



Compétences et gouvernance, quelles décisions et contributions des communes au sein de leur intercommunalité ?

16^e rencontre des intercommunalités iséroises

15 novembre 2017

Vinay

kpmg.fr





Le contexte :

Les lois de réforme
des collectivités : loi
RCT/ loi NOTRe et le
renforcement des
EPCI

La loi NOTRe : symbole de la volonté de créer des échelons plus transparents

Une redéfinition caractérisée des prérogatives territoriales :

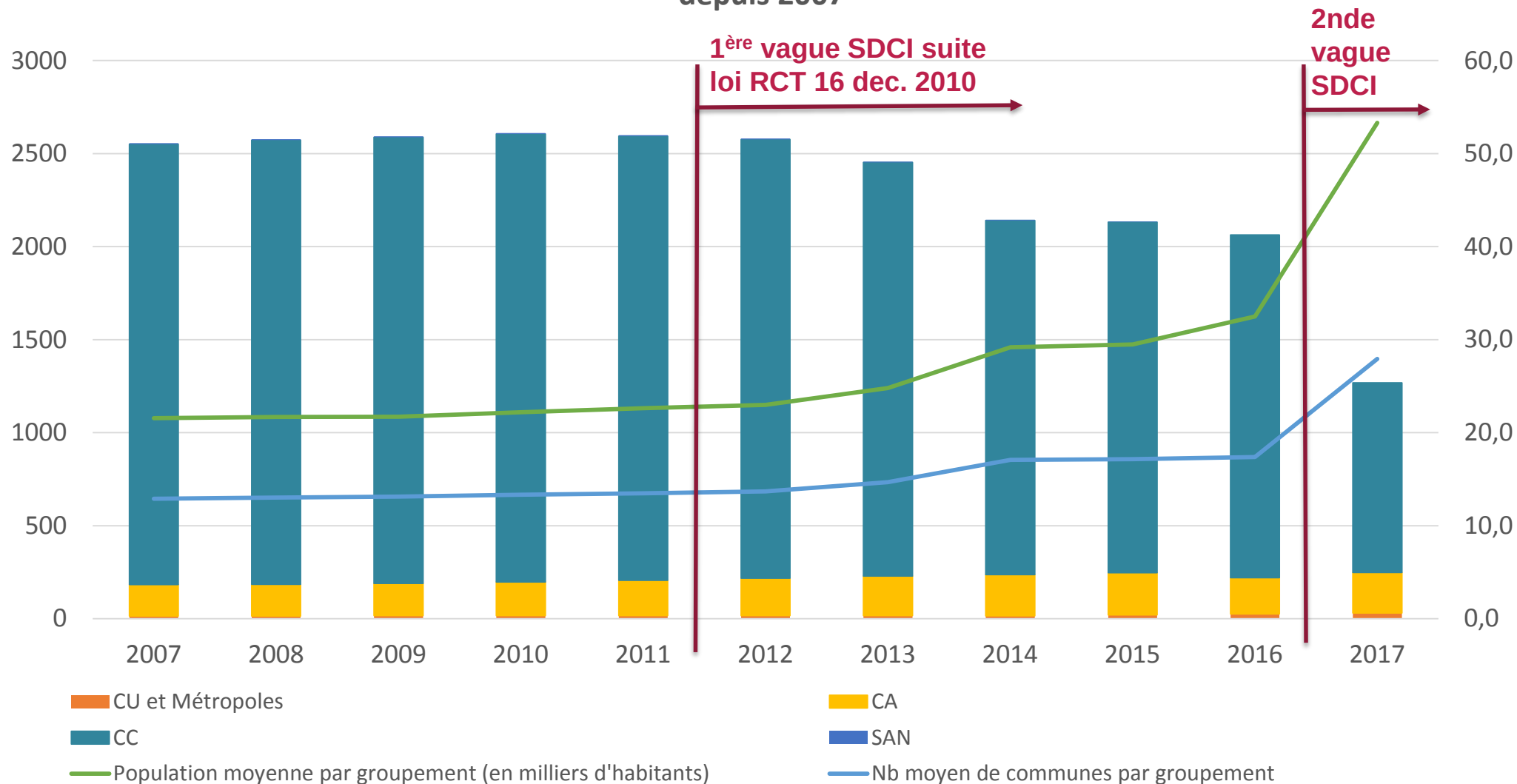
■ Les communes et les intercommunalités : l'affirmation de l'échelon opérationnel



