et à réenclencher une démarche ambitieuse de partenariat de territoire, basée sur la confiance mutuelle.*

---

## D. RENOUER AVEC UNE LOGIQUE DE PARTENARIAT DE TERRITOIRE

Face au manque de confiance entre élus communaux et communautaires visible dans certains territoires, il apparaît indispensable de **renouer avec l'esprit partenarial qui constitue en principe le socle de la construction intercommunale**.

Reconstruire la confiance entre les communes et les intercommunalités implique en premier lieu de ne plus procéder à de nouveaux « **mariages forcés** », ni à un utopique retour en arrière. Compte tenu de la stabilité de la carte intercommunale depuis son achèvement, il importe donc d'éviter à l'avenir toute nouvelle modification autoritaire de celle-ci. En revanche, la loi ne doit pas être interprétée comme faisant obstacle à l'**adaptation de la carte intercommunale lorsqu'elle émane d'une demande des élus ou permet de surmonter des blocages persistants**.

## 2. LE FONCTIONNEMENT INTERNE DES INTERCOMMUNALITÉS : FAVORISER LES SOLUTIONS CONCERTÉES ENTRE ÉLUS

### A. MIEUX ASSOCIER LES ÉLUS MUNICIPAUX AU FONCTIONNEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ

#### 1. Inciter à une gouvernance intercommunale plus collaborative et plus intégrative

L'éloignement ressenti par les communes et leurs élus est un défi majeur pour les intercommunalités, particulièrement celles de grande taille, parfois qualifiées de « XXL ». Pour inverser cette tendance, la mission juge indispensable **une meilleure implication des maires et des élus municipaux dans le fonctionnement intercommunal**, ce qui passe par **la mise en place de modes de gouvernance plus inclusifs et plus participatifs**. Sur le terrain, de bonnes pratiques existent d'ores et déjà, témoignant d'une réelle prise de conscience de la part de certaines intercommunalités de l'enjeu de gouvernance et de leur capacité à mettre en place des solutions adaptées aux caractéristiques institutionnelles et politiques de leur territoire.

Faisant confiance à l'intelligence collective locale, **la mission d'information ne souhaite pas imposer, suivant une logique verticale dont les territoires ne veulent plus, un modèle de fonctionnement intercommunal, ni même proposer la création de nouveaux outils**. Certains sont déjà prévus par la loi et méritent d'être mieux exploités. Tel est le cas de **la conférence des maires** qui, quand elle n'est pas méconnue, fait l'objet d'une utilisation à géométrie variable. La mission incite les intercommunalités à mieux utiliser cet outil de gouvernance et à renforcer son rôle en lui permettant, par exemple, de voter une motion d'alerte.

#### 2. Maintenir le mode d'élection actuel des conseillers communautaires

Certains interlocuteurs de la mission d'information ont exprimé leur volonté de voir **les conseillers communautaires élus au suffrage universel direct**, arguant d'une légitimité démocratique plus forte puisque découlant du vote des citoyens. **La mission n'estime pour sa part pas souhaitable de retenir cette solution**, ne serait-ce que compte tenu du scrutin municipal à venir en 2026. Qui plus est, le mode d'élection actuel des conseillers communautaires, par « fléchage » depuis la liste des candidats au conseil municipal - pour les communes de 1 000 habitants et plus, garantit le fait que le conseil communautaire soit l'émanation des conseils municipaux. *A contrario*, leur élection au suffrage universel direct les doterait d'une légitimité propre et les placerait en concurrence directe avec les conseillers municipaux.

