

L'intercommunalité en France

**RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE
SUIVI DES RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS
ET DES ORGANISMES INTÉRESSÉS**

NOVEMBRE 2005

Sommaire

	Page
Délibéré.....	5
Introduction générale	7

Première partie : la dynamique de la coopération Intercommunale : risques et contradictions.....	27
Chapitre I – Le pilotage par l’Etat de la nouvelle intercom- munalité.....	31
<i>I Un cadre législatif ambitieux.....</i>	<i>31</i>
<i>II Le pilotage de l’intercommunalité par l’Etat au niveau local.....</i>	<i>35</i>
<i>III L’Etat, promoteur d’une vision à long terme de l’intercommunalité et garant du respect de la loi.....</i>	<i>41</i>
Chapitre II – Le déploiement territorial.....	51
<i>I Une couverture presque totale du territoire par l’intercommunalité à fiscalité propre.....</i>	<i>52</i>
<i>II Des périmètres qui sont loin d’être toujours pertinents.....</i>	<i>63</i>
<i>III Les perspectives d’évolution.....</i>	<i>81</i>
Chapitre III – La mise en place d’un nouveau cadre financier.....	89
<i>I La stratégie financière et fiscale des communautés à fiscalité propre.....</i>	<i>90</i>
<i>II La politique de redistribution des communautés à fiscalité propre.....</i>	<i>101</i>
Chapitre IV – Les transferts des moyens nécessaires au fonctionnement des intercommunalités.....	115
<i>I Le transfert des moyens physiques et juridiques.....</i>	<i>116</i>
<i>II Le transfert des charges financières.....</i>	<i>129</i>

	Page
Deuxième partie : des résultats contrastés qui doivent être consolidés.....	141
Chapitre V – L’exercice des compétences.....	145
<i>I L’exercice effectif des compétences légales.....</i>	<i>146</i>
<i>II La remise en cause des principes de spécialité et d’exclusivité.....</i>	<i>156</i>
Chapitre VI – L’intercommunalité de projet.....	169
<i>I La définition du projet commun.....</i>	<i>170</i>
<i>II La mise en œuvre du projet commun.....</i>	<i>181</i>
<i>III L’impact sur la gouvernance territoriale.....</i>	<i>196</i>
Chapitre VII – Intercommunalité et services publics.....	205
<i>I L’intercommunalité et l’organisation des services publics locaux.....</i>	<i>206</i>
<i>II Les économies d’échelle et l’amélioration du niveau de service.....</i>	<i>213</i>
<i>III Une remise en cause des modes de financement traditionnels.....</i>	<i>220</i>
Chapitre VIII – Les conséquences financières du développement de l’intercommunalité à fiscalité propre.....	233
<i>I Le financement de la réforme par l’Etat.....</i>	<i>234</i>
<i>II La situation financière des communautés à fiscalité propre.....</i>	<i>245</i>
Conclusion générale.....	261
Annexe 1 - Les insuffisances de l’appareil statistique.....	267
Annexe 2 - EPCI contrôlés dans le cadre de l’enquête.....	273
Annexe 3 - Principales abréviations utilisées.....	283
Index des EPCI et collectivités cités.....	287
Réponses des administrations et des organismes intéressés	291

DÉLIBÉRÉ

La Cour des comptes publie, sous la forme d'un fascicule séparé, un rapport concernant l'intercommunalité en France.

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Séguin, premier président, MM. Carrez, Pichon, Sallois, Babusiaux, Cretin, présidents de chambre, MM. Menasseyre, Collinet, Delafosse, Cieutat, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Chartier, Limouzin-Lamothe, Capdeboscq, Murret-Labarthe, Berthet, de Mourgues, Malingre, Hespel, Hourri, Devaux, Arnaud, Descheemaeker, Bouquet, Adhémar, Mme Boutin, MM. Chabrol, Martin Xavier-Henri, Bertrand, Girel, Mme Cornette, MM. Lefoulon, Beaud de Brive, Cardon, Thérond, Mmes Froment-Meurice, Ruellan, M. Cazanave, Mme Bellon, MM. Moreau, Ritz, Frèches, Duchadeuil, Moulin, Thélot, Steyer, Lesouhaitier, Lefas, Gauron, Lafaure, Andréani, Morin, Gautier Louis, Braunstein, Brochier, Mme Saliou, MM. Levy, Deconfin, Phéline, Courtois, Mme Colomé, MM. Bonin, Vachia, Vivet, Mme Moati, MM. Mollard, Cossin, Diricq, Lefebvre, Couty, Sabbe, Petel, Maistre, Martin Christian, Valdiguié, conseillers maîtres, MM. Audouin, Pascal, Gleizes, Zeller, conseillers maîtres en service extraordinaire, Mme Bazy-Malaurie, conseiller maître, rapporteur général.

Était présent et a participé aux débats : M. Bénard, procureur général de la République, assisté de M. Van Herzele, chargé de mission.

M. de Combles de Nayves, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 14 novembre 2005.

Introduction générale

La commune est, historiquement, en France, l'échelon politique et administratif de base. Toutefois, pour remédier à ce qui a été qualifié « d'émiettement communal », diverses formes de regroupements de communes ont été proposées dès la fin du XIX siècle. Ainsi, des syndicats de communes ont d'abord été créés pour gérer divers services publics. Puis, à partir de la fin des années 1950, des formes de regroupement plus intégrées sont apparues pour mieux structurer un espace urbain en plein essor.

Il est habituel de distinguer, parmi les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ceux qui disposent d'une « fiscalité propre », garante d'une certaine autonomie à l'égard des communes, et ceux qui dépendent des contributions budgétaires de celles-ci. La fiscalité propre des EPCI peut être constituée par une simple fiscalité « additionnelle » à celle des communes. Elle peut également reposer sur le produit de la taxe professionnelle, qui est alors intégralement encaissée par l'EPCI. La loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République, puis celle du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale ont généré un ample mouvement de création de nouvelles structures de coopération intercommunale à fiscalité propre, en particulier de groupements percevant la taxe professionnelle unique. Au 1^{er} janvier 2005, 84 % de la population française vit sur le territoire d'un EPCI à fiscalité propre et 88 % des communes appartiennent à cette catégorie d'EPCI. Enfin, 63 % de la population totale réside dans le périmètre d'un établissement de coopération doté de la taxe professionnelle unique. Il en résulte aujourd'hui l'existence d'un véritable deuxième niveau d'administration locale, de nature intercommunale et constitué de groupements à fiscalité propre : communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes¹. Cependant les diverses formes de syndicats fonctionnant sur la base des contributions budgétaires (ou fiscalisées) des

1) Il faut y ajouter la catégorie résiduelle des syndicats d'agglomération nouvelle qui ont vocation à terme à se transformer en communautés d'agglomération dès lors que les conditions particulières prévues par la loi sont remplies.

communes membres - SIVU, SIVOM et syndicats mixtes (regroupant communes et EPCI) - continuent d'exister et pour certaines de prospérer.

Le paysage de la gestion publique locale s'en trouve ainsi profondément affecté et l'on ne peut plus aborder l'examen tant de la régularité que de la qualité de cette gestion sans apprécier les effets sur celle-ci du développement de l'intercommunalité.

L'évolution du cadre législatif de l'intercommunalité en France permet de faire ressortir les traits caractéristiques des solutions qui ont été données au problème de l'adaptation des structures de l'administration territoriale (I). Les juridictions financières, en raison de l'étape importante que constitue la loi du 12 juillet 1999, ont voulu prendre la mesure de ses conséquences pour l'Etat décentralisé et la gestion publique locale (II).

I – De multiples tentatives pour favoriser le développement de l'intercommunalité en France

Face à l'échec des modes autoritaires de réduction du nombre des communes, la coopération intercommunale a été privilégiée. Toutefois, si des modalités souples de coopération intercommunale, sous la forme de syndicats, ont connu un grand succès, il n'en a pas été de même pour les modes de coopération plus intégrés, pourtant nécessaires pour faire face aux défis générés par une urbanisation croissante. C'est la raison pour laquelle deux lois, en 1992 et en 1999, ont relancé l'intercommunalité en suscitant la création de nouveaux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

A – Avant 1992

Le processus législatif historique de réforme part de l'adoption de la loi du 22 mars 1890, qui a institué les premiers syndicats de communes. Ceux-ci devaient permettre la prise en charge de services publics ou d'activités débordant les limites territoriales des communes (eau, assainissement, électricité, transports, etc.) et cette formule a rencontré un grand succès.

La seconde moitié du vingtième siècle a vu se multiplier les textes réglementaires et législatifs sur l'intercommunalité. Schématiquement, ces réformes successives ont poursuivi deux objectifs principaux :

- la rationalisation de l'organisation territoriale,
- la prise en compte du phénomène urbain et de la concentration des populations dans les agglomérations.

Les deux aspects sont présentés dans l'encadré ci-après.

L'évolution de l'intercommunalité avant la loi de 1992

1-Les regroupements contre l'émiettement communal

L'émiettement communal est la caractéristique principale de l'organisation territoriale de la France. On comptait 37 708 communes au recensement général de la population de 1968. Il en subsiste 36 679 au recensement général de 1999², dont 92,5 % avaient moins de 3 500 habitants³ et 28 % avaient moins de 200 habitants⁴.

Les tentatives de forcer les fusions et regroupements de communes, notamment par la loi du 16 juillet 1971⁵, ont échoué. Dans ce contexte, la coopération intercommunale a paru la solution la plus efficace pour pallier les inconvénients de cette situation. Plusieurs réformes successives de l'intercommunalité y ont trouvé leur justification. Tel a été le cas notamment :

-du décret du 20 mai 1955⁶ instituant les syndicats mixtes, qui ont permis d'associer les communes aux départements ou à d'autres établissements publics ;

-de l'ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 1959⁷, qui a autorisé la création de syndicats à vocation multiple (SIVOM) ;

-de la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 (d'amélioration de la décentralisation), qui a notamment permis la création de syndicats de communes « à la carte ».

2) En 1975, soit après la réforme issue de la loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, on ne comptait plus que 36 339 communes.

3) Un tiers de la population française résidait dans ces 33 942 communes de moins de 3 500 habitants.

4) Elles ne représentaient que 1,95 % de la population.

5) Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, dite « loi Marcellin ».

6) Décret n° 55-606 du 20 mai 1955 relatif aux syndicats de communes.

7) Ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 1959 relative aux syndicats de communes.

2-La structuration de l'espace urbain

Le développement de l'intercommunalité a également trouvé sa justification dans le besoin de disposer d'institutions capables de gérer et d'aménager un espace urbain en fort développement.

a) Une ordonnance du 5 janvier 1959⁸ a institué **les districts urbains**, forme de coopération plus intégrée que le syndicat de communes dès lors qu'on les a dotés de compétences obligatoires (logement, incendie et secours, services précédemment assurés par les syndicats de communes associant les mêmes communes), éventuellement complétées par des compétences facultatives.

Dès l'origine, ces nouveaux établissements publics - devenus **des districts** lorsque la loi du 31 décembre 1970 en a étendu l'application aux zones rurales – ont été dotés d'une fiscalité propre, additionnelle à celle des communes membres.

b) La loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966⁹ a créé d'office **quatre communautés urbaines** (Bordeaux, Lille, Lyon, Strasbourg), ultérieurement rejointes, avant 1999, par huit autres structures de coopération de la même nature, associant des communes appartenant à des agglomérations de plus de 50 000 habitants¹⁰.

Les communautés urbaines constituaient alors la forme la plus aboutie de coopération intercommunale. Dotées d'une fiscalité propre, sous forme de fiscalité additionnelle, elles disposaient de compétences obligatoires qui ont été étendues en 1982. Ces compétences portaient essentiellement sur la maîtrise du foncier et de l'urbanisme, la réalisation d'équipements et la gestion de services publics. La vocation de ces établissements publics était donc clairement la prise en charge de l'aménagement de l'espace et la gestion des intérêts communs aux collectivités de l'agglomération.

8) Ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959, tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations.

9) Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.

10) La loi du 6 février 1992 a abaissé ce seuil à 20 000 habitants.

c) La loi n° 83-636 du 13 juillet 1983¹¹, qui a modifié le régime des villes nouvelles créées dans les années soixante et soixante-dix, a notamment institué **les syndicats d'agglomération nouvelle**, en remplacement des formules de l'ensemble urbain et du syndicat communautaire d'aménagement, proposées aux communes situées dans le périmètre d'une agglomération nouvelle par la loi du 10 juillet 1970 (dite « loi Boscher »). Ces syndicats de communes, en charge de la programmation et de la réalisation de certains équipements des agglomérations nouvelles, ont été les premiers à bénéficier de plein droit de la taxe professionnelle unique, les communes membres se voyant attribuer par la loi du 13 juillet 1983 les produits des trois autres contributions directes locales (taxe d'habitation, impôt foncier bâti, impôt foncier non bâti).

B – Depuis 1992 : les innovations législatives de 1992 et 1999 et les correctifs ultérieurs

Deux textes de loi ont marqué la volonté des pouvoirs publics de relancer quantitativement et qualitativement une intercommunalité qui marquait le pas. Ils ont été ultérieurement complétés à plusieurs reprises.