- Le renforcement des EPCI à fiscalité propre :
 - Extension du seuil de population : de 5 000 à 15 000 habitants (sauf dérogations) => **réduction de 40% du nombre d'EPCI entre 2016 et 2017**
 - **Renforcement des compétences** des CC et des CA
 - **Suppression programmée des syndicats**
- La commune comme gestionnaire des « affaires de la collectivité » ;

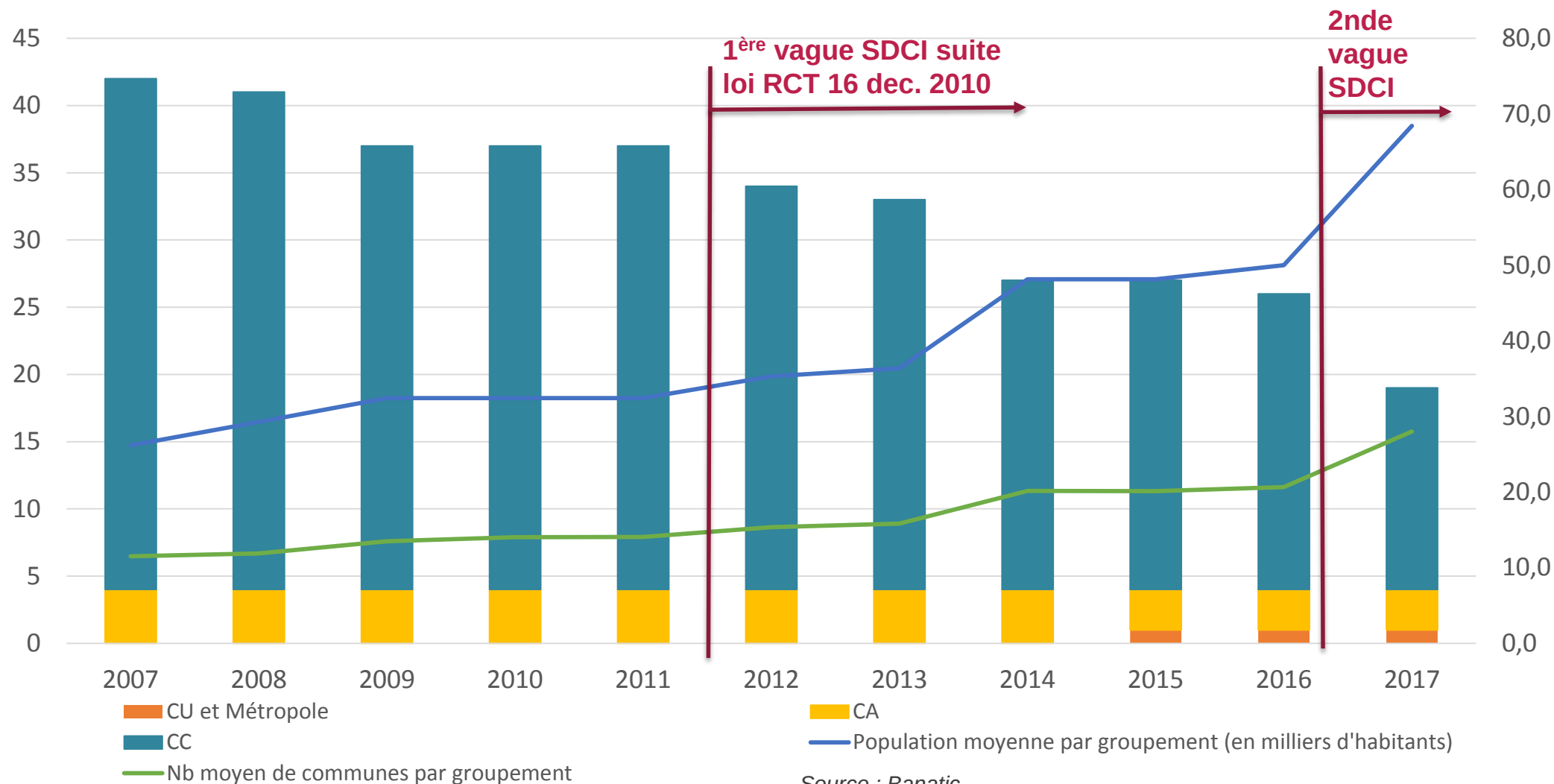
De 13 communes à 28 communes par groupement en 10 ans
de 22 000 habitants à 53 000 habitants par groupement en 10 ans

