



DE LA LIBRE ASSOCIATION DES COMMUNES ET DE LEUR CONTRIBUTION À LA BIFURCATION ÉCOLOGIQUE

*Cette note constitue une première contribution sur la République et ses territoires.
Elle ambitionne de donner des clés de lecture du phénomène intercommunal
aux futur·e·s élu·e·s de nos communes.*

INTRODUCTION : L'URGENCE ÉCOLOGIQUE REFONDE L'ORGANISATION DU TERRITOIRE	2
I. LES INTERCOMMUNALITÉS (EPCI) ONT RENFORCÉ LA TECHNOCRATIE ET LA COMPÉTITION ENTRE LES TERRITOIRES.....	3
A. Une brève histoire du renforcement de l'échelon intercommunal	3
B. Des EPCI toujours plus éloignés des citoyens	5
C. Une dépendance à l'intercommunalité qui résulte du désengagement de l'État	8
D. La « métropolisation » ou l'organisation méthodique de la compétition entre territoires	9
II. EN FINIR AVEC L'INTERCOMMUNALITÉ SUBIE ET LA MÉTROPOLISATION, ORGANISER LA BIFURCATION ÉCOLOGIQUE DES COMMUNES.....	12
A. Refuser l'intercommunalité forcée et passer à une coopération communale de projets	12
B. Supprimer les métropoles et mener des projets écologiques au sein des coopératives d'action communale ...	13
C. Supprimer la fiscalité propre des EPCI et redonner des moyens aux communes par une péréquation sur critères objectifs	13
D. Politiser les enjeux écologiques locaux par l'implication citoyenne communale et des consultations intercommunales.....	14
CONCLUSION : L'ORGANISATION DU TERRITOIRE EST POLITIQUE	15

INTRODUCTION : L'URGENCE ÉCOLOGIQUE REFONDE L'ORGANISATION DU TERRITOIRE

Penser les urgences écologique, sociale et démocratique à l'échelle locale suppose de dépasser le triple échec de l'organisation institutionnelle du territoire. Celui de l'État à assurer son rôle de garant de l'intérêt général et de l'égalité entre les territoires. Celui de la commune à incarner pleinement le lieu d'expression locale de la démocratie. Celui de l'intercommunalité à garantir la résorption des inégalités socio-spatiales et la bifurcation écologique.

Les prochaines élections municipales auraient dû ouvrir un espace de réflexion sur la répartition des compétences entre communes et intercommunalités ainsi que l'organisation du territoire qui en découle. Alors que chaque commune est désormais intégrée à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), ces structures sont très peu discutées dans la campagne actuelle et ne suscitent guère l'intérêt des citoyennes et citoyens du fait de leur opacité. Les nombreux renoncements d'élus municipaux sortants à se représenter s'expliquent pourtant en partie par le renforcement de l'échelon intercommunal. Celui-ci a largement dépossédé les communes de leurs compétences et organisé leur mise en concurrence. La loi « engagement et proximité » adoptée en décembre 2019, qui doit donner davantage de pouvoir aux maires, ne remet pas en cause la logique de métropolisation du territoire, ni ne modifie les rapports de force au sein des structures intercommunales. Surtout, elle n'accorde pas aux citoyen·ne·s la capacité d'influer et d'agir sur les politiques intercommunales autrement que par le truchement de leurs seuls élus municipaux.

Comment reprendre la main quand l'intercommunalité dépossède à la fois les citoyens et les élus locaux de leurs prérogatives ? La première partie de cette note dresse un constat sévère sur le fonctionnement des intercommunalités : technocratiques et inégalitaires, elles ont éloigné des citoyens les thématiques qui sont les plus essentielles à la transition écologique. Elles ne permettent pas de conduire des politiques redistributives ambitieuses sur leurs territoires. Cette note propose de rompre avec les intercommunalités dans leur structuration actuelle, en supprimant la fiscalité propre des EPCI, qui ne permet pas de réaliser la péréquation nécessaire à l'égalité entre les territoires.

L'organisation du territoire façonne l'appropriation et la participation citoyennes aux politiques mises en œuvre. Des solutions pour réaliser le progrès social et écologique sont connues : rapprocher les bassins de vie et d'emploi, arrêter l'étalement urbain, désenclaver les territoires et organiser le retour des services publics en milieu rural. **Comment alors organiser les compétences locales dans un objectif de bifurcation écologique, afin de mettre en place les nécessaires transformations radicales ?** La seconde partie de cette note fait de la coopération volontaire entre communes et du renforcement du rôle de l'État les conditions de la déclinaison locale de la bifurcation écologique.

Nous refusons d'aborder la question de l'organisation décentralisée de la République selon une approche binaire et dogmatique qui considère au choix que « 35 000 communes, c'est trop ! » ou que « la commune intangible est la seule unité politique pertinente au niveau local ». Notre grille de lecture de l'organisation territoriale s'appuie au contraire sur un triptyque clair qui mobilise **l'État comme garant de l'égalité, la commune comme lieu central de la démocratie et la coopération volontaire entre communes comme condition de la réalisation de la bifurcation écologique.**

I. LES INTERCOMMUNALITÉS (EPCI) ONT RENFORCÉ LA TECHNOCRATIE ET LA CONCURRENCE ENTRE LES TERRITOIRES

A - UNE BRÈVE HISTOIRE DE L'ÉCHELON INTERCOMMUNAL

Les structures de coopération intercommunale sont, à l'origine, des outils qui permettent aux communes de s'associer pour déployer des services à des échelles territoriales dépassant leurs frontières administratives. Il s'agit de faire (ou faire mieux) à plusieurs communes ce qu'elles ne peuvent pas faire seules (ou moins bien). Dès la fin du 19^e siècle¹, le principe de coopération pour la gestion de services en réseau, notamment la distribution d'eau et d'électricité, est acté par la loi. **Ce mode de coopération souple s'effectuait alors sur la base du volontariat** et à l'échelle territ

riale la plus pertinente, le nombre de communes adhérentes à un syndicat n'étant pas limité. La gestion des réseaux d'eau par les syndicats épousait par exemple les réalités géographiques de bassins versants ou de cours d'eau. Ces syndicats intercommunaux, aussi nommés « intercommunalités associatives », ne disposaient pas de leur propre fiscalité et fonctionnaient grâce aux contributions financières des communes membres, définies à hauteur du niveau décidé de service.

