

N° 193

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} février 2006

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de l'Observatoire de la décentralisation (1) sur
l'intercommunalité à fiscalité propre.*

Par M. Philippe DALLIER,

Sénateur.

(1) Cet observatoire est composé de : M. Jean Puech, Président ; MM. Philippe Darniche, Gérard Delfau, Roger Karoutchi, Michel Mercier, Vice-Présidents ; MM. Jean Arthuis, Joël Bourdin, François-Noël Buffet, Jean-Patrick Courtois, Philippe Dallier, Éric Doligé, Jean François-Poncet, Pierre Hérisson, Dominique Mortemousque, Henri de Raincourt, Bernard Saugéy.

SOMMAIRE

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. LA RÉVOLUTION SILENCIEUSE DE L’INTERCOMMUNALITÉ À FISCALITÉ PROPRE EST ACCOMPLIE | 7 |
| A. UNE BRÈVE HISTOIRE DE L’INTERCOMMUNALITÉ | 7 |
| 1. <i>Les textes fondateurs</i> | 7 |
| 2. <i>Un nouvel assouplissement de l’intercommunalité : la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales</i> | 12 |
| B. VERS UNE INTERCOMMUNALITÉ RATIONALISÉE | 14 |
| 1. <i>Le cadre juridique de l’intercommunalité</i> | 14 |
| 2. <i>L’aménagement du principe de la libre association</i> | 15 |
| 3. <i>Les conséquences des incitations financières</i> | 17 |
| 4. <i>Le rôle déterminant du préfet</i> | 18 |
| II. UN BILAN INCERTAIN DU POINT DE VUE DE L’ORGANISATION TERRITORIALE | 27 |
| A. LE NOUVEAU DÉSORDRE INTERCOMMUNAL | 27 |
| 1. <i>La recherche du périmètre pertinent</i> | 28 |
| 2. <i>L’introuvable intérêt communautaire</i> | 29 |
| B. LE DÉVELOPPEMENT DE L’INTERCOMMUNALITÉ RÉVÈLE L’ÉCHELON DE TROP | 32 |
| 1. <i>Transfert et partage des compétences : l’EPCI progresse vers le statut de collectivité territoriale de plein exercice</i> | 32 |
| 2. <i>La question de l’élection des délégués intercommunaux au suffrage universel direct</i> | 33 |
| III. UN BILAN PRÉOCCUPANT DU POINT DE VUE DE L’EFFICACITE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE | 37 |
| A. LES ÉCONOMIES D’ÉCHELLE SONT DIFFICILES À DISTINGUER | 37 |
| B. LA QUESTION DU FINANCEMENT DE L’INTERCOMMUNALITÉ | 42 |
| CONCLUSION | 45 |
| EXAMEN DU RAPPORT PAR L’OBSERVATOIRE DE LA DECENTRALISATION | 47 |

Face à l'émiettement communal que constitue l'ensemble hétérogène de ses 36.700 communes, la France, prenant acte de l'échec des politiques incitatives ou autoritaires de fusion, a fait le choix du pragmatisme, en optant de manière progressive pour le regroupement intercommunal. Ce choix d'une intercommunalité rationalisée dite de projet et à fiscalité propre, d'abord lentement et prudemment élaboré, avait pour lui de sembler découler naturellement de la tradition intercommunale française déjà plus que séculaire, qui fut établie par les syndicats de communes nés dans les débuts de la III^{ème} République. Mais c'était faire comme s'il s'agissait d'un changement de degré alors qu'il s'agissait d'un changement de nature.

La révolution silencieuse de l'intercommunalité de projet n'a donc pas inquiété dans un premier temps, mais aujourd'hui on prend conscience que pour être silencieuse, cette mutation n'en est pas moins profonde et révolutionnaire au plein sens du terme : l'intercommunalité qui, jusqu'à présent, procédait des communes et leur était subordonnée, apparaît désormais de plus en plus comme une supra-communalité qui, au mieux, aide et stimule les communes mais le plus souvent se substitue totalement à elles pour l'essentiel des actions nécessaires à l'organisation de la vie en société. L'intercommunalité de projet s'émancipe progressivement des liens qui la rattachent aux communes.

Ce renversement qui semble évident aujourd'hui provoque naturellement interrogation et inquiétude et il justifie le débat qui s'est ouvert sur l'efficacité de l'intercommunalité depuis la parution du rapport de la Cour des comptes et celle du livre de MM. Beaudouin et Pemezec, députés.

L'intercommunalité de projet (à fiscalité propre par opposition à l'intercommunalité syndicale limitée à un ou plusieurs objets et fonctionnant avec les contributions de ses membres) réunit maintenant 88 % des communes et 84 % de la population nationale au sein de 2.525 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Il n'est donc plus possible d'ignorer ce phénomène, ni de sous-estimer sa place dans notre organisation territoriale. L'EPCI à fiscalité propre a pris place aujourd'hui dans le débat local et il apparaît comme un lieu de pouvoir. Sans être pour autant une collectivité territoriale, il participe au grand mouvement de mutation de l'administration territoriale, portée depuis 1982 par la décentralisation.

Pourtant, si cette nouvelle réalité du pouvoir intercommunal ne s'est pas complètement traduite dans le droit (les communautés restent des établissements publics), elle est très sensible quoique très variable dans les faits, ce qui rend difficile tout jugement global et définitif sur l'intercommunalité. On peut constater toutefois, d'une manière générale, que très souvent le pouvoir est passé de l'échelon communal à l'échelon intercommunal, mais que toutes les conséquences n'en ont pas encore été

tirées. N'assigne-t-on pas sans le dire à l'intercommunalité le rôle de correcteur de la carte communale tout en conservant aux communes un semblant de prérogatives ? L'attachement des élus et des citoyens à la commune en tant que matrice de la vie collective et fondement de la vie démocratique a empêché jusqu'à ce jour la traduction de la réalité du pouvoir intercommunal dans le droit positif. C'est pourquoi juger de la question de savoir si l'intercommunalité après la loi de 1999 a rempli son but et faire un premier bilan de son efficacité reste périlleux tant les situations de fait sont diverses et tant seront graves les conclusions pour l'avenir de la commune comme pour celui du département.

Votre rapporteur craint que ce ne soit au travers de leurs feuilles d'impôts, avec la création des fameuses taxes additionnelles que les citoyens ne prennent conscience des réalités, c'est-à-dire, par le plus mauvais côté des choses qui pourrait tout simplement les conduire à rejeter l'idée même d'intercommunalité.

Aussi lui apparaît-il que si l'intercommunalité à fiscalité propre peut se targuer aujourd'hui **d'appréciables résultats en termes quantitatifs (I)**, cette révolution intercommunale semble offrir à ce jour **un bilan plus incertain du point de vue de la rationalisation de l'organisation territoriale française (II) et un bilan préoccupant du point de vue de l'efficacité de la dépense publique (III)**.

*

* *

I. LA RÉVOLUTION SILENCIEUSE DE L'INTERCOMMUNALITÉ À FISCALITÉ PROPRE EST ACCOMPLIE

A. UNE BRÈVE HISTOIRE DE L'INTERCOMMUNALITÉ

L'organisation territoriale de la France est objet de réflexion depuis 1789 : l'Assemblée constituante lui a consacré un de ses premiers débats dont l'issue pèse encore aujourd'hui. En effet, tandis que Thouret, Sieyes et Condorcet défendaient une division géométrique du territoire en 6.500 grandes municipalités égales en territoire, Mirabeau fit prévaloir le point de vue de la tradition humaniste : pour durer, les nouvelles communes devaient se construire sur les paroisses existantes, et c'est ainsi que 44.000 paroisses donnèrent naissance à 38.000 communes. Ce choix peut paraître lointain, mais il ne fut jamais possible par la suite, sinon à la marge, de réduire le nombre de communes. La commune, héritière de la paroisse, apparaît définitivement comme la cellule fondatrice. Plus tard, Tocqueville la consacra même comme creuset de la démocratie. Quant au débat sur la taille idéale de l'échelon administratif de base, il fut ouvert ce jour-là et il dure encore. L'intercommunalité certes n'existait pas, mais dès 1789 la nécessité pour les communes de se réunir et de se porter secours fut envisagée.

1. Les textes fondateurs

- **La loi du 22 mars 1890**

Toutefois, les vraies prémices de l'intercommunalité datent de la loi du 5 avril 1884 qui favorisa les accords et les conférences intercommunales. Quant à la première loi sur l'intercommunalité, c'est celle du 22 mars 1890 instituant les syndicats intercommunaux à vocation unique. Il s'agissait alors d'une simple association entre communes qui mettent en commun des moyens en vue d'assumer ensemble des obligations auxquelles elles ne peuvent faire face seules. C'est pourquoi cette forme d'intercommunalité primitive encore pratiquée aujourd'hui est nommée « intercommunalité associative ou intercommunalité de gestion ». Ce type d'intercommunalité a surtout favorisé le développement de l'électrification et l'installation des réseaux d'eau, mais aussi l'exercice de toutes les compétences qui dépassaient le simple cadre du territoire communal.

- **L'ordonnance du 5 janvier 1959 et la loi du 31 décembre 1966**

Il faut attendre 1959 et l'ordonnance du 5 janvier créant les districts, puis la loi du 31 décembre 1966 instituant les communautés urbaines pour franchir une nouvelle étape et instaurer une intercommunalité plus ambitieuse. Les nouveaux établissements de coopération intercommunale (EPCI) issus de ces textes exercent des compétences imposées par la loi et disposent du droit de lever l'impôt. Cette intercommunalité resserre davantage les liens entre les communes-membres. On l'appelle l'intercommunalité « fédérative » ou « à fiscalité propre » ou encore « de projet ».

Si le but premier reste le même : « *faire ensemble mieux et à moindre coût pour le contribuable, ce que chaque commune seule ne peut faire ou ferait moins bien et à un coût plus élevé* », s'ajoute maintenant l'idée d'un « projet » commun aux communes membres de l'EPCI à fiscalité propre. Ce but supplémentaire induit une plus grande intégration des communes-membres à l'intérieur du cadre donné par l'EPCI, un renforcement de la cohésion et de la solidarité entre elles et des choix politiques importants pour l'avenir du territoire. On comprend que ces trois ambitions, pour louables qu'elles soient, fassent éclater le cadre de la simple mise en commun de moyens et celui de la stricte gestion ; elles contiennent en germe et justifient a priori un accroissement de la dépense publique.

Ainsi, tout en conservant à l'intercommunalité sa première raison d'être (dépasser le territoire communal pour rationaliser la dépense publique), on lui adjoint désormais un but nouveau très ambitieux mais antinomique du premier (préparer l'avenir d'un territoire au moyen d'un projet commun qui ne saurait être que politique au sein d'un périmètre de solidarité qui tendrait à abolir les différences entre les communes...).

Cette nouvelle intercommunalité va se mettre en place progressivement ; elle doit servir de substitut à l'impossible fusion des communes après l'échec de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions de communes ou du moins apparaître comme un compromis acceptable ; on considère cependant qu'elle naît véritablement en 1959 (date essentielle puisque c'est celle où apparaît la notion de compétence obligatoire et où disparaît l'unanimité au profit de la majorité qualifiée pour la création d'un EPCI). Elle progresse avec la loi du 13 juillet 1983 relative aux syndicats d'agglomération nouvelle et la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992. Mais c'est la loi du 12 juillet 1999 qui va rationaliser et accélérer le processus.

- **La loi du 6 février 1992**

La loi de 1992 a été précédée d'une importante réflexion qui s'est concentrée sur les compétences liées au développement économique et à l'aménagement du territoire, concepts fondateurs de la nouvelle intercommunalité, aussi bien en milieu urbain qu'en milieu rural. Les deux catégories d'établissements publics de coopération intercommunale qui ont été créées par cette loi, les « communautés de communes » et les « communautés de villes », ont donc été dotées, à titre obligatoire de ces deux compétences essentielles, mettant ainsi en œuvre le volet institutionnel de la loi. Celle-ci a été complétée par un volet fiscal reposant essentiellement sur la taxe professionnelle unique (TPU), obligatoire pour les communautés de villes que le législateur avait conçues pour le milieu urbain, et optionnelle et modulable avec la taxe professionnelle de zone dans le milieu rural, pour lequel le législateur avait prévu les communautés de communes. Cette mise en commun de l'impôt sur la richesse économique, représentant à peu près la moitié des ressources fiscales communales, constituait le fondement du développement de l'intercommunalité urbaine.

La loi de 1992 lançait un objectif clair qui était destiné à développer un véritable aménagement du territoire, indépendant du seul critère de taux de taxe professionnelle en matière d'implantation des entreprises. Cette implantation devait désormais se faire au sein d'un territoire géographiquement et économiquement cohérent, celui de l'établissement public de coopération intercommunale, échelon où la compétence appartient en propre à la commune et par délégation au groupement. Le schéma semblait limpide.

Or, contrairement à ce qu'avait prévu le législateur de 1992, la ligne de partage simple entre le développement des aires urbaines dotées de la taxe professionnelle d'agglomération, et celui du milieu rural, pour lequel la fiscalité propre additionnelle et la taxe professionnelle de zone étaient jugées suffisantes, n'a pas été respectée. Diverses raisons paraissent pouvoir expliquer ce phénomène.

En premier lieu, les modalités de calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) intercommunale, ont parfois motivé le choix de la taxe professionnelle unique sans que la nécessité économique d'une spécialisation de la taxe professionnelle autour d'un projet s'impose vraiment, en milieu rural notamment. Ce phénomène ira en s'aggravant.

En outre, le milieu urbain, dès lors que la rapide évolution de la loi de 1992 le lui a permis, a été facilement découragé par la lourdeur « intégratrice » de la communauté de villes et lui a nettement préféré la souplesse de la communauté de communes. Ce choix institutionnel rendait facultative la taxe professionnelle unique en milieu urbain alors qu'elle avait été considérée comme le fondement de l'aménagement des agglomérations. Cette raison est la cause du succès de la communauté de communes et corrélativement de l'échec de la communauté de villes.

