

L'INTERCOMMUNALITÉ ET SON COÛT

© L'Harmattan, 2008
5-7, rue de l'École polytechnique ; 75005 Paris

<http://www.librairieharmattan.com>
diffusion.harmattan@wanadoo.fr
harmattan1@wanadoo.fr

ISBN : 978-2-296-06393-8
EAN : 9782296063938

Jean-Luc Albert, Vincent de Briant et Jacques Fialaire
Ronan Doaré

L'INTERCOMMUNALITÉ ET SON COÛT

Rapport d'étude de l'Observatoire de la décentralisation
(GRALE)

Avant-propos de Gérard Marcon

*Avec le concours des ministères de l'Intérieur,
de l'Outre-mer et des Collectivités locales*

L'Harmattan

Collection GRALE

Déjà publiés :

Gabriel, O./Hoffmann-Martinot, V. (1999), *Les démocraties urbaines. L'état de la démocratie dans les grandes villes de douze pays industrialisés.*

Breuillard, M. (2000), *L'administration locale en Grande-Bretagne entre centralisation et régionalisation.*

Breuillard, M./Cole, A. (2003), *L'école entre Etat et collectivités locales en Angleterre et en France.*

Guérard, S.(dir.) (2004), *La démocratie locale.*

Guérard, S. (dir.) (2006), *Regards croisés sur l'économie mixte.*

Bras, J.-P. / Orange, G. (dir.) (2007), *Les ports dans l'Acte II de la décentralisation*

Daniel, J. (dir.) (2007), *L'Outre-mer à l'épreuve de la décentralisation: nouveaux cadres institutionnels et difficultés d'adaptation*

Merley, N. (dir.) (2007), *Où vont les routes ?*

Robbe, J.-F. (dir.) (2007), *La démocratie participative.*

Allemand, R. / Gry, Y. (dir.) (2007), *Le transfert des personnels TOS de l'Education nationale.*

Cités et Gouvernements Locaux Unis (2008), Premier Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale, ouvrage coordonné par le GRALE sous la direction scientifique de G. Marcou.

Sommaire

AVANT PROPOS

Gérard MARCOU, professeur, université Paris I Panthéon-Sorbonne,
co-directeur du GRALE

PREMIÈRE PARTIE : SYNTHÈSE NATIONALE Erreur ! Signet non défini.

Synthèse introductive

Jean-luc ALBERT, professeur de droit public, université de Lyon ;
Vincent DE BRIANT, docteur en droit, université de Paris XII-Val de Marne ;
Jacques FIALAIRE, professeur de droit public, université de Nantes.

Retour sur l'histoire de l'intercommunalité

Ronan DOARÉ, Maître de conférences à l'université de Rennes 2

SECONDE PARTIE : SYNTHÈSES RÉGIONALES

L'intercommunalité en Île-de-France et son coût

Vincent DE BRIANT

L'intercommunalité en Limousin et son coût : le cas du département de la Corrèze

Jacques FIALAIRE

L'intercommunalité en Pays de la Loire et son coût : les départements de la Loire-Atlantique et de la Vendée

Jacques FIALAIRE

L'intercommunalité en Rhône-Alpes et son coût. Étude des communautés de communes du département du Rhône : une intercommunalité sous-influence

Jean-luc ALBERT

CONCLUSION GÉNÉRALE

Liste des abréviations les plus courantes

Liste des tableaux

Table des cartes

Table des matières

Avant-propos

Gérard MARCOU

Professeur à l'université Paris 1-Panthéon-Sorbonne, co-directeur du GRALE

L'intercommunalité est aujourd'hui la question centrale de la réforme de la décentralisation. Elle s'est progressivement imposée pour réaliser en France une réforme territoriale depuis trop longtemps attendue et ultime solution de la quadrature du cercle : maintenir les communes et cependant les unir dans des entités fonctionnelles spécialisées assumant les fonctions qui ne peuvent être exercées qu'à l'échelle des aires urbaines et des bassins de vie. Au début de 2007, on dénombrait 2588 groupements de communes à fiscalité propre, comptant 33 414 communes et 54,2 millions habitants ; parmi eux, 169 communautés d'agglomérations et 4 communautés urbaines regroupant près de 27,5 millions d'habitants. Le mot « intercommunalité » n'est pas dans la loi ; il est né de la pratique. Il suggère une nouvelle dimension de la commune et une nouvelle unité, qui va au-delà de la simple coopération.

Malheureusement, dans le détail le résultat est moins satisfaisant qu'il n'y paraît au premier abord. On a pu imputer au développement de l'intercommunalité une partie de la hausse de la fiscalité locale, une hausse des dépenses de fonctionnement due à la rétention de moyens en personnels par les communes, la logique distributive des dépenses communautaires entre les différents territoires communaux. On a relevé la mauvaise application du partage des compétences communales pour lesquelles ce qui est d'intérêt communautaire doit être pris en charge par l'intercommunalité. Divers arrangements internes, à la légalité douteuse, règlent parfois la prise de décision par accord des maires contre les prévisions de la loi. Beaucoup d'intercommunalités sont trop petites ou ont été créées pour faire échec à l'intégration dans des ensembles plus grands des communes qui les composent. En fait, on discerne derrière ces dysfonctionnements le défaut de véritable autorité politique des intercommunalités. Trop souvent le président n'est que le *primus inter pares* d'un syndicat de maires ; le projet d'ensemble et la vision d'avenir font défaut. À la longue, la volonté exprimée par l'État s'est émoussée. Dans la première phase de la mise en œuvre de la loi Chevènement, il a été possible d'éviter un certain nombre d'intercommunalités inopportunes ; par la suite, le souci de la statistique semble avoir prévalu, puis le législateur lui-même a fait des concessions : dérogation à l'obligation de continuité territoriale, autorisation des fonds de concours au sein des

intercommunalités, permettant de tourner la répartition des compétences ; trop souvent l'obligation de définir l'intérêt communautaire avant la fin de 2006 n'a été satisfaite que de manière formelle.