1 – La loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République

La loi du 6 février 1992 a créé deux nouvelles catégories d'EPCI à fiscalité propre : les « **communautés de communes** » et les « **communautés de villes** ». Ces groupements disposent de compétences élargies et sont obligatoirement compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique.

11) Loi n° 83-636 du 13 juillet 1983 portant modification du statut des agglomérations nouvelles.

Par ailleurs, sur le plan fiscal, la loi du 6 février 1992 a doté ces nouvelles structures d'un régime destiné à favoriser une coopération plus intégrée. Aux communautés de communes, mais également aux communautés urbaines et aux districts existant à la date de publication de cette loi, trois régimes étaient accessibles :

- le maintien de la fiscalité additionnelle aux quatre taxes directes locales ;
- l'instauration d'un régime de taxe professionnelle de zone, à condition de créer et de gérer une zone d'activités économiques ;
- la création d'une taxe professionnelle d'agglomération avec un taux unique sur l'ensemble du périmètre.

Les communautés de villes percevaient nécessairement la taxe professionnelle d'agglomération.

Le régime de la taxe professionnelle de zone et de la taxe professionnelle d'agglomération impliquait que, dans la zone ou sur le territoire de l'agglomération, les communes membres percevaient seules le produit des trois autres taxes directes locales. A l'inverse, l'établissement public de coopération restait seul attributaire des produits de la taxe professionnelle, sous réserve des effets d'une dotation de compensation devant permettre l'étalement sur cinq ans des transferts financiers induits.

2 – La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale

La loi du 12 juillet 1999 supprime les districts et les communautés de villes. Ces dernières n'avaient pas rencontré le succès escompté : cinq communautés de villes seulement avaient été créées depuis 1992. Elle crée une nouvelle catégorie d'EPCI à fiscalité propre, les « **communautés d'agglomération** », réservée aux groupements de plus de 50 000 habitants. Elle recentre les **communautés urbaines** sur les ensembles de population les plus importants : 500 000 habitants au lieu de 20 000 précédemment. Enfin, elle élargit les compétences des **communautés de communes**.

Sur le plan fiscal, elle prolonge le processus d'intégration déjà engagé par la loi du 6 février 1992, en instituant la taxe professionnelle unique en remplacement de l'ancienne taxe professionnelle d'agglomération. Les communautés urbaines¹² et les communautés

12) Sous réserve de dispositions permettant aux communautés urbaines existantes de conserver une fiscalité additionnelle.

d'agglomération bénéficient de plein droit de cette taxe professionnelle unique. Les communautés de communes conservent pour leur part la possibilité de choisir entre trois régimes distincts, comme dans le dispositif prévu par la loi du 6 février 1992 :

- la fiscalité additionnelle,
- la taxe professionnelle de zone,
- la taxe professionnelle unique.

Au-delà de ces aspects institutionnels et fiscaux, la loi du 12 juillet 1999 souhaite promouvoir une intercommunalité de projet. C'est ainsi qu'elle dote les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes de compétences et d'outils renforcés en matière de gestion et d'aménagement de l'espace, en leur donnant pour vocation de prendre en compte des intérêts dépassant le seul territoire communal. L'objet de ces trois catégories d'établissements publics, tel qu'il est défini par la loi, le rappelle explicitement.

C'est ainsi que les communautés urbaines et les communautés d'agglomération ont pour même objet d'associer des communes formant un ensemble d'un seul tenant et sans enclave « au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire » comme les communautés de communes ont pour vocation d'associer des communes « au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace. » A cet égard, la loi du 12 juillet 1999 doit être rapprochée de la loi du 25 juin 1999 qui institue notamment les « projets d'agglomération » et les contrats qui en résultent.

3 – Les textes de loi postérieurs

Divers textes de loi ultérieurs concernent, entre autres sujets, l'intercommunalité. Ils tirent les conséquences des effets de la loi du 12 juillet 1999 et apportent un certain nombre de correctifs ou de compléments. Les principaux textes ne sont qu'évoqués ; ils seront présentés de manière plus approfondie dans la suite du rapport.

a) La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

Cette loi clarifie les conditions dans lesquelles doivent être réalisés les transferts de personnels générés par les créations ou transformations d'EPCI en application de la loi du 12 juillet 1999. Elle facilite les transferts partiels de services. Elle prévoit en outre la possibilité de mise à disposition d'un service d'un EPCI au profit d'une commune membre pour l'exercice d'une compétence conjointe.

b) *La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*

La loi du 13 août 2004 comporte un ensemble de dispositions modifiant les conditions de fonctionnement et de développement des intercommunalités à fiscalité propre.

Elle remédie à des difficultés qui avaient été constatées mais elle avalise également certaines pratiques qui s'étaient développées en marge de la loi:

- elle facilite les transformations de syndicats de communes en communautés d'agglomération ou de communes ; elle permet la fusion d'établissements publics intercommunaux de divers types, afin de permettre la constitution d'un EPCI à fiscalité propre ayant les compétences les plus étendues et le régime fiscal le plus intégré de ceux le constituant ;
- elle fixe un délai aux EPCI pour la définition de « l'intérêt communautaire » des compétences partagées avec les communes ;
- elle comporte diverses dispositions facilitant le retrait d'une commune d'un EPCI ;
- surtout, elle revoit l'économie du dispositif financier et fiscal relatif à la répartition du produit de la taxe professionnelle unique entre l'EPCI et les communes membres ;
- enfin elle assouplit encore les conditions de versement de fonds de concours entre la communauté et les communes membres, de même que les mises à disposition réciproques de services.

Cette loi trouve elle-même un complément dans la *loi de finances pour 2005* qui modifie profondément le régime financier des dotations versées par l'Etat aux EPCI à fiscalité propre.



La coopération intercommunale en France a ainsi pris différentes formes. Il est utile de comparer celle-ci avec la situation chez nos proches voisins, à bien des égards différente en raison d'un mouvement de fusion de communes beaucoup plus poussé. C'est l'objet de l'encadré ci-après.

L'intercommunalité en Europe

Le thème du regroupement des communes dans des organisations administratives d'échelon géographique supérieur n'a pas le même sens en France et chez la plupart de ses voisins en Europe. Certes, il s'est agi partout, à l'origine, de remédier à l'émiettement communal, qui empêche ces collectivités d'avoir la taille nécessaire pour conduire les projets ou assurer les services nécessaires à la population.

Dans un certain nombre de pays la question a été réglée radicalement et depuis longtemps. Il en est ainsi au Royaume Uni où la paroisse n'est plus qu'une institution de quartier depuis plus d'un siècle et où les structures de gestion territoriale sont en nombre limité : il n'existe ainsi que 500 collectivités - comtés, districts - élues en Angleterre en 1997 avec une autorité territoriale unique dans les villes ; la création du Conseil du Grand Londres en 1999 fait exception et marque un retour à un niveau intercommunal d'administration territoriale, dans la mesure où ce Conseil se superpose aux 32 « bourgs », dont il est d'ailleurs en partie dépendant financièrement. Dans d'autres pays (Allemagne de l'ouest, Belgique, Pays-Bas) des lois parfois anciennes ont organisé de manière autoritaire des regroupements de communes, aboutissant à réduire significativement le nombre de celles-ci : par exemple, depuis la réforme de 1976, la Belgique ne compte plus que 589 communes pour 10 millions d'habitants à comparer aux 36 000 communes pour 62 millions d'habitants en France ; en Allemagne de l'ouest, le nombre de communes a été ramené dans les années 60 et 70 de plus de 24 000 à environ 8 400.

Cela ne veut pas dire que le besoin de structures intercommunales de type syndical ne se fasse pas sentir dans ces pays ou dans d'autres, mais il est clair que le phénomène a une portée plus limitée si, à la base, la taille des communes est plus importante. En Belgique, par exemple, où la compétence pour régler les associations intercommunales relève, depuis 1993, des régions, des décrets de 1996 et 2001 régissent désormais respectivement les « intercommunales » en région wallonne et en région flamande ; celles-ci se rapprochent des SIVOM ou SIVU français, tant par leur objet (gestion de services publics à caractère industriel et commercial pour l'essentiel) que par leur financement même si les modalités de leur exécution, leur durée et leurs caractéristiques juridiques (forme commerciale ou civile) peuvent aussi les rapprocher des GIP.

Il a paru intéressant, à l'occasion de la présente enquête, d'évoquer plus particulièrement la coopération intercommunale dans deux pays voisins de la France : l'Allemagne et l'Espagne. Pour cela, les institutions régionales de contrôle des comptes (ou assimilées) de quelques régions de ces deux pays ont bien voulu apporter leur précieux concours.

L'exemple de l'Allemagne

En Allemagne, l'approche de l'intercommunalité se différencie de celle retenue en France en raison de deux données institutionnelles caractéristiques.

En premier lieu, le niveau compétent, selon la Constitution, pour déterminer l'organisation territoriale est le Land-Etat Fédéré - et non l'Etat Fédéral-le Bund. Il en résulte des différences, en réalité peu importantes si l'on exclut les Villes-Etats, d'un Land à l'autre.

En second lieu, l'approche retenue a constitué à privilégier la rationalisation de la carte communale par un processus de fusion et de regroupements des communes. Achevé dès les années 70 en République Fédérale d'Allemagne, cette politique est mise en oeuvre à partir de 1990 dans les nouveaux Länder à un rythme et selon des modalités qui peuvent légèrement différer d'un Etat à l'autre. L'objectif poursuivi est tantôt la fusion de communes, tantôt la constitution d'une administration unique, commune à plusieurs collectivités. Le législateur local décide au terme de processus locaux de concertation et de négociation, sans offrir des incitations financières particulières ni confier aux nouvelles entités des ressources fiscales distinctes ou supplémentaires de celles appartenant déjà aux communes.

Compte tenu de ce contexte particulier du renforcement par la fusion et le regroupement du niveau communal de façon à disposer d'entités de base comprenant plusieurs milliers d'habitants, voire au moins 8 à 10 000, la coopération intercommunale s'est essentiellement construite autour de compétences qui, pour s'exercer de façon économiquement efficiente, requièrent des ensembles plus vastes principalement dans les domaines de l'eau, de l'assainissement et du traitement des ordures ménagères.

Plus récemment, dans certains Länder, une coopération intercommunale s'est développée pour prendre en charge les transports en commun de personnes. La coopération des communes peut également concerner le domaine scolaire, les crèches et garderies, ainsi que le tourisme. Les ressources des structures intercommunales sont constituées par des recettes perçues auprès des usagers en contrepartie de services rendus ou de contributions des communes membres, à l'exclusion de recettes fiscales propres. Lorsque des missions leur sont dévolues par le Land, leur financement peut être assuré par une dotation et, de façon très générale mais extrêmement diverse selon la nature des projets et d'un Land à l'autre, des subventions d'équipements peuvent être attribuées (ces subventions ne sont que rarement plus incitatives ou majorées parce qu'elles sont allouées à une structure intercommunale).

Au total, donc, la coopération intercommunale est essentiellement d'essence « syndicale » (gestion de services publics à réseaux) entre des communes de taille beaucoup plus importante qu'en France, et sans que les Länder aient eu à mettre en place des incitations financières particulières

L'exemple de l'Espagne

Tout d'abord le régime d'administration locale relève des communautés autonomes qui légifèrent en ce domaine, ce qui peut expliquer des différences d'une région à l'autre.

En second lieu, l'administration territoriale comporte en général trois échelons qui relèvent du suffrage universel - la communauté autonome, la province, la commune - sous réserve de spécificités régionales.

Dans trois régions : Andalousie, Catalogne et Navarre, les échelons intermédiaires entre la communauté autonome et les communes ont principalement pour objet d'assurer de grands services publics, pour lesquels les communes prises isolément n'ont pas la taille critique. A la différence de l'Allemagne, il n'y a pas eu à l'époque contemporaine de mouvement de fusion de communes de grande ampleur. C'est une intercommunalité de services qui prévaut, sous la forme principale de « mancomunidades » (c'est-à-dire de groupements ou d'associations de communes agissant par délégation de celles-ci), sous réserve des spécificités de la Catalogne.

En Navarre et en Andalousie, les mancomunidades fonctionnent majoritairement avec des transferts financiers venant des autres collectivités, et avec le soutien de la communauté autonome (sous forme d'incitations financières de diverses sortes); elles perçoivent aussi des impôts. Parmi les innovations récentes, on retiendra la création en Andalousie de consortiums pour les infrastructures de transports urbains dans les grandes agglomérations, qui se rapprochent assez des syndicats mixtes de transports français.

En Catalogne, une grande partie de la fonction de gestion de services publics locaux est assurée par les 41 conseils régionaux, lesquels disposent de transferts financiers de la Généralité et de redevances pour les services rendus (il existe aussi des « mancomunidades » à un niveau inférieur). En outre, il existe une organisation métropolitaine propre pour Barcelone. Ces différentes structures jouent de facto un rôle de mutualisation des ressources publiques pour les prestations de services d'intérêt général que les communes ne peuvent remplir, qu'il s'agisse des services en réseaux (eau, assainissement, transports en commun, etc.) ou de services de proximité à la population.