L'intercommunalité à fiscalité propre naît dans les années 1960² avec la création des premiers établissements de coopération intercommunale (EPCI), qui exercent des compétences attribuées par la loi et disposent du droit de lever l'impôt. Les communes ne s'associent plus seulement pour gérer et rendre un service en réseau ; de nouvelles structures dotées de compétences obligatoires s'en autonomisent progressivement. Les différentes lois de décentralisation, de 1982³ à la fin des années 1990, uniformisent progressivement la structure de ces établissements, leurs compétences, les seuils de population à atteindre pour qu'ils se constituent et leurs modalités de financement. Les EPCI à fiscalité propre, qui comprennent les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, se généralisent. Ils exercent des compétences obligatoires stratégiques, tels que l'aménagement du territoire et le développement économique et sont gouvernés par un conseil communautaire, assemblée composée de conseillers communautaires, délégués par les communes en fonction de leur poids démographique.

La « loi Chevènement », un symbole de l'unanimité a partisan que suscite l'intercommunalité dans les lois de décentralisation

L'intercommunalité est présentée comme un sujet technique qui doit transcender les clivages partisans, horizon supposé rationnel d'une organisation décentralisée du territoire efficace et lisible. L'adoption de la loi du 12 juillet 1999 le met en évidence.

Ce texte, le premier à inciter à la constitution d'EPCI à fiscalité propre plutôt que de syndicats, a été préparé en 1996 par Dominique Perben, ministre de droite du gouvernement Juppé, puis défendu au Parlement par la « gauche plurielle ». Son ministre de l'Intérieur, Jean-Pierre Chevènement, indiquait ainsi lors de la discussion du texte à l'Assemblée nationale le 11 février 1999 : « nous nous sommes largement inspirés [...] du texte de M. Perben pour parvenir à une plus grande lisibilité du paysage intercommunal et à un fonctionnement plus cohérent et plus homogène ».

1. Loi du 22 mars 1890 qui crée les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU).

2. Ordonnance du 5 janvier 1959 créant les districts et loi du 31 décembre 1966 instituant les communautés urbaines.

3. Lois du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, du 13 juillet 1983 relative aux syndicats d'agglomération nouvelle, du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR) créant les communautés de communes, du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (« loi Chevènement ») créant les communautés d'agglomération.

Dès lors se produit une « révolution silencieuse » : le nombre d'EPCI passe de 466 en 1993 à 2 611 en 2010. Alors que 94,8 % de la population est déjà regroupée dans un EPCI, la loi de réforme des collectivités territoriales impose pour 2014 l'adhésion de toutes les communes à un EPCI à fiscalité propre. Dans la foulée, **la loi portant « nouvelle organisation territoriale de la République » (NOTRe) de 2015 augmente le seuil minimal de constitution des EPCI et autorise les préfets à procéder à des fusions arbitraires pour atteindre ces seuils.** Ce texte engendre une nouvelle évolution de la carte intercommunale du pays sans cohérence systématique avec les bassins de vie.

Au 1^{er} janvier 2019, 100 % des communes françaises sont ainsi regroupées au sein de 1 258 EPCI à fiscalité propre et dotés de compétences obligatoires. En parallèle, les syndicats intercommunaux qui exerçaient ces dernières ont été dissous, au nom de la lisibilité du paysage institutionnel.

Rappel des compétences exercées par les structures intercommunales à fiscalité propre

Il existe 4 types d'EPCI à fiscalité propre : les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles. Ces EPCI se différencient par les seuils de population à atteindre pour se constituer et par les compétences exercées. Les communautés de communes sont les EPCI les moins intégrés, c'est-à-dire avec le moins de compétences obligatoires fixées par la loi, tandis que les métropoles ont le niveau d'intégration le plus poussé.

Toutes ces structures exercent obligatoirement leur compétence en matière « d'aménagement de l'espace », « développement économique », « gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations », « gestion des aires d'accueil des gens du voyage », « collecte et traitement des déchets », « eau et assainissement ». Au 1^{er} janvier 2021, la compétence urbanisme avec l'élaboration de plans locaux d'urbanisme (PLU) intercommunaux sera également obligatoire pour tous les EPCI.

Sans viser l'exhaustivité, les EPCI sont compétents en matière de « transport urbain » et de « politique de la ville » (sauf les communautés de communes), de « voirie » et d'« habitat » pour les communautés urbaines et les métropoles. Ils peuvent assurer la gestion d'équipements culturels et sportifs. Les métropoles ont même la possibilité, par convention avec leur département, d'exercer tout ou partie des compétences de ce dernier sur leur territoire.

Les EPCI sont régis par les principes de spécialité et d'exclusivité : ils ne peuvent agir que dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées et ne disposent donc pas d'une clause de compétence générale. À l'inverse, une commune ne peut plus intervenir dans le champ d'une compétence une fois que celle-ci a été transférée à l'intercommunalité.

B - DES EPCI TOUJOURS PLUS ÉLOIGNÉS DES CITOYENS

Les structures intercommunales se caractérisent par leur technocratisation. Les anciens syndicats (SIVU et SIVOM) avaient une vocation technique assumée : ils mutualisaient et organisaient pour leurs communes membres les moyens humains et matériels pour exercer des compétences perçues comme « consensuelles », telles que l'assainissement ou la collecte des déchets. Les EPCI ont eu tendance à conserver cette identité gestionnaire, d'autant plus que leur évolution a été conditionnée par l'addition législative de compétences, perçues comme des blocs indépendants les uns des autres. Cette identité intrinsèquement technique vient heurter de plein fouet l'objectif assigné par la loi aux intercommunalités de penser des « projets de territoire », documents censés donner un cap politique commun à des structures composées de communes administrées par des représentants de divers horizons politiques.