Tout ceci est connu et a déjà donné lieu à divers rapports. Cependant, la diversité des intercommunalités est telle qu'il faut se méfier des jugements trop globaux. C'est pourquoi à la suite du rapport MARITON et du rapport de la Cour des comptes de 2005, le GRALE a entrepris, dans le cadre de l'Observatoire national de la décentralisation, en liaison avec le Centre d'Études et de Prospective du ministère de l'Intérieur et la DGCL, une recherche fondée sur des études de cas approfondies, ce qu'aucun des rapports connus n'avait fait auparavant, afin d'essayer de pousser plus loin le diagnostic et d'avancer quelques pistes de solutions.

Ce travail a été mené à bien par les professeurs Jean-Luc ALBERT (université Lyon III) et Jacques FIALAIRE (université de Nantes), ainsi que Vincent DE BRIANT (docteur en droit, université Paris XII-LARGOTEC), qu'il convient de féliciter et de remercier.

Ce rapport, remis au ministère de l'Intérieur en juillet 2007, et qui est ici publié, n'infirme pas les constats faits par les rapports généraux déjà parus, mais il met en relief certains points particuliers et permet d'avancer certaines solutions originales, qui n'avaient pas encore été proposées. On ne reprendra, dans les lignes qui suivent, que quelques points, seulement dans l'intention de donner au lecteur le désir de poursuivre.

– Tout d'abord, la coupure entre les intercommunalités urbaines et les petites intercommunalités rurales s'accroît. Certes, les limites se brouillent car certaines communautés de communes à fiscalité propre se rapprochent des communautés d'agglomération mais il est un fait qu'il existe trop de petites communautés de communes, dépourvues de moyens et en quête permanente de subventions, « coquilles vides » administratives et financières, selon l'expression de Jean-Luc ALBERT. En milieu urbain, en revanche, les capacités administratives sont acquises, un pouvoir d'agglomération commence parfois à émerger et la démarche de projet est lisible dans certaines politiques locales. Le retard de l'intercommunalité en Île-de-France, souvent souligné, est à relativiser : non seulement à cause de la taille importante de nombreuses communes mais aussi en raison de l'existence de nombreuses formes de coopération moins intégrées mais vivantes.

– Deuxièmement, les efforts de rationalisation de l'intercommunalité entrepris ces dernières années ont été un demi-échec. Certes, un certain nombre d'extensions de périmètres (quatorze au total) ont pu être réalisées au cours des dernières années, ce qui n'est pas négligeable, mais on ne note

guère de fusions d'intercommunalités (six fusions de communautés de communes). Les schémas départementaux ont plus accompagné que soutenu et guidé le développement de l'intercommunalité ; les pressions en vue de parvenir partout à une définition opératoire de l'intérêt communautaire ont eu des résultats limités, la définition restant vague ou parfois même dépendant de la décision de chaque commune pour ce qui la concerne, et les secteurs sensibles du logement, de l'habitat et de la politique de la ville en sont les principales victimes. Les fonds de concours autorisés en 2004 jouent contre l'intégration fiscale. La dérogation à l'obligation de continuité territoriale est un précédent risqué ; c'est un gage donné à la résistance de certaines communes à l'intégration intercommunale.

– Troisièmement, le rapport confirme la progression rampante de la fiscalité additionnelle et la rétention de moyens par les communes-membres.

Enfin, le contrôle de légalité ne s'est pas exercé avec suffisamment de rigueur pour faire échec à des manœuvres ou à des arrangements peu compatibles avec la loi. C'est ici avant tout le manque d'engagement des gouvernements à en faire usage qui est en cause.

Ainsi la réforme territoriale est-elle aujourd'hui au milieu du gué et le risque d'enlèvement existe. Il est peu probable que l'on puisse la poursuivre par voie d'autorité, mais certaines mesures ponctuelles pourraient soutenir des initiatives positives :

– Tout d'abord, une clarification de la nomenclature des compétences des intercommunalités est proposée. La loi pourrait distinguer clairement entre les compétences de plein droit, les compétences partagées, les compétences déléguées et les compétences facultatives. Il faudrait alors que les compétences partagées soient peu nombreuses et que la loi indique des critères de répartition, au lieu de la seule référence à l'intérêt communautaire.

Les compétences déléguées seraient une innovation particulièrement importante en faveur de la consolidation des intercommunalités. Non seulement l'État pourrait déléguer des compétences directement (comme dans quelques cas prévus par la loi du 13 août 2004) mais les départements et les régions devraient y consentir dans certains domaines à la demande de l'intercommunalité.

Cette technique de modulation des compétences, apparue sous le nom « d'appel de compétences », à propos des établissements d'enseignement secondaire en 1986, et reprise en matière sociale notamment en 2004,

mérite d'être développée ; on la trouve aussi dans la LOTI pour la définition des autorités organisatrices des transports urbains. Elle supposerait un transfert des moyens financiers et un contrôle de l'autorité titulaire de la compétence. Son principal obstacle, dans la loi de 2004, est d'en subordonner la mise en œuvre à la décision du département ou de la région. Elle devrait au contraire être de droit, comme le prévoyait la loi de 1986, sous réserve que certaines conditions soient réunies. Cette mesure favoriserait les intercommunalités de grande taille, ayant les moyens de cet appel de compétence, et favoriserait l'intégration intercommunale sur la base de compétences qui ne seraient pas enlevées aux communes. Le préfet serait autorité de recours dans deux cas : a) si les communes ne peuvent s'entendre sur le partage des compétences, il reviendrait au préfet de l'arrêter au terme d'un délai fixé par la loi ; b) si l'appel de compétence rencontre l'opposition du département ou de la région, le préfet devrait trancher sur la base de critères définis par la loi (par exemple : territoire concerné, qualité du projet, moyens administratifs disponibles), sous réserve du contrôle du juge.

– Deuxième proposition, il est nécessaire d'introduire les conditions d'une discipline financière dans les intercommunalités. Ce dernier objectif pourrait être atteint en imposant une approche « LOLF » à l'intercommunalité : établissement d'un budget et de comptes consolidés à l'échelle de l'intercommunalité ; définition de missions et de programmes intégrant le niveau intercommunal et le niveau communal et désignant les opérateurs, communaux ou intercommunaux pour chaque programme ; évaluation périodique de la réalisation de ces programmes ; bilan fiscal intégré à l'échelle de l'intercommunalité, faisant apparaître la pression fiscale globale et les taux de progression à chaque niveau ; bilan social faisant apparaître l'évolution des dépenses de personnel à l'échelle de l'intercommunalité et au niveau des communes-membres. Ces documents devraient être publiés et transmis à la Chambre régionale des comptes et au préfet. La transparence devrait contribuer à plus de discipline financière et favoriser le contrôle des électeurs.