II – L'enquête des juridictions financières

A – Les raisons d'une enquête nationale

La Cour des comptes, dans le cadre du contrôle de la régularité et de l'efficacité de l'administration de l'Etat, est à même d'apprécier particulièrement le rôle joué par l'Etat dans la mise en oeuvre de la réforme de l'intercommunalité. Les chambres régionales des comptes sont compétentes, pour leur part, pour contrôler les comptes et examiner la gestion des établissements publics de coopération intercommunale. Une enquête commune des juridictions financières s'imposait donc pour procéder à un examen de l'intercommunalité à fiscalité propre en France après la loi du 12 juillet 1999.

Les juridictions financières ont certes déjà consacré des travaux au développement de l'intercommunalité consécutif à la loi du 6 février 1992.

Ainsi, dans son rapport public 2000, la Cour des comptes a présenté une synthèse de 240 lettres d'observations de gestion des chambres régionales des comptes, adressées depuis le second semestre 1997 à des EPCI à fiscalité propre et à des syndicats mixtes, faisant ressortir les problèmes récurrents en termes de définition des compétences et de fonctionnement, auxquels la loi du 12 juillet 1999 a entendu répondre.

En novembre 2001 la Cour des comptes a publié un rapport public particulier sur les communautés urbaines, issu principalement du contrôle, par les chambres régionales des comptes, de 8 des 12 communautés urbaines existant alors. Au delà des spécificités des problèmes des communautés, il était alors trop tôt pour prendre la mesure des effets de la loi du 12 juillet 1999.

Enfin, plus récemment, diverses enquêtes thématiques, qui ont abouti à des insertions au rapport public annuel de la Cour des comptes ou à des rapports publics particuliers, ont fait ressortir l'importance du phénomène intercommunal¹³.

Après l'adoption et la mise en oeuvre de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, plusieurs raisons militaient pour que les juridictions financières engagent assez vite une démarche coordonnée d'enquête.

En premier lieu, la loi du 12 juillet 1999 est marquée très fortement par son volontarisme et, en ce sens, elle constitue certainement une étape décisive sur le chemin de l'édification d'un deuxième niveau d'administration locale.

En second lieu, la période 1999-2004 a été une période de montée en charge très rapide de cette nouvelle intercommunalité, plus particulièrement jusqu'en 2002, en même temps qu'elle mettait à jour de nouveaux problèmes liés à l'évolution des ressources fiscales de celle-ci.

Les nouvelles communautés d'agglomération ont connu un grand succès : 50 dès 2000, elles sont 162 au 1^{er} janvier 2005 et regroupent plus de 20 millions d'habitants. Quant aux communautés de communes, elles sont passées de 1347 en 1999 à 2343 en 2005. Au total les communautés de communes regroupent une population de 25,3 millions d'habitants.

Les dépenses des EPCI à fiscalité propre se sont élevées en 2003 à près de 23 Md€, soit plus du double de leur montant en 1999. Elles sont désormais supérieures aux dépenses des régions (un peu moins de 15 Md€ en 2003), mais nettement inférieures aux dépenses des communes (près de 80 Md€), ou des départements (41,4 Md€)¹⁴.

13) Voir ainsi : Rapport public 2001 de la Cour des comptes - chapitre V - section 2 (le service public de distribution de l'électricité et l'intercommunalité). Rapport public 2002 - chapitre V, point 1 (les collectivités territoriales et la gestion des déchets ménagers). Rapport public particulier de décembre 2003 sur la gestion des services d'eau et d'assainissement. Rapport public particulier publié en avril 2005 sur les transports publics urbains.

14) Source : rapport de l'observatoire des finances locales (septembre 2004) sauf en ce qui concerne le chiffre des dépenses des EPCI à fiscalité propre, issu de l'étude plus récente de la DGCL (mars 2005) sur les finances des groupements à fiscalité propre en 2003.

Ce dynamisme remarquable s'explique en partie par l'existence d'une date butoir en 2002 pour la transformation des anciens districts et communautés de ville en communautés d'agglomération ou de communes. Mais il a été fortement favorisé par les incitations financières versées par l'Etat dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement pour les communautés les plus intégrées à partir de 1999. La DGF des groupements de communes est ainsi passée d'un peu plus de un milliard d'euros en 2000 à près de deux milliards d'euros en 2004.

Par ailleurs, la période de montée en charge de l'intercommunalité a coïncidé avec une réforme importante de la fiscalité locale, concernant précisément l'impôt par excellence de l'intercommunalité qu'est la taxe professionnelle¹⁵ : la loi de finances pour 1999 a organisé la suppression en 5 ans de la fraction imposable des salaires comprise dans l'assiette de cet impôt. Elle est remplacée par une compensation versée par l'Etat aux communes et EPCI, déterminée à partir de la base salaires déclarée pour 1999 à laquelle est appliqué le taux d'imposition 1998.

B – Le questionnement et les méthodes de l'enquête des juridictions financières

Les juridictions financières ont conduit leurs contrôles en cherchant à répondre à deux séries de questions : d'une part, les objectifs nationaux, mais aussi locaux, des réformes législatives sont-ils ou vont-ils être atteints ? D'autre part, quels effets concrets en termes de régularité, d'économie et d'efficacité les réformes ont-elles pu avoir sur le plan territorial, dans la gestion des collectivités concernées et, au niveau national, en termes de coûts pour l'Etat ?

La présentation des méthodes de l'enquête permet de préciser la portée et les limites de l'objet du présent rapport public.

15) La taxe professionnelle représente 91,6 % des ressources fiscales des EPCI à fiscalité propre (source : rapport d'étape de la commission de réforme de la taxe professionnelle du 8 juillet 2004 - Annexe fiche 9).

1 – Apprécier les résultats obtenus au regard des objectifs nationaux et locaux de la réforme

Sur le **plan national**, la loi du 12 juillet 1999 était porteuse de quatre objectifs clairs, auxquels on peut en ajouter un cinquième :

- promouvoir l'intercommunalité urbaine à travers les communautés urbaines redéfinies et la nouvelle catégorie des communautés d'agglomération ;
- simplifier et rationaliser les règles d'organisation et de fonctionnement des intercommunalités ;
- rendre plus transparent le fonctionnement des structures de coopération intercommunale, ce qui signifie notamment clarifier les statuts et les compétences sous l'angle de l'intérêt communautaire ;
- développer le régime de la taxe professionnelle unique au niveau de l'agglomération afin de promouvoir un véritable espace de solidarité fiscale et économique et pour cela assortir les statuts des groupements à TPU d'incitations financières.

On pourrait ajouter un cinquième objectif moins explicite : la consolidation de l'intercommunalité en dehors des aires urbaines, grâce à un statut « modulable » de la communauté de communes en zone rurale.

Par ailleurs, il ne faut pas négliger l'existence d'autres textes qui ont eu des effets importants sur l'intercommunalité et dont les objectifs doivent aussi être pris en compte. Tel est le cas de la loi d'orientation du 25 juin 1999 pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) qui modifie la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. Ce texte institue notamment « *les projets d'agglomération* » définis à l'échelle de l'aire urbaine ; élaborés par un ou plusieurs EPCI, ils conduisent à la signature d'un contrat d'agglomération avec l'Etat et d'autres collectivités territoriales : les projets et contrats d'agglomération sont compris dans le champ de l'enquête. Le même texte institue les « **pays** » qui sont des territoires présentant une « *cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale* », s'appuyant sur une charte de développement durable, dont le périmètre doit respecter celui des EPCI à fiscalité propre et qui prennent des formes juridiques diverses. L'enquête n'a pas porté sur la constitution, progressive sur la période 2000-2004, de ces pays. Mais elle n'a pu les ignorer dès lors que leur existence même peut susciter la naissance d'une couche supérieure de syndicats mixtes.

Il convient aussi de tenir compte **des objectifs plus spécifiquement locaux**. Pour les élus des communes, comme pour ceux des EPCI existants en 1999, la loi 12 juillet 1999 pouvait être l'occasion de satisfaire, au-delà des objectifs généraux¹⁶ que l'on vient d'indiquer, des objectifs plus spécifiquement locaux, qui pouvaient être de deux ordres.

- d'une part améliorer la situation financière de la commune ou du groupement de communes, grâce à la mutualisation des ressources fiscales et aux incitations financières de l'Etat (DGF « bonifiée»). Cet objectif est parfaitement légitime dès lors qu'est évitée la dérive vers l'intercommunalité d'aubaine (pour reprendre une expression du débat parlementaire), c'est-à-dire une intercommunalité qui n'aurait pour but que de redistribuer un bonus aux communes, sans projet ou action propre, voire sans un effort minimal de péréquation dans la redistribution,

- d'autre part, développer des niveaux de coopération intercommunale mieux appropriés pour faire face aux problèmes spécifiques du territoire considéré et de ses habitants.

Mais, à ces objectifs, il convient d'ajouter des effets induits par la loi et que les juridictions ont à apprécier dans le domaine qui est le leur.

2 – Apprécier les modalités de mise en œuvre de la réforme sous l'angle de la régularité et de l'efficience

Cette appréciation prend en compte deux niveaux : le niveau de l'EPCI ou de la commune concernés (approche organique) ; le niveau national (approche globale).

a) Le niveau de l'EPCI ou de la commune concernés

Chargées d'apprécier la régularité des actes de gestion des collectivités locales sous l'angle financier, les chambres régionales des comptes doivent évaluer les conséquences des transferts et des transformations induits par la loi du 12 juillet 1999 : ainsi en est-il de l'effectivité des transferts d'actifs et de passifs dans les comptes locaux, qui commande la sincérité de ceux-ci. Il y a là le champ d'un contrôle sur la fiabilité des comptes locaux. Mais il convient aussi d'apprécier sous l'angle de la régularité, de la précision et de l'exhaustivité les transferts de contrats, ceux de personnels et bien sûr ceux des charges de fonctionnement et d'investissement. Il en va de la sincérité des budgets eux-mêmes.

16) Les élus locaux ont été étroitement associés, par l'intermédiaire de leurs organisations représentatives, à la définition de ces objectifs généraux

En second lieu, les effets doivent être appréciés du point de vue de l'efficacité et de l'efficacité de la gestion publique locale.

Ainsi, d'abord, convient-il d'analyser dans quelle mesure les responsables locaux se sont appropriés les nouvelles logiques en vue d'assurer la maîtrise des grands équilibres financiers en termes dynamiques, à l'échelle tant du territoire de l'intercommunalité que de chaque commune membre prise en particulier.

Par ailleurs, il est nécessaire d'apprécier si, tout compte fait, le développement de l'intercommunalité est facteur de gains pour la collectivité :  conomies d'échelle, ou nouveaux services gagnés sur des ressources nettes supplémentaires, gains divers de productivité, etc... Il est clair que cet aspect de la question se heurte à des difficultés méthodologiques dues au fait que l'enquête a été menée pratiquement en parallèle avec la montée en charge de l'intercommunalité.

b) Des considérations nationales

Une telle réforme a eu un coût pour les finances de l'Etat : il y a lieu d'en prendre la mesure pour le mettre en rapport avec les résultats obtenus.

3 – La méthodologie retenue

La Cour des comptes et 25 chambres régionales des comptes (soit la quasi-totalité de celle-ci) ont conduit leurs investigations à deux niveaux¹⁷.

La Cour s' st attachée à analyser – par des investigations auprès du ministère de l'Intérieur (direction générale des collectivités locales), du ministère des finances (direction générale de la comptabilité publique), de la DATAR ainsi que de diverses autres administrations, d'une part, des préfets d'autre part - le pilotage central et déconcentré de la réforme et les conséquences structurelles, financières et fiscales de celle-ci.

17) L'ensemble des développements du présent rapport concerne la France métropolitaine et les départements d'outre-mer. Les territoires d'outre-mer ne sont pas concernés par l'enquête ce qui explique l'absence de mention des travaux des CTC.

Les chambres régionales des comptes ont procédé essentiellement en 2003 et 2004 à des contrôles organiques correspondant à l'échantillon suivant :

EPCI à fiscalité propre existants au 1 ^{er} janvier 2005		EPCI à fiscalité propre vérifiés entre 2002 et 2004 ¹⁸
Communautés urbaines	14	5
Communautés d'agglomération	162	53
Communautés de communes à TPU	922	38
Communautés de communes à fiscalité additionnelle	1421	48
TOTAL	2 519 ¹⁹	144

On trouvera en annexe la liste des EPCI vérifiés dans le cadre de cette enquête.

Le contrôle organique de chaque intercommunalité a été effectué, sur la base d'une grille commune d'analyse²⁰. Il a été souvent complété par celui de la ville centre, d'une autre commune participante et par la revue sous des formes variables des syndicats de divers types existant sur le territoire concerné. Par ailleurs, l'enquête a pu s'enrichir de différents renvois au titre d'autres contrôles thématiques : tel est particulièrement le cas des observations issues de l'enquête sur les transports en commun de voyageurs en zone urbaine dont les structures porteuses sont souvent des communautés d'agglomération ou des syndicats mixtes.