Evolution du nombre d'EPCI à fiscalité propre au niveau national depuis 2007



De 12 communes à 28 communes par groupement en 10 ans sur l'Isère de 26 000 habitants à 68 000 habitants par groupement en 10 ans

Evolution du nombre d'EPCI à fiscalité propre de l'Isère
depuis 2007



Source : Banatic

50 000 habitants et plus
 de 20 000 à moins de 50 000 habitants
 de 10 000 à moins de 20 000 habitants
 de 5 000 à moins de 10 000 habitants
 moins de 5 000 habitants
 commune hors EPCI à fiscalité propre

50 000 habitants et plus
 de 20 000 à moins de 50 000 habitants
 de 10 000 à moins de 20 000 habitants
 de 5 000 à moins de 10 000 habitants
 moins de 5 000 habitants
 commune hors EPCI à fiscalité propre



Les transferts de compétences pour les communautés d'agglomération

Art. 64 loi NOTRe
L.5214-16 CGCT

La CA doit exercer au moins 3 des 7 compétences optionnelles (5 à partir de 2020)

	1/01 2016	1/01 2017	1/01 2018	1/01 2019	1/01 2020
Aménagement de l'espace communautaire	Obligatoire				
Equilibre Social de l'habitat	Obligatoire				
Politique de la ville	Obligatoire				
Développement économique (<i>intégralité; dont promotion du tourisme et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire</i>)	Obligatoire				
Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage	Opt.	Obligatoire			
Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés	Opt.	Obligatoire			
Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (transfert déjà prévu dans loi MAPTAM du 27 janvier 2014)			Obligatoire		
Assainissement (intégralité)	Optionnelle				Obl.
Eau	Optionnelle				Obl.
Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie	Optionnelle				
Voirie et parcs de stationnement (intérêt communautaire)	Optionnelle				
Construction, entretien et fonctionnement des équipements culturels et sportifs	Optionnelle				
Action sociale (intérêt communautaire)	Optionnelle				
Création et gestion des maisons de service au public et définition des obligations de service au public y afférentes		Optionnelle			

Les transferts de compétences pour les communautés de communes

Art. 64 loi NOTRe
L.5214-16 CGCT

La CC doit exercer au moins 3 des 9 compétences optionnelles (7 à partir de 2020)	1/01 2016	1/01 2017	1/01 2018	1/01 2019	1/01 2020
Aménagement de l'espace communautaire	Obligatoire				
Développement économique (<i>intégralité; dont promotion du tourisme et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire</i>)	Obligatoire				
Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage	Opt.	Obligatoire			
Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés	Opt.	Obligatoire			
Gestion des milieux aquatiques et et prévention des inondations (transfert déjà prévu dans loi MAPTAM du 27 janvier 2014)			Obligatoire		
Assainissement (intégralité)	Optionnelle				Obl.
Eau	Optionnelle				Obl.
Protection et mise en valeur de l'environnement	Optionnelle				
Politique du logement et du cadre de vie	Optionnelle				
Politique de la ville	Optionnelle				
Voirie (intérêt communautaire)	Optionnelle				
Construction, entretien et fonctionnement des équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire (intérêt communautaire)	Optionnelle				
Action sociale (intérêt communautaire)	Optionnelle				
Création et gestion des maisons de service au public et définition des obligations de service au public y afférentes		Optionnelle			

La proposition de loi RETAILLEAU, ZOCCHETTO, BAS, DARNAUD

Une proposition de loi a été déposée par les députés Retailleau, Zochetto, Bas et Darnaud pour abroger la disposition de la loi NOTRe rendant le transfert des compétences eau et assainissement obligatoire.