Corrélativement, les Fonds de concours devraient être supprimés et le mode de calcul du coefficient d'intégration fiscale modifié pour prendre en compte les transferts internes, en dehors de la dotation de péréquation lorsqu'elle existe.

– Troisième proposition, on pourrait remplacer l'option de l'introduction d'une fiscalité additionnelle dans les intercommunalités à TPU par la possibilité d'une fiscalité ménage unique à l'échelle de l'intercommunalité.

– Quatrième proposition, le contrôle de légalité sur les intercommunalités pourrait être renforcé par la création dans chaque région auprès du préfet de région d'un pôle d'expertise intercommunalité.

– Cinquième proposition, l'autorité et le contenu des schémas départementaux d'orientation de la coopération intercommunale devraient être améliorés. Ils sont actuellement le produit d'une concertation entre élus locaux et le préfet. Ce face-à-face affaiblit le préfet et laisse libre cours à la négociation politique. La commission départementale devrait inclure des personnalités qualifiées indépendantes qui pourraient être recrutées, notamment, dans les conseils économiques et sociaux régionaux et dans les universités.

Ces mesures ne fermeraient aucune évolution institutionnelle, et pourraient même, au contraire, contribuer à les préparer. Mais, dans l'immédiat, elles pourraient améliorer le fonctionnement des intercommunalités dans l'intérêt de tous les citoyens.

Première partie : synthèse nationale

Synthèse introductive

Jean-Luc ALBERT

Professeur de droit public, université de Lyon, EDP, EA666.

Vincent DE BRIANT

Docteur en droit, université de Paris XII-Val De Marne, JE 2474/LARGOTEC

Jacques FIALAIRE

Professeur de droit public, université de Nantes, CERP3E UMR CNRS 6225

L'intercommunalité a été peu présente dans les débats, programmes, discours, perspectives et réflexions ayant marqué l'élection à la Présidence de la République en 2007.

Et pourtant, le phénomène intercommunal est sans doute l'un des épisodes majeurs de la gestion locale de ces vingt dernières années, en particulier avec la nouvelle impulsion qui lui a été donnée par la loi du 12 juillet 1999 et avec le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre. Or, la France comptait au 1^{er} janvier 2007 plus de 12 000 syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), près de 1 500 syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) et près de 2 600 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (dont 2400 communautés de communes, 169 communautés d'agglomération 14 communautés urbaines, 5 syndicats d'agglomération nouvelle).

Le phénomène de la coopération locale intéresse désormais l'immense majorité du territoire français. Il est incontournable lorsqu'il s'agit de traiter de la gestion publique locale.

Divers travaux réalisés ces dernières années ont paru, sinon mettre en cause, du moins critiquer le développement intercommunal au regard de la complexité territoriale et institutionnelle qui en est résulté mais aussi de son coût financier, fiscal. Tel est le cas du rapport de la Cour des comptes¹ ou, de façon encore plus accusatoire, de l'ouvrage des députés

¹ Rapport de la Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, Documentation française, 2005.

MM. Patrick BEAUDOUIN et Philippe PEMEZEE², analyses nuancées par l'Observatoire de l'Assemblée des communautés de France (ADCF) dans son étude « Les territoires de l'intercommunalité, périmètre et pertinence » (2006).

C'est dans ce contexte que le Groupement de recherches sur l'administration locale en Europe (GRALE) a décidé de pousser plus loin l'analyse sur la base d'études de cas approfondies, dans le cadre de l'Observatoire national de la décentralisation mis en place en partenariat avec le Centre d'Études et de Prospective du ministère de l'Intérieur, afin de tester les résultats des analyses plus globales.

Les pôles régionaux de l'Observatoire ont été sollicités pour mener à bien ces études, la coordination nationale étant assurée dans le cadre d'un groupe de travail sur « le coût de l'intercommunalité ». Ce dernier a retenu un cahier des charges qui impliquait le traitement des points suivants :

- Des observations portant exclusivement sur des EPCI à fiscalité propre ayant acquis une certaine ancienneté ;
- La construction d'un recueil de données portant sur les rubriques suivantes : statuts, aspects institutionnels, périmètres, compétences, intérêt communautaire, répartition des équipements et des personnels...
- La prise en compte, s'il y a lieu, de l'impact des transferts de compétences, fruits de la loi du 13 août 2004 ;
- L'intégration d'éléments de mesure de l'efficacité intercommunale.

Plusieurs analyses territoriales ont ainsi été réalisées en 2006. Elles ont été complétées par une réflexion sur l'histoire de l'intercommunalité en France et sa situation présente. De l'ensemble de ces travaux a pu naître un triple plaidoyer.

I. Plaidoyer pour une analyse systémique appliquée à la démarche intercommunale

Au travers de l'analyse d'un échantillon territorial ont été dégagés quelques grands facteurs d'environnement socio-économique affectant l'intercommunalité.

² P. BEAUDOUIN et Ph. PEMEZEE, *Le livre noir de l'intercommunalité – les incohérences de la loi Chevènement*, éd. Beaudouin, 2005.

Trois zones d'observation ont pu être retenues :

- Des régions à puissant potentiel économique et forte armature urbaine (région parisienne et département du Rhône) ;
- Des régions dont le dynamisme économique s'accorde avec le maintien d'un équilibre entre espaces urbains et ruraux (Vendée, Morbihan), connaissant pour partie un phénomène de métropolisation (Loire-Atlantique) ;
- Une région encore marquée par une forte empreinte de ruralité (Corrèze).

Il en résulte un bilan conduisant à formuler un ensemble de propositions.

A. Le bilan : du constat au diagnostic

Les observations tirées des informations recueillies relèvent de deux angles de vue : l'un est juridique, l'autre sociopolitique.

1. L'approche juridique

Sous ce prisme, la situation de départ laisse transparaître une impression de désordre d'ensemble, que la formulation locale de l'intérêt communautaire n'est pas parvenue à atténuer.