Un bilan réalisé en 1997 par l'Assemblée des Communautés de France (ADCF) auprès de 68 établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique illustre de façon particulièrement nette le caractère rural de la taxe professionnelle unique. En 1997, 72 % des établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique comptent moins de 20.000 habitants, 18 % moins de 10.000 habitants. Seules les six agglomérations de Marseille, Rennes, Avignon, Aix-en-Provence, La Rochelle et Perpignan ont constitué une intercommunalité autour d'une taxe professionnelle unique.

L'analyse du bilan de la loi de 1992 par rapport aux objectifs initialement assignés montre que la taxe professionnelle unique s'est développée en milieu rural, précisément là où le législateur de 1992 ne l'imaginait pas, alors qu'elle n'a pas été forcément choisie par le milieu urbain pour lequel elle était justement instituée. L'échec est particulièrement patent pour les communautés urbaines, aucune des douze n'adoptant alors le régime de la taxe professionnelle unique et seules cinq communautés de villes étant créées.

- **La loi du 4 février 1995 (loi Pasqua)**

En 1995, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi « Pasqua » montre que le débat se poursuit et qu'il porte ses fruits ; elle permet la création des « pays », espaces non institutionnels de rencontre, de dialogue et de projet entre urbains, périurbains et ruraux. Le principe d'action est celui du volontariat et de la réflexion collective, grâce à l'incitation à contracter. L'Etat propose aux territoires de s'organiser en pays sur la base d'un projet fédérateur à une échelle cohérente. Cette loi traduit la recherche de solutions face à la maigreur des premiers résultats de la loi de 1992 et la nécessité de poursuivre la réflexion ou en tout cas de la stimuler.

- **La loi du 12 juillet 1999 (loi Chevènement)**

La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi « Chevènement », va mettre en place solennellement un nouveau cadre institutionnel pour l'intercommunalité ainsi que des modalités permettant d'adapter les structures existantes à ce nouveau cadre. Ainsi, les communautés de ville, les districts et à terme les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) sont appelés à disparaître au profit des trois structures principales que sont la « **communauté urbaine** », la « **communauté de communes** » et la « **communauté d'agglomération** » nouvellement créée. En outre, la loi tend à favoriser les EPCI à fiscalité propre au détriment des syndicats de communes, c'est-à-dire de l'ancienne intercommunalité de gestion.

Ces structures, dotées d'une fiscalité propre, doivent être d'un seul tenant et sans enclave (afin de constituer un périmètre cohérent). Elles ont des règles de fonctionnement communes en ce qui concerne notamment :

- leur mode de création et de dissolution ;
- leurs modalités de transformation et un autre type de structure intercommunale ;
- leur organe délibérant ;
- leurs compétences ;
- les modalités d'information et la transparence.

Les grandes étapes de l'intercommunalité

- **Décembre 1789** : la France des provinces et des paroisses cède la place à celles des départements et des communes.
- **22 mars 1890** : première loi sur l'intercommunalité avec le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU).
 - c'est l'intercommunalité « associative » ou « de gestion »
- **5 janvier 1959** (ordonnance créant les **districts**) et la loi du **31 décembre 1966** (instituant les **communautés urbaines**)
 - Appelée intercommunalité « fédérative », ou à « fiscalité propre », ou encore « de projet ».
- **Echec de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions de communes**
- **La loi dite « ATR » du 6 février 1992** (Administration Territoriale de la République)
 - création des **communautés de communes** et des **communautés de villes**
 - affirmation du principe de « **libre volonté des communes** en vue d'élaborer des projets communes de développement au sein de **périmètres de solidarité** »
 - les objectifs assignés à la loi étaient :
 - ◆ La création de communautés de villes en agglomération, avec l'instauration de la TPU au sein d'un territoire cohérent géographiquement et économiquement (fin de la compétition entre communes relevant d'un même territoire).
 - ◆ La création de communautés de communes en zones rurales, où la TPZ et la fiscalité propre additionnelle avaient été jugées suffisantes, la problématique étant différente.

- **Loi du 4 février 1995 (loi Pasqua d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire)**
 - Part du constat d'échec relatif de la loi de 1992,
 - Instaure toujours sur la base du volontariat les « Pays », espaces non institutionnels, de dialogues, d'échanges et de projets entre les urbains, les péri-urbains et les ruraux.
- **Loi du 12 juillet 1999 (dite loi Chevènement)**

Création :

 - **de communautés urbaines (500.000 hab. au moins)**
 - **de communautés d'agglomération (50.000 hab. au moins)**
 - **des communautés de communes**
- **Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales**
 - Apporte des précisions concernant le périmètre, le fonctionnement et les conditions d'exercice des compétences intercommunales
 - fixe un délai pour définir l'intérêt communautaire au-delà duquel l'intégralité de la compétence transférée est exercée par les EPCI.

2. Un nouvel assouplissement de l'intercommunalité : la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

A côté du transfert de compétences de l'Etat vers les régions et les départements, la loi du 13 août 2004 apporte un certain nombre de précisions concernant le périmètre, le fonctionnement et les conditions d'exercice des compétences intercommunales.

La loi impose désormais un délai pour définir l'intérêt communautaire, notion introduite par la loi Chevènement pour répartir l'exercice d'une compétence entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes-membres. Cette notion est capitale, car elle conditionne les trois principes de l'intercommunalité : spécialité, exclusivité, subsidiarité.

La loi permet aux maires de transférer certains pouvoirs de police spéciale (circulation, stationnement, assainissement non collectif, traitement des ordures ménagères, accueil des gens du voyage, manifestations culturelles et sportives dans des équipements communautaires) au président de communauté. Toutefois les pouvoirs ainsi transférés seront exercés par arrêté conjoint du président et du maire. Les conditions de constitution de services

communs à la commune et à la communauté sont assouplies et rendues plus opérationnelles.

Les EPCI à fiscalité propre ont la faculté de demander au département ou à la région d'exercer au nom de ces derniers, tout ou partie de leurs compétences dans des conditions prévues par une convention.

On voit que cette loi cherche à mieux délimiter la frontière entre les compétences, les services et les ressources de l'EPCI et ceux des communes et des départements, voire des régions. En outre, elle ouvre le spectre des compétences qui peuvent être transférées à l'EPCI.

Enfin, et c'est révélateur, la loi encourage la fusion des EPCI et la transformation des EPCI d'une catégorie en EPCI d'une autre catégorie, généralement plus intégratrice.

B. VERS UNE INTERCOMMUNALITÉ RATIONALISÉE

La loi du 12 juillet 1999 remodèle le paysage intercommunal sur la base des objectifs de la loi de 1992, mais en introduisant une hiérarchie démographique. Les grands ensembles urbains d'au moins 500.000 habitants sont appelés à structurer autour de la **communauté urbaine**, les territoires urbains d'au moins 50.000 habitants autour de la **communauté d'agglomération** et les autres territoires et plus particulièrement les territoires ruraux peuvent s'unir au sein d'une **communauté de communes**, structure qui en 1999 avait déjà fait ses preuves et coexistait harmonieusement avec les syndicats de communes traditionnels.

L'autre grande nouveauté introduite par la loi de 1999 est l'incitation financière et fiscale : en effet, pour encourager la création d'EPCI à fiscalité propre et développer le maillage intercommunal, la loi propose des avantages fiscaux et financiers, et plus particulièrement aux EPCI qui adoptent la taxe professionnelle unique (TPU). Relevons que le Sénat, qui a voté la loi du 12 juillet 1999, l'a fait après avoir obtenu un rééquilibrage entre les « communautés d'agglomération », nouvelles structures intercommunales privilégiées par le texte initial et encouragées par une dotation financière élevée, d'une part, et les communautés de communes, destinées au milieu rural que le Sénat a également veillé à doter de garanties financières, d'autre part.

1. Le cadre juridique de l'intercommunalité

Un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est une personne morale de droit public qui est créée par l'Etat et qui tire son pouvoir de l'acte juridique de délégation de compétences par les communes-membres qui le composent : il n'a donc pas la compétence de ses compétences. Cependant, une fois l'EPCI constitué, ses organes administratifs sont indépendants (son assemblée délibérante dispose d'un pouvoir de décision autonome). L'EPCI dispose d'un budget propre et gère un personnel administratif qui dépend de lui.

L'EPCI jouit également de l'indépendance patrimoniale dans le sens où il est propriétaire de biens meubles et immeubles nécessaires à l'exercice de ses compétences ; il peut aussi n'en avoir que l'usage par convention.

L'EPCI obéit au double principe de spécialité fonctionnelle et territoriale et d'exclusivité. L'EPCI obéit au principe de spécialité : à la différence d'une collectivité territoriale, il ne dispose pas d'une vocation générale sur son territoire. Il exerce à la place des communes qui le composent, les compétences qu'elles lui ont transférées, soit de manière obligatoire, conformément à la loi, soit de leur propre gré. Le législateur a

donc bien souhaité clairement délimiter le champ d'intervention de l'EPCI. En contrepartie, l'EPCI est assuré du respect par les communes du principe d'exclusivité : la compétence une fois transférée est exclusivement exercée par l'EPCI.

Enfin, son organe délibérant n'est pas élu mais composé de délégués élus par les communes-membres composant l'EPCI. Il faut souligner que la commune conserve un droit de rappel sur l'organe délibérant de l'EPCI, puisque l'article L. 2121-33 permet à un conseil municipal de procéder à tout moment au remplacement de ses délégués.

Jusqu'à la loi de 1999, certains EPCI (syndicats, districts ou communautés de communes) pouvaient élire « tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal ». Il ne s'agissait donc pas forcément de conseillers municipaux. En revanche, les EPCI plus intégrés : communautés urbaines et communautés de villes, devaient obligatoirement recourir à des conseillers municipaux.

Le débat à l'occasion de la loi de 1999 a montré que la notion de représentation indirecte, encore intangible, était cependant en profonde évolution. En effet, la place prise par l'intercommunalité dans l'exercice des compétences dévolues aux communes, tendant à renforcer l'intégration institutionnelle, joint au rôle de plus en plus intégrateur de la fiscalité, ont ouvert le débat sur la légitimité démocratique de l'organe délibérant des EPCI. L'EPCI gère en effet un budget important et il lève l'impôt.

La discussion parlementaire en 1999, partagée entre les partisans d'une vision à terme supra-communale des EPCI et les partisans d'une intercommunalité devant respecter la légitimité communale, a pris le parti de reporter à plus tard le débat sur l'élection des instances communautaires au suffrage universel direct. Mais si le principe de représentation indirecte est resté intangible, la loi a fait une avancée importante en posant qu'à compter du renouvellement des conseils municipaux de mars 2001, les délégués communautaires d'une commune-membre d'un EPCI autre qu'un syndicat ou un syndicat d'agglomération nouvelle, devaient obligatoirement être élus parmi les conseillers municipaux de ladite commune. C'est une étape symbolique vers une représentation toujours plus exacte des communes dans l'EPCI et une façon de renforcer le lien entre EPCI et les communes.

La question de l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires, désormais entrée dans une phase publique, fait l'objet d'un débat sur lequel ce rapport reviendra.

2. L'aménagement du principe de la libre association

Il a été déjà dit que 1959 marquait un tournant dans l'histoire de l'intercommunalité puisque la règle de l'unanimité nécessaire pour la création

d'un EPCI cédait la place à celle de la majorité qualifiée. Il est intéressant de remarquer à ce propos que la partie du Code général des collectivités territoriales (CGCT) consacrée à la coopération intercommunale s'ouvre avec l'article L. 5210-1 qui est ainsi rédigé :

« Le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein d'un périmètre de solidarité ».

Ainsi se trouve posé au départ un principe général de libre association, principe auquel il est presque aussitôt dérogé par l'institution de la règle de la majorité qualifiée nécessaire pour la création d'un EPCI.

En effet, pour qu'un EPCI puisse être créé, il n'est pas obligatoire que toutes les communes du périmètre arrêté acceptent d'en être membre, il suffit que deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou encore la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population y soient favorables. En clair, des communes qui ne le souhaitent pas peuvent cependant se retrouver enrôlées de force dans un EPCI.

On mesure certes que la majorité qualifiée (qui s'assortit aussi, selon les cas, de la nécessité de comprendre la ville-centre ou la commune dont la population compte plus du quart de la population totale du futur EPCI) s'accompagne d'une pondération démographique importante. Cependant le recours à la majorité qualifiée traduit le fait que pour le législateur, le projet intercommunal doit s'appliquer avec volontarisme et une certaine dose de coercition. Il convient en effet d'avancer vers une amélioration de l'organisation territoriale et ce progrès peut donc s'accompagner d'une entorse au principe de la libre association. A la différence d'une collectivité territoriale, le périmètre de l'EPCI n'est pas donné et imposé par la loi, mais il est fortement suggéré, sa délimitation incombant au représentant de l'Etat. La marge de manœuvre des communes est donc limitée. On en prendra pour preuve que la loi de 1999 s'appuie sur une étude de la DATAR qui détermine 140 « aires urbaines » susceptibles de fournir le périmètre pertinent des futures communautés d'agglomération. Il eut été possible de légiférer pour créer ces 140 communautés avec un périmètre imposé. Le législateur a préféré une liberté surveillée. On remarquera à ce propos que sept ans plus tard, il a été créé 162 communautés d'agglomération et non 140 ; il est permis de s'interroger sur cette curieuse différence entre la prévision et le résultat. On peut conclure provisoirement que la nouvelle intercommunalité s'est développée un peu trop vite sous l'impulsion des préfets et sous l'effet très encourageant des incitations financières et qu'il n'a pas été possible de ne pas tenir compte des particularités locales et notamment de la difficulté parfois à faire accepter un projet commun à deux parties d'une même entité urbaine.

3. Les conséquences des incitations financières

Le législateur, instruit des expériences précédentes, et conscient que le cadre institutionnel de la loi du 12 juillet 1999 ne suffisait pas à créer une rupture véritable avec l'intercommunalité de gestion, a souhaité stimuler le développement de la nouvelle intercommunalité de projet au moyen d'incitations financières généreuses.

Ainsi, la loi du 12 juillet 1999 a fixé au départ à 250 francs (38,12 euros) la dotation par habitant des communautés d'agglomération créées ou issues d'une transformation d'un EPCI ; elle a bonifié, à la demande du Sénat, la DGF des communautés de communes qui acceptaient davantage de compétences et qui adoptaient la taxe professionnelle unique ; enfin, elle a garanti la DGF des communautés urbaines qui bénéficiaient d'une dotation moyenne par habitant de 69,50 euros.