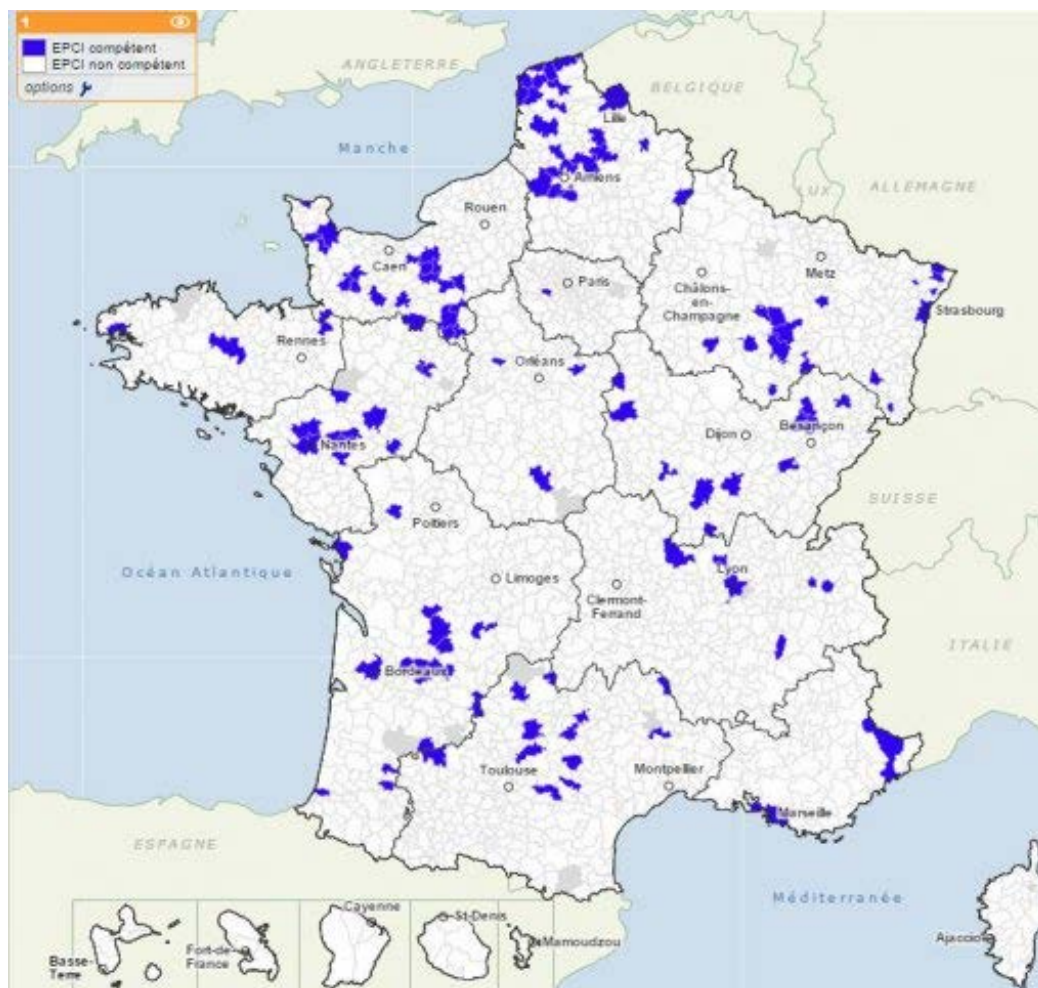
Cette proposition de loi a été adoptée par le Sénat en première lecture le 23 février 2017.

Les compétences nécessaires à l'obtention de la bonification de la dotation d'intercommunalité

Jusqu'au 31.12.2016	A partir du 1 ^{er} janvier 2017	À partir du 1 ^{er} janvier 2018
4 compétences parmi 8	6 compétences parmi 12	9 compétences parmi 12
Développement économique (intérêt communautaire)	Développement économique y compris promotion du tourisme	Id
aménagement de l'espace communautaire : SCOT et schéma de secteur ; ZAC d'intérêt communautaire	Id.	En sus : PLU, document d'urbanisme en tenant lieu et carte communale
Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ;	Id.	Id
Politique du logement social	Id.	Id
Politique de la ville	Id.	Id
Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés ;	Id.	Id
Développement et aménagement sportif de l'espace communautaire	Id.	Id
L'assainissement collectif et l'assainissement non collectif.	Id.	Id
	Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage ;	Id
	Création et gestion de maisons de services au public et définition des obligations de service au public	Id
	Eau	Id
	GEMAPI	Id.

Le PLUi : sur les 1267 EPCI recensés par la DGCL, 570 sont aujourd'hui titulaires de la compétence PLUi, représentant 45% des EPCI, 18 000 communes et 37 millions d'habitants

EPCI compétents en matière de PLUi en 2014



EPCI compétents en matière de PLUi en 2017



Source : Club PLUi – outil cartographique de l'observatoire des territoires



Quelle place pour la
commune dans ces
nouvelles
intercommunalités

?

Les intercommunalités au cœur d'injonctions contradictoires

Les vagues successives de fusions ont ouvert la voie à la création d'intercommunalités de plus en plus larges, embrassant des communes très hétérogènes.