1.1 Un désordre d'ensemble

Appréhender le phénomène de l'intercommunalité suivant les modes de repérage classique prévus dans la procédure de création des EPCI se révèle un exercice difficile et partiellement aléatoire. Ces faiblesses se vérifient particulièrement à la lecture de certains arrêtés préfectoraux de création dont il a été relevé (à propos du cas du département du Rhône, où ils ont fait l'objet d'un dépouillement systématique) qu'ils « furent encore dans un passé récent peu homogènes, structurés et cohérents, ni même toujours compréhensibles quant au choix des compétences ». Le même rapport concernant le département du Rhône, « constatant l'instabilité chronique des champs de compétences tels que définis par les communautés de communes », relève « le tâtonnement juridique, technique, constant au travers de nombreuses délibérations modificatives ». On rencontre dans différents endroits des difficultés de classification de certaines actions déclarées intercommunales dans les blocs de compétences légalement définis (cas du Rhône et de la Corrèze).

Cependant, dans les territoires ruraux où la taille des communes est des plus faibles (Haute-Corrèze), le désordre peut se produire en aval, après

constitution de l'intercommunalité fiscalement intégrée. On a pu, en effet, relever que les élus de ces communes perçoivent souvent mal les effets des transferts de compétences opérés au profit des EPCI. Outre que cette situation est de nature à produire des gaspillages de deniers publics du fait d'interventions dispersées et redondantes, entre intercommunalités et communes-membres là où les compétences restent ouvertes, elle fait courir des risques de sanction contentieuse, pour violation du principe d'exclusivité.

1.2 Une notion d'intérêt communautaire faiblement opérationnelle

L'enquête révèle que la définition imposée de l'intérêt communautaire en 2006 a produit un impact décevant. En effet, elle n'a pas fondamentalement modifié la « sincérité » des transferts de compétences et des moyens sensés les accompagner, ne serait-ce qu'au regard de la prééminence de l'usage de la méthode de la liste qui aboutit à dresser un catalogue des actions et des équipements d'intérêt communautaire³. On a même pu relever que sa transposition était apparue comme une « figure imposée » dans certains départements (Vendée, Corrèze). Cette situation varie toutefois selon les départements, un exemple plus « vertueux » ayant pu être relevé (cas de la Loire-Atlantique).

2. L'approche sociopolitique

Sous l'angle sociopolitique, le paysage de l'intercommunalité prend des figures disparates selon les jeux de pouvoirs. Sont avant tout perceptibles des obstacles affectant l'adhésion à la démarche intercommunale.

Le rapport final du GRALE permet de dégager deux constats :

- un écart persiste entre la diffusion générale de l'intercommunalité à fiscalité propre sur la quasi-totalité du territoire et la persistance de nombre d'EPCI à fiscalité propre ne reposant pas sur « un projet commun de vie » traduisible dans une démarche de projet (diagnostic, élaboration d'un projet assorti d'un programme d'action). Ce fait est plus marqué pour les communautés de communes que pour les communautés d'agglomération ces dernières parvenant davantage à développer un projet commun d'agglomération. Ici et là un véritable « pouvoir d'agglomération » peut être mis à jour, tandis qu'ailleurs

³ Appréciation portée par J.-L. ALBERT, au vu des résultats de l'enquête menée dans le département du Rhône et corroborée dans la synthèse générale du *rapport sur le coût de l'intercommunalité*.

l'intercommunalité pourra servir de réceptacle financier pour des projets dont l'initiative n'excède guère l'échelon communal ;

- il subsiste dans certains départements des communes radicalement hostiles au regroupement en intercommunalités à fiscalité propre (cas de la Vendée et de la Corrèze). Ce mouvement de repoussoir s'exerce au nom de la défense de l'identité communale, celle-ci apparaissant menacée par l'ampleur des transferts de compétences et de ressources à consentir par des communes encore isolées pour entrer dans des EPCI ayant atteint un degré notable d'intégration.

Cela montre qu'un écart sensible s'est creusé entre le cadre institutionnel de l'intercommunalité et les réalités de la gestion des territoires locaux.

La perspective que nous défendrons consiste à passer d'une vision institutionnelle qui isole l'intercommunalité à fiscalité propre dans un schéma figé, à une vision systémique, qui restitue une unité de vue dans un espace plus large intégrant les interactions entre l'intercommunalité d'une part, les communes, mais aussi les autres collectivités territoriales et l'État d'autre part.

B. Deux séries de propositions

On ne s'en tiendra pas ici à préconiser une révision de la classification des compétences intercommunales. La démarche d'intercommunalité doit être abordée.

1. L'échelonnement des compétences au prisme d'une analyse systémique

L'objectif général demeure de mieux asseoir l'évolution vers une simplification et une rationalisation accrues de la carte intercommunale. On devrait alors adopter une nouvelle typologie des compétences revenant aux EPCI à fiscalité propre, distinguant :

- les compétences intégrées, revenant intégralement à l'échelon intercommunal : une sous-distinction pourrait ici être opérée entre le groupe des compétences reprises des anciens SIVU et SIVOM (voire syndicats mixtes fermés) dissous ou placés en voie d'extinction, une série de compétences instituées par la loi et un autre groupe rassemblant les compétences plus récemment transférées par les communes-membres. Un intérêt de cette sous-distinction serait qu'elle rendrait plus lisible la part de l'« intercommunalité de gestion » présente dans les missions des EPCI à fiscalité propre et qu'elle ferait nettement ressortir le poids des compétences induites par la loi (par

exemple la définition du Plan local de l'habitat) par rapport à celles laissées à l'initiative des élus locaux ;

- les compétences partagées avec les communes adhérentes suivant les critères retenus pour apprécier l'intérêt communautaire ;
- les compétences déléguées (par l'État, la région ou le département) ;
- les compétences nouvelles en développement (non prises en charge précédemment par les communes adhérentes) résultant généralement de délibérations modifiant la décision constitutive initiale. Celles-ci se remarquent particulièrement dans des territoires ruraux connaissant des besoins spécifiques que les communes ne peuvent assumer. L'accent sera mis ici sur des actions de développement touristique (littoral vendéen ou golfe du Morbihan), là sur des tentatives de revitalisation du tissu économique agricole ou artisanal pour faire face à un mouvement de désertification (Corrèze). L'isolement de ce type de compétences servirait à bâtir une grille de lecture plus différenciée des coûts de l'intercommunalité. Du coup il permettrait d'en affiner l'analyse, les surcoûts produits par la prise en charge de compétences en développement ne pouvant être étalonnés de la même façon que ceux résultant de transferts ou de délégations de compétences.