18) Il s'agit ici du statut actuel de l'EPCI : à cet égard, un certain nombre de communautés d'agglomération vérifiées sont d'anciens districts, communautés de communes à fiscalité additionnelle ou TPU, syndicat d'agglomération nouvelle dont le statut a été transformé pendant la période sous revue (2000 - 2004).

19) Doivent s'ajouter les syndicats d'agglomération nouvelle regroupant 352 000 habitants et 34 communes (contre 9 représentant 715 000 habitants et 51 communes en 1999).

20) Toutefois, cette grille n'a pas toujours pu être mise en œuvre, notamment pour les contrôles les plus anciens.

4 – La problématique du présent rapport

Deux constats principaux ressortent des analyses effectuées par les juridictions financières :

- la réforme de l'intercommunalité a connu un succès rapide dans un paysage de la coopération intercommunale qui reste cependant complexe ;
- la construction des intercommunalités renouvées par la loi de 1999 reste inachevée à bien des égards ;

mais il faut tempérer ces deux affirmations par deux remarques :

- l'extrême diversité du mouvement intercommunal en France permet de distinguer à côté de dérives voire d'échecs, des lieux de réussite ;
- les intercommunalités évoluent dans le temps à un rythme soutenu dans leur structure, leurs projets, leurs actions et le diagnostic doit prendre en compte ces évolutions.

Les juridictions financières se sont attachées à formuler des recommandations.

Toutefois, une hypothèque importante doit être relevée à ce stade. Elle tient à la réforme annoncée de la taxe professionnelle qui est la principale ressource fiscale de l'intercommunalité. L'impact réel sur l'intercommunalité de cette réforme n'était pas connu au moment où la rédaction du présent rapport s'achevait (mai 2005).

La première partie du rapport fait ressortir une dynamique de développement de la coopération intercommunale qui comporte des insuffisances et des contradictions. Cette problématique sera analysée à quatre niveaux :

- le pilotage par l'Etat de la nouvelle intercommunalité ;
- le déploiement territorial ;
- le cadre financier des communautés à fiscalité propre ;
- le transfert des moyens.

La deuxième partie met en lumière des résultats contrastés qui comportent des risques de dérive financière à terme : quatre points seront successivement évoqués :

- l'exercice des compétences ;
- l'intercommunalité de projet ;
- la gestion des services publics ;
- les conséquences financières du développement de l'intercommunalité à fiscalité propre.

1ERE PARTIE :
LA DYNAMIQUE DE LA COOPERATION
INTERCOMMUNALE :
RISQUES ET CONTRADICTIONS

Le pilotage par l'Etat de la réforme issue de la loi du 12 juillet 1999 a certainement favorisé la dynamique de création ou de transformation de groupements de communes à fiscalité propre, mais cela, sans doute, au détriment des autres objectifs de la loi (chapitre I).

Le déploiement territorial des EPCI à fiscalité propre est à cet égard un assez large succès quantitatif, mais les territoires des nouveaux EPCI ne constituent pas toujours un cadre adapté à l'intercommunalité de projet (chapitre II).

Les modalités de financement de l'intercommunalité nouvelle (taxe professionnelle unique, DGF bonifiée) sont en partie détournées de leur finalité ; faute de stratégie financière et fiscale ou avec une stratégie par défaut, les enjeux de redistribution peuvent prévaloir sur ceux du financement, durable et concerté avec les communes membres, des politiques intercommunales (chapitre III).

Enfin les conditions des transferts de moyens peuvent constituer un handicap pour l'exercice des compétences des nouveaux EPCI (chapitre IV).

Chapitre I

Le pilotage par l'Etat de la nouvelle intercommunalité

Le rôle de l'Etat en faveur du développement d'une intercommunalité à fiscalité propre plus intégrée apparaît d'abord dans le nouveau dispositif législatif mis en place à partir de 1999.

En second lieu les préfets ont été dotés de moyens juridiques soit contraignants soit incitatifs en vue de promouvoir le développement de l'intercommunalité.

Enfin, il convient d'apprécier au fond si et dans quelle mesure l'Etat a été le promoteur d'une vision à long terme de l'intercommunalité.

I – Un cadre législatif ambitieux

La loi du 12 juillet 1999 et les textes qui l'ont complétée comportent des objectifs affichés (A) et des mécanismes d'incitation (B).

A – Les objectifs affichés

Le développement de la nouvelle intercommunalité est au carrefour de plusieurs ambitions mises en exergue par les pouvoirs publics, puisqu'il répond à la fois :

- à la nécessité de dépasser le cadre communal devenu trop étroit, notamment dans les aires urbaines : c'est l'objet de la loi relative au renforcement de la coopération intercommunale, du 12 juillet 1999, complétée par celles du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;
- au souhait de développer des projets de territoires dans les agglomérations et les pays : c'est l'objet de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 ;
- au besoin de disposer d'outils de planification spatiale plus élaborés : c'est l'objet de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain du 13 décembre 2000, amendée par la loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003.

Les chantiers mis en oeuvre à la suite de ces trois lois, dont l'intercommunalité constitue la pierre angulaire, remettent profondément en question l'organisation des pouvoirs sur le territoire et le rôle de l'Etat.

Force est de constater que, chronologiquement, la mise en place rapide du nouveau cadre de l'intercommunalité a largement précédé l'élaboration des outils d'aménagement ou de planification stratégique et, qu'à ce titre, elle semble avoir été perçue comme un préalable, voire une fin en soi. En témoignent les contraintes législatives qui ont fait de l'année 2002 une date butoir pour la transformation des anciens districts et communautés de villes en communautés d'agglomération ou de communes, pour la procédure particulière d'extension des communautés urbaines et d'agglomération à l'initiative des préfets, ou encore pour l'adoption de la taxe professionnelle unique (TPU) par les communautés urbaines ne l'ayant pas encore fait.

B – Les mesures d’incitations en faveur de l’intercommunalité

Le succès de la réforme de 1999 est largement dû aux divers mécanismes incitatifs prévus par la loi, en particulier en matière financière.

1 – Les incitations financières

Les groupements de communes à fiscalité propre sont éligibles à la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l’Etat. Au sein de la DGF, la dotation d’intercommunalité est constituée d’enveloppes à répartir calculées sur la base d’une dotation par habitant.

La principale mesure prise en 1999 a résidé dans l’attribution par l’Etat d’une dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée à 38,11 € en moyenne par habitant pour les nouvelles communautés d’agglomération, soit une dotation doublée par rapport à celle des communautés de villes et groupements assimilés et très proche de celle des syndicats d’agglomération nouvelle. Les communautés urbaines, ont un régime similaire à celui des communautés d’agglomération (compétences obligatoires, TPU obligatoire, possibilité de fiscalité mixte), sauf en ce qui concerne la DGF bonifiée, portée à 76,22 € par habitant. L’attribution d’une DGF bonifiée de 26,68 € par habitant aux nouvelles communautés de communes optant pour la TPU (contre 18,75 € en moyenne pour les autres communautés de communes) a également constitué un puissant levier en faveur du développement de la nouvelle intercommunalité en milieu rural. Le financement de ces mesures est traité au chapitre VIII du présent rapport.

D’autres mesures financières ont permis d’accélérer la mise en place des nouvelles intercommunalités, telles que l’attribution immédiate du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) qui bénéficie de plein droit aux nouvelles catégories de groupements ou encore l’affectation aux groupements de la totalité de la dotation de développement rural (DDR).

2 – Les autres incitations à l'intégration

a) La redéfinition du coefficient d'intégration fiscale (CIF)

Le coefficient d'intégration fiscale est un ratio défini à l'origine par la loi du 6 février 1992. Il rapporte les recettes fiscales propres du groupement, diminuées depuis 1999 des dépenses de transferts à destination principalement des communes, à la somme des recettes fiscales des communes et de celui-ci. Il est utilisé dans le calcul des deux composantes de la DGF des groupements à fiscalité propre : dotation de base et dotation de péréquation. En effet, la DGF est calculée en fonction du rapport entre le CIF de la communauté concernée et le CIF moyen des communautés françaises. Autrement dit, plus une communauté est intégrée par rapport aux autres, plus sa dotation augmente. Le CIF moyen a donc tendance à progresser et à alimenter ainsi, sur la durée, le processus d'intégration. Une communauté dont le CIF n'évolue pas risque de perdre une partie de sa DGF et elle peut très difficilement compenser cette perte par une augmentation du produit de la taxe professionnelle, dont le taux est limité, à la hausse, par l'évolution des taux des impôts pesant sur les ménages votés par les communes membres.

Les effets financiers de ces mécanismes sont précisés et analysés au chapitre III. Par ailleurs, le chapitre VIII donne une vue d'ensemble de l'évolution du CIF et de la dotation d'intercommunalité.

b) L'intérêt communautaire

La plupart des compétences conférées aux communautés à fiscalité propre doivent voir leur intérêt communautaire précisément défini. C'est un des éléments du pacte statutaire (voir chapitre V).

Pour les communautés de communes, cet intérêt communautaire est défini, comme on le verra, par lesdites communes à la majorité qualifiée, au moment de la création ou ultérieurement.

En revanche, s'agissant des communautés urbaines et, désormais, des nouvelles communautés d'agglomération, la définition de l'intérêt communautaire relève de la compétence des conseils communautaires. Cette disposition constitue l'un des mécanismes porteur d'une dynamique d'intégration en milieu urbain.

II – Le pilotage de l'intercommunalité par l'Etat au niveau local

Dotés de pouvoirs spécifiques pour mettre en oeuvre dans leurs départements la loi du 12 juillet 1999, les préfets ont eu une action réelle mais inégale.

A – Les pouvoirs conférés aux préfets

La mise en oeuvre de la loi du 12 juillet 1999 aurait pu être l'occasion pour les préfets de retrouver au niveau local une marge de manoeuvre largement entamée par les lois de décentralisation de 1982-1983. Ils ont en effet été investis d'une tâche particulièrement importante : celle de faire prévaloir l'intérêt général d'un développement harmonieux de l'intercommunalité sur des intérêts locaux multiples et divergents.

Les préfets s'appuient à cet égard sur **la commission départementale de coopération intercommunale**, commission consultative composée d'élus, qui établit et tient à jour un état de la coopération intercommunale dans le département. Elle est notamment consultée sur tout projet de création d'EPCI à l'initiative du préfet et toute demande de retrait d'un syndicat ou d'une communauté.

Les préfets disposent d'**un pouvoir d'initiative**. Lorsqu'ils sont saisis par une ou plusieurs communes d'une demande de création d'un EPCI, ils disposent d'un délai de deux mois à compter de la première délibération qui leur est transmise pour arrêter le projet de périmètre de l'EPCI en cause. Mais ils peuvent aussi agir spontanément en fixant le périmètre et en arrêtant la liste des communes englobées dans ce dernier. Le projet doit alors être transmis à la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) qui, dans les deux mois, formule un avis. Dès le projet de périmètre arrêté, il est notifié aux communes intéressées, y compris à celles qui peuvent être à l'origine de l'EPCI. Celles-ci disposent alors d'un délai de trois mois pour se prononcer à la majorité qualifiée sur le projet qui leur est soumis.

Le pouvoir d'initiative des préfets concerne aussi l'éventuelle **extension** d'un périmètre. Le pouvoir est partagé avec les communes lorsqu'il s'agit d'une procédure d'extension relevant du droit commun et supposant l'accord des assemblées selon des modalités prévues par la loi. Toutefois, la loi du 12 juillet 1999 prévoit une procédure dérogatoire au droit commun, utilisable seulement jusqu'à juillet 2002. A ce titre, le

préfet pouvait, après consultation de la CDCI, étendre le périmètre avec l'accord du conseil communautaire à une majorité simple (sans minorité de blocage comme dans le droit commun) et avec celui des 2/3 des conseils municipaux de toutes les communes incluses dans le futur périmètre représentant plus de la moitié de la population de celles-ci ou de la moitié au moins des conseils municipaux de ces communes représentant les 2/3 de la population en cause (dont le conseil municipal de la commune la plus importante).

Les préfets sont également investis d'un **pouvoir de décision** dans la mesure où ils peuvent refuser d'autoriser la création d'un EPCI, même si la demande en est faite par les assemblées délibérantes unanimes, dès lors que le périmètre ne répond pas aux exigences fixées par la loi. Ils peuvent aussi, après avis de la CDCI, autoriser une commune à se retirer d'un syndicat de communes, d'un syndicat mixte ou d'une communauté de communes, alors même que l'organe délibérant de cette collectivité a manifesté son opposition à ce retrait, pour lui permettre d'adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre dont le conseil communautaire a accepté la demande d'adhésion.

Le pouvoir d'appréciation des préfets en matière de délimitation ou d'extension du périmètre repose sur l'exigence de continuité territoriale, c'est-à-dire la création de « territoires d'un seul tenant et sans enclave » au sein d'un projet commun de développement et d'aménagement. Cette exigence de continuité territoriale est confortée, pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, par les seuils démographiques et la référence aux aires urbaines de l'INSEE (voir chapitre II). Seuls échappent à cette règle les EPCI à fiscalité propre existant au moment de l'adoption de la loi de 1999.