La vaine tentative de démocratiser l'intercommunalité par l'évolution du mode de scrutin

Auparavant désignés par les conseils municipaux, les membres des conseils communautaires sont depuis 2014 élus au suffrage universel direct dans le cadre d'un « scrutin fléché ». Ainsi, lors des élections municipales, les électeurs des communes de plus de 1 000 habitants votent avec le même bulletin pour deux listes : la liste des candidats au conseil municipal et la liste des candidats au conseil communautaire, cette dernière étant nécessairement issue de la première.

Peu de citoyens sont informés de cette particularité du vote et encore moins connaissent réellement leurs « représentants » intercommunaux.

Si 2014 fut l'année de la première élection au suffrage universel direct des conseiller·ère·s communautaires (par fléchage des conseiller·ère·s municipaux·ales), elle fut aussi celle de l'application d'une mesure inscrite dans la loi de 2010 de réforme des collectivités territoriales, qui tend à invisibiliser les représentant·e·s des petites communes au sein des intercommunalités : la réduction et le plafonnement du nombre de vice-présidences à 20 % de l'effectif total du conseil communautaire, dans la limite de quinze maximum (contre 30 % jusqu'alors).

En réservant les sièges de l'exécutif aux maires les plus puissants, la mesure concentre encore davantage le pouvoir entre leurs mains. Le sociologue Rémy Le Saout expliquait ainsi avant l'élection de 2014 que « les maires vont entrer dans une concurrence plus vive pour accéder à ces fonctions [de vice-présidents] et aux profits, à la fois politiques, symboliques et indemnitaires, qui y sont liés.¹

1. Rémy Le Saout, « L'élection des conseillers communautaires au "suffrage universel direct". Un contrôle citoyen... sous contrôle des élus municipaux », Métropolitiques, 12 mars 2014.

En obligeant des municipalités à se regrouper et à coopérer au niveau supra-communal, sans considération politique et sur des territoires « d'un seul tenant et sans enclave », les différentes réformes de l'intercommunalité ont contribué à effacer les clivages partisans et idéologiques en son sein. Le mode de décision des intercommunalités engendre *de facto* une **culture du « consensus communautaire » qui dépolitise le débat et technicise les enjeux**. En effet, à l'exception de quelques métropoles symboliques comme la Métropole de Lyon, les conseils communautaires ne s'organisent que rarement en majorité et en opposition. Les alliances varient en fonction des sujets et des intérêts communaux, avec des lignes de clivage entre ville-centre et communes périphériques ou entre urbains et ruraux.

Cette culture du consensus vire même à la recherche du « plus petit dénominateur commun », voire au blocage institutionnel, lorsque le découpage intercommunal a été imposé par les préfets. Le principe de coopération, largement mis en avant, dissimule mal les arrangements entre maires et la satisfaction d'intérêts particuliers. Dans ces conditions, il est complexe, voire impossible pour des conseiller·ère·s municipaux.ales élu·e·s sur un programme social et écologique de porter des politiques ambitieuses et radicales au niveau de leurs intercommunalités. Fabien Desage et David Guéranger décrivent bien ces « larges coalitions partisans droite-gauche qui gouvernent les intercommunalités » : les « consensus intercommunaux » - souvent nourris de « compromis », de « troc » et de « compensations » - réduisent les oppositions à des « conflits d'intérêts territorialisés entre communes, en dehors de toute inscription sociale, idéologique ou partisane »⁴.

“

Il est complexe, voire impossible pour des conseiller·ère·s municipaux.ales élu·e·s sur un programme social et écologique de porter des politiques ambitieuses et radicales au niveau de leurs intercommunalités.

”

Ce « régime de consensus » observé au sein des structures intercommunales, en dépolitisant l'action publique locale, conduit par ailleurs à son uniformisation. D'une intercommunalité à l'autre, d'importantes similitudes sont observables dans les schémas définissant les orientations stratégiques pourtant censées être politiques. Les programmes d'action qui en découlent ont tendance à se standardiser. Alors que la loi a positionné les EPCI sur le champ du développement économique et leur a transféré un certain nombre de compétences liées à la planification territoriale — notamment l'aménagement du territoire, l'urbanisme ou l'habitat — ces structures intercommunales recourent largement à de coûteux cabinets de *consulting* et bureaux d'études pour élaborer leurs documents stratégiques, des « projets de territoire » aux plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Déconnectés des réalités du territoire, bien que parfois légitimés par un semblant de « participation », ces documents « copiés-collés » lissent les ambitions partisans et sont dépourvus de créativité.

L'effacement des voix dissidentes se conjugue à une **mise en retrait des plus petites communes, particulièrement au sein des métropoles et communautés urbaines**. Celles-ci ne représentent qu'une minorité du nombre total d'EPCI mais regroupent une part très importante de la population française : au 1^{er} janvier 2019, les 21 métropoles et 13 communautés urbaines représentaient plus de vingt millions d'habitants.

En règle générale, les représentant·e·s de la ville-centre disposent d'un poids prépondérant au sein des conseils communautaires, bien que la règle d'un représentant minimum par commune membre vienne contrebalancer la représentation en fonction du poids de population.

4. Fabien Desage & David Guéranger, « L'intercommunalité, les maires et notre démocratie », *Métropolitiques*, 24 avril 2013.

Mais c'est la logique de professionnalisation des élu·e·s locaux·ales, en particulier des édiles des grandes communes, qui entraîne le plus fréquemment la mise en retrait des élus des plus petites communes. La multiplication des instances au sein des intercommunalités – conseil communautaire, bureau, conférence des maires, commissions et conférences thématiques, parfois conférences territoriales – prive d'accès à l'information et à la décision les maires et élus communaux qui ne peuvent s'y investir (on pense ici, par exemple, aux maires n'ayant pas une rémunération suffisante pour abandonner leur emploi le temps du mandat)⁵.