2. La validation effective d'une démarche de projet

L'observateur lointain avancera à l'adresse des préfets que, compte tenu du principe d'autonomie communale, seule une « pédagogie active » peut être déployée pour surmonter l'hostilité de certaines communes à toute forme d'intégration fiscale communautaire⁴ ou, plus couramment, pour lever les oppositions à une rationalisation des périmètres par des opérations de fusion entre EPCI. C'est là compter sans la force de résistance que certains pouvoirs locaux peuvent déployer. Ainsi, dans un département comme la Vendée, celle-ci se traduit par la persistance de l'emprise du découpage cantonal sur la définition des périmètres des intercommunalités, et même des aires de plusieurs SCOT. L'appel à la « pédagogie active » peut être vain. D'autres recettes restent donc à concevoir.

Il conviendrait, selon nous, d'imposer pour toute création d'intercommunalité fiscalement intégrée et pour la transformation d'intercommunalités existantes (par extension de périmètre ou par fusion) le suivi d'une démarche de projet suivant un « processus » fixé dans un

⁴ La circulaire du ministre délégué chargé des Collectivités territoriales du 21 décembre 2006 dressant le bilan des schémas départementaux d'orientation de l'intercommunalité appelle les préfets à « convaincre les maires des communes isolées de rejoindre une intercommunalité ».

cahier des charges. L'arrêté préfectoral enregistrant la création ou la transformation de l'EPCI concerné n'interviendrait qu'après vérification et certification du respect du suivi de ce « processus ». La rédaction dudit cahier des charges devrait être confiée à la commission départementale de la coopération intercommunale, sur proposition d'un Observatoire départemental des solidarités territoriales, composé d'experts d'origines diverses désignés par le préfet du département. Ce cahier des charges prendrait en compte un diagnostic des territoires locaux assorti d'une analyse de l'environnement juridique et socio-économique élaboré par cet observatoire, actualisé périodiquement (par exemple tous les dix ans).

La complexification de la procédure engendrée par l'application du cahier des charges pourrait être compensée par une simplification par rapport au cheminement procédural actuel enchaînant une phase conduisant à l'adoption d'un arrêté préfectoral d'établissement du périmètre de solidarité, suivie d'une autre phase conduisant à l'adoption des statuts de l'intercommunalité. Ces deux séquences pourraient être réunies en une seule, tant les questions de pertinence des échelles territoriales sont liées à celles des périmètres de compétences.

Cernons le vrai problème : le pouvoir du préfet bien que comportant dans les textes une marge d'appréciation discrétionnaire (dans des domaines tels que la fixation du périmètre de l'intercommunalité, son extension par l'adhésion volontaire de communes dérogeant au principe de continuité territoriale de l'EPCI ou encore la fusion entre EPCI), a besoin d'être consolidé dans son assise légitime. Une voie plausible consisterait à élargir la gamme des consultations de l'observatoire départemental des solidarités territoriales, instance dont nous venons de proposer l'insertion dans la procédure de création des intercommunalités, de manière à ce qu'elles précèdent toutes les décisions prises par le préfet sur la base d'un pouvoir discrétionnaire. Gageons que le croisement des avis rendus par la CDCI et par cette assemblée de « Sages », éclairant les décisions préfectorales, donnerait à celles-ci un poids accru de nature à les rendre plus acceptables par les acteurs locaux.

Prenant appui sur cette légitimité renforcée, les préfets de département pourraient alors conduire des programmes locaux, modulant les soutiens financiers apportés par l'État aux intercommunalités, en favorisant un parachèvement du processus d'intégration passant par le transfert intégral de compétences structurantes de l'échelon communal à l'échelon

intercommunal⁵, dans des domaines faisant jusqu'ici l'objet de compétences partagées avec les communes adhérentes. On fait ici le pari que l'on peut parvenir à déterminer une graduation de l'intégration atteinte par un EPCI à fiscalité propre en fonction de la proportion de compétences exclusives qu'il détient.

II. Plaidoyer pour une « bonne pratique » de l'intercommunalité

Le débat sur le coût de l'intercommunalité est fréquemment faussé par l'absence de références communes notamment entre l'État et les collectivités concernées, sur la façon de le déterminer. En effet, au-delà de toute technique comptable, l'analyse du « mieux communautaire » fait rarement consensus, ou renvoie à un point de vue sur le coût de l'intercommunalité qui participe pour une large part à sa détermination.

C'est pourquoi on insistera ici sur quatre éléments, constituant à la fois un bilan et un ensemble d'orientations pouvant conditionner, au moins pour une part, la détermination des coûts de l'intercommunalité, ou de ceux qui lui sont liés. Elles suggèrent notamment de :

- dépasser la dualité des représentations de l'intercommunalité, qui affecte la détermination des coûts (A) ;
- mettre en place des systèmes d'information « communs » et faire remonter les « bonnes pratiques » de l'intercommunalité (B) ;
- prendre acte du rôle et des responsabilités de chacun en matière de mise en œuvre de l'intercommunalité (C) ;
- favoriser le développement d'une culture de l'intercommunalité de projet, fondée sur l'appropriation des concepts et des outils du fédéralisme coopératif (D).