En conséquence, sous l'effet de la création massive d'EPCI nouveaux, l'Etat s'est vu contraint de procéder plusieurs années de suite à des abondements exceptionnels de la dotation d'intercommunalité, destinée aux groupements à fiscalité propre, faute de quoi les collectivités locales auraient dû se résoudre à voir leur dotation s'amenuiser au profit des structures intercommunales. Cependant, malgré les efforts de l'Etat, il n'est pas faux de dire que certaines catégories de collectivités locales ont en partie « financé » le développement spectaculaire de l'intercommunalité issue de la loi de 1999. Ce système de vases communicants pouvait se défendre puisqu'il y a transfert de charges des uns vers les autres, mais il a été jugé que tant que la carte intercommunale ne serait pas satisfaisante, l'organisation territoriale dans son ensemble passait par une phase transitoire et qu'il ne fallait pas ajouter des problèmes financiers au déséquilibre institutionnel.

Cette situation, souvent débattue au sein du Comité des finances locales, se traduit par ce qu'on pourrait appeler l'octroi d'une prime à la création d'EPCI. Le système mis en place encourage la création d'EPCI à fiscalité propre (de préférence à taxe professionnelle unique) si bien que, par un raccourci un peu caricatural (mais les exemples existent), on peut dire, sans se tromper, que plus d'un syndicat de communes ancien et ayant fait ses preuves a accepté de se transformer en un EPCI à fiscalité propre parce qu'il y trouvait un avantage financier et fiscal. Ainsi, mettant en sourdine ses nouvelles compétences, il continue à exercer les mêmes compétences qu'autrefois à la seule différence que désormais, il perçoit une dotation de fonctionnement et il lève l'impôt pour ce faire, alors que jusqu'à présent, il se contentait des contributions de ses communes membres. Devant cet afflux de ressources, cet EPCI sera tenté de procéder à des redistributions au profit de ses communes-membres ou d'être moins vigilant pour ses dépenses de fonctionnement. C'est ce qu'on a appelé « l'intercommunalité d'aubaine » laquelle ne contribue pas à renforcer positivement l'image de l'intercommunalité nouvelle.

Il faut signaler aussi également que de nombreux EPCI ont été créés de manière défensive par des communes qui ne souhaitaient pas être intégrées dans une structure plus importante « dirigée » par la ville centre. Enfin, certains EPCI ont vu le jour pour des raisons politiques au sein d'un territoire partagé entre deux partis : ainsi il pouvait sembler de bonne tactique de faire contrepoids au conseil général en réunissant dans une communauté des communes d'une autre couleur que celle du conseil général. Il existe donc une intercommunalité politique qui, comme l'intercommunalité d'aubaine, s'écarte du projet initial de l'intercommunalité à fiscalité propre. On ne peut donc pas conclure que seules les incitations financières ont influé sur la création d'EPCI dont la raison d'être ne semble pas évidente.

4. Le rôle déterminant du préfet

Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) pose le principe que les collectivités territoriales peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et il en énumère les différents types. Parmi ceux-ci se trouvent les syndicats de communes et aussi les EPCI à fiscalité propre. Le CGCT pose également que la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer ensemble des projets de développement au sein de périmètres de solidarité.

Pourtant, ces deux principes ayant été posés, la loi du 12 juillet 1999 dite de renforcement et de simplification de la coopération intercommunale a souhaité que le préfet conserve la maîtrise du développement de la coopération intercommunale et lui a réservé un rôle déterminant dans la décision de créer ou non un EPCI à fiscalité propre.

C'est à lui qu'il appartient d'apprécier la cohérence spatiale, économique et sociale du périmètre de l'EPCI et dans certains cas, la loi lui accorde même le pouvoir d'intégrer, contre son gré, une commune dans le périmètre d'un futur EPCI ou de faciliter le retrait d'une commune d'un EPCI au profit d'un autre. De même, s'il lui apparaît qu'un périmètre n'est pas cohérent ou que la création d'un EPCI hypothèque celle d'un autre EPCI plus grand et plus intégré, il reste libre, même quand les communes le souhaitent, de ne pas créer cet EPCI.

Les pouvoirs du préfet lors de la création d'un EPCI à fiscalité propre qui résultent de l'article L. 5211-5 du CGCT portent sur deux aspects : l'arrêté de périmètre et l'arrêté de création.

- **L'arrêté de périmètre**

La création d'un EPCI à fiscalité propre (création d'une communauté de communes, d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté

urbaine) relève de l'initiative soit du préfet, soit d'un ou plusieurs conseils municipaux, comme l'indique l'article L. 5211-5 du CGCT.

Si l'initiative est celle du préfet, celui-ci consultera pour avis la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), laquelle a deux mois pour répondre, faute de quoi son avis sera réputé négatif. Positif ou négatif, l'avis de la CDCI n'empêche en rien le préfet de prendre un arrêté dressant la liste des communes concernées, c'est à dire l'arrêté fixant le futur périmètre de l'EPCI.

Si l'initiative provient d'un ou plusieurs conseils municipaux, le préfet a deux mois pour prendre l'arrêté de périmètre comprenant la liste des communes concernées, telle qu'elle lui est soumise par ce ou ces conseils municipaux (l'article L. 5211-5 dit expressément « peut » et non « doit » ni « prend »). Il peut, par conséquent, refuser de prendre cet arrêté.

Au-delà de ce délai de deux mois, qui est sans sanction, trois cas de figure peuvent se présenter :

- 1) le préfet a pris l'arrêté de périmètre et la procédure poursuit son cours ;
- 2) le préfet a notifié et expliqué son refus de prendre l'arrêté de périmètre et cette décision peut être attaquée devant le juge ;
- 3) le préfet n'a pas répondu et n'a donc pas pris d'arrêté de périmètre : il s'agit d'une décision implicite de rejet, laquelle peut également être attaquée devant le juge.

Selon une jurisprudence non démentie mais sous réserve toutefois de la souveraine appréciation du juge, dans le cas d'une décision implicite ou explicite de refus de la part du préfet, le juge ne s'attache qu'à déceler s'il y a erreur de droit ou erreur manifeste d'appréciation et refuse de juger de l'opportunité de la décision préfectorale. En effet, le législateur a souhaité doter le préfet d'un grand pouvoir d'appréciation de l'opportunité de créer ou non un EPCI, au regard de l'objectif de cohérence du périmètre à retenir, en lui laissant en outre le soin de déterminer le type d'EPCI le plus adapté.

Dans ce même esprit, au nom de la cohérence du périmètre mais seulement dans le cas de la création d'une communauté d'agglomération (article L. 5216-1 du CGCT), la loi donne au préfet le pouvoir d'inclure dans le périmètre de la future communauté d'agglomération une commune appartenant déjà à une communauté de communes.

Cet article énonce que : « Le périmètre d'une communauté d'agglomération ne peut comprendre une commune qui est déjà membre d'un autre établissement public de coopération intercommunale percevant la taxe professionnelle selon les dispositions de l'article 1609 nonies C du Code général des impôts au 1er janvier 1999 (c'est à dire la taxe professionnelle unique) si le conseil municipal de la commune intéressée a émis une délibération défavorable à l'arrêté dressant la liste des communes ou si plus du

quart des conseils municipaux des communes membres de l'établissement existant s'opposent au retrait de ladite commune ». Une lecture a contrario de cet article permet de comprendre que le périmètre peut inclure, contre son gré, une ou plusieurs communes appartenant déjà une simple communauté de communes n'ayant pas adopté la taxe professionnelle unique (TPU) au 1^{er} janvier 1999. Il s'agit donc d'un vrai pouvoir de contrainte détenu par le préfet, garant de la cohérence des périmètres. Il était donc normal que ce cadre juridique puisse entraîner des différences d'approche d'une préfecture à l'autre.

• **L'arrêté de création de l'EPCI**

Si l'arrêté de périmètre est pris par le préfet, il est notifié au conseil municipal de chaque commune incluse dans le périmètre. L'article L. 5211-5 du CGCT précise que chaque conseil municipal a trois mois pour se prononcer à compter de la notification de cet arrêté. A défaut de délibération du conseil municipal dans ce délai, on supposera que la commune est favorable à son entrée dans le futur EPCI.

Une fois connues toutes les délibérations implicites ou explicites des conseils municipaux des communes inscrites sur la liste dressée par l'arrêté de périmètre, le préfet peut prendre ou ne pas prendre l'arrêté de création du futur EPCI ; la loi lui laisse toute liberté d'action et ne lui fixe d'ailleurs aucun délai.

S'il prend l'arrêté de création, il doit auparavant avoir recueilli l'accord d'au moins deux tiers des conseils municipaux concernés représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou l'accord au moins de la moitié des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

En outre, cette majorité qualifiée doit nécessairement comprendre :

- pour la création d'une communauté de communes, les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée ;

- pour la création d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine, le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale concernée ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante.

Mais, alors même que les conditions requises de majorité qualifiée seraient toutes satisfaites, l'article L. 5211-5 ne contraint pas le préfet à prendre l'arrêté de création de l'EPCI. La marge d'appréciation du préfet reste entière. Cela signifie qu'après un premier délai de deux mois ou plus pour fixer le périmètre et un autre délai de trois mois pour que les conseils municipaux se prononcent, il peut arriver que toute la procédure s'interrompe

et n'aboutisse pas, si aucun accord n'est trouvé avec le préfet ou si le préfet persiste à trouver la création de cet EPCI inopportune.

Ce long développement sur les pouvoirs du préfet en la matière tend à prouver que la pertinence des périmètres des EPCI et l'harmonie du développement de la carte intercommunale reposaient essentiellement sur le représentant de l'Etat. Or, ce pouvoir nouveau qui lui a été dévolu par la loi de 1999 n'aurait pas dû pour autant s'exercer en faisant abstraction de l'expérience intercommunale existant dans le département, des premiers travaux des schémas départementaux de coopération intercommunale (créés en 1992 et supprimés en 1999) et des premières réflexions des « pays ».

On peut regretter aujourd'hui la position généralement hostile du préfet (induite par la loi de 1999) à l'égard des syndicats intercommunaux dans leur ensemble, la consultation purement formelle de la Commission départementale de coopération intercommunale (qui intervient après la délimitation du périmètre alors que les schémas départementaux recherchaient des périmètres pertinents a priori) et le mépris à l'égard des travaux des pays qui pourtant réunissaient de manière informelle tous les auteurs -publics et privés.

Sous la pression sans doute de la DATAR et de la Direction générale des collectivités territoriales, les préfets ont perçu le développement de l'intercommunalité comme une mission urgente et ils ont agi avec un grand zèle, salué par la parution chaque année de 2001 à 2005 d'un bilan de l'intercommunalité quantitatif et triomphaliste (voir les statistiques sur les tableaux des pages suivantes). Au 1^{er} janvier 2005, on dénombre 2.525 EPCI à fiscalité propre regroupant 32.311 communes et 52 millions d'habitants. Près de six ans après la loi Chevènement, le contrat semble rempli -du moins en termes quantitatifs- et la carte intercommunale de la France semble équilibrée (si l'on excepte la concentration des communautés d'agglomération le long de la Méditerranée –voir carte jointe).

Votre rapporteur souhaite souligner qu'en matière d'intercommunalité, la région Ile-de-France reste un cas particulier et que le développement intercommunal s'y est fait d'une manière essentiellement politique ; il tient à exprimer ses doutes sur la nécessité de poursuivre le développement intercommunal dans des zones urbaines denses où chaque commune par sa taille démographique prouve qu'elle est viable ; il considère que cela est vrai dans la première couronne autour de Paris. Ce phénomène particulier permet de comprendre qu'il ne saurait y avoir une nécessité absolue de l'intercommunalité sur l'ensemble du territoire.

*

* *

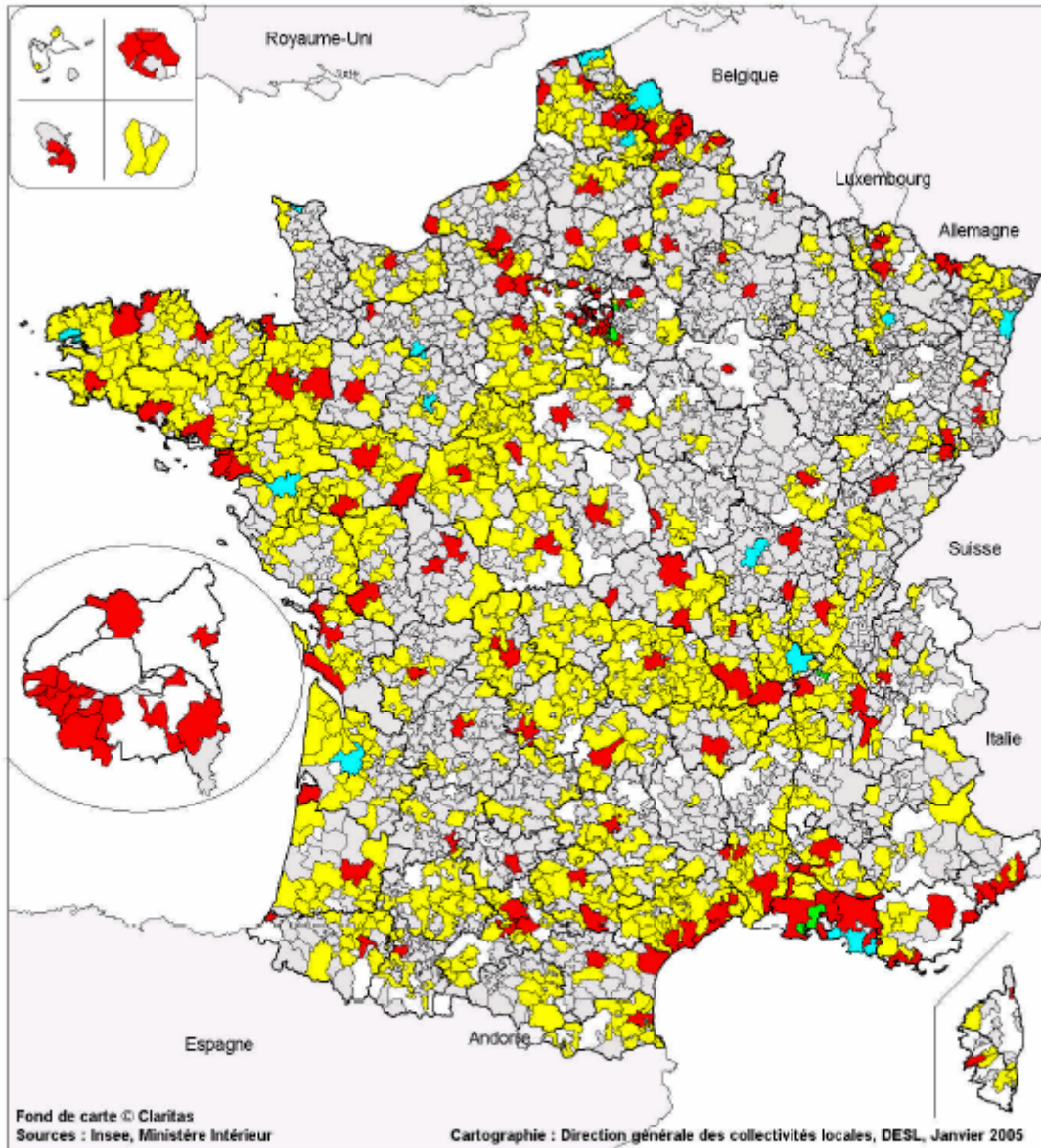
L'intercommunalité à fiscalité propre s'est développée avec rapidité après la loi de 1999 parce qu'elle répondait à un besoin de rationalisation de la carte intercommunale et partant de l'organisation territoriale française, mais ses progrès ont pâti de l'euphorie et de la précipitation qui ont prévalu. Ainsi, des bases ont été posées et l'on peut déjà reconnaître que si cette mise en place institutionnelle constitue une étape satisfaisante pour l'esprit, elle n'est pas parfaite et l'excellence même des statistiques prenant la mesure du nombre considérable d'EPCI créés conduit à s'interroger, car les périmètres des EPCI ne sont pas tous pertinents et se superposent à d'autres d'une manière plus ou moins artificielle.