### 3. Améliorer la formation des élus municipaux et des exécutifs communautaires

**La formation des élus locaux constitue un autre levier d'amélioration de la gouvernance des intercommunalités.** Le manque de connaissance de la gouvernance propre aux EPCI à fiscalité propre et des outils existants parmi les élus locaux ne facilite en effet pas la communication avec l'exécutif communautaire. Pour y remédier et favoriser un dialogue plus fluide entre les communes et les intercommunalités, il pourrait être envisagé, en début de mandat, d'organiser une « **journée des maires** », pour leur présenter l'organisation de l'intercommunalité et les outils de gouvernance existants. En outre, des modules de formation à la gouvernance d'un EPCI à fiscalité propre pourraient être offerts aux exécutifs communautaires, toujours dans l'optique de favoriser le dialogue avec les communes membres.

## B. ASSOULPIR LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES DES COMMUNES ET DES INTERCOMMUNALITÉS

Rebâtir la confiance entre les communes et les intercommunalités passe également par **un assouplissement de la répartition des compétences.**

Les **transferts obligatoires de compétences aux intercommunalités** ont en effet généré un important sentiment de dépossession parmi les élus locaux, privés de leur capacité d'action alors qu'ils sont placés en première ligne par leurs administrés. Le cas du transfert des compétences « eau » et « assainissement » constitue à ce titre un exemple.

Il convient dès lors d'éviter tout nouveau transfert de compétences, et de privilégier **un assouplissement des règles de répartition des compétences entre communes et intercommunalités**, pour adapter cette répartition à la diversité des territoires. Cet assouplissement pourrait passer par exemple par **une extension des possibilités de transfert de compétences « à la carte »** ainsi que par **une unification des régimes de délégations de compétences.**

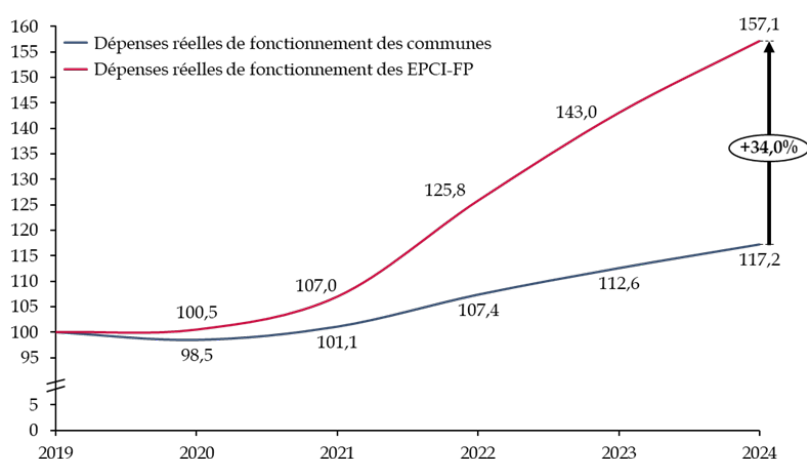
Parallèlement, **le principe de subsidiarité doit être strictement appliqué**, pour préserver les capacités d'action des communes, ce qui implique notamment la définition de l'intérêt communautaire sur **la base de critères formalisés et objectifs.**

## 3. L'EFFICACITÉ ET LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS LOCAUX : MOBILISER PLEINEMENT LES INSTRUMENTS INTERCOMMUNAUX EXISTANTS

### A. MALGRÉ UNE HAUSSE DE LA DÉPENSE INTERCOMMUNALE DEPUIS DIX ANS, L'ACCÈS ET LA QUALITÉ DU SERVICE PUBLIC RESTENT PERFECTIBLES

À rebours des objectifs des lois Maptam et NOTRe, il semble que le renforcement de l'intercommunalité se soit accompagné non d'économies importantes, mais d'une **hausse des dépenses du bloc communal.**

Ce rebond des dépenses peut résulter, dans de nombreux territoires, des transferts de compétences et de charges décidés par l'État, ou encore d'une **meilleure capacité des EPCI à répondre aux besoins de la**