A. Le dépassement de la dualité des représentations de l'intercommunalité qui affecte la détermination de ses coûts

La loi du 12 juillet 1999 est relative au « renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ». Le texte renvoie ainsi à des principes généraux – renforcement, simplification – dont les référents restent pourtant à contextualiser. Dans ce sens, les différents terrains étudiés dans

⁵ On transformerait ainsi en objectif de politique publique ce qui n'est qu'un souhait formulé dans le schéma départemental d'orientation de l'intercommunalité de la Loire-Atlantique approuvé le 4 décembre 2006.

le cadre de la recherche conduite par le GRALE permettent de mettre en évidence qu'il existe deux points de vue sur l'intercommunalité entre lesquels l'État n'a pas décidé de choisir, ce qui constitue un obstacle à son évaluation, même financière :

- le point de vue sociopolitique. C'est celui de la recherche du compromis local, consistant le plus souvent pour l'État à se conformer à la volonté des élus. La plupart des territoires étudiés montrent en effet, comme on peut s'y attendre, que les élus locaux fondent leur coopération institutionnelle sur le volontariat, et que le préfet prend acte le plus souvent de l'expression de leur volonté (Île-de-France, Loire-Atlantique, Vendée...), en s'y conformant. Cela conduit à laisser les communes libres de leur destin en les autorisant à s'associer ou non, sur des bases qu'elles définissent elles-mêmes. C'est le parti pris de la plupart des schémas d'orientation de la coopération intercommunale (SDOI) étudiés, dont les préconisations dans cette perspective consistent le plus souvent à accompagner des évolutions en cours, sans calendrier, et sans rien préconiser de particulier en l'absence de consensus (Île-de-France) ;
- le point de vue légal-rationnel. Il est en principe porté par la loi et destiné à favoriser, par l'intermédiaire des préfets, le développement des formes de coopération les plus intégrées sur les territoires les mieux adaptés. C'est le sens des SDOI, même en l'absence de caractère contraignant.

On peut constater ici que l'opposition entre les deux points de vue ne passe pas par une opposition entre le local et le national, mais entre la « raison démocratique » et la « raison technique », dans la perspective de les concilier à moyen ou long terme. Il est clair qu'au plan local, cette conciliation est erratique, voire absente. C'est pourquoi, l'intercommunalité semble venir s'ajouter à la fois comme acteur et comme ressource dans un paysage administratif qui n'en est que plus complexe. C'est également pourquoi on observe sur les terrains étudiés, que les communes s'approprient l'intercommunalité de façon hétérogène, comme elles ont la possibilité de le faire ; mais aussi que les départements tentent de l'instrumentaliser en favorisant le développement de communautés s'inscrivant dans les limites cantonales (Vendée, Rhône...), tandis que la région apporte son soutien aux « pays » et donc aux intercommunalités associées, dès lors qu'ils sont susceptibles de faire concurrence aux départements (Rhône-Alpes).

Dès lors, la dualité des représentations de l'intercommunalité débouche sur le « pire » ou le « meilleur », en fonction du point de vue développé. Le cas de l'Île-de-France permet de le montrer, même par la caricature. On y trouve en effet le « pire » du point de vue légal-rationnel, parce que

l'intercommunalité n'y est territorialement cohérente que sur les territoires où elle est le moins nécessaire. Il suffira de rappeler en la matière que « le Grand Paris » n'existe pas. C'est aussi le lieu du « meilleur » à la fois d'un point de vue légal-rationnel et d'un point de vue sociopolitique (dans les limites de la loi), parce qu'il existe aussi des intercommunalités qui assurent un « mieux communautaire » malgré une assise territoriale dont on peut contester la cohérence par rapport à l'agglomération. Le cas de la communauté d'agglomération de Plaine Commune en est clairement l'illustration.

C'est pourquoi, la détermination des coûts de l'intercommunalité est d'abord une question d'échelle. Faut-il en effet l'établir à partir du périmètre sur lequel se trouve l'EPCI ou celui sur lequel il devrait être ?

C'est donc aussi une question de représentation commune des buts de l'intercommunalité. S'agit-il de favoriser ou non une intercommunalité la plus intégrée possible, ou de respecter celle que veulent les élus locaux, qu'elle le soit ou pas ?

C'est alors et enfin une question d'outils de mesure des « performances » des EPCI, dont ils ne disposent pas nécessairement, pas plus que l'État, alors même que de « bonnes pratiques » peuvent en inspirer d'autres.

B. Mettre en place des systèmes d'information « communs » et faire remonter les « bonnes pratiques » de l'intercommunalité

La mise en place de systèmes d'information fondés sur des représentations communes de l'intercommunalité est une nécessité pour en rendre possible l'évaluation technique et financière.

Les bases de données, type ASPIC, constituent un élément de ces systèmes, en matière de fiscalité notamment. Elles ne permettent pourtant pas de mesurer vraiment le « mieux communautaire », qui n'est d'ailleurs pas vraiment mesuré par les EPCI, mais aussi par les instances de contrôle ou d'évaluation, y compris par les Chambres régionales des comptes sur le travail desquelles s'est pourtant appuyée la Cour des comptes dans son rapport. En effet, l'étude des lettres d'observations adressées aux communes, comme aux intercommunalités, montre que dominant les remarques légales-rationnelles y compris sur le plan financier, en lieu et place de toute véritable mesure des 3E (Économie, Efficacité, Efficacité), comme les Chambres sont censées le faire. C'est particulièrement net en Île-de-France.

De nombreux facteurs sont à l'origine d'une telle focalisation, mais trois d'entre eux renvoient à un manque de données, qui stigmatise notamment :

- le défaut de système d'information intégré dans les communautés ;
- le défaut d'obligation d'en avoir un ;
- l'absence d'intérêt ou de volonté pour qu'il y en ait un, autant du point de vue de l'État, que du point de vue des élus locaux.

En effet, certaines communautés (Plaine Commune) commencent à mettre en place ce type de système, y compris sur le plan des ressources humaines, et parviennent de ce fait au moins à revendiquer un « mieux communautaire », sur la base d'éléments vérifiables. Elles demeurent cependant l'exception, en dehors sans doute du cas des communautés urbaines (Nantes, Lyon), dont l'étendue des compétences contraint à une plus grande transparence interne. De fait, les établissements sont obligés de fournir des bilans, y compris sociaux, en tous points comparables à ceux des communes, mais les uns comme les autres n'ont pas à consolider leurs bilans, ni à le mettre en perspective, alors qu'une programmation pluriannuelle, en liaison avec celle des communes, se révèle être un instrument utile, à la fois sur le plan de la maîtrise financière et sur celui de la mise en évidence de la « politique » communautaire dans l'ensemble de ses dimensions (Lille, Plaine Commune).