Des ambitions affichées :

- Définir une stratégie globale de territoire
- Gagner en visibilité dans le nouveau concert régional
- Assurer un meilleur équilibre territorial
- Se doter de capacités d'action élargies

Mais aussi des craintes à lever :

- Risque de perte de représentativité des communes au sein de l'ensemble intercommunal
- Eloignement du centre de décision des usagers et citoyens
- Gestion des services de proximité
- Peur de créer une technocratie

La commune au sein de la nouvelle Intercommunalité : réinventer sa place

Le constat : les recompositions liées aux SDCI et les obligations de transfert de compétences de la loi NOTRe entraînent :

- Une relation plus étroite aux territoires qui composent les intercommunalité : PLUi, opérations d'aménagement, tourisme, ZAE)
- Ou engagent fortement la gestion de la relation aux usagers : Eau, Assainissement, Transports,

La Nécessité :

- Définir une gouvernance politique adaptée qui permette la participation des élus et des communes aux processus de construction, de décision et de mise en œuvre des politiques publiques...
- Dans un contexte où la création d'intercommunalités aussi importantes, pose des problématiques non seulement sur l'évolution de la gouvernance mais aussi sur les processus de travail.

Un modèle à inventer ...

De nouveaux modes de gouvernance à établir : à chaque communauté, son modèle

Les objectifs les plus souvent recherchés pour la création de ce nouveau modèle :

- Assurer les équilibres (urbain/rural ; petites/grosses communes ; vallée/montagne ; ...)
- Apporter du sens : projet de territoire
- Élaborer un pacte politique : formaliser la gouvernance proposée

Une opportunité pour :

- Permettre une avancée sur le champ de la gouvernance du territoire et, donc, sur l'association des acteurs politiques de ce territoire à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation de l'action publique.
- innover sur les modes d'écoute, de concertation et de coproduction de la future collectivité avec l'ensemble des « parties prenantes » du développement du territoire.

De nouveaux modes de gouvernance à établir : à chaque communauté, son modèle

La fusion vers de grandes communautés oblige à repenser les relations intra-communautaires en définissant de nouveaux modes de gouvernance pour parvenir à représenter à la fois les territoires et la population.



Définition du rôle de chacun: *charte de bonne gouvernance*



De nouveaux organes : *conférence des maires, commissions petites communes*



Des *commissions pouvant être ouvertes aux élus municipaux*



Des *comités consultatifs* sur certains projets

Ces communautés XL ou XXL peuvent, pour répondre aux enjeux de gestion en proximité, choisir une gouvernance territorialisée couplée à une déconcentration des services communautaires sur le territoire. Pour cela, elles s'adossent sur :



Des *conseils de territoires* (de pôles ou de secteurs)



Des *commissions thématiques de secteur*



De *nouveaux temps de rencontres* : séminaire, concertation

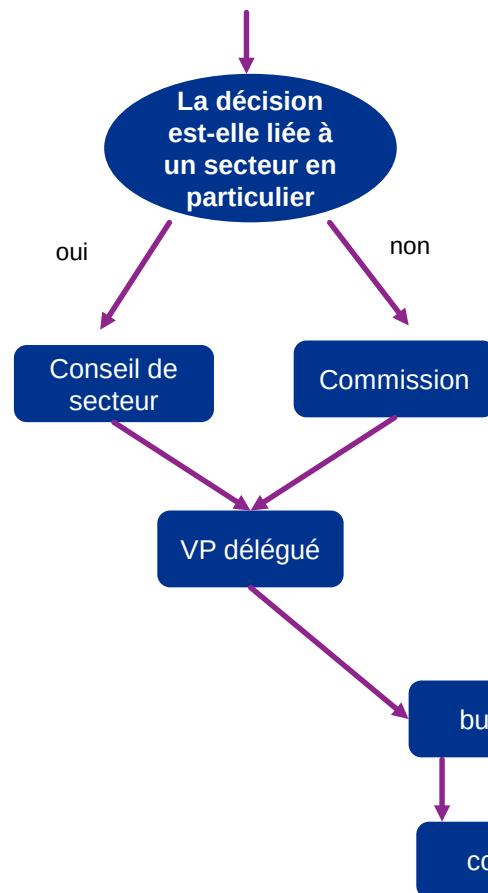


Des *services communautaires déconcentrés*

Autrement dit...