La loi de 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a atteint son premier but mais pas le second. Le « mille-feuille » institutionnel n'a pas été allégé et son épaisseur témoigne que l'organisation territoriale française traverse une période qu'il faut espérer transitoire. Il ne semble donc pas possible, aujourd'hui, de considérer le bilan statistique de l'intercommunalité comme un aboutissement.

*

* *

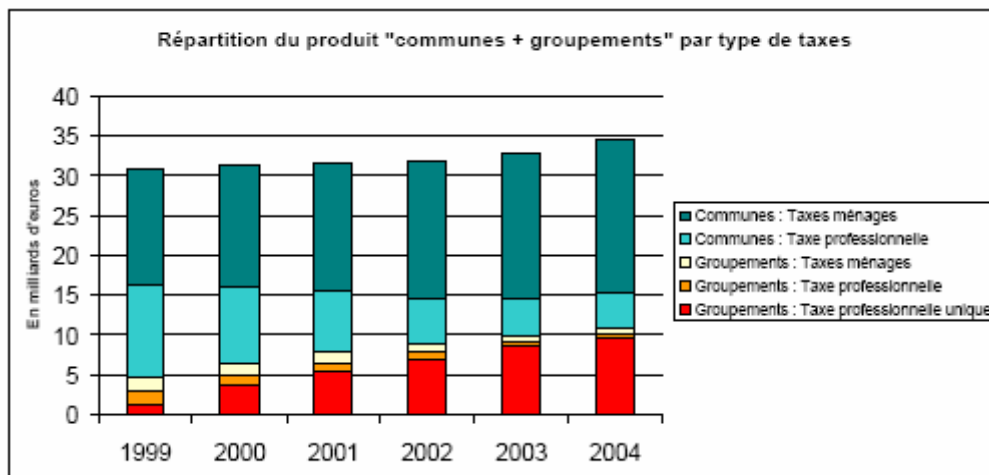
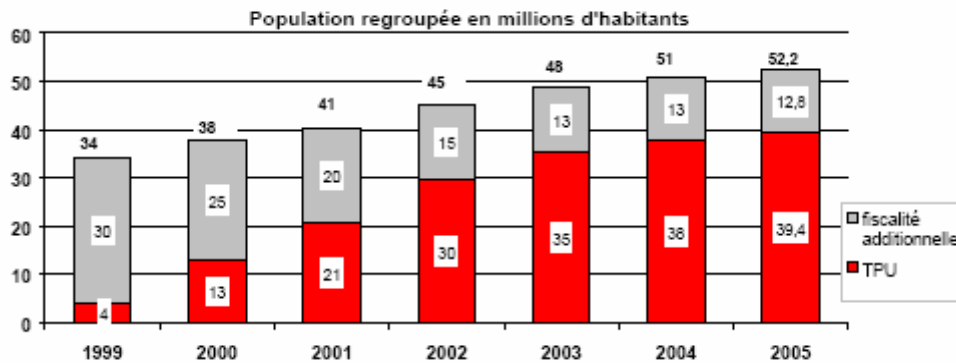
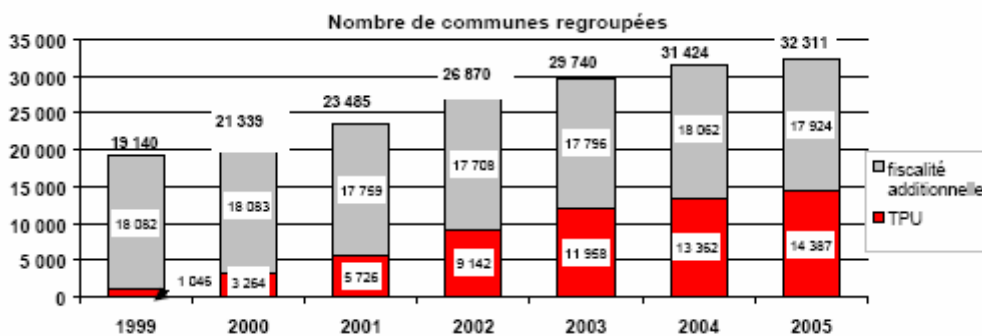
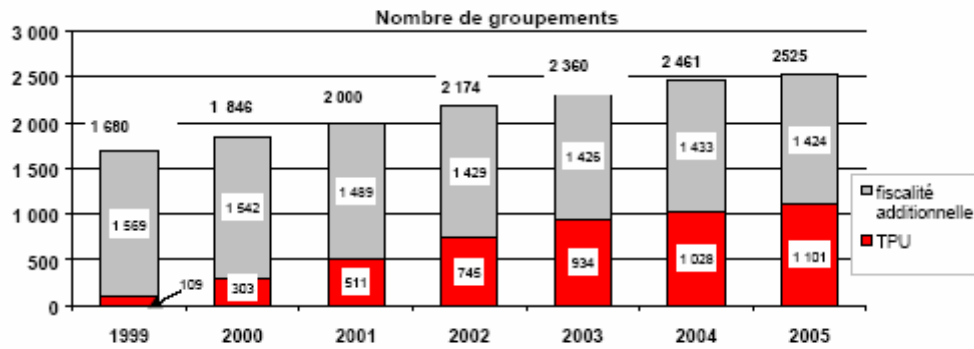
EPCI À FISCALITÉ PROPRE AU 1ER JANVIER 2005



- Communauté de communes à fiscalité additionnelle
- Communauté de communes à TPU (Taxe Professionnelle Unique)
- Communauté urbaine
- Communauté d'agglomération
- Syndicat d'agglomération nouvelle

Source : DGCL

Évolution globale des groupements à fiscalité propre de 1999 à 2005



Source : DGCL

EVOLUTION DES EPCI A FISCALITE PROPRE DU 01/01/1999 AU 01/01/2005

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Communautés urbaines | | | | | | | |
| nombre de groupements | 12 | 12 | 14 | 14 | 14 | 14 | 14 |
| nombre de communes | 309 | 311 | 348 | 353 | 354 | 355 | 355 |
| population** regroupée | 4 638 381 | 4 638 748 | 6 193 427 | 6 201 802 | 6 203 043 | 6 209 160 | 6 210 939 |
| dont TPU | | | | | | | |
| nombre de groupements | - | 2 | 7 | 10 | 11 | 11 | 11 |
| nombre de communes | - | 39 | 133 | 266 | 322 | 322 | 322 |
| population** regroupée | - | 302 791 | 3 015 602 | 4 681 930 | 5 869 774 | 5 870 605 | 5 872 185 |
| Communautés d'agglomération | | | | | | | |
| nombre de groupements | - | 50 | 90 | 120 | 143 | 155 | 162 |
| nombre de communes | - | 756 | 1 435 | 1 995 | 2 441 | 2 632 | 2 750 |
| population** regroupée | - | 5 992 185 | 11 486 020 | 15 923 611 | 18 250 461 | 19 712 134 | 20 391 934 |
| Communautés de communes | | | | | | | |
| nombre de groupements | 1 347 | 1 533 | 1 717 | 2 032 | 2 195 | 2 286 | 2 343 |
| nombre de communes | 15 200 | 17 498 | 19 863 | 24 454 | 26 907 | 28 403 | 29 172 |
| population** regroupée | 18 049 741 | 19 185 686 | 18 389 790 | 22 262 358 | 23 698 120 | 24 479 442 | 25 297 156 |
| dont TPU | | | | | | | |
| nombre de groupements | 93 | 232 | 402 | 607 | 772 | 856 | 922 |
| nombre de communes | 863 | 2 288 | 4 084 | 6 833 | 9 143 | 10 374 | 11 281 |
| population** regroupée | 2 784 341 | 5 393 139 | 5 520 734 | 8 404 658 | 10 570 529 | 11 824 215 | 12 816 340 |
| Syndicats d'agglomération nouvelle | | | | | | | |
| nombre de groupements | 9 | 9 | 8 | 8 | 8 | 6 | 6 |
| nombre de communes | 51 | 51 | 47 | 47 | 52 | 34 | 34 |
| population** regroupée | 715 025 | 715 025 | 634 536 | 648 641 | 673 678 | 346 460 | 352 573 |
| Districts* | | | | | | | |
| nombre de groupements | 305 | 241 | 171 | 0 * | 0 * | 0 * | 0 * |
| nombre de communes | 3 493 | 2 689 | 1 792 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| population** regroupée | 10 271 062 | 6 474 029 | 3 633 010 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| dont TPU | | | | | | | |
| nombre de groupements | 2 | 9 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| nombre de communes | 45 | 96 | 27 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| population** regroupée | 372 999 | 671 906 | 43 345 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Communautés de villes* | | | | | | | |
| nombre de groupements | 5 | 0 | 0 | 0 * | 0 * | 0 * | 0 * |
| nombre de communes | 87 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| population** regroupée | 356 580 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| TOTAL | | | | | | | |
| nombre de groupements | 1 678 | 1 845 | 2 000 | 2 174 | 2 360 | 2 461 | 2 525 |
| nombre de communes | 19 140 | 21 305 | 23 485 | 26 850 | 29 754 | 31 424 | 32 311 |
| population** regroupée | 34 030 789 | 37 005 673 | 40 336 783 | 45 036 412 | 48 825 302 | 50 747 196 | 52 252 602 |
| dont TPU | | | | | | | |
| nombre de groupements | 109 | 302 | 511 | 745 | 934 | 1 028 | 1 101 |
| nombre de communes | 1 046 | 3 230 | 5 726 | 9 142 | 11 958 | 13 362 | 14 387 |
| population** regroupée | 4 228 945 | 13 075 046 | 20 700 237 | 29 658 840 | 35 364 442 | 37 753 414 | 39 433 032 |
| HORS INTERCOMMUNALITE | | | | | | | |
| nombre de communes | 17 539 | 15 374 | 13 194 | 9 829 | 6 924 | 5 258 | 4 373 |
| population** totale | 27 601 696 | 24 626 812 | 21 325 157 | 16 656 896 | 12 960 779 | 11 200 383 | 9 876 583 |

* la loi du 12 juillet 1999 prévoyait la disparition des districts et des communautés de villes qui se transforment en CU, CA ou CC au 1er janvier 2002 au plus tard.

**la population corresp

| Évolution sur l'ensemble des EPCI | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-----------------------------------|----------|---------|---------|---------|---------|--------|
| nombre de groupements | + 10,0% | + 8,4% | + 8,7% | + 8,6% | + 4,3% | + 2,6% |
| nombre de communes | + 11,3% | + 10,2% | + 14,3% | + 10,8% | + 5,6% | + 2,8% |
| population regroupée | + 8,7% | + 9,0% | + 11,7% | + 8,4% | + 3,9% | + 3,0% |
| dont TPU | | | | | | |
| nombre de groupements | + 177,1% | + 69,2% | + 45,8% | + 25,4% | + 10,1% | + 7,1% |
| nombre de communes | + 208,8% | + 77,3% | + 59,7% | + 30,8% | + 11,7% | + 7,7% |
| population regroupée | + 209,2% | + 58,3% | + 43,3% | + 19,2% | + 6,8% | + 4,4% |

Source : DGCL

Répartition des groupements par taille démographique*

| | Au 1er janvier 1999 | | | | Au 1er janvier 2005 | | | | | | | |
|--|---------------------|--------------|--------------|---------------|---------------------|-----------|----------|------------|--------------|----------|--------------|--------------|
| | SIVU | SIVOM | S. mixtes | Total EPCI | CA | CU | | CC | | SAN | Total EPCI | Total EPCI |
| | | | | sans FP | | avec TPU | sans TPU | avec TPU | sans TPU | | avec FP | avec TPU |
| moins de 700 habitants | 1 330 | 108 | 45 | 1 483 | 0 | 0 | 0 | 1 | 15 | 0 | 16 | 1 |
| de 700 à 1 000 | 1 099 | 80 | 5 | 1 184 | 0 | 0 | 0 | 3 | 23 | 0 | 26 | 3 |
| de 1 000 à 2 000 | 2 375 | 217 | 23 | 2 615 | 0 | 0 | 0 | 16 | 116 | 0 | 132 | 16 |
| de 2 000 à 5 000 | 2 775 | 512 | 70 | 3 357 | 0 | 0 | 0 | 127 | 430 | 0 | 557 | 127 |
| de 5 000 à 10 000 | 2 567 | 485 | 127 | 3 179 | 0 | 0 | 0 | 280 | 474 | 0 | 754 | 280 |
| de 10 000 à 20 000 | 2 188 | 400 | 181 | 2 769 | 0 | 0 | 0 | 305 | 251 | 2 | 558 | 307 |
| de 20 000 à 50 000 | 1 558 | 252 | 340 | 2 150 | 1 | 0 | 0 | 183 | 97 | 1 | 282 | 185 |
| de 50 000 à 100 000 | 557 | 70 | 224 | 851 | 88 | 2 | 2 | 7 | 11 | 3 | 113 | 100 |
| de 100 000 à 300 000 | 363 | 33 | 279 | 675 | 63 | 3 | 1 | 0 | 4 | 0 | 71 | 66 |
| plus de 300 000 habitants | 73 | 8 | 157 | 238 | 10 | 6 | 0 | 0 | 0 | 0 | 16 | 16 |
| Total | 14 885 | 2 165 | 1 451 | 18 501 | 162 | 11 | 3 | 922 | 1 421 | 6 | 2 525 | 1 101 |
| Population regroupée en millions d'habitants : | | | | | 20,4 | 5,9 | 0,3 | 12,8 | 12,5 | 0,3 | 52,2 | 39,4 |
| Nombre total de communes regroupées : | | | | | 2 750 | 322 | 33 | 11 281 | 17 891 | 34 | 32 311 | 14 387 |

* la population correspond à la population totale au recensement de 1999 corrigée des recensements complémentaires, le cas échéant.