Ces pouvoirs originaux ont été rappelés par des circulaires (notamment des 13 juillet et 17 décembre 1999, du 13 juillet 2000, du 5 juillet 2001), dont l'objet était de mobiliser pleinement les préfets dans la mise en oeuvre de la loi du 12 juillet 1999. Leur objectif était de faciliter la réalisation des objectifs généraux qui, aux termes de la loi elle-même, s'inscrivaient dans une durée relativement longue : un horizon de cinq ans était évoqué pour atteindre 40 % de la cible potentielle (en particulier la couverture des aires urbaines), ce qui représentait une cinquantaine de communautés d'agglomération. Le financement du dispositif avait d'ailleurs été calculé en conséquence à hauteur de 76,22 M€ par an, soit 380 M€ sur cinq ans.

Or, les objectifs fixés par la loi ont été atteints en moins d'un an au lieu des cinq prévus initialement, ce qui a eu pour conséquence paradoxale de mettre en difficulté l'ensemble du dispositif, au moins sur le plan budgétaire (voir chapitre VIII sur ce point).

Un tel développement pouvait être révélateur d'une situation non conforme aux instructions données aux préfets par le ministre de l'intérieur pour la mise en oeuvre de la loi. Celles-ci, en effet, témoignent d'un souci qualitatif dans la progression de l'intercommunalité. Dès le 13 juillet 1999, une circulaire incitait les préfets « à veiller à la cohérence des périmètres » et « à ne pas donner suite à des logiques d'aubaine éloignées de tout intérêt général ». Quelques mois plus tard, alors que le mouvement intercommunal commençait à prendre de l'ampleur, le ministre de l'intérieur, dans une circulaire du 17 décembre 1999, adressait aux préfets un sérieux rappel à l'ordre : « le désir de bénéficier au 1^{er} janvier prochain d'une dotation améliorée ne saurait justifier la constitution de communautés d'agglomération ou le constat de l'éligibilité de communautés de communes à la DGF bonifiée hors du cadre strict de la loi, qu'il s'agisse de la procédure ou des compétences transférées, et indépendamment de l'intérêt général qui doit présider à la constitution du pouvoir d'agglomération ». « (...) Vos arrêtés doivent être subordonnés au strict respect par les assemblées délibérantes des conditions de seuils démographiques, de continuité territoriale et de compétence, ainsi que des procédures fixées par la loi. A défaut, ils seraient illégaux et devraient être retirés ».

Il y a tout lieu de penser que cette mise en garde n'aurait pas été nécessaire si les préfets avaient utilisé pleinement les pouvoirs que la loi leur a conférés et que le juge administratif, saisi au contentieux, a d'ailleurs largement confirmés²¹. En fait, localement, la situation a été très contrastée.

21) dans la logique d'un arrêt du conseil d'Etat en date du 2 octobre 1996, communes de Bourg-Charente, de Mainxe et de Gondeville, affirmant que le pouvoir de coercition de l'Etat en matière d'intercommunalité ne méconnaissait pas le principe de libre administration des collectivités territoriales. Voir en dernier lieu Conseil d'Etat (juge des référés) - ordonnance du 2 mars 2005 - commune de Vedine qui rappelle le « large pouvoir d'appréciation » dont disposent les préfets, s'agissant en l'occurrence de l'appréciation du bien-fondé du retrait de la commune d'une communauté d'agglomération. En tout état de cause le juge administratif se borne à un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation (arrêt du 2 octobre 1996 déjà cité).

B – Une implication préfectorale prudente

Les observations qui suivent s'appuient sur les réponses à un questionnaire auquel ont répondu la quasi totalité des préfets.

1 – Un usage modéré de leurs pouvoirs par les préfets

Si les préfetures ont joué, en la matière, leur rôle d'information et de concertation avec les élus, ce qui a souvent, selon elles, permis d'éviter la mise en oeuvre du pouvoir d'initiative, en revanche, le pouvoir d'appréciation du représentant de l'Etat en matière de délimitation ou d'extension du périmètre d'un EPCI a été plus inégalement affirmé.

Il a été utilisé, par exemple, en Haute-Loire avec la création de la communauté d'agglomération du Puy-en-Velay, en Corrèze, avec l'intégration des communes isolées au sein d'un ensemble support d'une communauté, ou encore dans l'Allier, où le préfet a imposé à une commune réfractaire son intégration dans la nouvelle communauté d'agglomération de Moulins. L'Indre-et-Loire est un département qui illustre les conséquences d'un pilotage préfectoral actif qui a permis d'accroître rapidement le nombre d'EPCI à fiscalité propre ; au 1^{er} janvier 2005, la couverture intercommunale était assurée dans sa totalité, à l'exception de deux communes, contre seulement 17 % en 1999.

Quant au pouvoir de blocage du préfet, il a pu trouver à s'exprimer dans quelques situations délicates, comme en Seine-Saint-Denis, pour le projet de communauté d'agglomération regroupant Rosny-sous-Bois et Neuilly-Plaisance dont le périmètre n'apparaissait pas pertinent et où il n'existait pas de véritable communauté de projet et d'intérêt. Plusieurs projets de communautés de communes ont également été rejetés, comme en Haute-Loire ou dans le Haut-Rhin. Généralement, le pouvoir de blocage a eu pour conséquence de contraindre les élus à prolonger leur réflexion et à leur permettre d'aboutir à des projets plus cohérents.

Les exemples qui précèdent et qui ne sont naturellement pas exhaustifs restent cependant exceptionnels. On doit constater que les pouvoirs des préfets visant à garantir l'intérêt général sont loin d'avoir été partout utilisés et que les conditions, fixées par la loi, d'espace de solidarité et de projet commun ont souvent cédé le pas aux seules considérations de continuité territoriale.

2 – Une priorité donnée à l'accompagnement des initiatives des élus locaux

Peu de préfets paraissent avoir eu le souci, face aux contraintes imposées par les réalités locales, de s'engager dans un rapport de force avec les élus en utilisant les pouvoirs qu'ils tenaient de la loi.

Ils se sont bornés, le plus souvent, à accompagner la volonté des élus locaux, même lorsque celle-ci n'allait pas dans le sens du développement de l'intercommunalité. Un exemple significatif est celui du Val d'Oise où le préfet n'a pas jugé opportun d'intégrer d'office dans la communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency la commune d'Enghien-les-Bains sur laquelle est implanté le seul casino de l'Ile-de-France.

Il faut préciser que les préfets n'ont pas toujours été soutenus dans leur action par leur administration centrale, comme en témoigne le projet de communauté d'agglomération Plaine centrale du Val-de-Marne : dès novembre 1999, trois communes s'accordaient sur le principe d'une communauté d'agglomération que le préfet a refusée au motif que le périmètre proposé, dépourvu de logique d'aménagement, ne paraissait pas pertinent ; les trois communes en cause ont contesté devant le juge administratif le refus qui leur avait été opposé, mais, avant que l'affaire ne soit jugée, le ministre, cédant à l'insistance des élus, a finalement autorisé, fin 2000, la création de cette communauté d'agglomération.

Dans d'autres cas, le représentant de l'Etat a partagé le pilotage du développement de l'intercommunalité avec le président du conseil général. Comme le montre l'exemple du Puy-de-Dôme, l'exécutif départemental a en effet joué un rôle actif dans la mise en place de l'intercommunalité en recrutant un chargé de mission pour le suivi du projet, en prenant en charge des postes d'agents de développement pour les EPCI en cours de création et en subventionnant largement les projets des nouvelles intercommunalités par le biais de contrats locaux de développement : 19 communautés de communes ont ainsi été créées en un trimestre en zone rurale.

Il ne faut pas sous-estimer, de manière plus générale, le rôle d'encadrement de certains départements utilisant, pour favoriser un développement de l'intercommunalité selon une carte ayant leur convenance, les instruments de la contractualisation et du subventionnement.

Pour éviter de faire jouer leur pouvoir de blocage, les préfets s'abritent volontiers derrière l'argument selon lequel la mise en oeuvre de mesures coercitives est porteuse de risques, notamment sur le plan juridique, et susceptible de présenter plus d'inconvénients que d'avantages. On observe une telle situation dans l'Aude, où le préfet signale la permanence de conflits dans les communautés ou les communes ont été intégrées contre leur gré.

Enfin, le cas, à bien des égards exceptionnel, des vicissitudes de l'agglomération de Montpellier est présenté dans un encadré au chapitre II.

Parfois, faute pour le préfet de prendre l'initiative de l'extension d'un périmètre, l'impératif de « continuité territoriale » a pu conduire à différer, voire à s'opposer au développement de l'intercommunalité. L'interdiction des enclaves a eu pour conséquence l'impossibilité d'étendre le périmètre de plusieurs communautés de communes. Le phénomène a pu être observé dans le Jura, où, selon le préfet, une véritable « tutelle indirecte » peut s'exercer d'une collectivité locale sur une autre, dès lors qu'une commune qui souhaite adhérer à une communauté de communes peut en être empêchée par une autre qui refuse cette adhésion et constitue une enclave. Comme il est précisé au chapitre II (voir II, A, 1), la loi du 13 août 2004 a introduit dans le code général des collectivités territoriales une disposition visant à remédier à cette difficulté.

Dans certaines hypothèses enfin, la loi a eu pour conséquence la constitution de « communautés défensives » : tel a été le cas dans le Nord, avec le parachèvement d'une intercommunalité étanche autour de la communauté urbaine de Lille, avec 5 communautés de communes dont la dernière, créée en décembre 2001 avec 3 communes totalisant un peu plus de 11 000 habitants. De fréquents cas de communautés défensives ont pu être relevés, au cours de l'enquête, par les chambres régionales des comptes.

3 – Les conséquences de cette attitude

Au total, la rapide montée en puissance des intercommunalités, liée notamment à la perspective d'octroi de dotations bonifiées, semble avoir placé devant le fait accompli de nombreux préfets, qui n'ont pas pu -ou pas voulu - faire jouer leur pouvoir d'initiative et ont hésité à utiliser leur capacité de blocage. Dans la phase de démarrage des dispositions de la loi de juillet 1999, le pouvoir d'initiative a été très majoritairement assumé en pratique par les élus, l'Etat se bornant à corriger les situations les plus caricaturales, sans pouvoir empêcher la constitution d'intercommunalités

« d'opposition » (contre la ville centre, contre les villes pauvres, contre les villes de couleur politique différente), dépourvues de taille critique ou de réelle capacité de développement.

Sauf exception, le rôle du préfet dans le pilotage du dispositif est resté largement marqué par une conception classique, privilégiant un accompagnement juridique et pédagogique de l'intercommunalité. Cette position, qui s'appuie sur l'idée selon laquelle un projet viable ne peut voir le jour sans une véritable adhésion des élus, est compréhensible et elle a d'ailleurs permis de favoriser le développement de territoires cohérents là où existait déjà une volonté solidaire des collectivités. Elle est toutefois contestable au regard de la lettre de la loi et des instructions ministérielles qui l'ont accompagnées. Il n'est pas certain, par ailleurs, qu'elle n'ait pas eu pour conséquence une certaine déception chez un certain nombre d'élus qui attendaient de l'Etat un arbitrage entre positions conflictuelles.

Il apparaît dès lors que le principal facteur explicatif de l'engouement suscité par la loi du 12 juillet 1999 - en dehors du dispositif financier particulièrement avantageux - a été la grande liberté dont les élus pouvaient disposer pour établir à leur convenance les périmètres des nouveaux EPCI. Mais comme le montrera le chapitre II ci-après, ce mouvement a conduit à privilégier une approche quantitative de l'intercommunalité au détriment de l'approche qualitative que réclamaient les pouvoirs publics. Les représentants de l'Etat dans de nombreux départements ont fait le pari de l'apprentissage du «vivre ensemble» dans une perspective d'ouverture et d'adaptation des structures, éclairée par l'expérience et les premiers résultats. A l'usage, ce pari sur la dynamique positive de la structuration institutionnelle n'a pas été pleinement gagné.

III – L'Etat, promoteur d'une vision à long terme de l'intercommunalité et garant du respect de la loi

Au-delà du simple pilotage de la loi du 12 juillet 1999, la Cour s'est efforcée de mesurer l'implication de l'Etat dans la promotion d'une vision à long terme de l'intercommunalité passant par une nouvelle organisation des territoires, le développement des projets intercommunaux et la garantie du respect de la loi.

A – Le rôle de l’Etat dans la mise en place d’une nouvelle organisation des pouvoirs sur le territoire

Une circulaire du ministère de l’Intérieur en date du 5 juillet 2001 développe la conception d’un Etat stratège « veillant, au nom de l’intérêt général, à la coïncidence des motivations locales avec les enjeux économiques, sociaux et spatiaux correspondant aux besoins des habitants ». Deux ans après la promulgation de la loi du 12 juillet 1999, il s’agissait de rappeler les perspectives à moyen et long termes de l’aménagement du territoire et d’inviter à la mise en place d’une intercommunalité performante, réellement porteuse d’un projet de développement partagé et moins coûteuse.