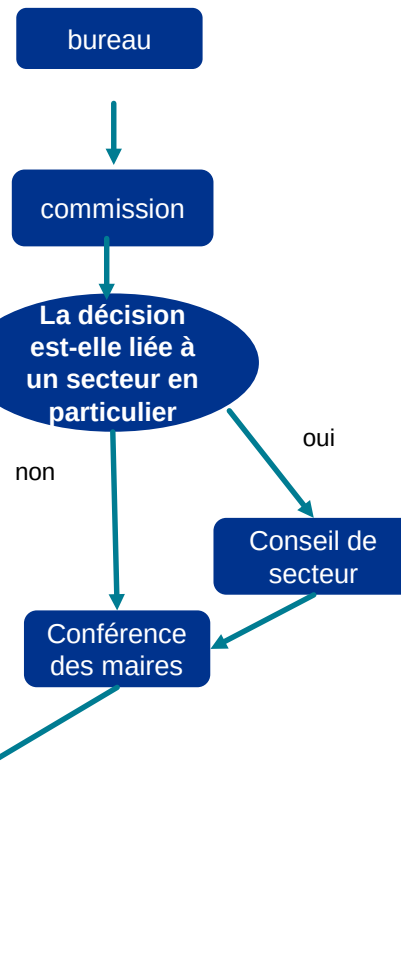
Décision courante =
mise en œuvre d'une
politique
communautaire ou
gestion courante

Ex : travaux de voirie,
Desserte des transports ...



Décision structurante =
évolution d'une politique
communautaire, nouveau
projet, niveau de service
rendu...

Ex : création d'un équipement
nouveau



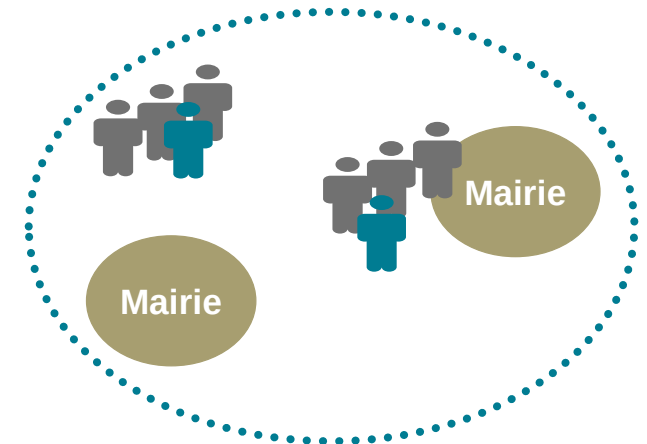
Le secteur

- Un secteur comme organe de décision et d'exécution de la gestion de proximité
- Les secteurs coordonnent l'action communautaire sur un territoire