La **multiplication des EPCI XXL**, c'est à dire regroupant plus de 50 communes, suite à la loi NOTRe, a plusieurs effets concrets. Les distances entre lieux d'exercice du pouvoir et lieux d'exécution de la décision s'allongent et les instances communautaires atteignent des tailles qui complexifient largement l'organisation des débats. Par exemple, la communauté d'agglomération du Cotentin regroupe 129 communes et 220 conseillers communautaires, soit plus que le nombre d'élus au conseil régional d'Île-de-France !

Par ailleurs, alors que les lois successives ont eu pour but de renforcer l'accès des femmes aux mandats électifs (parité alternée stricte sur les listes aux élections municipales, binômes paritaires obligatoires pour les élections départementales, etc.), le renforcement des pouvoirs et compétences des EPCI s'est **accompagné d'une invisibilisation des femmes au sein de leurs instances, et encore plus au sein des exécutifs intercommunaux.** D'après un avis du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes paru en novembre 2018⁶, les femmes ne représentent que 20 % des membres de l'exécutif des EPCI à fiscalité propre et n'en président que 7,7 %. En matière de parité, les instances intercommunales pâtissent ainsi du fléchage automatique des maires en tant qu'élus dans les conseils communautaires, les femmes ne représentant au 1er janvier 2019 que 17 % des maires de France⁷.

En outre, le **renforcement de la sélectivité sociale des élus locaux** observé au niveau communal⁸ écarte très largement les représentant·e·s issu·e·s des classes populaires au profit d'élus·e·s mieux doté·e·s en ressources (scolaires, financières, artisanes, etc.). Ce mécanisme est aggravé au niveau intercommunal : « plus les positions de pouvoir local sont élevées, plus les élus qui les occupent sont des hommes, plus âgés et occupant des positions élevées dans la hiérarchie socioprofessionnelle. La montée en puissance des structures intercommunales n'a fait qu'aggraver ces inégalités, puisque leurs représentants sont passés par un double filtrage : le suffrage direct puis indirect au sein des conseils municipaux. »⁹

Enfin, la capacité des citoyen·ne·s à exercer un pouvoir concret sur les politiques intercommunales – même un pouvoir *a minima* d'interpellation – est particulièrement faible du fait de la complexité des structures et de l'instabilité du paysage institutionnel. Les frontières mouvantes des EPCI et leur image d'institutions techniques ont miné tout lien entre le sentiment d'appartenance territoriale et la mobilisation citoyenne pour les politiques publiques locales, lien qui fait *a contrario* encore la force des communes et des maires. **L'illisibilité de la répartition des compétences entre communes et intercommunalités et la complexité de la prise de décision dans les EPCI, empêchent le contrôle citoyen :** pour construire le consensus autour des décisions de l'intercommunalité, des compromis et négociations entre élus ont souvent lieu en dehors des instances délibératives, au sein de commissions ou du bureau communautaire¹⁰ par exemple. Le conseil communautaire n'est bien souvent qu'un lieu de validation de décisions prises en amont, à l'abri de la publicité et en dehors de tout contrôle des citoyens. Ce fonctionnement entraîne également une dynamique de désresponsabilisation des élus municipaux qui ne se perçoivent pas comme acteurs, responsables et garants des politiques mises en place par l'intercommunalité.

5. Vignon, S. 2004. « Les rétributions inégales de l'intercommunalité pour les maires ruraux. Les improbables retours sur investissement(s) politique(s) », in R. Le Saout et F. Madoré (dir.), *Les Effets de l'intercommunalité*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, p. 17-38.

6. « Parité dans les intercommunalités ? Propositions pour une égale représentation des femmes et des hommes dans les instances communautaires », 29 novembre 2018, Haut Conseil à l'Égalité entre les Femmes et les Hommes.

7. Source: ministère de l'Intérieur, bureau des élections et des études politiques (répertoire national des élus).

8. À ce sujet, lire Michel Koebel, « Cent dix sept fois plus de cadres que d'ouvriers », *Monde diplomatique*, janvier 2014.

9. Michel Koebel, « Les élus municipaux représentent-ils le peuple ? Portrait sociologique », *Métropolitiques*, 3 octobre 2012.

10. Le bureau communautaire est une instance composée généralement du ou de la président·e et des vice-président·e·s et à laquelle le conseil communautaire délègue le pouvoir de prendre certaines décisions

C - UNE DÉPENDANCE DES COMMUNES AUX EPCI QUI RÉSULTE DU DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT

Les communes ont développé une triple relation de dépendance vis-à-vis des EPCI : dépendance financière, dépendance aux services produits et dépendance aux ressources techniques.

Sur le plan financier, alors qu'en 2010, plus de la moitié des EPCI étaient à fiscalité additionnelle, la tendance s'est inversée et de façon accélérée suite à la loi NOTRe. **Au 1^{er} janvier 2020, 86% des EPCI sont à fiscalité professionnelle unique, ce qui signifie qu'ils perçoivent l'intégralité de la fiscalité économique pour le compte de leurs communes** et leur en reversent une partie. En 2017, les attributions de compensation versées aux communes représentaient en moyenne 14% des recettes de fonctionnement de celles-ci.¹¹ La loi NOTRe a rendu obligatoire la mise en place d'une dotation de solidarité communautaire, qui existait de façon facultative depuis 1999, pour les EPCI issus de fusion et à fortes inégalités territoriales et fiscales, afin d'y assurer une redistribution des ressources communales en faveur des communes les plus défavorisées. Ces modalités de péréquation sont toutefois définies par les EPCI eux-mêmes. Elles varient d'un territoire à l'autre car elles sont soumises aux rapports de force existants au sein des instances communautaires.