Pourtant, peu de préfets font état de travaux d’étude sur les enjeux économiques, sociaux et spatiaux des agglomérations ou des bassins de vie en milieu rural qui seraient susceptibles de fonder une vision claire de l’intercommunalité. Plus grave, les préfetures ne disposent pas toutes d’un inventaire de l’état de l’intercommunalité dans leur département, et c’est seulement en 2004 que la DGCL s’est préoccupée de leur demander de recenser, dans un logiciel baptisé Aspic, l’ensemble des structures existantes, alors que les dernières données nationales dont elle dispose concernant la coopération syndicale datent de 1999. Jusqu’alors, la réflexion semble s’être appuyée sur une connaissance empirique des réalités politiques, démographiques, économiques et sociales de chaque département.

Par ailleurs, il a fallu attendre l’année 2003 pour qu’un travail interministériel associant les ministères de l’intérieur (DGCL), de l’équipement (DGUHC), de l’aménagement du territoire (DATAR) et de la ville (DIV) débouche sur une cartographie de l’intercommunalité rapportée aux aires urbaines et aux schémas de cohérence territoriale (SCOT) : pour autant fin 2004, les préfetures ne sont pas toutes dotées de tableaux de bord leur permettant de suivre, dans leur champ de compétence territorial, les développements de l’intercommunalité.

Cela confirme le constat selon lequel les services déconcentrés de l’Etat ont accordé la priorité à la phase institutionnelle de l’intercommunalité en spéculant sur la possibilité d’infléchir ultérieurement la direction prise par les projets. Il reste que les préfets paraissent encore à ce jour insuffisamment mobilisés pour promouvoir des objectifs stratégiques tels que la poursuite de la couverture du territoire et la simplification de la carte intercommunale ou, à plus long terme, la promotion de territoires de développement solidaire.

Le chapitre II ci-après montre la portée et les limites de la réforme dans ces domaines : si le succès quantitatif est indéniable, le bilan qualitatif est davantage contrasté.

Les insuffisances actuelles de la carte de l'intercommunalité exigeront nécessairement une implication plus forte de l'administration préfectorale dans les années à venir, étant précisé que l'objectif de couverture du territoire n'a de sens que s'il s'accompagne d'une volonté affirmée de faire progresser l'intercommunalité de projet.

Enfin, parmi les objectifs fixés par la loi du 12 juillet 1999, figurait notamment celui consistant à rationaliser la coopération intercommunale. A cet égard, il est manifeste que la survie de structures intercommunales anciennes pose le problème de la superposition des niveaux de coopération, occasionne des conflits de compétence, nuit à la productivité et à la réalisation d'économies d'échelle en matière de fonctionnement. La plupart des préfets admettent ainsi que le nombre de syndicats intercommunaux reste trop élevé et que plusieurs structures sont susceptibles d'exercer des compétences concurrentes.

Cette situation témoigne, dans l'ensemble, d'une prise de conscience tardive de la part de l'Etat des véritables enjeux sur lesquels on revient au chapitre II.

B – La planification territoriale

L'Etat s'est doté des moyens juridiques et financiers nécessaires pour agir sur la planification du développement territorial. A cet égard, les « pays », bien que ne constituant pas par eux-mêmes un échelon supplémentaire de coopération intercommunale institutionnalisée, n'en agissent pas moins sur le développement de la coopération intercommunale à travers les projets et les contrats qui en sont l'expression ce qui peut d'ailleurs poser des problèmes complexes de coordination (voir chapitre VI).

Il en est de même à différents niveaux des nouveaux documents d'urbanisme et de la politique de l'habitat, qui reçoivent diverses impulsions de l'Etat. Et, d'autre part, celui-ci est à même d'exercer une influence à travers son rôle partenarial dans les différents projets territoriaux.

1 – Les schémas de cohérence territoriale et la politique de l'habitat

La loi « solidarité et renouvellement urbains » du 13 décembre 2000, modifiée par celle du 2 juillet 2003 « urbanisme et habitat », avait notamment pour ambition de doter les communes et les groupements de communes appartenant à une même aire urbaine ou à un même bassin de vie d'un document destiné à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles conduites en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements et d'équipements commerciaux : le schéma de cohérence territoriale (SCOT), qui se substitue au schéma directeur.

L'Etat ne dispose pas de pouvoir d'initiative pour fixer le périmètre d'un SCOT, mais il peut avoir un rôle important d'impulsion. Ainsi, le ministère de l'équipement encourage-t-il les démarches de planification intercommunale par le versement d'une dotation pour l'établissement des documents d'urbanisme (aide financière dite « 1 € par habitant ») pour aider les établissements publics à prendre en charge les études nécessaires à la révision d'un schéma directeur ou d'un SCOT (3,2 M€ en 2004) et par une participation au financement des agences d'urbanisme (8,9 M€ en 2004). Par ailleurs, une fraction de la dotation générale de décentralisation (DGD) a vocation à financer une partie des charges transférées aux communes ou à leurs groupements pour financer leurs documents d'urbanisme : cette fraction, imputée sur le budget du ministère de l'Intérieur (DGCL) est répartie en concertation avec le ministère de l'Equipement (les dépenses se sont élevées à 16,57 M€ en 2004).

Les SCOT peuvent faciliter les regroupements d'intercommunalités. La loi incite fortement à leur adoption et ils engagent la responsabilité des collectivités locales et de leurs regroupements sur la durée. Cependant, la fixation parfois rapide des périmètres des SCOT n'a pas permis d'aller jusqu'au bout de la démarche qui supposait qu'ils soient adoptés à l'échelle de l'aire urbaine : un tiers d'entre eux seulement correspond à cette échelle, un autre tiers concerne un espace compris entre l'aire urbaine et l'agglomération, le dernier tiers se limitant au périmètre de cette dernière. Dans le sud du Finistère, l'Etat n'a pas été en mesure d'imposer un schéma de cohérence territorial unique aux trois communautés issues de la volonté des élus.

Ainsi, malgré les progrès incontestables présentés par les SCOT par rapport aux anciens schémas directeurs, force est de constater que leur mise en place, postérieure à la première vague d'intercommunalités, n'a pas entraîné de véritable mouvement de regroupement, mais plutôt la constitution de syndicats mixtes (voir chapitre VI).

L'habitat est sans doute le domaine dans lequel l'Etat peut encourager le plus directement les EPCI à se structurer, notamment grâce aux dispositions de la loi SRU prévoyant que les communes de plus de 3 500 habitants situées dans des agglomérations de plus de 50 000 habitants devaient disposer, à terme, d'un minimum de 20 % de logements sociaux. Le prélèvement effectué sur les recettes fiscales des communes ne disposant pas de ce minimum est affecté à l'EPCI dont elles sont membres, dès lors que cet EPCI est doté d'un programme local d'habitat (PLH), obligatoire pour les communautés urbaines et d'agglomération. Ce document doit comporter des objectifs de réalisation de logements sociaux, qui ne peuvent être inférieurs à 15 % du nombre de logements pour atteindre le seuil précité de 20 %. Le produit du prélèvement en cause doit permettre à l'EPCI d'assurer une partie du financement de la stratégie mise en place pour développer le logement social.

Enfin, aux termes de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, l'Etat peut déléguer ses compétences dans le domaine du financement des aides à la pierre aux départements, communautés urbaines, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomérations nouvelles et communautés de communes, dès lors que ces groupements sont dotés d'un PLH. La conclusion d'une convention de délégation de compétence d'une durée de six ans est censée permettre la mise en oeuvre d'une politique cohérente en matière d'habitat, à l'initiative et sous la responsabilité directe de l'EPCI à qui l'Etat s'engage à allouer les crédits nécessaires à l'exercice de la compétence déléguée.

2 – Le rôle partenarial de l'Etat dans la définition des projets de territoires

Au-delà de l'aspect institutionnel et de la réorganisation des pouvoirs locaux, les objectifs assignés à la nouvelle intercommunalité par les lois des 12 juillet 1999, 25 juin 1999 et 13 décembre 2000 visaient l'émergence de stratégies locales concertées de développement solidaire ; ils concernaient également les politiques sectorielles portées par l'Etat mais dont la mise en oeuvre devait se faire dans un cadre intercommunal et partenarial.

Il n'est pas contestable que les principaux ministères directement intéressés ont commencé à prendre en compte, dans le cadre des politiques dont ils ont la charge, la dimension intercommunale. A cet égard, l'analyse du volet territorial des contrats de plan Etat-région 2000-2006 - principal support des politiques concertées au plan intercommunal - permet de mesurer l'action de l'Etat partenaire et ses limites.

L'introduction d'un volet territorial dans les contrats de plan Etat-région (CPER) a été annoncée officiellement au cours de la réunion du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 15 décembre 1998. Ce volet territorial a été consacré six mois plus tard par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

La réticence des ministères à perdre la maîtrise d'une partie importante de leurs crédits d'intervention et le contexte de régulation budgétaire ont conduit à retarder le processus d'élaboration du volet territorial des contrats de plan. Repoussée à plusieurs reprises, la date butoir pour la signature des contrats d'agglomération ou de pays a été fixée au 31 décembre 2003, puis au 31 décembre 2004 et enfin au 30 juin 2005.

Au 31 décembre 2004, on recensait 341 pays reconnus ou en projet à cette date. Et on comptabilisait, au 1^{er} janvier 2005, 166 contrats de pays signés. Le chiffre mérite toutefois d'être manié avec précaution car la moitié de ces contrats ne comportaient pas d'engagement pluriannuel détaillé et la plupart d'entre eux ne précisaient pas les moyens financiers correspondants. A la même date, 113 contrats d'agglomération seulement avaient été signés ou étaient sur le point de l'être étant précisé que 60 % d'entre eux ne comportaient pas d'engagement pluriannuel²².

Le montant global des moyens financiers consacrés par l'Etat à la politique des pays et des agglomérations dans les contrats de plan n'est pas connu. La DATAR n'a pas procédé, en la matière, à une évaluation précise, au motif que les contrats territoriaux ont été négociés localement et que les sources de leurs financements n'ont pas toujours été affichées. Certes, la circulaire du 18 décembre 2002, relative au volet territorial des contrats de plan Etat-région, dispose que le volet territorial a « vocation à représenter un montant indicatif de 25 % des crédits de l'Etat affectés aux CPER », ce qui rapporté à un engagement de l'Etat de l'ordre de 17,6 milliards d'€ sur 2002-2006, représente un montant potentiel de l'ordre de 4,4 Md€. Mais cette approche reste approximative car ni les contrats de plan, ni la plupart des contrats territoriaux - à l'exception des contrats de ville - ne distinguent clairement les crédits contractualisés dédiés à la politique territoriale. Pour l'avenir, la DATAR a décidé d'engager un processus national d'évaluation des démarches contractuelles de pays et d'agglomération qui devrait permettre notamment d'avoir une meilleure connaissance des financements mobilisés.

22) Source : Entreprises Territoires et Développement (ETD).

La DATAR a produit à la Cour une analyse portant sur une dizaine de contrats d'agglomération, pour mesurer l'engagement financier de l'Etat dans le cadre du volet territorial. L'exercice est nécessairement limité compte tenu de la taille de l'échantillon, mais il est révélateur du caractère très hétérogène des montants engagés et de la part qui revient de l'Etat. On constate que l'Etat contribue à hauteur de 16 à 40 % aux contrats d'agglomération concernés. Toutefois, la moyenne pondérée des sommes correspondantes montre que l'engagement réel de l'Etat se situe autour de 19 %, ce qui est limité si on apprécie cet engagement en termes de politiques partenariales.

Les engagements financiers des ministères qui se sont pleinement impliqués dans le jeu territorial des CPER (par exemple, le ministère de la ville à travers les crédits affectés aux contrats de ville ou au « volet solidarité » des contrats d'agglomération, ou le ministère de l'aménagement du territoire qui, par l'intermédiaire de la DATAR, a délégué aux préfets 350 M€ du FNDAT) sont trop faibles pour peser véritablement sur les orientations de l'intercommunalité.

Au total, les difficultés rencontrées par l'Etat pour respecter ses engagements contractuels et donner un contenu concret au volet territorial ont, sans nul doute, affaibli la dynamique de projet des nouvelles intercommunalités. Elles ne peuvent que conduire à une révision du contenu des contrats de plan Etat-région. L'évaluation des démarches contractuelles engagée par la DATAR devrait être mise à profit pour l'élaboration d'un éventuel volet territorial renouvelé dans la prochaine génération de contrats.

C – L'implication des services de l'Etat dans le respect de la loi

Dans le processus de développement de l'intercommunalité, les préfets rencontrent de plus en plus de difficultés pour imposer le respect de la légalité. Le champ du contrôle de légalité s'est en effet élargi de manière considérable puisqu'il englobe désormais non seulement la définition des périmètres, de l'intérêt communautaire et des compétences prises en charge, mais aussi la réalité de l'exercice des compétences et des transferts intervenus.

L'expérimentation à Lyon, depuis 2002, d'un pôle interrégional d'appui au contrôle de la légalité permet de mesurer l'ampleur des demandes concernant l'intercommunalité : 374 demandes de renseignements relatives à cette question ont été enregistrées en 2003 et 2004 dans le ressort des 25 départements du pôle d'appui.

