

CHARLES-ERIC LEMAIGNEN

Président de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), président de la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire.

En première ligne des débats parlementaires sur la Nouvelle organisation territoriale de la République, l'AdCF a porté de nombreux amendements qui ont eu pour effet de renforcer les compétences des intercommunalités. Analyse et décryptage avec son président élu en octobre 2014 à la tête de cette association qui compte plus d'un millier d'intercommunalités adhérentes.

Propos recueillis par Hugues DEMEUDE

« Nécessité d'établir des périmètres pertinents pour exercer les politiques publiques ! »

Êtes-vous satisfait par le projet de loi portant sur la Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 10 mars ?

A l'AdCF nous avons deux grilles de d'analyse par rapport à la loi NOTRe. La première c'est qu'elle ne correspond pas aux ambitions inaugurales de simplification du mille-feuilles territorial ; sur cet aspect, la montagne accouche d'une souris. La deuxième c'est que le texte voté en première lecture est meilleur que le texte initialement proposé, notamment grâce à une forte implication de l'AdCF qui a porté près de quarante amendements adoptés lors du débat parlementaire, en particulier sur le volet intercommunal. Même si nous aurions souhaité que le pays soit davantage organisé sur la base du couple Régions - Intercommunalités, des avancées significatives ont été obtenues.

Comme l'augmentation du seuil de 5 000 à 20 000 habitants pour la taille des intercommunalités ? Avez-vous soutenu cet article de la loi NOTRe rétablie par les députés en première lecture ?

Oui clairement. Pour le coup notre position n'est pas celle de l'AMF. Nous avons toujours dit que l'intercommunalité devait avoir des périmètres pertinents. Autant l'échelon communal incarne la médiation

sociale et la politique de proximité auxquels sont très attachés les Français, autant le périmètre pertinent de l'exercice des principales politiques publiques est à l'évidence l'intercommunalité. Donc fixer un cap avec un seuil revu à la hausse me paraît important. En revanche la France est diverse, plurielle. Le seuil de 20 000 habitants est insuffisant en Île-de-France et trop fort en Lozère. Pour corriger le seuil des 20 000 il faut tenir compte à la fois de la densité démographique et du nombre de communes au sein de l'EPCI.

La notion de « taille critique » revient couramment dans le débat sur la clarification de la carte intercommunale. Qu'est ce qu'elle recouvre précisément selon vous ?

Mon analyse est très simple : on a déjà eu un premier travail autour des EPCI qui a débouché sur les schémas de coopération intercommunale de 2011. L'objectif à l'époque était de faire en sorte que toutes les communes soient intégrées dans une interco à fiscalité propre. Aujourd'hui, on n'a plus qu'un fusil à un coup pour assurer le renforcement du processus d'intégration communautaire : avec la contrainte financière qui pèse sur nous, ce grand toilettage des périmètres est de toute évidence le dernier du genre. C'est pour cela qu'il faut que la loi en seconde lecture – tout en conservant le cap des 20 000 habitants - prenne un peu plus de temps notamment sur les calendriers de mise en œuvre des schémas départementaux de la coopération intercommunale (SDCI).

Autre avancée significative que vous avez obtenu : l'Assemblée nationale a renforcé les compétences des intercommunalités de façon substantielle...

Oui et c'est très bien ! Cela correspond en grande partie aux amendements portés par l'AdCF. Nos équipes, présentes dans les débats du matin jusqu'à tard le soir, ont été pleinement dans leur rôle. Nous nous félicitons de ces nouvelles compétences des communautés en matière de développement économique, de tourisme, et d'environnement à travers l'eau, l'assainissement et les déchets. Et n'opposons surtout pas la commune et l'intercommunalité : les gains recherchés à travers ces transferts de compétence ne sont rien d'autres que l'efficacité de l'action publique et les économies d'échelle.

Intégrer les syndicats intercommunaux aux contours des actuels EPCI, c'est aussi selon vous dans l'optique de réaliser des économies ?

Ce que nous disons simplement au sujet des syndicats, c'est que nous souhaitons qu'il y ait une représentation en substitution de l'intercommunalité par rapport aux communes dans les syndicats départementaux d'eau et d'énergie. Nous voulons simplement que l'interco soit associée à la gouvernance de ces syndicats départementaux parce qu'il s'agit de nos compétences.

Le système de la représentation/substitution conduit la communauté en effet à siéger au comité de ces syndicats de commune à taille départementale en lieu et place de ses communes... Et s'agissant des syndicats intercommunaux au périmètre égal à l'EPCI, êtes vous d'accord avec le législateur qui veut les faire fusionner pour inciter à la mutualisation ?

C'était déjà un objectif de la loi de 2010 que vient de reprendre la loi NOTRe : il y a évidemment un toilettage et une réduction du nombre de SIVU, SIVOM et syndicats mixtes à envisager dans le cadre de la refonte de la carte communautaire. Il s'agit d'une rationalisation.

Afin de diminuer le nombre des structures intervenantes et de clarifier la carte intercommunale ?