Source : DGCL

CA : communauté d'agglomération, CU : communauté urbaine CC : communauté de communes SAN: syndicat d'agglomération nouvelle

FP : fiscalité propre

TPU : Taxe professionnelle unique

Source : DGCL

II. UN BILAN INCERTAIN DU POINT DE VUE DE L'ORGANISATION TERRITORIALE

On constate aujourd'hui que le plus souvent les préfets, garants de la pertinence des périmètres des EPCI à fiscalité propre, ont préféré accompagner le développement de l'intercommunalité de projet et se conformer à la volonté des élus locaux même quand leurs projets se heurtaient à une vraie intercommunalité rationalisée et efficace. On a fait comme si la transformation de syndicats intercommunaux en EPCI à fiscalité propre et la création d'EPCI plus intégrés et plus larges était un progrès institutionnel suffisant et comme si les projets structurants viendraient après. Il n'a pas été suffisamment tenu compte des besoins et des souhaits des habitants ni des enjeux économiques et sociaux, préalables à une intercommunalité harmonieuse.

La satisfaction affichée aujourd'hui par la DGCL repose sur le fait qu'en un temps record, on a établi une couverture presque totale du territoire national par l'intercommunalité à fiscalité propre.

A. LE NOUVEAU DÉSORDRE INTERCOMMUNAL

La France compte plusieurs niveaux d'administration : communal, intercommunal, départemental, régional et central. A ces niveaux se superpose le niveau européen dont découle une très grande partie des normes contraignantes nouvelles mises en œuvre par tous ces niveaux intermédiaires. Cet empilement se complique de périmètres et de zonages contractuels administratifs ou électoraux qui s'immiscent entre la commune, l'intercommunalité, le département et la région. Enfin, la commune elle-même dès que sa taille le justifie se divise en arrondissements et en quartiers. Il semble plus que nécessaire de remédier à cet enchevêtrement qui conduit le citoyen à ne connaître, en cas de recherche de responsabilité, que le maire ou l'Etat central. Cette simplification opérée par le citoyen indique qu'au-delà de deux niveaux d'administration, l'organigramme n'est plus compris et devient une affaire de spécialistes. Dans ces conditions, on comprend que l'intercommunalité puisse présenter l'attrait d'une solution possible à la réduction du millefeuille institutionnel. Or, l'intercommunalité n'offre pas à ce jour l'image d'un ordre meilleur.

1. La recherche du périmètre pertinent

La recherche d'un périmètre pertinent n'a pas été la priorité des élus locaux ni celle des représentants de l'Etat. La constitution des nouvelles communautés s'est faite assez souvent dans le but de bénéficier d'abord des fortes incitations financières offertes par la loi de 1999. Il en découle que l'espace urbain (plus encore que l'espace rural) n'a pas été véritablement structuré et ainsi, on remarque souvent que plusieurs EPCI se partagent une aire urbaine cohérente là où un seul EPCI intégré suffirait.

Il ressort des études issues des vingt cinq Chambres régionales des comptes que les périmètres des nouveaux EPCI sont insuffisants, ce qui entraîne un émiettement de l'intercommunalité à fiscalité propre, voire un nouveau désordre intercommunal qui succède au précédent, mais sous une autre forme.

Par ailleurs, la solidarité prônée par la loi de 1999 contraint à un partage de la richesse fiscale. Or les communes souvent n'acceptent pas de partager le produit de leur taxe professionnelle avec un trop grand nombre de communes moins bien dotées de bases de taxe professionnelle et limitent donc volontairement la taille du périmètre du futur EPCI. Ainsi se créent des EPCI à taille réduite, ce qui ne favorise pas les projets et la structuration du territoire.

On sait également que les nouveaux périmètres des EPCI à fiscalité propre ne correspondent pas toujours avec ceux des syndicats intercommunaux préexistants (et chargés le plus souvent de la compétence essentielle de l'enlèvement et du traitement des ordures ménagères) et le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre n'a pas vraiment permis une réduction suffisante du nombre des syndicats classiques. Cela a conduit au contraire à multiplier les syndicats mixtes, c'est-à-dire des structures qui accueillent à la fois des communes et des EPCI. L'organisation territoriale infra-départementale reste très dense et complexe : un foisonnement de structures diverses rend l'organigramme illisible pour les administrés et augmente la charge fiscale. La France conserve ses 36.700 communes et ses 19.000 groupements de communes (dont 2.525 EPCI à fiscalité propre). Cette situation a entraîné les dispositions favorisant la fusion des EPCI que l'on trouve dans la loi du 13 août 2004.

Or, le périmètre pertinent est celui dans lequel l'EPCI créé pourra exercer efficacement les compétences qui lui ont été transférées. Le territoire choisi doit permettre une gestion viable du point de vue économique, c'est-à-dire que le territoire doit être de taille suffisante de manière à rentabiliser les investissements publics qui seront faits. A cela s'ajoute que le périmètre pertinent peut varier d'une compétence à l'autre, ce qui rend l'exercice difficile. Cependant le périmètre doit inclure l'ensemble des espaces contribuant à la cohérence spatiale et économique et à la solidarité financière et sociale qui fondent les ambitions de l'intercommunalité à fiscalité propre.

Si le périmètre est pertinent, l'intérêt communautaire devient plus facile à définir et l'EPCI exerce la compétence transférée sur un territoire de taille satisfaisante, ce qui rend plus simple de trouver la frontière entre ce que l'EPCI laisse aux communes-membres et ce qu'il assume de ladite compétence.

2. L'introuvable intérêt communautaire

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a imposé un délai pour la définition de l'intérêt communautaire, délai au-delà duquel, en l'absence de délibération, l'intégralité de la compétence transférée serait exercée par l'EPCI. A l'initiative du Sénat, ce délai est plus long que ce que prévoyait le gouvernement : un an pour les EPCI existants (ce délai a de nouveau été reporté au 18 août 2006), deux ans pour les EPCI nouvellement créés. Tous les EPCI y sont soumis : communautés urbaines, communautés d'agglomération, mais aussi communautés de communes.

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale distingue entre les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines quant aux modalités de détermination de l'intérêt communautaire et quant au champ des compétences soumises à sa reconnaissance.

Ainsi pour les communautés de communes, l'intérêt communautaire est défini par les conseils municipaux des communes-membres à la majorité qualifiée. Dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, il est défini par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers. Ce n'est en aucun cas au préfet qu'il appartient de définir l'intérêt communautaire d'une compétence. Celui-ci reste en revanche soumis à l'appréciation du juge administratif.

L'intérêt communautaire doit logiquement être déterminé au moment du transfert de compétences, lors de la création de la structure, de l'extension de ses compétences, en cas de transfert ultérieur, ou en cas d'extension de son périmètre.

Les communautés de communes exercent des « actions d'intérêt communautaire » relevant de trois groupes de compétences prévus par la loi. Dans chacun de ces groupes, les communes déterminent librement la nature et l'étendue des compétences qu'elles transfèrent. Chacune de ces compétences doit systématiquement être limitée à l'intérêt communautaire, sauf lorsque la compétence ne peut pas se découper selon ce critère (SCOT, PLU, PLH, assainissement, eau, collecte – traitement des déchets).

Pour les communautés d'agglomération, la loi fixe précisément les compétences qui doivent être transférées dans chacun des groupes obligatoires

ou optionnels et précise, pour certaines actions seulement, celles qui peuvent être limitées à la reconnaissance de leur intérêt communautaire.

Enfin, pour les communautés urbaines, l'exigence de transfert de compétences est plus forte encore : six groupes de compétences précises sont obligatoirement transférés dont très peu sont soumis à la reconnaissance de leur intérêt communautaire. Le transfert de compétences doit ainsi et le plus souvent, être total.

Afin d'identifier la notion d'intérêt communautaire et permettre ainsi le transfert de compétences, les élus ont le choix entre deux méthodes, celle du critère et celle de la liste. En effet, il n'est pas possible d'indiquer, à propos d'une compétence dont l'exercice est subordonné à la reconnaissance de son intérêt communautaire, que telle compétence « est d'intérêt communautaire » sans préciser en quoi elle l'est. La loi l'impose tout autant que le principe de spécialité.

La méthode du critère a été fortement encouragée par la doctrine administrative, car elle a semblé la meilleure pour parvenir à une ligne de partage claire entre les compétences communautaires et celles qui demeurent dans le champ communal. C'est celle aussi qui apparaît le plus en adéquation avec l'intention du législateur, car elle traduit lisiblement le projet commun de développement qui est à la base du « pacte communautaire ». Ces critères peuvent être d'ordre géographique, quantitatif, ou territorial. En outre, la méthode du critère a pour elle l'apparence de l'objectivité et de la neutralité ; elle facilite une reconnaissance de ce qui relève de l'intérêt de la communauté aux yeux de l'ensemble des élus du groupement, et pas seulement de ceux qui siègent au sein de l'organe délibérant s'agissant des communautés d'agglomération et des communautés urbaines. A l'inverse, la méthode de la liste conduit à enfermer l'intérêt communautaire dans un cadre défini a priori, qui n'est pas de nature à créer une véritable dynamique communautaire. Elle fait courir le risque d'une définition a minima de l'intérêt communautaire. Prévoir par exemple pour une communauté d'agglomération au titre de la compétence « politique du logement d'intérêt communautaire » la création d'un observatoire de l'habitat paraît assez réducteur au regard de la portée stratégique d'une telle compétence. Autant avec la première méthode (celle du critère) l'intérêt communautaire semble préfigurer une compétence générale comme pourrait en être dotée une collectivité territoriale, autant avec la seconde, l'intérêt communautaire maintient l'intercommunalité dans une logique traditionnelle, celle de l'établissement public.

Il ne faut toutefois exagérer ni la distinction entre les deux méthodes, ni leurs vertus respectives puisqu'il est possible de les combiner. Il est fréquent que la fixation d'un certain nombre de critères nécessite d'être complétée par une liste d'équipements qui viennent les concrétiser. Le recours aux critères n'est pas lui-même sans danger. On a ainsi pu faire remarquer que déterminer l'intérêt communautaire de certains équipements culturels ou sportifs en fonction du nombre de spectateurs pouvait entraîner certaines

déconvenues dans l'hypothèse de baisse de fréquentation. De plus, les critères ne sont opérants qu'à condition d'être d'interprétation aisée.

Enfin, ce qui compte est sans doute moins la pertinence de telle ou telle méthode que sa cohérence. Il n'apparaît pas choquant par exemple qu'une compétence soit déclarée d'intérêt communautaire par référence à un autre groupe de compétences transférées par la loi à l'EPCI : certains équipements sportifs peuvent être ainsi reconnus d'intérêt communautaire parce qu'ils participent de la politique de la ville (cas des communautés urbaines et des communautés d'agglomération : CGCT, art. L. 5215-20 I 1° c et 4°, et L. 5216-5 I 4° et II 5°). La cohérence peut toutefois devenir difficile à maintenir dans certains cas. Une première difficulté est susceptible de se présenter en cas de conflit d'intérêts communautaires, ainsi qu'on peut le constater à propos notamment du groupe de compétences concernant l'équilibre social de l'habitat tant pour les communautés d'agglomération (art. L. 5216-5 I 3°) que pour les communautés urbaines (art. L. 5215-20 I 3°). Tandis que le programme local de l'habitat est considéré d'intérêt communautaire par la loi, c'est aux élus qu'il appartient de déterminer l'existence d'un tel intérêt en matière de politique du logement, d'actions et d'aides financières en faveur du logement social, de réserves foncières, d'action en faveur du logement des personnes défavorisées et d'amélioration du parc immobilier bâti. L'intérêt communautaire apparaît dans ces conditions largement prédéterminé par les objectifs et les moyens d'action dégagés dans le programme local de l'habitat. On comprendrait mal que la définition de l'intérêt communautaire concernant ces différentes actions soit en retrait par rapport au contenu du programme. Peut-être le juge administratif sera-t-il amené à censurer des délibérations lorsqu'il lui apparaîtra que l'intérêt communautaire n'est pas en adéquation avec le contenu du programme local de l'habitat. Une observation similaire peut être faite à propos des orientations du SCOT. Une seconde difficulté peut résider dans l'opposition entre une compétence reconnue d'intérêt communautaire et une autre compétence qui n'a pas fait l'objet d'un transfert. Dans le cas des communautés d'agglomération, il est souhaitable que l'implantation des zones d'activités économiques d'intérêt communautaire ne soit pas contrariée par le zonage des plans locaux d'urbanisme, lesquels demeurent de la compétence des communes. Il existe donc une incontestable interpénétration des compétences que les élus doivent prendre en compte au risque de compromettre l'existence de politiques communautaires crédibles.