Globalement, les principaux griefs adressés par les autorités chargées du contrôle de légalité à la mise en place des nouvelles intercommunalités portent sur la définition des compétences, celui de l'intérêt communautaire et leur exercice effectif (voir le chapitre V).

Les difficultés rencontrées à cet égard se répercutent, de manière quasi mécanique, dans le domaine du contrôle des actes budgétaires, où elles sont aggravées en raison de la pratique des financements croisés et de l'utilisation des fonds de concours dont le contrôle est délicat : en particulier, l'absence de définition de l'intérêt communautaire rend souvent malaisée la vérification des conditions dans lesquelles ces derniers sont employés pour des projets dont l'utilité dépasse l'intérêt communal (sous l'empire de la législation avant l'intervention de la loi du 13 août 2004).

Ces difficultés réelles ne sauraient être sous-estimées. Elles n'exonèrent pas, pour autant, l'Etat de ses propres carences. La montée en charge et en complexité du contrôle de légalité au regard des enjeux liés au développement de l'intercommunalité ne paraît pas avoir été anticipée. La plupart des préfets déclarent avoir été confrontés à la nécessité de renforcer leurs services en charge du contrôle de légalité, mais les ajustements effectués paraissent de faible ampleur. Dès lors, la sécurisation juridique du processus complexe de mise en place de la nouvelle intercommunalité repose, en pratique, sur les équipes restreintes des préfectures et des sous-préfectures, souvent composées d'agents formés à des contrôles formels et répétitifs. Ces équipes ont d'ailleurs d'autant plus mal vécu la montée de l'intercommunalité que, au-delà de la charge de travail habituel, celle-ci s'est traduite par un développement rapide de la fonction de conseil qui mobilise parfois l'essentiel du temps disponible dont disposent les agents intéressés (jusqu'à 85 % dans une préfecture comme celle du Cher).

Cette situation a des conséquences préoccupantes, la principale d'entre elles étant l'insécurité juridique dans laquelle se trouvent nombre de communes et de leurs groupements et à laquelle il ne pourra être remédié que par une réorganisation profonde du contrôle de légalité²³, une politique de formation sérieuse et la constitution de véritables pôles juridiques²⁴.

23) Comme s'est efforcée de le faire, par exemple, la préfecture de l'Essonne qui a élaboré un « plan d'action » en matière de contrôle de légalité et a donné, en 2003 et 2004, la priorité à l'examen des actes des communautés et syndicats intercommunaux, ou encore celle du Val d'Oise, qui a créé un « bureau de l'intercommunalité ».

24) A l'image de ce qui a été réalisé par la préfecture du Finistère ou celle des Yvelines.

Plusieurs autres pistes de réforme étaient suggérées par un rapport d'audit consacré au contrôle de légalité et au contrôle des actes budgétaires et réalisé en juillet 2003 par l'inspection générale de l'administration. Ce rapport, qui relève notamment que « si le contrôle (de légalité) est exercé, il l'est aussi de façon gravement hétérogène, souvent tardive et parfois insuffisamment compétente », préconisait de réduire de 50 % le nombre des actes soumis au contrôle et moderniser leur traitement par la télétransmission, de maximiser les compétences par le pilotage d'une stratégie locale de contrôle par les préfetures et la mutualisation des compétences locales des services déconcentrés et de rationaliser l'action par la définition d'un cadre stratégique national (directives gouvernementales) complété par un cadre stratégique départemental (application locale de la stratégie nationale).

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dans la continuité du rapport précédent, vise à rendre plus performant le contrôle de légalité en réduisant aux actes essentiels son champ d'application, en modernisant son traitement et en permettant aux services préfectoraux de solliciter les capacités d'expertise juridique d'un pôle de compétences spécialisé. Par ailleurs, le projet ADELE - administration électronique 2004-2007 - annoncé en février 2004 par le Gouvernement, prévoit la poursuite et l'accélération de la dématérialisation des procédures entre les collectivités territoriales et l'Etat, notamment celle du contrôle de légalité.

Quelles que soient les solutions qui seront retenues par les pouvoirs publics, la prise de conscience tardive de la nécessité de moderniser le contrôle de légalité en le renforçant rend d'autant plus urgente une réforme en profondeur qui devrait s'accompagner de véritables stratégies locales de contrôle.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

D'une manière générale il n'apparaît pas que l'Etat et, au plan local, les préfets aient fait un usage complet et optimal des dispositifs d'incitation et d'initiative définis en 1999 pour permettre la mise en place d'une nouvelle intercommunalité à fiscalité propre correspondant aux besoins des bassins de développement et espaces de solidarité. L'implication des préfets est demeurée prudente et leur rôle a été plutôt d'accompagnement. Afin de promouvoir une vision à long terme de l'intercommunalité l'Etat stratège s'est donné différents moyens juridiques pour influencer, entre autres, sur le développement des nouvelles structures et l'émergence des projets, à travers la conclusion de contrats de divers types. Il reste que son implication financière est limitée. Par ailleurs, fin 2004, il ne disposait pas des instruments d'information utiles à une connaissance exhaustive du paysage intercommunal (notamment dans sa dimension syndicale).

Les recommandations sur le rôle et l'action de l'administration centrale et des préfets en ce qui concerne la couverture du territoire par l'intercommunalité à fiscalité propre et la simplification du paysage de l'intercommunalité sont reprises en fin de chapitre II.

Pour le reste, la Cour recommande à l'Etat :

- de ne pas s'engager financièrement, à l'avenir, dans une démarche contractuelle avec les groupements intercommunaux si ces engagements ne peuvent pas être respectés, ce qui pourrait mettre en cause la crédibilité de son action ; et, parallèlement, de repenser la contractualisation territoriale en mettant au centre de celle-ci la réorganisation des services et des politiques publiques (cf. conclusion/recommandations du chapitre VI) ;

- de jouer un rôle d'incitation pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCOT) en donnant sur ce point des directives précises aux préfets, en particulier dans les départements où la couverture par les SCOT est faible ;

- d'adapter le contrôle de légalité à la montée en puissance de l'intercommunalité en particulier par des actions de formation et un contrôle ciblé sur les « zones à risques » du fonctionnement des organismes intercommunaux.

Chapitre II

Le déploiement territorial

Sur un plan purement quantitatif, la réforme de l'intercommunalité est un indéniable succès. L'objectif de développement de l'intercommunalité à fiscalité propre a incontestablement été atteint, comme en témoignent la très nette augmentation du nombre des EPCI à fiscalité propre, la forte progression de la population qui réside sur le territoire de ces établissements et l'évolution du nombre des communes regroupées.

D'un point de vue plus qualitatif, le bilan est davantage contrasté. En effet, les périmètres des EPCI à fiscalité propre ne répondent pas toujours aux objectifs du législateur et ne permettent pas une mise en œuvre optimale des politiques publiques locales. Par ailleurs, en grande partie en raison de l'absence de pertinence des périmètres, le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre ne s'est pas accompagné d'une simplification de la carte intercommunale, toujours marquée par un foisonnement de structures diverses.

I – Une couverture presque totale du territoire par l’intercommunalité à fiscalité propre

La progression extrêmement rapide de l’intercommunalité à fiscalité propre ne doit pas masquer le retard de certaines régions. La poursuite de la couverture intégrale du territoire reste donc un objectif.

A – L’extension de l’intercommunalité à fiscalité propre au 1er janvier 2005

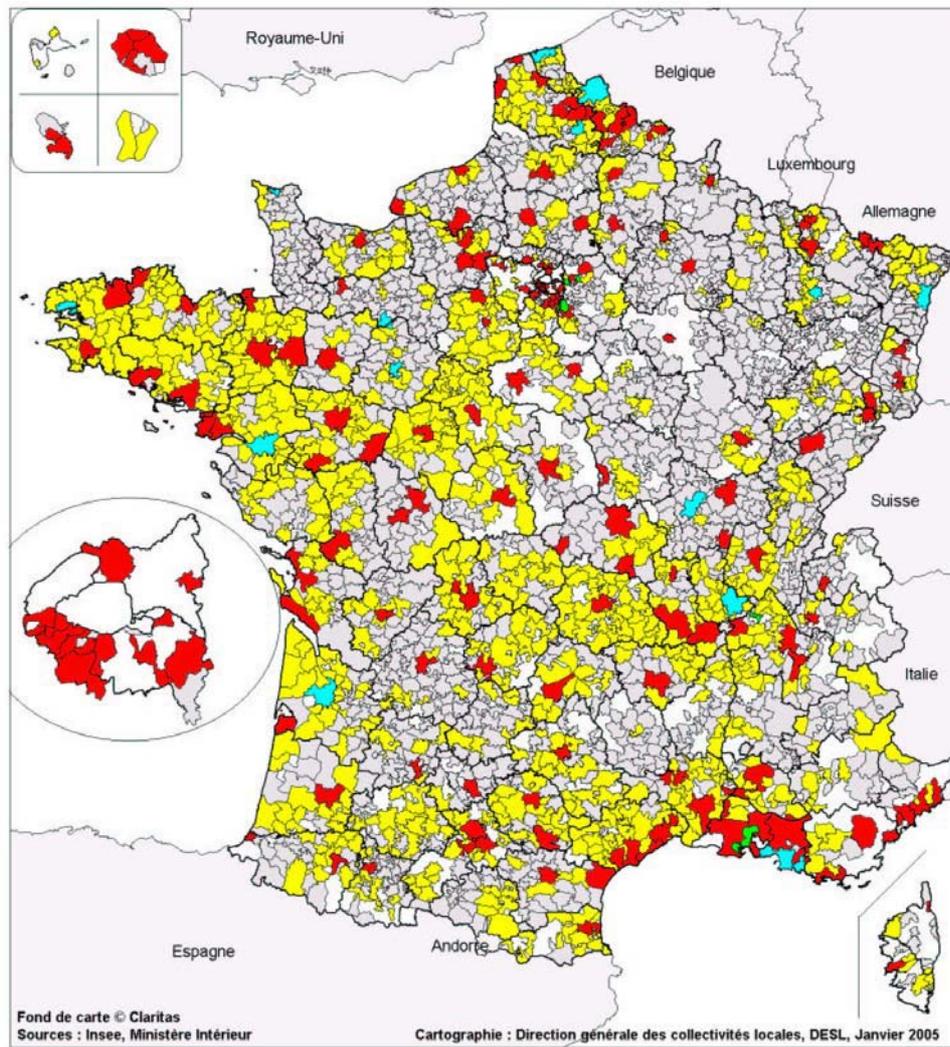
La carte ci-contre donne une image de la couverture du territoire par l’intercommunalité à fiscalité propre.

Le poids respectif des différentes catégories d’EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2005 est le suivant :

- les 14 communautés urbaines sont très peu nombreuses en comparaison des autres EPCI à fiscalité propre. Elle ne regroupent que 355 communes mais rassemblent 10 % de la population totale ;
- les communautés d’agglomération constituent 6 % des EPCI à fiscalité propre, rassemblent 7 % de l’ensemble des communes et 33 % de la population totale ;
- les communautés de communes représentent 93 % du nombre des EPCI à fiscalité propre, regroupent 80 % des communes et 41 % de la population ;
- les syndicats d’agglomération nouvelle sont au nombre de 6. Ils ne concernent que 34 communes et 352 000 habitants ;

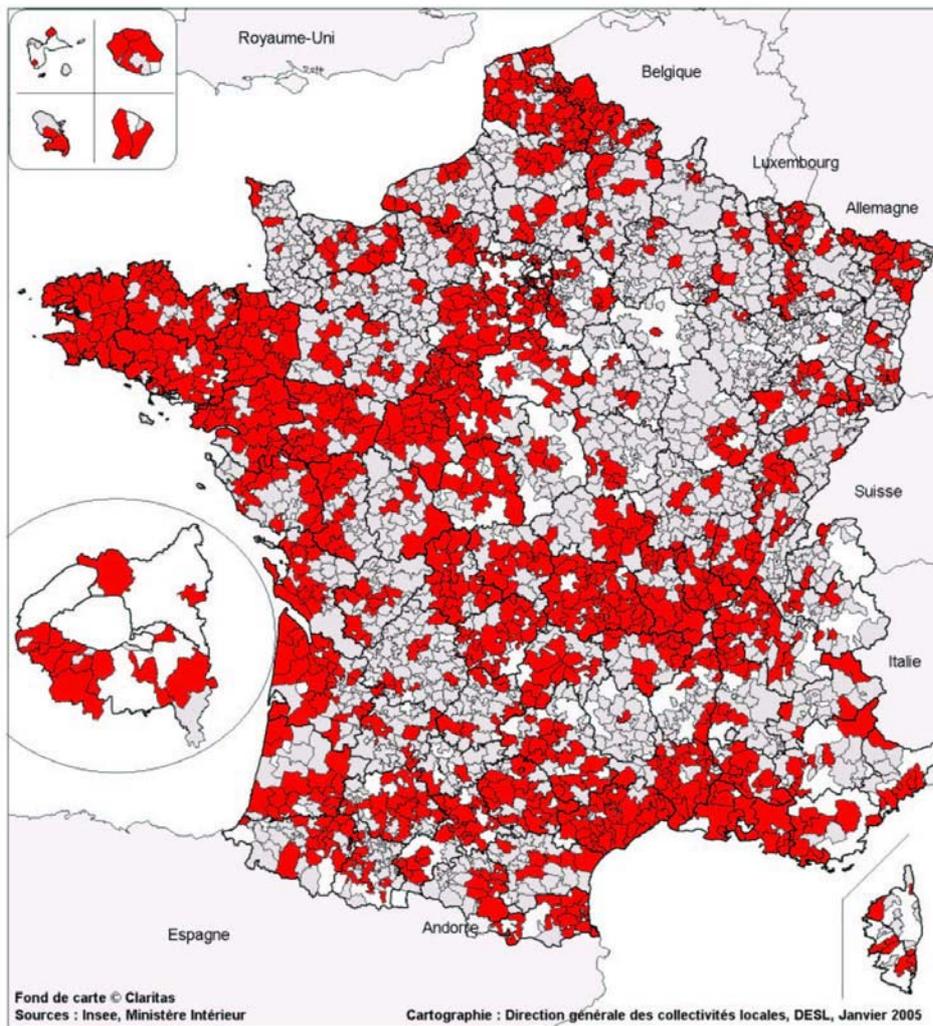
Le développement de l’intercommunalité à fiscalité propre entre le 1er janvier 1999 et le 1er janvier 2005 est particulièrement marquant, comme le montre l’évolution de trois indicateurs : le nombre d’EPCI à fiscalité propre, la population de ces EPCI, le nombre de communes regroupées.