Source : Évolution comparative des dépenses du bloc communal depuis 2019



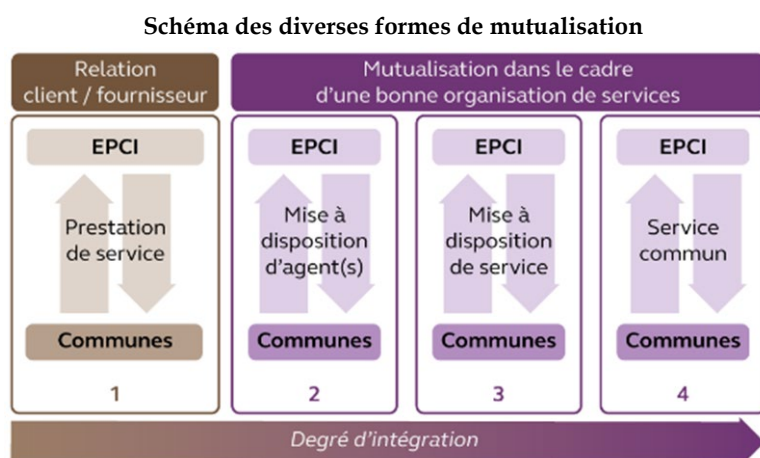
**population**, et ne constitue donc pas nécessairement un effet négatif. **L'augmentation des dépenses est d'ailleurs plus faible au sein des intercommunalités les plus intégrées.**

## B. CRÉER DES RELATIONS FINANCIÈRES INTERCOMMUNALES PLUS PARTENARIALES ET STRATÉGIQUES

La **complexité des relations financières entre communes et EPCI** s'est souvent invitée dans les auditions menées par la mission, de même que leur caractère injuste ou illisible. C'est particulièrement le cas des **attributions de compensation (AC)**, qui sont trop souvent décorrélées de la réalité des charges transférées aux intercommunalités. De même, les **instruments de solidarité intercommunale**, comme la dotation de solidarité communautaire (DSC) ou les possibilités de répartition dérogatoires des prélèvements et des versements du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), semblent **insuffisamment utilisés**. La mission avance donc plusieurs pistes pour rendre les relations financières entre communes et EPCI plus partenariales et apaisées :

- **assouplir les conditions de révision des attributions de compensation** lorsque la commission d'évaluation des charges transférées fait apparaître que leur montant est manifestement inadapté ;
- recourir plus largement aux instruments de solidarité financière entre communes et EPCI, qu'il s'agisse du FPIC ou de la **dotation de solidarité communautaire (DSC)** ;
- faire des **fonds de concours**, là où les élus souhaitent les utiliser, un véritable levier au service d'investissements favorisant le projet de territoire.

## C. APPROFONDIR LES MUTUALISATIONS, PREMIÈRE RAISON D'ÊTRE DE L'INTERCOMMUNALITÉ



**Les outils de mutualisation sont nombreux et celle-ci peut prendre diverses formes.** Une forme minimale de mise en commun consiste en la participation à des **groupements de commandes**, mais des formes plus intégrées existent, de la **mise à disposition d'agent(s)** à la création de **services communs**, en passant par la **mise à disposition de services**.

La mission considère que **les services communs constituent un dispositif vertueux**, particulièrement s'agissant des fonctions de secrétariat.

Enfin, la mission relève que **les services communs permettent une mutualisation « à la carte »**, certaines communes pouvant décider d'avancer ensemble dans certains domaines (fonctions supports, par exemple), tandis que d'autres communes de la même intercommunalité peuvent préférer utiliser le levier des groupements de commandes si celui-ci leur paraît mieux adapté. Il s'agit donc d'un dispositif souple et adaptable selon les besoins des élus et des territoires.

Les services communs constituent un **exemple concret d'efficacité intercommunale**. Leur développement devrait donc constituer une priorité pour les intercommunalités, en fonction de leurs besoins spécifiques identifiés.