Il faut être pragmatique. A l'évidence les syndicats d'assainissement ont vocation à épouser les périmètres communautaires. Mais on ne fera jamais d'idéologie à l'AdCF : si le bassin versant ne permet pas de justifier le périmètre communautaire alors il faut en tenir compte. Ce que nous voulons, c'est établir des périmètres pertinents pour exercer les politiques publiques !

A l'image de l'article 16 du projet de loi NOTRe relatif aux intercos et aux syndicats, une vingtaine d'amendements a été adoptée qui sécurisent tous les parcours des personnels, le maintien de leur carrière et du régime indemnitaire. Vous soutenez ces amendements ?

Laissez-moi prendre l'exemple de ma communauté d'agglomération Orléans Val de Loire. Nous mettons en place une large mutualisation entre l'agglomération et les 22 communes. Et clairement, que ce soit le maire d'Orléans ou moi-même, nous avons tenu à affirmer qu'aucun agent ne serait remis en cause dans ses avantages pécuniaires du fait de la mutualisation. Certes, nous allons vers une diminution de postes, mais

de façon réfléchi après examen au cas par cas à chaque fois qu'un agent part à la retraite ou vers une autre collectivité.

En ce qui concerne l'ingénierie publique, vous plaidez depuis plusieurs années pour un « Département sénat des territoires ». Qu'entendez-vous par là ?

Au delà de la dynamique des métropoles qui fonctionnent comme des moteurs économiques, il faut impérativement amplifier un lien de cohérence et de synergie entre des intercos urbaines et rurales dans un cadre départemental qui a vocation à garantir la solidarité territoriale.

Cela concerne notamment pour les départements un rôle de gestion de l'ingénierie et de conseil auprès des intercommunalités qui pourrait leur être dévolu. Quoiqu'il arrive ils auront de moins en moins d'argent et de marge de manœuvre pour leurs compétences facultatives. Donc, le Département nouvelle mouture en 2021 – qui restera de toute façon la structure d'exercice des politiques d'Etat – ne pourrait-il pas devenir l'outil de mutualisation des intercommunalités ? Assurer cette ingénierie publique pour le compte des territoires renforcerait sa capacité d'expertise et sa fonction d'interface entre les intercos et les grandes régions. Avec une mutualisation des exécutifs communautaires.

Les députés ont posé le principe d'une élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires en 2020. Qu'est ce que cela vous inspire ?

Qu'est ce que cela apporte ? Ça l'est déjà. Les conseillers communautaires ne sont pas désignés par les conseils municipaux, ils sont élus au suffrage universel direct, dans le cadre des élections municipales, par fléchage, pour les communes de plus de 1 000 habitants.

Dans quelle mesure le rôle péréquateur des intercommunalités permet d'atténuer les difficultés en matière de finances locales aujourd'hui ?

Nous avons réalisée une étude à l'AdCF conduite par Guy Gilbert sur le rôle péréquateur de l'intercommunalité, et les effets redistributifs entre communes au sein des communautés. Cette étude a clairement démontré que le rôle péréquateur de l'interco était plus fort que celui des dotations d'Etat pour réduire les différences de richesse et de pouvoir d'achat entre les territoires.

Et ce qui est très bien dans la démarche du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) destiné à réduire les écarts de richesse, c'est que l'interco est au centre de la péréquation aussi bien pour les prélèvements que pour les reversements, à la fois contributeur et bénéficiaire.

Autrement dit, on ne peut pas imaginer aujourd'hui une gestion intercommunale sans un pacte financier et fiscal entre la commune et sa communauté.

La capacité à investir des communes vous semble t-elle durablement impactée par la crise financière qu'elles traversent ?

Je partage totalement les analyses du président de l'AMF François Baroin en la matière. Une aussi forte baisse de la DGF va avoir un effet éminemment déflateur sur la politique d'investissement. Or la qualité d'investissement public est très importante pour l'attractivité de la France. Par rapport à l'Allemagne c'est même un de nos rares points favorables dans le registre de la compétitivité/pays.

Regardez ce qui s'est passé en Allemagne : les investissements publics sont passés de 47 milliards € à 29 mds € entre 1996 et 2007, principalement à cause d'une crise financière qu'ont connu les communes allemandes. Il ne faudrait pas que cela arrive en France. Ce serait calamiteux non seulement pour le secteur du BTP mais aussi pour la qualité d'attraction de notre pays. Mais force est de constater que cela a déjà commencé.

Êtes-vous favorable à la mise en place d'une grande conférence de l'investissement public ?

Et comment ! C'est l'AdCF qui l'a réclamé en premier dès janvier 2014. Et nous demandons également qu'elle soit déclinée au niveau régional. Nous avons fait récemment intervenir dans nos locaux les deux présidents de la FNTP et du bâtiment : leur discours est très alarmiste. Nous le savons tous chacun dans nos territoires ; si je prends l'exemple de la communauté d'agglomération de Orléans Val de Loire, la baisse des dotations nous enlève 12,7 millions €, ce qui fait que nous n'avons pas le choix : nous sommes contraints de réduire nos investissements de façon importante.