Plus généralement un puissant facteur de cohérence dans la détermination de l'intérêt communautaire pourrait provenir du contenu du contrat d'agglomération. Est d'intérêt communautaire toute compétence qui tend à la mise en oeuvre de l'une des options stratégiques du contrat, lui-même instrument de mise en oeuvre du projet d'agglomération prévu par l'article 23 de la loi du 4 février 1995 modifiée. Cette méthode, déjà illustrée dans la pratique, montre comment la logique contractuelle peut directement influencer sur

la répartition des compétences entre le groupement de communes et ses membres.

Il apparaît que l'intérêt communautaire est difficile à déterminer et dépend essentiellement des paramètres propres à l'EPCI concerné. Il n'existe pas de préceptes universels pour ce faire. Il est judicieux de définir cette frontière avec clarté dès le départ, quitte à revenir par la suite sur son tracé, en fonction de l'expérience apportée par le temps. On mesurera cette difficulté propre à la définition de l'intérêt communautaire au fait que le délai pour définir l'intérêt communautaire a été, comme il a été dit, une nouvelle fois reporté.

B. LE DÉVELOPPEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ RÉVÈLE L'ÉCHELON DE TROP

1. Transfert et partage des compétences : l'EPCI progresse vers le statut de collectivité territoriale de plein exercice

La pression exercée sur les EPCI à fiscalité propre afin que ceux-ci fixent dans leurs statuts une définition précise de l'intérêt communautaire montre que les transferts de compétences tels qu'ils ont été pratiqués jusqu'à présent n'ont pas apporté la stabilité juridique nécessaire à une répartition harmonieuse des tâches entre les communes-membres et l'EPCI. De même, la faculté offerte par la loi du 13 août 2004 de transférer des compétences du département à l'EPCI par convention montre que de ce côté aussi la frontière ne saurait être parfaitement fixée. On remarque ainsi que l'EPCI à fiscalité propre -et plus particulièrement la communauté d'agglomération et la communauté urbaine- cherche sa place entre la commune (et surtout la commune centre) et le département et souvent au détriment des deux.

C'est un phénomène qui annonce la mise en œuvre d'une dynamique supra-communale et pourrait déboucher sur la constitution d'une nouvelle catégorie de collectivité territoriale. Les structures intercommunales les plus importantes cessent d'être perçues comme issues de la réunion des volontés des communes-membres pour assumer ensemble des compétences ; elles deviennent l'expression d'un lieu de pouvoir représentant l'intérêt de la population du territoire concerné, intermédiaire entre la commune centre et le département (ce qui n'est pas le cas en Ile-de-France où les communautés n'ont généralement pas de commune centre...). Cependant, cette situation ne se développe pas sans tension ou pour parler plus clairement, la ville centre ne reste pas indifférente devant ce phénomène. L'EPCI est soumis aux conséquences néfastes du clivage ville centre/villes périphériques, tandis que les intercommunalités rurales qui regroupent des communes plus semblables les unes aux autres, semblent moins concernées par ce handicap propre à l'intercommunalité de projet.

Il convient à ce propos de ne pas passer sous silence que le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre ne se fait pas sans difficulté. Localement, outre les intérêts particuliers des communes, des EPCI existants et du département, les nouveaux EPCI sont naturellement confrontés à un environnement politique dont ils peuvent pâtir. En effet, l'intercommunalité n'est pas un simple outil technique de gestion rationalisée, elle doit aussi composer avec les autres lieux de pouvoir existants. Il s'ensuit parfois une émulation voire même une concurrence qui rend la vie quotidienne difficile.

2. La question de l'élection des délégués intercommunaux au suffrage universel direct

Le développement et l'importance à la fois démographique et budgétaire de certains EPCI à fiscalité propre ont conduit à ouvrir le débat de l'élection des délégués intercommunaux, voire des présidents, au suffrage universel direct. Une telle réforme qui trouve aujourd'hui peu de soutien parmi les élus locaux reviendrait à accélérer la transformation de l'intercommunalité en supra-communalité. La crainte que la supra-communalité puisse conduire au dépérissement et à la mort des communes a conduit le législateur jusqu'à aujourd'hui à écarter l'élection au suffrage universel direct. Il a donc été convenu que du point de vue juridique, les EPCI devaient rester des émanations des communes. Force est de reconnaître pourtant qu'aujourd'hui ce compromis repose essentiellement sur l'illusion d'une intercommunalité subordonnée aux communes. Cette illusion fixe la hiérarchie suivante : les communes sont les lieux de pouvoir initiaux et les structures intercommunales des pouvoirs seconds. Dans les faits pourtant, on sait que le mouvement est inverse et que la décision est prise par l'EPCI qui cherche ensuite à l'imposer à ses communes-membres.

Ce qu'offre aujourd'hui le paysage territorial français, ce n'est pas d'un côté des collectivités territoriales dotées d'un territoire et bénéficiant d'un droit général à administrer leurs affaires et de l'autre des EPCI dotés seulement d'un périmètre, corsetés par le principe de spécialité et par la tutelle des communes.

Certes, au commencement, l'EPCI se définit plus par sa mission que par son territoire, mais depuis 1999 (et l'obligation du territoire d'un seul tenant et sans enclave pèse ici de tout son poids), l'EPCI renforce sa cohérence territoriale, car son territoire devient une condition de sa création de même que sa population. En outre, la loi exige pour la communauté d'agglomération et la communauté urbaine que le territoire soit « structuré » autour d'une ville-centre et d'un chef-lieu. Enfin, on se souvient que la DATAR prédéterminait des territoires urbains (au nombre de 140) en fonction de critères multiples historiques et géographiques mais aussi économiques (bassins d'emploi). Le

territoire d'un EPCI semble aujourd'hui au moins aussi important que celui d'une collectivité territoriale (commune ou département) et il a en outre pour lui –s'il est pertinent– d'être actuel et en parfaite adéquation avec la situation démographique, sociale et économique du moment, à la différence des territoires historiques des communes qui ne prennent plus en compte les évolutions démographiques et économiques.

Quant au principe de spécialité, on a vu qu'il n'était pas intangible puisqu'il souffrait d'être atténué par l'intérêt communautaire : une compétence peut donc être partagée et partagée de manière inégalitaire. Quoiqu'il en soit, même si l'EPCI ne peut intervenir que dans les compétences qui lui sont transférées, on sait que ces compétences englobent la quasi-totalité des compétences communales et que même les polices spéciales aujourd'hui peuvent lui être transférées. Enfin, si pour les communautés de communes, l'intérêt communautaire est déterminé à la majorité des conseils municipaux des communes membres, dans le cas des communautés d'agglomération et des communautés urbaines, c'est l'organe délibérant qui le définit et circonscrit ainsi ses compétences : on s'éloigne d'une application stricte du principe de spécialité.

L'EPCI est censé être subordonné au contrôle de ses communes-membres, mais aujourd'hui il témoigne au contraire d'une grande autonomie, une fois créé et la loi n'a pas doté les communes-membres d'autre forme de coercition que celle du rappel par la commune-membre de ses délégués.

Aussi peut-on se demander si l'EPCI à fiscalité propre n'a pas évolué vers un statut plus proche de celui de la collectivité territoriale que de celui de l'établissement public et si cette évolution (qui n'a pas été maîtrisée) ne débouche pas logiquement sur le débat de l'élection au suffrage universel. C'est oublier cependant que le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre peut être considéré comme un outil expérimental dans le domaine de l'organisation territoriale. Figurer la carte intercommunale aujourd'hui en autorisant l'élection au suffrage universel direct des délégués reviendrait à interrompre prématurément la réforme de l'organisation territoriale et la quête du meilleur échelon d'administration local de base.

Toutefois, il convient de passer en revue les raisons qui aujourd'hui militent pour l'élection des délégués intercommunaux au suffrage universel direct.

L'intercommunalité étant devenue un lieu de pouvoir politique et fiscal, elle doit aussi être un lieu démocratique, sauf un jour à perdre sa légitimité. C'est le premier argument militant en faveur de l'élection au suffrage universel direct.

Les enjeux financiers et fiscaux se situent désormais autant au niveau intercommunal qu'au niveau communal et les budgets intercommunaux sont de plus en plus importants en volume. L'autonomie fiscale des EPCI par rapport à leurs communes-membres et le simple fait que les EPCI lèvent l'impôt créent naturellement une responsabilité des délégués communautaires

devant les contribuables, leurs électeurs. Le lien entre les électeurs et les délégués communautaires est-il trop lâche quand ces délégués ne sont pas élus directement par les citoyens ? Telle est la question qui se pose. Quant au risque, il n'est pas seulement celui du « déficit démocratique », il concerne également une insuffisance de contrôle de l'électeur contribuable sur celui qui lève l'impôt. Ainsi l'intercommunalité nouvelle dont les ambitions sont nettement politiques continue toutefois à fonctionner comme une administration de gestion. Cette situation est analysée par les partisans du suffrage universel direct comme un déni de démocratie. Il faut toutefois reconnaître qu'elle fait partie du compromis fondateur dont il a été ici plusieurs fois question.

En effet, l'intercommunalité se développe et s'émancipe dans les faits, mais l'Etat et les élus locaux s'accordent pour continuer à la présenter comme dépendant politiquement uniquement des communes. L'intercommunalité est un compromis national pour surmonter le rejet des fusions de communes et elle vit de compromis territoriaux établis entre élus locaux pour mieux organiser le partage des ressources destinées aux politiques publiques et mieux organiser la vie locale.

Si l'intercommunalité accède au statut de collectivité territoriale directement ou indirectement grâce à l'élection au suffrage universel direct de ses organes délibérants, il apparaîtra aussitôt qu'il y a un échelon administratif local de trop. La commune comme le département seront menacés.

*

* *

On découvre -et on le lui reproche- que l'intercommunalité a créé un niveau d'administration locale là où on pensait d'abord qu'une simple coordination de l'existant pouvait suffire.

Cependant, on comprend à ce stade que l'enjeu de l'intercommunalité à fiscalité propre est essentiellement devenu celui de la mutation nécessaire de l'administration territoriale. Le développement brutal de la nouvelle intercommunalité a permis de mettre en lumière les imperfections de notre organisation territoriale. Tous les domaines de l'action publique locale sont concernés et le partage des compétences entre les différents niveaux -définitif ou à titre expérimental- semble ouvrir la voie à une redistribution encore plus grande. Il est naturel alors que ce bouleversement introduit par la nouvelle intercommunalité conduise à soulever la question du meilleur échelon d'administration et, partant, de juger quel échelon est en trop.

C'est un mérite de l'intercommunalité issue de la loi de 1999 d'avoir provoqué cette prise de conscience. Le bilan de l'intercommunalité nouvelle

est donc essentiellement le bilan d'une expérimentation. On ne peut que regretter que ce bilan soit préoccupant du point de vue de l'efficacité de la dépense publique.

*

* *

III. UN BILAN PRÉOCCUPANT DU POINT DE VUE DE L'EFFICACITE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

Près de sept ans après le vote de la loi du 12 juillet 1999, il est aisé de constater que les impôts locaux n'ont pas diminué et que le nombre de fonctionnaires territoriaux a augmenté. On cherche sans succès les économies d'échelle envisagées par les promoteurs de la loi de 1999.

Il semble donc normal d'instruire le procès du coût de l'intercommunalité. Les dépenses communales et intercommunales se sont accumulées au lieu de se substituer ; il n'y a pas eu non plus d'économie d'échelle dans la fourniture des services publics locaux. Cependant, il faut faire le départ entre l'augmentation des dépenses dues au doublonnage des services et à une gestion peu rigoureuse du fonctionnement des EPCI et celle due à l'élargissement des services rendus et au renforcement de leur qualité. Malheureusement, on ne dispose pas aujourd'hui des données qui permettraient de ventiler avec justesse cette augmentation des coûts. Seule une analyse des budgets des communes et de ceux des EPCI permettrait de conclure sur ce point. En attendant force est de reconnaître que l'intercommunalité coûte cher.

Au même moment le débat général sur les ressources des collectivités locales soulève la question de l'avenir du financement de l'intercommunalité, car on sait que le financement par la DGF est arrivé maintenant à une forme de saturation et que la pression de la taxe professionnelle doit être modérée pour des raisons de compétitivité de l'économie française.

A. LES ÉCONOMIES D'ÉCHELLE SONT DIFFICILES À DISTINGUER

- **Alourdissement des coûts et amélioration du service**

Pour constater des économies d'échelle, il faut qu'à qualité de service inchangée, le coût de ce service pour l'utilisateur baisse parce que les facteurs de production du service ont été utilisés plus efficacement et à la bonne échelle territoriale ou démographique.

C'est le premier but de l'intercommunalité. Cependant, sur la période récente (1999-2005), il est souvent impossible de mettre en évidence de manière convaincante un gain financier lié à la réorganisation intercommunale. Il semble au contraire que la plupart du temps la réorganisation administrative et l'amélioration du service rendu dans le cadre de normes plus exigeantes augmentent les dépenses de manière significative.

En effet, un grand nombre de services publics locaux assurés par l'intercommunalité subissent les contraintes réglementaires nouvelles -souvent

d'origine européennes- qui tendent à mieux sauvegarder l'environnement ou mieux protéger les usagers.

Ainsi, par exemple, la loi du 13 juillet 1992 a prévu qu'au-delà de 2002 la mise en décharge devait être réservée aux seuls déchets ultimes encourageant ainsi le recours systématique à l'incinération, au recyclage et à la valorisation des déchets pour l'élimination des ordures ménagères. Cette loi a entraîné une augmentation des coûts proches de 100 % entre 1992 et 2002.

Autre exemple : en matière de transports publics urbains, la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (loi du 30 décembre 1996) prescrit l'adoption de plans de déplacements urbains et elle a donné un nouvel envoi à des politiques volontaristes et coûteuses.

Enfin, on peut également citer le secteur de l'eau et de l'assainissement où les progrès de la protection ont entraîné des coûts plus élevés. On sait que la création du service public de l'assainissement non collectif (SPANC), même mis essentiellement à la charge des usagers, entraînera des frais administratifs pour les EPCI. Il sera d'ailleurs largement financé par le contribuable au moins dans un premier temps. Quant à la loi sur l'eau de 1992, il a été chiffré qu'elle imposait une mise en conformité des ressources pour un montant de 16 milliards d'euros.