L'intercommunalité peut également être un outil de déploiement des services et équipements (culturels, sportifs, etc.) des centres urbains vers les territoires qui en sont les plus dépourvus. En milieu rural, la prise en charge par l'intercommunalité de la construction et la gestion d'équipements (maisons de santé, crèches, bibliothèques, etc.) permet de fournir à un bassin de vie des services qui ne peuvent être assumés par une commune seule. Ces bénéfiques se trouvent toutefois dissous voire impensés à l'échelle d'une métropole dont la dynamique est donnée par la ville-centre¹². En effet, après 2010, les communes rurales qui ont été obligées d'intégrer un EPCI ont vu leurs biens publics locaux diminués

“

Il est complexe, voire impossible pour des conseiller·ère·s municipaux.ales élu·e·s sur un programme social et écologique de porter des politiques ambitieuses et radicales au niveau de leurs intercommunalités.

”

Face à la technicité juridique et financière impliquée par la superposition des compétences des différentes collectivités et face au désengagement de l'État, **l'intercommunalité peut représenter un « centre de ressources » humaines et matérielles à destination des communes**. Pour des compétences telles que les transports, les politiques de gestion de l'énergie et des déchets, les ressources techniques d'ingénierie sont recherchées par les collectivités et ne peuvent pas toujours être assumées par des communes aux moyens de recrutement trop faibles.

11. Guide pratique « Attribution de compensation », Direction générale des collectivités locales, février 2019.

12. Clémence Tricaud, « Better Alone? Evidence on the Costs of Intermunicipal Cooperation ».

Les intercommunalités se trouvent toutefois elles-mêmes en concurrence pour attirer ces expertises. Pourtant, jusqu'à la mise en œuvre en 2010 de la révision générale des politiques publiques (RGPP), les services déconcentrés des ministères de l'équipement, des transports, de l'agriculture ou encore de l'environnement effectuaient des missions essentielles de conseil auprès des collectivités, en les appuyant dans le cadre de leurs compétences d'ingénierie publique¹³. Les anciennes directions départementales de l'équipement (DDE) les accompagnaient, par exemple, dans les domaines de la voirie, de l'aménagement et de l'habitat.

S'il faut ainsi reconnaître certains bénéfices que peuvent tirer les communes de leur participation à un EPCI, ceux-ci ne semblent pas être généralisés à toutes les communes contraintes à y adhérer. En outre, il faut garder à l'esprit que **cette dépendance résulte à la fois du démantèlement des départements et du désengagement de l'État déconcentré**, censé assurer la pérennité financière et l'égalité d'accès aux services publics sur le territoire.

D - LA « MÉTROPOLISATION » OU L'ORGANISATION MÉTHODIQUE DE LA CONCURRENCE ENTRE TERRITOIRES

Si le fait intercommunal est désormais étroitement associé au phénomène de « métropolisation », c'est-à-dire de polarisation du territoire autour de grandes villes, cette association procède de choix politiques et législatifs¹⁴. **L'organisation des structures intercommunales a été mise au service d'une conception concurrentielle des relations entre territoires**, partant du postulat que les centres urbains les plus dynamiques devraient faire office de « premier de cordée » entraînant les autres territoires.

Mais c'est aussi au nom d'un **impératif supposé de compétitivité des grandes villes françaises vis-à-vis des métropoles mondiales**, avec lesquelles elles devraient absolument rivaliser, que des métropoles administratives ont été affirmées en 2014. Pour comprendre ce dogme de la concurrence, Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti évoquent une « mythologie CAME » – CAME pour « Compétitivité, Attractivité, Métropolisation et Excellence » : « pour rivaliser dans la compétition mondiale [...] l'enjeu en termes d'action publique » serait de soutenir les métropoles, seules entités urbaines à même de « d'attirer les talents et les leaders de demain ». L'échelle métropolitaine s'est donc imposée idéologiquement comme l'espace dans lequel investir, pour « renforcer leur visibilité et leur attractivité afin d'atteindre l'excellence »¹⁵.

“

La concentration des lieux de pouvoirs économiques et politiques au sein de quelques métropoles redessinent des bassins de vie à des échelles insoutenables en termes écologiques.

”

13. L'article 12 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État autorisait ainsi « les services de l'État, des régions et des départements » à « apporter leur concours aux communes qui le demandent pour l'exercice de leurs compétences. »

14. Notamment la loi NOTRe et la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM », qui crée les métropoles à statut particulier que sont la Métropole du Grand Paris, la Métropole de Lyon, la Métropole d'Aix-Marseille-Provence et transforme les EPCI à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants situés dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants en métropoles de droit commun.

15. Olivier Bouba-Olga, Michel Grossetti. *La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence) : comment s'en désintoxiquer ?* 2018.

Dans une perspective de bifurcation écologique, il s'agirait pourtant de favoriser la réduction des distances entre les lieux de vie et de travail, entre les lieux de production des ressources alimentaires et leurs lieux de consommation, de lutter contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols. La polarisation et la concentration des lieux de pouvoirs économiques et politiques au sein de quelques métropoles redessinent à l'inverse des bassins de vie à des échelles insoutenables en termes écologiques. Ce modèle de croissance infinie laisse par ailleurs le reste du territoire sur le carreau, le modèle métropolitain ne s'attachant pas à résorber les inégalités socio-spatiales par la définition de politiques publiques redistributives¹⁶, mais davantage à organiser l'aménagement du territoire autour des besoins des entreprises et de la ville-centre. Cette évolution des EPCI – et plus généralement de l'organisation décentralisée de la République – a suivi celle de l'organisation territoriale de l'État et des principaux organismes sociaux. Sous couvert de « mutualisation » (censée « rationaliser » l'action publique et permettre des économies d'échelle), la carte de France d'implantation des services publics s'est progressivement clairsemée, y compris pour les villes moyennes – souvent préfectures ou sous-préfectures – qui font face à une double perte de moyens et de pouvoirs des départements et de l'État.

La refonte de l'organisation territoriale des finances publiques annoncée par le gouvernement, avec la fermeture de plus de la moitié des trésoreries et centres des impôts à horizon 2022, va ainsi préserver l'accès aux services fiscaux dans les centres urbains et accentuer la désertification des territoires ruraux et des zones à faible densité de population. Dans le même registre, une enquête réalisée en 2019 par le géographe de la santé Emmanuel Vigneron concluait qu'en vingt ans, « le nombre de femmes en âge de procréer se trouvant à plus de quarante-cinq minutes d'une maternité a plus que doublé, passant de 290 000 à 716 000. [...] Le nombre de celles se trouvant à plus de trente minutes a, lui, augmenté de près de deux millions, passant de 1,9 million en 1997 à 3,7 millions en 2019 »¹⁷.