### Les recommandations de la mission d'information

- **Recommandation n° 1** : Éviter à l'avenir un nouveau « *big bang territorial* », donnant lieu à une modification autoritaire de l'intégralité de la carte intercommunale.
- **Recommandation n° 2** : Faciliter les adaptations, à la marge et en concertation avec les élus locaux, des périmètres des intercommunalités, afin de les faire coïncider avec les bassins de vie et d'emploi. À cet effet, assouplir les conditions de retrait et de scission des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.
- **Recommandation n° 3** : Afin d'associer l'ensemble des communes, notamment les plus petites, à la gouvernance des intercommunalités, renforcer la place de la conférence des maires en lui permettant, par exemple, de voter une motion d'alerte.
- **Recommandation n° 4** : Garantir la mise en œuvre effective de l'obligation de communication aux maires du rapport annuel d'activité de l'intercommunalité.
- **Recommandation n° 5** : Maintenir le mode d'élection actuel des conseillers communautaires.
- **Recommandation n° 6** : Compléter le catalogue des formations éligibles au droit individuel à la formation des élus (Dife) par des formations spécifiques dédiées aux titulaires d'un mandat exécutif communautaire, et notamment à la gouvernance des intercommunalités.
- **Recommandation n° 7** : Organiser, à chaque début de mandat puis autant que nécessaire, une « journée des maires et des conseillers municipaux », afin de leur présenter l'organisation de l'intercommunalité, les modalités de sa gouvernance et les services pouvant être offerts aux communes membres.
- **Recommandation n° 8** : À chaque début de mandat, inscrire à l'ordre du jour de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre un débat obligatoire sur l'élaboration d'un projet de territoire.
- **Recommandation n° 9** : Simplifier, pour les maires, l'accès aux services d'ingénierie de l'État en centralisant toutes les formalités en un guichet unique.
- **Recommandation n° 10** : Éviter tout nouveau transfert obligatoire de compétences.
- **Recommandation n° 11** : Étendre les possibilités de transfert de compétences « à la carte » à certaines compétences obligatoires.
- **Recommandation n° 12** : Permettre, par accord local, de modifier la répartition des compétences.
- **Recommandation n° 13** : Simplifier le régime des délégations de compétences.
- **Recommandation n° 14** : Dans le cas d'un transfert de compétence subordonné à la reconnaissance d'un intérêt communautaire, prescrire que ce dernier soit défini par le groupement intercommunal sur la base de critères formalisés et objectifs.
- **Recommandation n° 15** : Transformer le rapport sur l'évolution des attributions de compensation en une annexe obligatoire aux documents d'orientation budgétaire de l'intercommunalité.
- **Recommandation n° 16** : Permettre au conseil communautaire de modifier les montants des attributions de compensation à la majorité qualifiée des deux tiers lorsque l'évaluation de la commission locale d'évaluation des charges transférées (Clect) fait apparaître qu'elles sont manifestement inadaptées.
- **Recommandation n° 17** : À chaque début de mandat, prévoir, en plus de l'obligation d'établir un pacte fiscal et financier, un débat obligatoire sur la mise en place d'une dotation de solidarité communautaire (DSC).
- **Recommandation n° 18** : Faire de la répartition alternative du FPIC par les conseils communautaires, pour le prélèvement comme pour le reversement, un instrument de solidarité au sein des intercommunalités.

- **Recommandation n° 19** : Mobiliser les fonds de concours pour soutenir les investissements communaux qui s'inscrivent dans le projet de territoire de l'intercommunalité.
- **Recommandation n° 20** : Encourager le recours aux mutualisations, et notamment aux services communs, par une meilleure information des élus locaux.

## POUR EN SAVOIR +

•



**Jean-Marie MIZZON**

Président de la mission  
Sénateur de la Moselle  
(groupe Union  
centriste)



**Maryse CARRÈRE**

Rapporteure  
Sénatrice des  
Hautes-Pyrénées  
(groupe RDSE)

Mission d'information  
Bilan de l'intercommunalité

Téléphone : 01.42.34.23.20