Ces exigences législatives et réglementaires en matière de normes ont entraîné une montée en puissance des services publics essentiellement assurés par l'intercommunalité. Il est juste de le reconnaître : l'intercommunalité exerce des compétences coûteuses actuellement en pleine évolution. Le développement de la nouvelle intercommunalité connaît donc une phase de montée en charge au cours de laquelle il semble normal que les dépenses supplémentaires puissent masquer les économies qu'entraînent la rationalisation et la meilleure organisation des services publics.

A ce stade, faute de statistiques solides, il apparaît assez difficile pourtant d'évaluer l'impact des restructurations intercommunales sur la gestion des services publics locaux qui sont en constante évolution (particulièrement l'élimination et la valorisation des déchets ménagers).

On comprend simplement que c'est bien à cause de l'intercommunalité que certains services sont devenus plus coûteux, car sans l'ambition affichée de l'intercommunalité nouvelle de faire mieux, certains progrès dans la qualité du service n'auraient pu être réalisés. C'est le cas particulièrement pour les ordures ménagères avec la mise en place de la collecte sélective et du tri ou encore des réseaux de transports périurbains. Mais ce qui vaut pour les services publics quotidiens et indispensables qui ont connu une amélioration (dont le coût véritable reste cependant difficile à mesurer) ne vaut pas pour l'ensemble des compétences dont les EPCI se sont chargés. Dans le domaine du tourisme et de l'aide aux personnes âgées pour ne prendre que deux exemples, l'augmentation des coûts s'explique presque toujours par une envolée incontrôlée des dépenses de fonctionnement et par le soutien à des projets « visibles » mais inadapés et surdimensionnés.

L'intercommunalité ne pouvait pas échapper à la règle selon laquelle celui qui reçoit une compétence veuille montrer qu'il fait mieux que son prédécesseur. Il est également vrai que les communes-membres d'un EPCI sont souvent plus exigeants avec lui qu'elles ne l'étaient pour elles-mêmes dans l'exercice des compétences transférées quand elles assuraient elles-mêmes ces compétences.

Enfin, les présidents d'EPCI ont souhaité donner des bases solides et une visibilité accrue à leur établissement et cela passait par des locaux et du personnel. Le résultat est qu'aujourd'hui, l'intercommunalité a fait croître la dépense publique et le nombre de fonctionnaires et ce reproche nuit désormais à l'appréciation des premiers résultats tangibles qu'elle a offerts à ses administrés.

- **Les dépenses de fonctionnement de l'intercommunalité**

Les effectifs des structures intercommunales sont en hausse constante et ininterrompue depuis 2003. Ces effectifs représentent désormais 10 % de la fonction publique territoriale (voir les tableaux des pages suivantes). Ces statistiques surprennent dans la mesure où il avait toujours été prévu que la rationalisation de l'intercommunalité devait se faire à effectifs constants puisque le transfert de compétences devait s'accompagner du transfert des personnels chargés de ces compétences dans les communes.

Effectifs des collectivités locales et frais de personnel

A. Évolution des effectifs des collectivités locales

| Effectifs au 31/12 | 1995 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Organismes régionaux et départementaux | 215 260 | 233 873 | 245 762 | 262 580 | 276 011 | 287 824 | 297 439 |
| – dont départements | 159 344 | 168 488 | 172 487 | 176 871 | 181 436 | 187 199 | 191 634 |
| CES | 6 149 | 4 422 | 3 853 | 3 081 | 2 534 | 2 287 | 2 224 |
| Emplois-jeunes | – | 1 983 | 3 350 | 3 988 | 3 912 | 3 880 | 1 747 |
| – dont régions | 8 134 | 9 733 | 10 492 | 10 955 | 11 596 | 12 514 | 13 310 |
| CES | 103 | 98 | 121 | 117 | 70 | 61 | 32 |
| Emplois-jeunes | – | 95 | 128 | 178 | 154 | 137 | 64 |
| Organismes communaux et intercommunaux | 1 209 856 | 1 254 949 | 1 272 830 | 1 312 235 | 1 325 114 | 1 362 297 | 1 377 489 |
| – dont communes | 1 002 476 | 1 032 655 | 1 045 214 | 1 074 591 | 1 077 772 | 1 092 833 | 1 085 791 |
| CES | 105 954 | 93 123 | 88 538 | 85 107 | 75 960 | 72 118 | 60 678 |
| Emplois-jeunes | – | 15 624 | 23 353 | 34 083 | 35 761 | 35 863 | 21 761 |
| – dont groupements de communes ⁽¹⁾ | 107 111 | 120 428 | 124 508 | 131 088 | 138 155 | 155 789 | 174 587 |
| CES | 9 497 | 10 642 | 10 146 | 10 053 | 9 216 | 8 942 | 7 881 |
| Emplois-jeunes | – | 1 818 | 3 245 | 7 760 | 8 984 | 9 695 | 7 249 |
| – dont autres (centres communaux d'action locale, caisses des écoles, autres établissements publics locaux) | 100 269 | 101 866 | 103 108 | 106 556 | 109 187 | 113 675 | 117 111 |
| Organismes privés d'administration locale⁽²⁾ | 106 242 | 110 542 | – | – | – | – | – |
| CES | 13 736 | 11 956 | | | | | |
| Emplois-jeunes | – | 1 306 | | | | | |
| Ensemble des administrations locales | 1 531 358 | 1 599 364 | 1 518 592 | 1 574 815 | 1 601 125 | 1 650 121 | 1 674 928 |
| Autres organismes⁽³⁾ | 62 244 | 64 422 | 64 903 | 66 644 | 67 234 | 69 126 | 71 967 |
| Ensemble des emplois | 1 593 602 | 1 663 786 | 1 583 495 | 1 641 459 | 1 668 359 | 1 719 247 | 1 746 895 |
| CES | 147 345 | 130 821 | 112 172 | 107 526 | 95 162 | 90 372 | 76 734 |
| Emplois-jeunes | – | 22 252 | 32 404 | 50 685 | 53 609 | 54 305 | 33 842 |
| <i>Évolution des effectifs des collectivités locales</i> | – | +4,2% | -5,1% | +3,5% | +1,6% | +3,0% | +1,6% |

(1) Groupements à fiscalité propre et syndicats.

(2) Organismes privés : d'aménagement, de type syndicat d'initiative, d'action sociale, de loisirs...

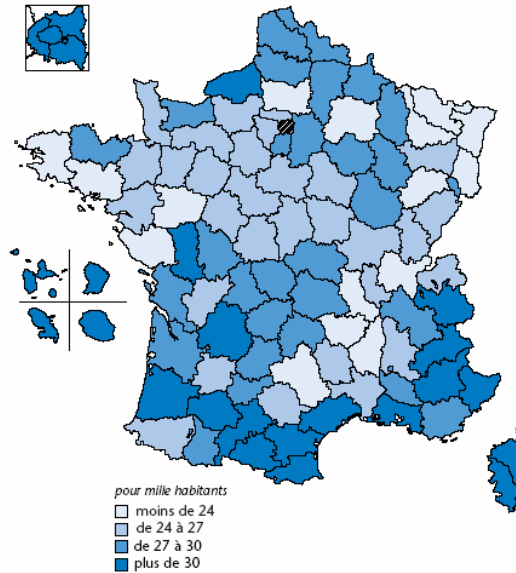
(3) OPHLM, caisses de crédit municipal, EPIC, OPAC, associations syndicales autorisées.

Source : INSEE (Enquête annuelle au 31 décembre 2003).

Source : Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2005 sous la direction de M. Joël Bourdin.

EFFECTIFS DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET FRAIS DE PERSONNEL

LE TAUX D'ADMINISTRATION LOCALE EN 2002



Dispersion géographique du nombre de personnes travaillant dans la fonction publique territoriale pour 1 000 habitants.

B. Évolution des frais de personnel dans les collectivités locales

en milliards d'euros

| Frais de personnel | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004* | 2005** |
|---|----------|---------|---------|---------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Régions | 0,32 | 0,34 | 0,37 | 0,40 | 0,43 | 0,47 | 0,52 | 0,57 | 0,65 |
| évolutions | + 8,0 % | + 6,8 % | + 8,9 % | + 8,0 % | + 7,8 % | + 10,0 % | + 10,4 % | + 9,4 % | + 14,9 % |
| Départements | 3,53 | 3,73 | 3,98 | 4,22 | 4,52 | 4,87 | 5,27 | 6,32 | 6,76 |
| évolutions | + 3,8 % | + 5,7 % | + 6,7 % | + 5,9 % | + 7,1 % | + 7,9 % | + 8,1 % | + 19,9 % | + 7,0 % |
| Communes | 21,40 | 22,27 | 22,5 | 23,3 | 24,2 | 25,4 | 26,0 | 26,9 | n. d. |
| évolutions | + 4,4 % | + 4,1 % | + 1,1 % | + 3,6 % | + 3,8 % | + 4,9 % | + 2,4 % | + 3,3 % | n. d. |
| Ensemble collectivités territoriales | 25,25 | 26,34 | 26,87 | 27,94 | 29,17 | 30,74 | 31,79 | 33,74 | n. d. |
| évolutions | + 4,4 % | + 4,3 % | + 2,0 % | + 4,0 % | + 4,4 % | + 5,4 % | + 3,4 % | + 6,1 % | n. d. |
| Groupements à fiscalité propre | 1,38 | 1,50 | 1,56 | 1,59 | 1,85 | 2,29 | 2,83 | 3,26 | n. d. |
| évolutions | + 12,6 % | + 9,1 % | + 3,7 % | + 2,4 % | + 16,3 % | + 23,7 % | + 23,4 % | + 15,2 % | n. d. |
| Ensemble collectivités locales | 26,63 | 27,84 | 28,43 | 29,54 | 31,02 | 33,04 | 34,62 | 37,00 | n. d. |
| évolutions | + 4,8 % | + 4,6 % | + 2,1 % | + 3,9 % | + 5,0 % | + 6,5 % | + 4,8 % | + 6,9 % | n. d. |

* Résultats provisoires. ** Prévisions.

n. d. : non disponible.

Sources : DGCL, DGCP.

Source : Rapport de l'Observatoire des Finances Locales 2005 sous la direction de M. Joël Bourdin.

Cette situation entraîne un «doublonnement» des postes dans la mesure où les communes ont conservé leur capacité d'intervention et donc leur personnel. A deux reprises (loi sur la démocratie de proximité et loi sur les libertés et responsabilités locales), le législateur a cherché à contraindre les communes à transférer leur personnel, sans succès patent jusqu'à présent. Il est également vrai que l'interdiction pour l'EPCI de « sous-traiter » ses services aux communes a entraîné non des transferts mais des doublons dans la mesure où l'EPCI ne pouvant utiliser pour certaines tâches le personnel communal a recruté son propre personnel (il existe cependant maintenant la possibilité de partager le personnel par convention).

A ce coût s'ajoute celui de la mise en place administrative de l'EPCI. La création d'un EPCI s'accompagne de coûts fixes importants liés aux indemnités fonctionnelles des délégués, à l'installation d'une administration intercommunale, à l'acquisition ou à la location de locaux, à l'organisation de services fonctionnels indispensables et souvent à une politique de communication. Ces coûts fixes à eux seuls semblent aujourd'hui capables de gommer les éventuelles économies d'échelle. Une étude approfondie devrait montrer l'évolution des dépenses de fonctionnement dans le budget des EPCI. Aux yeux des experts, il ne fait guère de doute que l'intercommunalité représente une charge nette supportée par le contribuable et que cet état de fait durera tant que l'intercommunalité sera dans un état transitoire.

Une rationalisation des dépenses de l'intercommunalité, si elle ne devait pas se produire rapidement, serait toutefois amenée par le fait que l'Etat lui-même s'interroge aujourd'hui sur la possibilité de poursuivre au même niveau de progression le financement des collectivités territoriales.

B. LA QUESTION DU FINANCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Le coût pour l'Etat de l'intercommunalité semble se stabiliser maintenant que la carte intercommunale est sur le point d'être achevée. Le ralentissement de l'évolution du coût de l'intercommunalité renforce la capacité de la DGF à faire face à la dotation d'intercommunalité et écarte a priori l'option de la création d'une enveloppe spécifique dédiée à l'intercommunalité. A ce stade, la réforme de la DGF permet de dégager le financement complémentaire à l'achèvement de la montée en charge de l'intercommunalité. Toutefois, il convient de rappeler ici que le Comité des finances locales (dont dépend en partie la progression de la dotation d'intercommunalité) est favorable à un rapprochement des dotations par habitant des différentes catégories d'EPCI. Il faut donc que l'intercommunalité envisage une évolution de sa DGF vers le droit commun.

En outre, la réforme de la taxe professionnelle peut également changer la donne pour l'intercommunalité. La taxe professionnelle unique a joué le rôle de moteur en matière de développement d'une intercommunalité

plus intégrée. Sa réforme peut à terme remettre en cause la principale recette de fonctionnement des EPCI à fiscalité propre. On craint particulièrement les effets de la concentration des bases imposables au profit de certaines zones géographiques et au détriment des autres, le législateur ayant pris le parti d'une réforme qui soutient la compétitivité des entreprises et responsabilise les collectivités territoriales en fragilisant l'intercommunalité à fiscalité propre.

CONCLUSION

LA NÉCESSITÉ D'UNE ÉTUDE FINANCIÈRE

S'il semble évident que tous les bénéfices de l'intercommunalité ne sont pas nécessairement quantifiables, ni repérables dans les comptes administratifs, il reste nécessaire de mesurer finement l'évolution des budgets communaux et intercommunaux depuis les dix dernières années afin de tirer des conclusions crédibles sur le premier bilan de l'intercommunalité. Cette tâche est d'autant plus justifiée que le rapport Pébereau consigne, dans sa préconisation n° 14 (« Simplifier l'organisation administrative et faire disparaître toutes les structures redondantes...), une attente assez bien répandue dans l'opinion : la diminution du nombre des collectivités locales. Cette diminution passe par la suppression d'au moins un échelon et une telle décision ne peut se prendre sans s'appuyer sur des chiffres crédibles.