L'élargissement forcé des intercommunalités, l'augmentation du nombre de métropoles – en tant que structures administratives – et le transfert accéléré de compétences des communes vers ces EPCI ont contribué à élargir encore un peu plus la maille à travers laquelle s'apprécie la couverture du territoire en matière de services publics. L'exercice par les communautés urbaines et les métropoles de compétences telles que l'urbanisme ou l'entretien de la voirie, qui nécessitent une connaissance fine du territoire, a tendance à renforcer le sentiment pour les habitants d'une perte de réactivité dans la réponse aux besoins propres de chaque commune ou quartier.

16. Les métropoles s'unissent « pour défendre leurs intérêts communs (...) et orientent ainsi les politiques publiques à leur avantage, accentuant un modèle de développement spatialement inégalitaire, qui délaisse les campagnes et les petites communes » d'après Benoît Bréville dans l'article « Quand les grandes villes font sécession » (*Monde diplomatique*, mars 2020).

17. François Béguin, Véronique Malécot, Mathilde Costil, Eugénie Dumas, Eric Dedier et Xemartin Laborde, « Le nombre de femmes vivant à plus de 45mn d'une maternité a doublé en 20 ans », *Le Monde*, 21 mars 2019.

Le cas de la Métropole du Grand Paris

Créée le 1^{er} janvier 2016, la Métropole du Grand Paris (MGP) est un EPCI à fiscalité propre compétent en matière d'aménagement, de développement économique, d'habitat, de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie. La « super-intercommunalité » regroupe la Ville de Paris et 130 communes de la petite couronne, elles-mêmes regroupées au sein de 11 structures intercommunales intermédiaires (sans fiscalité propre) : les établissements publics territoriaux (EPT), pourtant compétents en matière de politique de la ville, de gestion des déchets et d'assainissement, sont méconnus des citoyens. À sa création, le législateur justifiait l'intérêt de la MGP par la nécessité de mettre en œuvre des « actions métropolitaines afin d'améliorer le cadre de vie de ses habitants, de réduire les inégalités entre les territoires qui la composent, de développer un modèle urbain, social et économique durable » (article L5219-1 du code général des collectivités territoriales). Elle tire donc sa légitimité de la nécessaire résorption des inégalités socio-spatiales entre le nord-est et l'ouest parisiens.

Quatre ans après sa création, la culture du consensus et l'unanimité y règnent plus que jamais : son président, Patrick Ollier (LR), revendique haut et fort que la MGP peut se targuer de n'avoir jamais connu « la moindre chicaya politique : 98 % des délibérations sont votées à l'unanimité ». Mais doit-on vraiment s'en réjouir, alors qu'en quatre années d'existence, la gouvernance partagée entre droite et gauche de la MGP n'a abouti qu'à des projets destinés à relever le « défi de son attractivité mondiale » plutôt qu'à réduire les inégalités sociales et spatiales :

- la création, en partenariat avec l'État (via Business France), le Conseil régional, la Ville de Paris et la CCI Paris Île-de-France d'un guichet unique, *Choose Paris Region*, destiné à attirer les entreprises étrangères (notamment suite au Brexit), pour « dynamiser l'économie du territoire métropolitain » ;
- le pilotage de l'appel à projets d'architecture et d'urbanisme « Inventons la Métropole du Grand Paris », présenté comme « le plus grand d'Europe » ;
- la maîtrise d'ouvrage de deux futurs sites olympiques, « formidable levier d'attractivité et de transformation » du territoire.

Pour le reste, le cas de la Métropole est emblématique des dérives de l'intercommunalité : technocratisation des enjeux, pratique de l'unanimité, professionnalisation des élu·e·s et confiscation du pouvoir par les maires, invisibilisation des femmes (sur 209 conseiller·ère·s métropolitain·e·s, seulement 59 sont des femmes), absence de légitimité démocratique et éloignement des citoyen·ne·s (62 conseiller·ère·s métropolitain·e·s sur 209 sont élu·e·s de Paris, les 130 autres communes n'étant représentées que par un·e à deux conseiller·ère·s). Sa gouvernance consensuelle la conduit à cantonner son action politique à l'élaboration de multiples documents de planification stratégique – schéma de cohérence territoriale (SCoT), plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH), plan climat-air-énergie (PCAEM), schéma d'aménagement numérique, entre autres – produits par son administration réduite, largement épaulée par des bureaux d'études et cabinets de *consulting* en tout genre.

II - EN FINIR AVEC L'INTERCOMMUNALITÉ SUBIE ET LA MÉTROPOLISATION, ORGANISER LA BIFURCATION ÉCOLOGIQUE DES COMMUNES

A - REFUSER L'INTERCOMMUNALITÉ IMPOSÉE ET PASSER À DES COOPÉRATIVES D'ACTION COMMUNALE

Suite au constat précédent, un des premiers enjeux de l'organisation du territoire est de libérer les communes des EPCI dans leur forme actuelle. Il est en effet indispensable d'en finir avec les EPCI subis, pour évoluer vers des **associations volontaires de communes autour de projets communs**.

Il s'agit d'abord de **retirer aux préfet·ète·s le pouvoir d'imposer à une commune sa participation à une structure intercommunale** et de **mettre fin à l'obligation pour les communes d'adhérer à un EPCI**.

Afin de mettre en œuvre des politiques publiques redistributives et écologiques, **la coopération entre communes peut toutefois se révéler utile, voire indispensable. Mais elle doit demeurer volontaire**. La bifurcation écologique nécessite par exemple de mutualiser des investissements dans les services en réseau : les technologies requises dans les centres de tri pour améliorer le recyclage des déchets, les réseaux de chaleur permettant d'alimenter en chauffage un nombre important de foyers grâce à des énergies renouvelables, l'amélioration des réseaux de distribution d'eau potable et d'assainissement pour lutter contre le gaspillage d'eau douce, des réseaux de transports publics de proximité, etc. Ces investissements sont trop lourds pour être portés par des communes seules mais peuvent être assurés par la libre association de communes.