Conseil de secteur
présidé par un VP de secteur



Conseil de
secteur

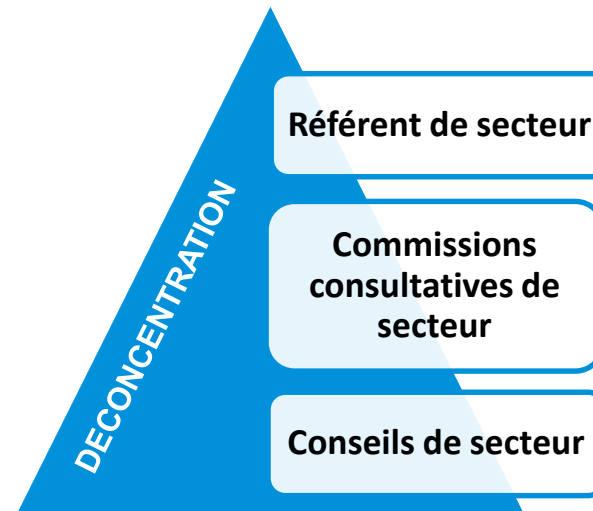


De nouveaux modes de gouvernance à établir : à chaque communauté, son modèle

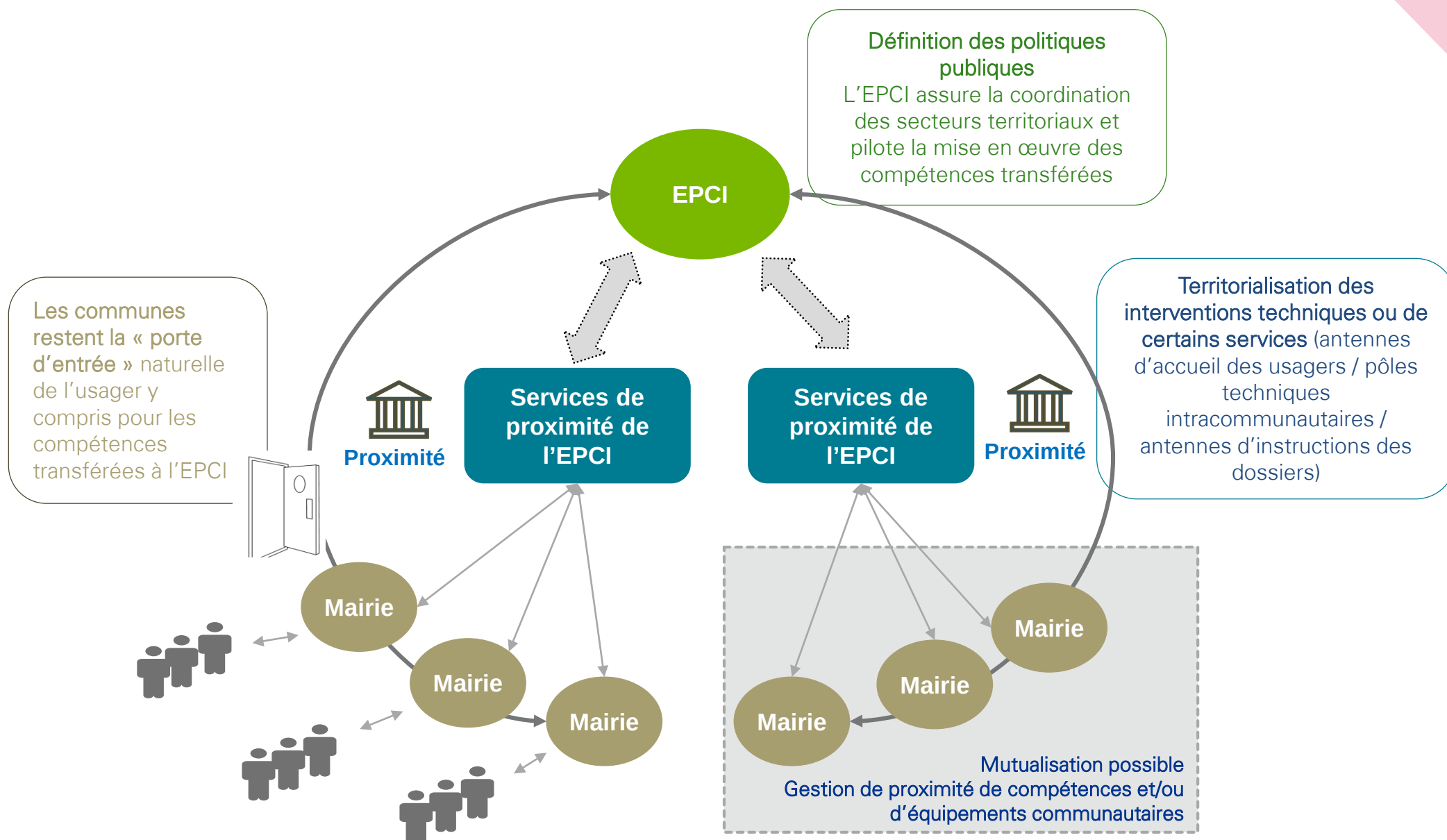
TERRITORIALISATION : ESPACES D'ÉCHANGES, DE DÉCONCENTRATION DE SERVICES, VOIRE DE REPRÉSENTATION POLITIQUE

Question prégnante dans des groupements de grande taille afin d'éviter que se développe une forme d'éloignement géographique, technique et politique de la Communauté et de répondre aux enjeux de proximité, de réactivité et d'accessibilité.

- Création de lieux d'échange et de dialogue sur le territoire
- Territorialisation des services : création de pôles de services communautaires déconcentrés
- Représentation politique des secteurs de proximité :



Une organisation de proximité, un modèle à inventer



Des exemples

Dreux Communauté (source: charte de gouvernance)

- **1 charte de gouvernance**
- Conseil communautaire réuni au moins 4 fois par an
- Bureau composé d'un Président, de 15 VP et d'autre membres (entre 10 et 15) qui se réunit 1 fois par mois, avec pouvoir décisionnaire (représente environ 1/3 des communes membres)
- Comité des Maires : organe d'orientation qui guide les travaux des commissions et du bureau-conseil de surveillance du bureau - réuni au mois 4 fois par trimestre et chaque fois que nécessaire-droit de veto
- Commissions thématiques ouvertes
- Réunion de travail annuelle entre exécutif de la CA et maires des territoires des anciennes CC
- Des pôles de proximité technique et administratif

Des exemples

(Source : étude ADCF-Mairie conseils 2015)