Michel Pébereau s'exprime ainsi : *« En ce qui concerne les collectivités territoriales, il y a un relatif consensus sur la nécessité de réduire leur nombre. L'architecture cible à terme serait sans doute de ne conserver que deux niveaux : la région et une intercommunalité. Mais cet objectif ne peut être atteint que progressivement.*

En la matière, une réduction progressive du nombre des collectivités pourrait être engagée grâce à des dispositifs incitatifs... les communes pourraient être incitées financièrement à la fusion ... Les fusions de départements pourraient également être encouragées particulièrement dans les régions de petite taille... »¹

Si l'on veut bien considérer que l'intercommunalité à fiscalité propre est un outil d'expérimentation qui doit révéler le meilleur niveau d'administration locale et « en creux » l'échelon de trop, il faut procéder à une étude financière rigoureuse permettant d'évaluer les avantages et les contraintes de l'action communautaire pour les communes-membres dans chacune des compétences transférées au groupement. Il conviendra de distinguer les compétences exercées auparavant par les communes-membres et celles nouvellement mises en œuvre par l'EPCI sans avoir auparavant appartenu aux communes. Toutefois, ce sont ces compétences de la deuxième catégorie qui obèrent le plus les finances intercommunales et ceci conduit à penser que le législateur a sans doute été ambitieux en autorisant le transfert « abstrait », c'est-à-dire la création, de compétences qui n'avaient jamais été exercées par les communes-membres.

Pour parvenir à offrir un bilan crédible, une étude semble donc nécessaire qui s'appuierait sur des indicateurs partagés de services rendus, indicateurs quantitatifs et qualitatifs, car il n'est pas possible de se contenter de comparaisons des dépenses et des impôts.

¹ Rapport de la Commission présidée par M. Michel Pébereau « Des finances publiques au service de notre avenir », p. 122.

Seule une étude financière offrant un bilan coûts/avantages permettra de partager ceux qui considèrent que l'augmentation régulière des dépenses de l'intercommunalité relèvent simplement du gaspillage induit par un manque de rigueur et une hypertrophie administrative et ceux qui pensent que cette augmentation est imputable à l'accroissement de la qualité des services.

Cette étude devrait permettre également de confirmer ou d'infirmer la position du Gouvernement qui considère que passé l'établissement de la carte intercommunale, nous entrons maintenant dans la période d'évaluation et d'amélioration de cette carte. Dans sa circulaire aux préfets du 23 novembre 2005, le Ministre délégué aux collectivités territoriales semble indiquer que l'intercommunalité telle que nous la connaissons est encore amendable grâce à une meilleure définition de l'intérêt communautaire et grâce surtout à l'élargissement des périmètres et à la fusion d'EPCI jugés trop petits. Le ministre demande également que les compétences transférées soient effectivement exercées. Il ressort de cet appel à améliorer l'intercommunalité premièrement que le Gouvernement considère que le bilan n'est pas totalement négatif et que l'intercommunalité reste un outil pratique pour la réforme de l'organisation territoriale, et deuxièmement qu'une nouvelle phase transitoire s'ouvre pour l'intercommunalité.

Votre rapporteur, désireux d'anticiper sur la conclusion de cette deuxième étape, souhaite que l'Observatoire se dote par cette étude des moyens de juger efficacement du premier bilan de l'intercommunalité afin d'étayer la thèse qu'il défend que l'organisation territoriale française souffre d'un empilement de strates dont peut-être l'une au moins est superfétatoire sur une partie importante du territoire.

*

* *

EXAMEN DU RAPPORT PAR L'OBSERVATOIRE DE LA DECENTRALISATION

Au cours de sa réunion du 1^{er} février 2006, l'Observatoire de la décentralisation a procédé à l'**examen du rapport d'information de M. Philippe Dallier** relatif à l'**intercommunalité à fiscalité propre**.

Après avoir défini l'intercommunalité comme « faire ensemble, mieux et à moindre coût pour le contribuable, ce que chaque commune seule ne peut faire ou ferait moins bien et à un coût plus élevé », **M. Philippe Dallier, rapporteur**, a souligné l'actualité du sujet, alors que plusieurs rapports sur l'intercommunalité sont récemment parus.

Le rapporteur a déclaré qu'il lui semblait nécessaire de s'interroger sur les conséquences du développement de l'intercommunalité sur l'organisation territoriale du pays. Il a également souligné qu'il lui paraissait indispensable de remettre le citoyen au cœur de la révolution silencieuse provoquée par l'intercommunalité. Il serait en effet dommage, a-t-il estimé, que l'intercommunalité ne soit palpable, pour le citoyen, qu'au travers des taxes additionnelles figurant sur les feuilles des impôts locaux.

Après avoir rappelé les grandes étapes de l'intercommunalité depuis la Révolution jusqu'à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, **M. Philippe Dallier, rapporteur**, a fait savoir qu'au 1^{er} janvier 2005, plus de 52 millions de Français vivaient au sein d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, dont 39,4 dans un EPCI à taxe professionnelle unique (TPU). A cette date, on comptait 14 communautés urbaines, 162 communautés d'agglomération et 2 342 communautés de communes. Le rapporteur a fait remarquer que l'Ile-de-France est la région qui a connu et qui continue de connaître le taux de création le plus faible, notamment en raison de la difficulté à y définir des périmètres cohérents.

Au-delà du bilan chiffré, **M. Philippe Dallier, rapporteur**, a entendu dresser un bilan plus qualitatif de l'intercommunalité, au travers de plusieurs observations.

Sur les périmètres, le rapporteur a estimé que leur pertinence n'était pas toujours évidente. Après avoir cité l'exemple des EPCI purement « défensifs », en ce qu'ils visent à éviter à certaines communes de se trouver incorporées au sein d'un EPCI sans qu'elles l'aient véritablement souhaité, le rapporteur a relevé l'existence de périmètres exclusivement politiques, résultant d'une tendance au regroupement de villes qui partagent la même couleur politique. Le rapporteur a décrit les EPCI comme des lieux d'enjeu de pouvoir dont les citoyens sont exclus, puisqu'ils ne peuvent en élire les membres.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a ensuite insisté sur le rôle du préfet, dont le pouvoir de contrainte peut être très important, et a évoqué

l'aspect financier de l'intercommunalité, pour l'État comme pour les collectivités territoriales. Il a remarqué l'existence d'un effet d'aubaine, dans la mesure où ce sont souvent les incitations financières de l'État qui ont poussé au développement intercommunal, alors même parfois que la réflexion sur les compétences à transférer et sur l'intérêt communautaire n'était pas aboutie. Le rapporteur s'est inquiété des conséquences de la dernière réforme de la taxe professionnelle qui risque fort de limiter sérieusement les marges de manœuvre des EPCI à TPU et de pousser à la mise en place d'une fiscalité mixte que le contribuable devra supporter, sans forcément la comprendre ; il s'est également inquiété de l'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) intercommunale.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a ensuite abordé la question de la nature de l'EPCI : s'ils ne sont pas aujourd'hui des collectivités territoriales à proprement parler, bien qu'ils en possèdent beaucoup d'attributs, les EPCI sont des lieux de pouvoir politique et fiscal. Ce ne sont en revanche pas des lieux de démocratie directe, puisque les représentants des communes-membres sont désignés par les conseils municipaux.

Le rapporteur a ensuite considéré le point de vue du citoyen en remarquant que la création des EPCI n'a fait que brouiller un peu plus les cartes dans un paysage institutionnel déjà très encombré. Le « mille-feuille » compte désormais six couches, avec la commune, la structure intercommunale, le département, la région, l'État et l'Europe, auxquelles on peut même éventuellement ajouter les pays, les quartiers et autres commissions locales. Le rapporteur a déclaré que cette situation empêchait le citoyen d'associer les compétences au bon échelon d'administration et d'identifier les décideurs, d'autant que les circonscriptions électorales ne coïncident pas toujours avec la collectivité qu'elles permettent de constituer et contribuent à aggraver ce sentiment d'illisibilité de nos institutions et cette impression de déficit démocratique. Le risque, au final, a estimé le rapporteur, est que les citoyens ne perçoivent plus l'intercommunalité que comme une raison supplémentaire de voir se développer une technocratie toujours plus complexe, envahissante et consommatrice d'impôts locaux.

S'agissant des élus, **M. Philippe Dallier, rapporteur**, a constaté qu'ils étaient nombreux à souhaiter une pause avant d'entamer une nouvelle étape si celle-ci s'avérait nécessaire pour conduire à son terme la décentralisation et aboutir à une organisation territoriale du pays qui permette à la fois d'optimiser la dépense publique et de rapprocher le plus possible les décisions du niveau adéquat.

A l'issue de ce bilan, le rapporteur a jugé utile de se demander si l'intercommunalité était un chaînon manquant, et si elle n'avait pas mis en évidence l'existence d'un échelon de trop dans l'organisation territoriale. Il s'est également demandé si l'émergence de l'intercommunalité était un aboutissement ou simplement une étape vers une évolution future. Il a déclaré que ce débat devait être tranché, et que, pour y répondre, il fallait d'abord procéder à une véritable évaluation financière permettant d'expliquer le bilan

de l'intercommunalité en matière d'efficacité de la dépense publique, bilan jugé plutôt préoccupant par les spécialistes. Enfin, pour répondre de manière satisfaisante aux questions soulevées par la révolution intercommunale, il a souhaité procéder à cette étude financière qui mettrait en exergue une comparaison des budgets des communes et des EPCI avant et après 1999, une autre comparaison entre le coût d'un choix de compétences avant et après leur transfert et, pour finir, une analyse des budgets de fonctionnement des intercommunalités et plus particulièrement des communautés d'agglomération et des communautés de communes à TPU.

M. Joël Bourdin a commenté les conclusions du rapporteur en soulignant que l'intercommunalité était un sujet fondamental qui concernait l'ensemble des acteurs locaux. Il a estimé nécessaire de faire, sur quelques domaines habilement choisis, une véritable évaluation car, malgré tout l'intérêt du rapport de la Cour des Comptes, celui-ci n'offre pas une évaluation. Il a ainsi proposé de mener une réflexion sur trois sujets : la pertinence du périmètre des structures intercommunales, la faiblesse de l'intercommunalité à TPU, en panne en raison notamment du plafonnement des bases et de l'extrême complexité de la liaison des taux, et enfin, la question de l'évaluation des charges, mise en évidence par le dernier rapport de la Cour des comptes. Il a regretté à ce propos que les communes aient sous-évalué le coût des compétences transférées afin de gonfler leur attribution de compensation.

M. Michel Mercier, après avoir félicité le rapporteur pour avoir su cerner les difficultés que rencontre aujourd'hui l'intercommunalité, a insisté sur plusieurs problèmes qui selon lui se posent avec beaucoup d'acuité : la question du financement de l'intercommunalité, le déficit démocratique provenant de l'absence d'élection au suffrage direct de conseillers communautaires pourtant appelés à voter une partie de la taxe d'habitation, et la définition de la notion d'intérêt communautaire. A propos des difficultés rencontrées par les EPCI pour leur financement, il a estimé qu'il n'était ni normal ni satisfaisant que le recours à la fiscalité mixte se développe. Il a estimé qu'une démarche évaluative pouvait être le point de départ vers des propositions concrètes, car il n'était pas normal qu'il y ait eu transfert de compétences sans baisse de l'impôt levé par l'échelon qui transfère.

M. Philippe Darniche a pour sa part estimé que l'intercommunalité était arrivée à un stade de développement qui permettait un bilan critique. Après avoir fait part de son expérience en Vendée, il a constaté que l'intercommunalité coûtait cher. Partant du constat que 60 % des dépenses de certaines communautés urbaines étaient des dépenses de fonctionnement, il a estimé qu'il y avait une déperdition énorme pour le financement de projets. **M. Philippe Darniche** a appelé de ses vœux une intercommunalité plus équilibrée, qui respecte la commune et conduise à des résultats économiques positifs. S'il faut selon lui repousser la tentation de l'élection au suffrage universel direct des élus communautaires, il lui paraît en revanche nécessaire d'oser un vrai bilan de l'intercommunalité, bilan qui pourrait éventuellement

se traduire par une loi de correction, car, à ses yeux, la loi de 1999 est déjà dépassée. Il n'a pas exclu qu'à terme, il faille contraindre toutes les communes à appartenir à un EPCI à fiscalité propre et il a considéré que si tel était le cas, le conseil général pourrait ne plus être composé d'élus des cantons, mais de présidents d'EPCI.

M. Michel Mercier a fait remarquer à ce propos que le département n'avait pas les mêmes compétences que les EPCI.

En réponse aux interventions de ses collègues, **M. Philippe Dallier, rapporteur**, a observé que le débat de l'élection au suffrage universel direct était prématuré et qu'il convenait d'abord d'achever la réforme de l'organisation territoriale ; il a poursuivi en soulignant que la priorité était de faire une évaluation précise de l'organisation actuelle, basée sur des expériences de terrain, et éventuellement de chercher comment régler les problèmes qui se posent en termes d'efficacité. Il a ajouté qu'il souhaitait intégrer un exemple en Ile-de-France.

M. Joël Bourdin a considéré qu'il était trop tôt pour évoquer la question du suffrage universel direct et a souhaité que l'on poursuive cette étude dans une perspective économique et financière.

M. Michel Mercier a approuvé cette orientation tout en regrettant qu'en l'état actuel des choses, l'intercommunalité se contente d'augmenter les impôts-ménages.

M. Philippe Darniche a rappelé le cas trop fréquent des petites communautés de communes qui ont embrassé des compétences trop ambitieuses et ne peuvent plus les assumer aujourd'hui.

M. Jean Puech, président, a retenu l'idée d'une évaluation, qui pourrait notamment porter sur les questions du financement –en particulier sur la TPU–, des transferts de compétence, de l'efficacité des dépenses et de la rationalisation de l'organisation territoriale.

A l'issue de cette présentation, l'Observatoire de la décentralisation a **adopté les conclusions** du rapporteur et a décidé de les publier **sous forme d'un rapport d'information**. L'Observatoire a en outre décidé, après ce premier rapport d'étape, de poursuivre une **nouvelle étude** de l'intercommunalité pour en dresser le **bilan coût/avantage**.