C'est ainsi, sur l'obligation de la mise en œuvre de tels outils, auxquels on associera l'obligation de les « mettre en ligne », que pourront se constituer les bases d'une évaluation contradictoire des coûts de l'intercommunalité, autant pour les communes-membres que pour leurs partenaires, et *a fortiori* pour les habitants. À terme, ce sont les « bonnes pratiques » qui peuvent être mieux mises en évidence et mutualisées.

La principale difficulté en la matière réside paradoxalement dans le fait que l'opacité dispense l'État comme les communes de confronter leurs représentations de l'intercommunalité, et donc de les clarifier. C'est pourtant bien la transparence de l'information qui concilie le mieux le point de vue *sociopolitique* et le point de vue *légal-rationnel*, l'important étant moins la hausse de la fiscalité locale globale constatée, notamment par le développement de la fiscalité additionnelle, comme on peut l'observer, par exemple, dans la majeure partie des communautés de communes du Rhône, que la diffusion et la discussion d'une telle information. Encore faut-il pouvoir en disposer.

C. L'adoption d'un pragmatisme fonctionnel

Dans la même perspective, la mise en œuvre de la loi du 12 juillet 1999, laisse apparaître sur le terrain deux lignes de force, dont il devrait être possible de prendre acte pour en tirer les conséquences qui s'imposent, notamment du point de vue de l'État, parce que leur présence simultanée contredit les 3E (Économie, Efficience et Efficacité), auxquels il est lui-même astreint :

- des *exigences faibles* mais aux effets « démesurés » sur le périmètre et le statut des EPCI « autorisés » ;
- des *exigences fortes*, mais souvent non suivies d'effets, sur le fonctionnement interne des intercommunalités.

La question des périmètres a été étudiée par la Cour des comptes. On l'a déjà évoquée à propos de l'Île-de-France. Elle semble en effet tout particulièrement concerner les grandes aires urbaines. Ainsi, la communauté urbaine de Nantes ne correspond pas non plus à l'aire urbaine identifiée par l'INSEE, pas plus que celle du « Grand Lyon », qui se trouve même désormais en situation de discontinuité territoriale, sur la base d'une dérogation introduite par la loi du 13 août 2004.

Or, il semble plus difficile de découper des périmètres à l'intérieur d'une aire urbaine que d'englober celle-ci dans sa totalité. Pour les représentants de l'État, c'est semble-t-il la logique inverse qui prévaut, ce que le point de vue sociopolitique ne saurait justifier à lui seul, en particulier quand les périmètres autorisés s'écartent, sinon de la lettre, du moins de l'esprit de la loi. C'est notamment le cas dans les communautés purement défensives, par ailleurs constituées de seulement deux communes. La dernière en date a vu le jour le 1^{er} janvier 2007... en Île-de-France, région qui en compte par ailleurs le plus grand nombre.

La question des statuts a également été relevée par la Cour des comptes, dans la mesure où ils semblent, dans les aires urbaines, faire l'objet d'une utilisation principalement stratégique, là encore avec l'assentiment du représentant de l'État. Ainsi, Nantes et les communes de son district ont pu décider d'opter pour la communauté urbaine en 2000, sur la base essentiellement du différentiel de calcul de la dotation globale de fonctionnement. Elle n'est cependant pas la seule à avoir été motivée par une incitation financière, que l'on retrouve fréquemment pour les communautés d'agglomération L'effet d'aubaine engendre pourtant des effets pervers, dont celui d'avoir parfois présidé, avec l'assentiment de l'État, au développement d'intercommunalités qui, n'étant pas portées par

un véritable projet commun, font une application plus que parcimonieuse de la loi.

C'est en cela qu'avoir des exigences fortes en matière de fonctionnement des intercommunalités, se révèle difficile à mettre en œuvre et ce pour plusieurs raisons, liées aux points précédents :

- les statuts ont fait la preuve de leur plasticité ;
- la sanction de leur mise en œuvre est pour le moment quasi inexistante.

La plasticité des statuts dans le cadre des terrains étudiés s'observe de plusieurs manières, mais en premier lieu par le jeu des compétences transférées, qu'elles soient facultatives ou optionnelles, et celui des ressources financières. On constate en effet que les frontières entre les trois statuts de droit commun s'amenuisent, et certaines communautés de communes sont en fait des communautés d'agglomération tandis que certaines communautés d'agglomérations sont en réalité des communautés urbaines (Plaine Commune). Les communautés sont donc pour une large part ce que les communes-membres en font, dès lors que l'État n'intervient que marginalement en la matière.

On le perçoit clairement en matière d'intérêt communautaire. L'insistance à vouloir en obtenir une définition avant le 18 août 2006, s'est traduite par un grand nombre de délibérations purement formelles, qui renvoient à l'interprétation interne des communautés concernées. En effet, on observe par exemple que si le SDOI de Loire-Atlantique en appelle encore à une définition pour l'avenir d'une « ligne de partage des compétences plus claire au regard des projets communautaires », c'est notamment parce que dans le département – comme ailleurs –, la définition de l'intérêt communautaire relève du cas par cas (technique de la liste), ou de la définition d'une ligne de partage générale mais autorisant plusieurs lectures. Ainsi, quand la communauté de communes du Pays de Château-Saint-Gildas-des-Bois considère que « sont d'intérêt communautaire les événements dont l'attractivité et la médiatisation bénéficient à l'ensemble du territoire et au-delà », on peut penser que la ligne de partage tient au zèle plus ou moins grand à faire connaître une manifestation par ses organisateurs, et donc à la volonté de la communauté d'aider ou non à la faire connaître.

On ne peut que constater de ce fait, et d'une manière plus générale, « l'instabilité chronique des champs de compétences », par exemple dans les communautés de communes du Rhône. À ce titre, la plupart des problèmes se résolvent au cas par cas au plan interne, ou sur la base de modalités écrites de fonctionnement, mais peu respectueuses du droit,

comme le montre le développement de chartes internes dont le contenu est discutable. Ainsi les communes-membres de Nantes-Métropole, d'après leur charte, s'interdisent dans certains cas « tout recours contentieux en cas de différend avec la communauté urbaine... ». Or, ces différents manquements à la règle commune sont-ils sanctionnés ? Rarement à l'initiative du préfet, tout aussi rarement à celle des élus qui élaborent ces règles, et quasiment jamais à celle des habitants, qui les ignorent.