CA Bassin de Brive (2015 : 49 communes – 100 000 habitants)

- **1 charte de gouvernance**
- Conseil communautaire délibère sur tout
- Conseil des maires réuni avant chaque conseil
- Bureau élargi : Bureau + Maires invités
- 5 commissions ouvertes aux conseillers municipaux

En conseil communautaire :

- Décisions « administratives » en circuit court : conseil des Maires puis CC
- Débat sur le fond, stratégie : bureau élargi, conseil des maires puis CC

- **Territorialisation 6 secteurs : Des réunions de secteurs 2 fois par an : 1 pour information et bilan, l'autre pour information et échange sur les projets**
- **Des réunions techniques 1 fois par mois avec ensemble des DGS et secrétaires de mairie**

Des exemples

(Source : étude ADCF-Mairie conseils 2015)

Loire Forez (2015 : 45 communes – 80 000 habitants)

- 85 conseillers communautaires
- Bureau de 13 VP et 7 conseillers communautaires délégués Conseil des maires réuni avant chaque conseil
- Des commissions ouvertes aux conseillers municipaux mais difficulté de travailler à 50 ou 60
- **Territorialisation**
 - 3 secteurs avec 3 élus référents membres du bureau, nommé par le Président et élus par le conseil
 - Instance de dialogue et information
 - 1 réunion tous les mois et demi environ , le Président intervient au moins 1 fois par an
 - Il a été proposé que chaque secteur s'organise de petits groupes ayant vocation à participer aux commissions ouvertes
- **Formation à la démarche projet**

Des exemples

(Source : étude ADCF-Mairie conseils 2015)

CC du Toulinois (2015 : 34 communes – 37 000 habitants)

- Conseil communautaire
- Commission des maires se réunit avant chaque conseil – lieu de débat
- Bureau : pas de délégation
- 3 commissions ouvertes aux conseillers municipaux
- Groupes de travail spécifiques autant que de besoin
- **Temps d'échanges :**
 - séminaire des conseillers communautaires organisé le samedi matin sur thématiques spécifiques avec animateur externe
 - Soirée des conseillers municipaux + DGS et secrétaires des communes : 1 conférence, découverte des services, repas

La création de communes nouvelles : un facilitateur ?

La création de communes nouvelles au sein d'une intercommunalité XXL peut être le moyen de résoudre des problématiques liées :

- A la **représentation de la commune au sein du conseil communautaire** : être plus visible et mieux entendus
- Aux **restitutions éventuelles de compétences** : construire une collectivité plus forte et mieux à même de maintenir le niveau des services publics
- A la **gestion de la proximité** : mettre en place un maillage de services accessible à l'ensemble de la population.
- Au **resserrement des marges de manœuvres financières** : optimiser la gestion des services publics en réalisant des économies d'échelle au sein d'une collectivité plus grande

Panorama des communes nouvelles

(source : AMF)

- **35 416 communes au 1^{er} janvier 2017**
- **542 communes nouvelles créées entre 2011 et 2016**
- **1278 communes supprimées entre 2011 et 2017**
- **29 communes ayant supprimé les communes déléguées**
- **26 communes nouvelles créées à l'échelle d'un ancien EPCI**
- **Commune nouvelle la plus importante : Annecy (121 809 habitants)**



[kpmg.fr](https://www.kpmg.fr)

Les informations contenues dans ce document sont d'ordre général et ne sont pas destinées à traiter les particularités d'une personne ou d'une entité. Bien que nous fassions tout notre possible pour fournir des informations exactes et appropriées, nous ne pouvons garantir que ces informations seront toujours exactes à une date ultérieure. Elles ne peuvent ni ne doivent servir de support à des décisions sans validation par les professionnels ad hoc. KPMG France est le membre français du réseau KPMG International constitué de cabinets indépendants adhérents de KPMG International Cooperative, une entité de droit suisse (« KPMG International »). KPMG International ne propose pas de services aux clients. Aucun cabinet membre n'a le droit d'engager KPMG International ou les autres cabinets membres vis-à-vis des tiers. KPMG International n'a le droit d'engager aucun cabinet membre.

© 2017 KPMG S.A., société anonyme d'expertise comptable et de commissariat aux comptes, membre français du réseau KPMG constitué de cabinets indépendants adhérents de KPMG International Cooperative, une entité de droit suisse. Tous droits réservés. Le nom KPMG et le logo sont des marques déposées ou des marques de KPMG International. **[Imprimé en France] [A usage interne].**