D'autres projets sociaux et de mutualisation de services publics, notamment dans les petites communes, peuvent bénéficier de la coopération communale (entre autres : couverture médicale, lutte contre la fracture numérique, développement des crèches et accès de proximité à la scolarité).

Pour permettre la coopération entre communes sous une forme renouvelée, sans remettre en cause leur souveraineté et en permettant aux citoyens de se saisir des décisions politiques, nous proposons la **constitution de nouvelles coopératives d'action communale (CAC) autour de projets communs**.

Cette nouvelle structure de coopération et de mutualisation des communes reposera sur le maillage des intercommunalités existantes, après avoir permis aux communes qui le souhaitent de se retirer des EPCI et autorisé leur scission. Elle s'appuiera sur un retour à une réelle clause de compétence générale des communes en supprimant le principe d'exclusivité des structures existantes.

Il s'agit notamment de **permettre aux communes de coopérer sur des projets à plus petite échelle sur les compétences actuelles des EPCI**. L'enjeu est également de leur permettre d'adopter des projets intercommunaux à échelle restreinte (notamment en matière de gestion d'équipements culturels, sportifs, etc.), quand bien même elles feraient partie d'une coopérative d'action communale plus large, correspondant par exemple aux périmètres actuels pour d'autres services en réseau (transports, déchets, etc.). Il sera ainsi possible de rejoindre plusieurs coopératives d'action communale différentes sur des projets spécifiques et éviter ainsi les effets de frontières et de compétition entre territoires voisins. Plus globalement, l'objectif est de **remettre à plat les schémas de coopération intercommunale définis suite à la loi NOTRe**.

B - SUPPRIMER LES MÉTROPOLIS ET MENER DES PROJETS ÉCOLOGIQUES AU SEIN DES COOPÉRATIVES D'ACTION COMMUNALE

Les EPCI ne contribuent pas par nature, de par leur seule existence et les compétences qui leur sont attribuées par la loi, à la mise en œuvre de politiques écologiques. Des politiques ambitieuses d'aménagement du territoire peuvent toutefois être envisagées à l'échelle supra-communale en matière de transition énergétique (l'installation d'éoliennes ou la géothermie par exemple), d'urbanisme et d'habitat, de lutte contre l'artificialisation des sols. Il est urgent d'éviter les effets néfastes de la concurrence économique entre communes voisines.

De nouvelles coopérations ambitieuses et volontaires autour de projets écologiques restent à inventer: protection de la biodiversité, entretien des forêts et du littoral, qualité de l'air et des espaces verts partagés, etc. **Les coopératives d'action communale auront vocation à décliner localement la planification écologique avec des moyens orientés et appuyés par l'État** (voir section C ci-après) et un **fonctionnement démocratique et souverain** (voir section D ci-après).

Si l'association de communes doit permettre de porter des politiques ambitieuses principalement en matière écologique, l'ampleur de cette association doit aussi être pensée dans une perspective de relocalisation des emplois, de proximité des services publics et de réduction de l'emprise urbaine. En ce sens, **l'échelon administratif des métropoles doit être supprimé**. Les grands centres urbains étant extrêmement vulnérables en termes d'accès aux ressources premières (eau, alimentation, énergie), des associations thématiques avec des communes en périphérie resteront possibles dans le cadre de coopérative d'action communale.

C - SUPPRIMER LA FISCALITÉ PROPRE DES EPCI ET REDONNER DES MOYENS AUX COMMUNES PAR UNE PÉRÉQUATION RENFORCÉE ET SUR CRITÈRES OBJECTIFS

Afin de permettre cette coopération réellement volontaire, la triple relation de dépendance des communes vis-à-vis des EPCI, financière, technique et de services, nécessite d'être dépassée. En premier lieu, les structures intercommunales ne seront plus en capacité de lever des impôts locaux. Ces recettes devront être perçues intégralement par les communes. En outre, il relèvera de la responsabilité de l'État d'assurer et de renforcer la péréquation sur l'ensemble du territoire, y compris pour les recettes issues de la fiscalité économique.

Supprimer la fiscalité propre des EPCI redonnera des moyens financiers aux communes qui pourront les consacrer à des projets de coopération de leur choix. Les parts intercommunales des taxes foncières (sur le bâti et le non bâti) seront ainsi rendues aux communes en conservant la liberté de taux. La contribution économique territoriale, composée de la CFE (contribution foncière des entreprises) et de la CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises), sera également restituée au niveau communal en assurant une péréquation horizontale intercommunale par l'État sur la base de critères objectifs. À moyen terme, une réflexion plus générale sur la fiscalité des entreprises, qui dépasse l'objet de cette note, et sur les inégalités inter-communales inhérentes à cette fiscalité devra être menée au niveau de l'État¹⁸. Les coopératives d'action communale seront financées par contributions directes des communes et **celles portant des projets écologiques se verront dotées de moyens additionnels par l'État**.

18. En l'état, les ménages médians de ces communes les plus pauvres paient des montants élevés de taxes locales pour un niveau de biens publics inférieurs aux ménages riches des communes riches.

La péréquation verticale assurée par l'État sera également renforcée de manière très significative. D'une part, la dotation globale de fonctionnement (DGF) sur critères socio-démographiques tiendra mieux compte de la taille et de la structure en âge de la population, de la couverture des services publics, afin d'en faire une réelle dotation égalitaire. D'autre part, les modalités d'attribution des subventions d'investissement – qui sont pour le moins opaques et favorisent les communes bien connectées politiquement¹⁹ – seront revues, notamment pour abonder le budget des coopératives d'action communale organisant des politiques écologiques.