C'est pourquoi, on peut s'interroger sur la nature des priorités du contrôle de légalité et/ou d'opportunité en matière de développement de l'intercommunalité.

Il appelle dans ce cadre à une totale inversion fondée sur deux principes :

- avoir des exigences fortes sur les périmètres et les statuts ;
- avoir des exigences mesurées, mais sanctionnées, sur le fonctionnement des intercommunalités.

Cela renvoie aux représentations de l'intercommunalité déjà évoquées, et à la volonté pour l'État de se tenir à celle qu'il pourra se forger, y compris pour des territoires particuliers, comme l'Île-de-France, qui nécessitent peut-être des statuts à nouveau particuliers.

Cela suppose aussi de reconnaître à l'intercommunalité une autonomie comparable à celle dont les communes bénéficient sur le plan de l'organisation interne, en dehors de la nécessité d'imposer la mise en place des systèmes d'information adaptés.

Cela suppose alors de favoriser le développement d'une véritable culture de l'intercommunalité de projet.

D. Le développement d'une « culture de l'intercommunalité de projet » fondée sur l'appropriation des concepts et des outils du fédéralisme coopératif

Dans une large mesure, les intercommunalités sur lesquelles la critique a le plus de force sont historiquement nouvelles. Le bilan s'établit donc sur une période d'apprentissage et de développement d'un cadre dont la pratique n'est pas vraiment maîtrisée, y compris par le législateur.

Ce cadre, c'est celui du fédéralisme coopératif, et par suite du fédéralisme financier. Il est d'autant moins maîtrisé qu'au plan national comme au plan local, la seule évocation du fédéralisme, fut-il administratif, constitue une forme d'incongruité, notamment parce que dans un tel cadre, les territoires sont privilégiés par rapport aux populations. On le perçoit clairement dans

les statuts comme dans les pratiques, puisque les communes s'efforcent, indépendamment de leur taille, de conserver un droit de veto sur le fonctionnement de la communauté et tout au moins de ne pas être écartées à raison de leur taille des lieux de pouvoirs (Rhône). Cela conduit à un fonctionnement fédératif particulier, puisqu'il est « consociatif », mais cela conduit aussi à refuser la qualification de fédération, comme le montre le cas de Plaine Commune, dès lors que ses membres préfèrent se référer à la notion de « coopérative de communes », considérée comme moins problématique.

Il y a là cependant un ensemble de principes et d'outils qui peuvent inspirer de « bonnes pratiques » en matière d'intercommunalité, des pratiques adaptées à sa réalité autant du point de vue de l'État que des communes concernées. Sans pouvoir les développer ici, on renverra néanmoins volontiers aux propositions faites plus haut qui sans même évoquer un quelconque fédéralisme communal, vont dans le sens du développement d'un *affectio cooperationis* qui lui est nécessaire et à celles qui suivent la dimension fédérative n'échappant pas à la problématique financière.

III. Plaidoyer pour la transparence financière et la responsabilité locale

Les trois grandes zones d'observation (incontestables) décrites au point (I) de cette synthèse ne permettent pas de dégager des enseignements que l'on puisse systématiser, et généraliser à l'ensemble du phénomène intercommunal dès lors que l'on cherche à les étudier sous l'angle financier.

Les situations sont contrastées et l'on doit toujours nuancer les remarques tout en distinguant certes entre les espaces urbains (communauté urbaine, communauté d'agglomération et grandes communautés de communes) et les espaces ruraux ou périurbains (communautés de communes), entre les choix de compétences, les stratégies locales en termes d'équipements mais aussi les options financières et fiscales retenues par les élus locaux.

A. Un paysage financier très contrasté

Sur le plan des choix financiers marqués par la persistance de très fortes inégalités territoriales sur le plan du potentiel fiscal, deux dispositifs paraissent prédominer :

- la fiscalité additionnelle qui a été choisie ou conservée par un certain nombre de communautés de communes (ex. Corrèze, Rhône) ;

- la Taxe professionnelle unique (TPU) qui paraît devoir s'imposer dans les communautés de communes en raison de sa simplicité (notamment de lecture) dans nombre de départements (Seine-Saint-Denis, Rhône) et que l'on retrouve pour les communautés urbaines et les communautés d'agglomération.

La TPU ne s'est cependant pas totalement substituée à la fiscalité additionnelle (ex. : Rhône).

Or, un nouveau mouvement fiscal intercommunal est discernable depuis quelques années avec le passage de communautés de communes à TPU à un système à fiscalité mixte (TPU plus fiscalité additionnelle).

La « part de fiscalité redistribuée » aux communes peut atteindre des dimensions élevées notamment dans les petites intercommunalités, tandis que la dotation globale de fonctionnement joue un rôle péréquateur, le mécanisme du coefficient d'intégration fiscale y contribuant, le constat étant celui d'une tendance à une certaine intégration communautaire. Pour autant, le développement des fonds de concours ne favorise pas la lisibilité des compétences.

Les budgets intercommunaux, extrêmement inégaux, n'atteignent pas pour nombre de communautés de communes, « la masse critique ». Des communautés de communes ne sont alors que des « coquilles vides » administratives et financières (leur gestion étant assurée par les services de la commune principale) avec des budgets très limités, destinés essentiellement à des investissements (budget général et budgets annexes) communaux ; ces budgets sont alors caractérisés par des budgets primitifs marqués par une quête permanente de la subvention (État, région, département), le compte administratif étant révélateur du succès ou de l'insuccès de la démarche.

Plusieurs constats peuvent être dressés :

- en premier lieu, au regard des situations précitées, les pratiques locales observées sont révélatrices de comportements qui ne sont pas sans incidence sur le contribuable et notamment les particuliers. Après une période de relative stagnation des taux d'imposition lors de la création de la structure intercommunale on constate une sorte d'autonomisation des politiques fiscales locales et une croissance de ces taux aux deux niveaux sur l'ensemble des quatre impôts directs obligatoires et surtout sur la taxe d'habitation et le foncier bâti.
- en second lieu, il faut constater une « relative » modération de la croissance de la taxe professionnelle lorsque la structure intercommunale a retenu la TPU ;