Au-delà de la péréquation financière, la condition indispensable pour permettre des associations de communes sur la base d'un projet partagé est la **revalorisation de l'administration déconcentrée de l'État, tant dans le champ de ses missions que dans les moyens humains** qu'elle déploie sur les territoires. **De nouveaux contrats de planification écologique pourraient ainsi être conclus entre les communes, leurs coopératives d'action et l'État**, définissant les projets pouvant être mis en œuvre conjointement et les moyens, tant humains que financiers et matériels, mis à disposition par l'État pour cela.

D - POLITISER LES ENJEUX ÉCOLOGIQUES LOCAUX PAR L'IMPLICATION CITOYENNE COMMUNALE ET DES CONSULTATIONS INTERCOMMUNALES

L'élection au suffrage universel direct des élu·e·s et président·e·s d'intercommunalités est souvent présentée comme une solution pour rendre les EPCI plus démocratiques. Pourtant, une telle élection n'est qu'un vernis permettant de donner un blanc-seing tous les six ans à l'exécutif intercommunal.

En créant des coopératives intercommunales volontaires en remplacement des EPCI, il s'agit ainsi de **redonner leur place aux communes, principal échelon démocratique de proximité, tout en sortant du « présidentialisme » exercé par les maires au sein des actuels EPCI.**

L'élection des adjoint·e·s au maire pourrait ainsi explicitement intégrer les délégations qui sont exercées en association avec d'autres communes. La représentation au sein des coopératives d'action communale pourra alors prendre le nom de « conseils thématiques » : leurs membres seront les adjoint·e·s désigné·e·s au sein de chacune des communes et non nécessairement les maires. La **désignation de binômes femme-homme permettrait en outre de garantir la parité au sein de ces instances.** Les projets menés par les coopératives d'action communale devront ainsi faire l'objet soit de mandats fixés en amont par les conseils municipaux à leurs représentant·e·s, soit par leur approbation *a posteriori*.

Ces nouvelles coopératives d'action communale permettront aux citoyen·ne·s de se saisir des décisions politiques en instaurant un droit à participer directement aux décisions. **La bifurcation écologique peut uniquement se fonder sur une démocratie locale radicale.** Il est temps de permettre aux citoyennes et citoyens de s'impliquer dans la conception et l'élaboration des politiques publiques locales. Cette implication citoyenne pourra avoir lieu par l'intermédiaire du conseil municipal en leur permettant **d'inscrire des projets écologiques intercommunaux à l'ordre du jour**, par leur participation directe à des instances intercommunales et par des référendums locaux. Les **référendums d'initiative citoyenne sur plusieurs communes** représentent à cette fin un outil essentiel.

L'accès et la gestion de l'eau, la collecte et de traitement des déchets, la carte des transports scolaires, la restauration collective ou la production d'énergie sont des enjeux du quotidien qui peuvent plus facilement mobiliser les habitant·e·s à l'échelle d'un quartier, d'une commune voire de plusieurs, qu'un appel tous les six ans à une élection de conseillers communautaires. Les coopératives d'action communale serviront ainsi servir de boîte à outils fournissant les moyens humains, techniques et documentaires permettant aux habitant·e·s de se saisir des sujets qui les concernent au quotidien et de se réapproprier l'avenir de leurs territoires.

19. Les travaux des économistes Brice Fabre et Marc Sangnier montrent que les communes dont les maires ont eu des responsabilités gouvernementales avant leur élection augmentent de 45 % la probabilité pour la commune de recevoir une subvention d'investissement : https://www.lemonde.fr/idees/article/2017/03/09/les-communes-percoivent-des-subventions-plus-elevees-si-elles-ont-un-lien-avec-un-ministre_5091847_3232.html

III - CONCLUSION : L'ORGANISATION DU TERRITOIRE EST POLITIQUE

La relation de l'État vis-à-vis des intercommunalités au cours des dix dernières années est paradoxale : plus il s'est désengagé financièrement, humainement et politiquement des projets menés sur les territoires, plus il a arbitrairement contraint les communes à s'organiser en intercommunalités, en fixant leurs seuils de population et leurs compétences. Nous proposons d'inverser cette logique, afin d'adapter finement les politiques menées aux réalités des territoires.

Pour cela, il est nécessaire de porter une analyse sévère de la structuration actuelle de l'échelon intercommunal, incarné par des EPCI technocratiques et libéraux. **Il est urgent d'en finir avec la logique concurrentielle et destructrice de la métropolisation et de refonder la coopération communale sur la base du volontariat autour d'un objectif principal : la déclinaison locale de l'urgente et nécessaire bifurcation écologique.** Cela passe notamment par la mise en commun des compétences et la construction de projets sur des bases démocratiques. Cela repose également sur des moyens humains et financiers ambitieux, portés par une péréquation nationale renforcée et un redéploiement de l'État déconcentré. L'État doit assurer ses responsabilités de péréquation, de planification écologique, d'organisation de l'égalité d'accès aux services publics sur le territoire en appuyant et soutenant les projets territoriaux qui concourent à ces objectifs.

Les évolutions proposées dans cette note relèvent d'une vision de l'aménagement et de l'organisation institutionnelle du territoire qui doit être concrétisée au niveau national. Ces travaux se placent ainsi dans un cadre plus étendu : que ce soit pour garantir la distance aux services publics, locaux ou déconcentrés, ou bien pour proposer une gestion collective des biens communs, **refonder l'organisation du territoire est une question éminemment politique qui ne doit pas être abandonnée aux gestionnaires techniques d'un capitalisme dévastateur.** La relocalisation des vies et des activités ne se pense qu'en réfléchissant à l'échelle pertinente pour attribuer une compétence. Il ne peut pas y avoir un hôpital dans chaque village, mais aucun habitant ne peut décemment vivre à plus de vingt minutes d'un centre d'urgences. Il en est de même pour les gares, les écoles, les universités, les tribunaux, les commissariats, les centres d'impôts et l'ensemble des services publics. C'est à ce seul objectif que doit s'attacher une force politique qui souhaite changer les règles du jeu du « millefeuille territorial ».