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

LES EPCI À FISCALITÉ PROPRE AU 1ER JANVIER 2005 SUIVANT LE TYPE DE FISCALITÉ



- EPCI à TPU
- EPCI à fiscalité additionnelle

1 – L'évolution du nombre d'EPCI à fiscalité propre

Le nombre d'EPCI à fiscalité propre a progressé de près de 50 % entre le 1er janvier 1999 et le 1er janvier 2005.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Communautés urbaines	12	12	14	14	14	14	14
dont CU à TPU		2	7	10	11	11	11
communautés d'agglomération		50	90	120	143	155	162
communautés de communes	1 347	1 533	1 717	2 032	2 195	2 286	2 343
dont CC à TPU	93	232	402	607	772	856	922
syndicats d'agglomération nouvelle	9	9	8	8	8	6	6
Districts	305	241	171				
Communautés de villes	5	0					
TOTAL	1 678	1 845	2 000	2 174	2 360	2 461	2 525

(source DGCL)

La loi du 12 juillet 1999 prévoyait la disparition des districts et des communautés de villes, qui devaient se transformer en communautés urbaines, communautés d'agglomération ou communautés de communes le 1^{er} janvier 2002 au plus tard.

Les communautés d'agglomération, sont passées de 50 au 1^{er} janvier 2000 à 162 au 1er janvier 2005, soit un triplement en 6 ans. La forte progression du nombre des communautés de communes à taxe professionnelle unique (TPU) est également à noter : leur nombre a été multiplié par près de dix durant la même période.

La dynamique enclenchée par la réforme de 1999 ne doit pas faire oublier que la loi du 6 février 1992 avait déjà favorisé l'essor de l'intercommunalité à fiscalité propre, essentiellement grâce à la création des communautés de communes. Ces dernières sont en effet passées de 193 au 1^{er} janvier 1993 à 1347 le 1^{er} janvier 1999.

En définitive, en douze ans, entre le 1^{er} janvier 1993 et 1^{er} janvier 2005 le nombre des EPCI à fiscalité propre a été multiplié par plus de cinq.

2 – L'évolution de la population couverte par l'intercommunalité à fiscalité propre

Le second critère utilisé pour apprécier le déploiement territorial de l'intercommunalité à fiscalité propre est celui de la population de ces EPCI. Comme le montre le tableau ci-après, celle-ci a augmenté de 54 % entre le 1er janvier 1999 et le 1er janvier 2005, passant de 34 à 52,2 millions d'habitants. 84 % de la population totale réside aujourd'hui sur le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre contre 55 % au 1er janvier 1999 et 27 % au 1er janvier 1993. La répartition actuelle par grande catégorie d'EPCI à fiscalité propre est la suivante : 6,2 millions d'habitants dans les communautés urbaines, 20,4 millions dans les communautés d'agglomération, 25,3 millions dans les communautés de communes. Le rythme de progression le plus net est celui de la population des communautés d'agglomération, qui, même si elle reste inférieure à celle des communautés de communes, tend à s'en rapprocher. Au sein des communautés de communes, la population des communautés à TPU représente aujourd'hui près de 51 % de la population de cette catégorie de communautés contre 15 % au 1^{er} janvier 1999.

(en milliers d'habitants)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
communautés urbaines	4 638	4 638	6 193	6 201	6 203	6 209	6 210
dont CU à TPU		302	3 015	4 681	5 869	5 870	5 872
communautés d'agglomération		5 992	11 486	15 923	18 250	19 712	20 391
communautés de communes	18 049	19 185	18 839	22 262	23 698	24 479	25 297
dont CC à TPU	2 748	5 393	5 520	8 404	10 570	11 824	12 816
syndicats d'agglomération nouvelle	715	715	634,5	648,6	676,6	346,4	352,5
districts	10 271	6 474	3 633				
communautés de villes	356,5	57,6					
TOTAL	34 030	37 063	40 336	45 036	48 825	50 747	52 252

(source DGCL)

3 – L'évolution du nombre de communes regroupées

Enfin, troisième indicateur de l'extension rapide de l'intercommunalité à fiscalité propre, le nombre de communes membres d'un EPCI à fiscalité propre a progressé de 69 % entre le 1^{er} janvier 1999 et le 1^{er} janvier 2005 ; 88 % des communes françaises sont regroupées dans un EPCI à fiscalité propre contre 52 % au 1^{er} janvier 1999 et 13,8 % au 1^{er} janvier 1993.

Les communautés de communes regroupent, à elles seules, plus de 90 % du total des communes membres d'un établissement public à fiscalité propre, comme le montre le tableau suivant :

(nombre de communes regroupées)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
communautés urbaines	309	311	348	353	354	355	355
communautés d'agglomération		756	1 435	1 996	2 441	2 632	2 750
communautés de communes	15 200	17 498	19 863	24 454	26 907	28 403	29 172
syndicats d'agglomération nouvelle	51	51	47	47	52	34	34
Districts	3 493	2 689	1 792				
communautés de villes	87	34					
TOTAL	19 140	21 339	23 485	26 850	29 754	31 424	32 311

(source DGCL)

B – Les limites de la couverture du territoire par l'intercommunalité à fiscalité propre

1 – Une couverture variable selon les régions

En dehors de l'Ile-de-France, le taux de couverture de la population par l'intercommunalité à fiscalité propre varie selon les régions entre 99,1 % et 69,7 %. Le taux de couverture est supérieur à 90 % dans près des deux tiers des régions métropolitaines. Les régions les moins couvertes sont les suivantes : Champagne-Ardenne (86,6 %), Centre (85,6 %), régions d'Outre-Mer (78,7 %), Corse (69,7 %).

En Ile-de-France, le taux de couverture est encore inférieur à 50 % en janvier 2005.

Au 1^{er} janvier 2005, près de 10 millions d'habitants ne résident pas sur le territoire d'un EPCI à fiscalité propre et 4373 communes n'appartiennent à aucun établissement public à fiscalité propre. Ces communes isolées sont pour la plupart de petite taille : 71 % d'entre elles ont moins de 700 habitants.

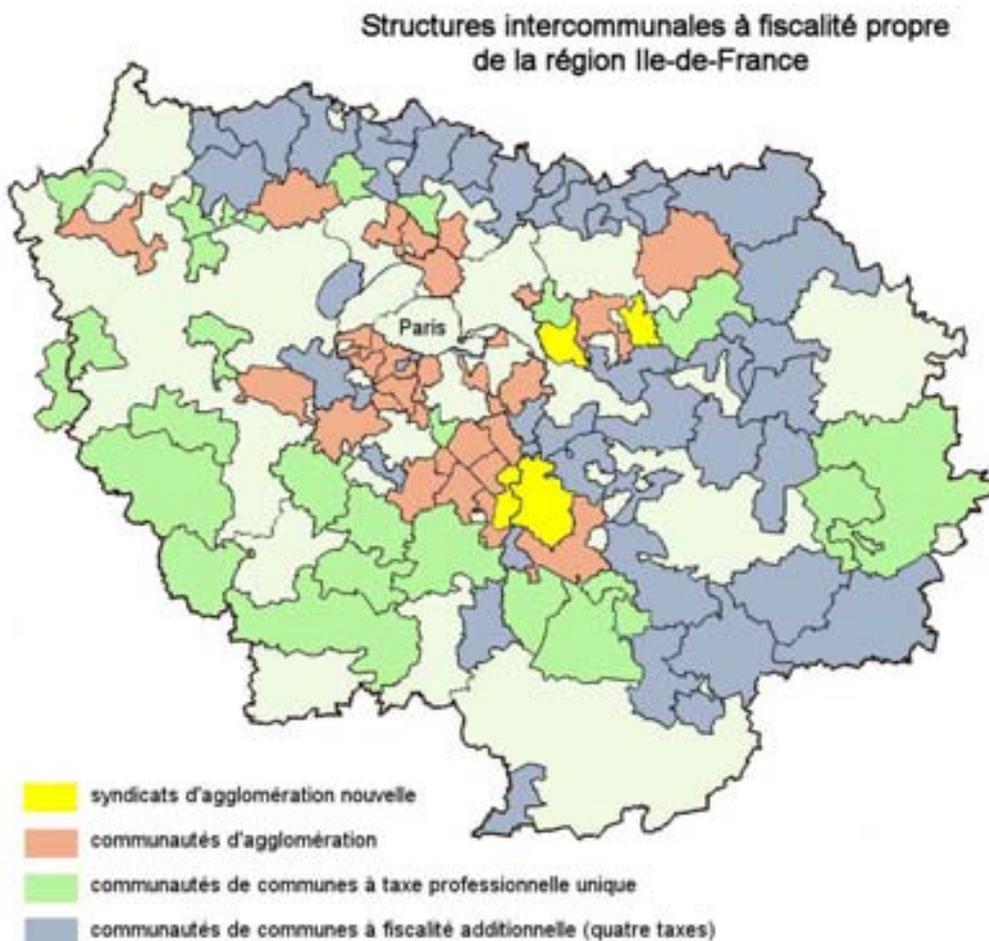
Selon les préfets, les réticences des communes à entrer dans un EPCI à fiscalité propre sont les mêmes aujourd'hui qu'en 1999 : attachement à leur autonomie, volonté de garder une taxe professionnelle importante, crainte du coût à supporter, contentieux ancestraux, frein à la réussite de projets à vocation communale.

2 – Le cas particulier de la région Ile-de-France

La région Ile-de-France est, de loin, la région la moins couverte par l'intercommunalité à fiscalité propre. Le taux de couverture de la population au 1^{er} janvier 2005 s'établit en effet à 43,7 % (54% hors Paris) contre 84,1 %, en moyenne, pour l'ensemble des régions ; 60 % des communes de la région appartenaient à un EPCI à fiscalité propre, contre 88 % en moyenne dans l'ensemble des régions.

Plusieurs explications sont traditionnellement avancées pour expliquer ce retard. C'est d'abord le poids de Paris, ville-département de 2,1 millions d'habitants, dont la coopération avec les autres collectivités de la région est peu institutionnalisée pour des raisons qui tiennent, notamment, à son histoire politique et administrative. Il y a ensuite la taille démographique moyenne des communes, nettement plus importante dans cette région que dans le reste de la France, ce qui peut limiter pour les communes l'intérêt d'un regroupement. Enfin, de grands syndicats interdépartementaux et intercommunaux sont en charge de services publics locaux : STIF²⁵ pour les transports, SIAAP pour l'assainissement, SEDIF pour l'eau, SYCTOM pour les déchets, SIPPAREC pour le haut débit et l'électricité, SIFUREP pour le funéraire.

25) Le STIF était un établissement public national jusqu'en 2004.



Il convient, par ailleurs, de distinguer la petite et la grande couronne. La « petite couronne » comprend les trois départements autour de Paris et qui, avec la ville, sont les démembrements de l'ancien département de la Seine, disparu en 1964 : les Hauts-de-Seine (92), la Seine-Saint-Denis (93) et le Val-de-Marne (94). Elle est caractérisée par la densité du tissu urbain, qui ne permet pas toujours de distinguer clairement une ville centre et sa périphérie et rend plus difficile la définition de périmètres pertinents. L'intercommunalité à fiscalité propre dans les départements de la « grande couronne », plus éloignés de Paris, obéit souvent à des problématiques plus classiques de regroupement de communes autour de pôles urbains, voire de communes rurales entre elles.

La progression de l'intercommunalité à fiscalité propre en Ile-de-France est toutefois très nette depuis 1999. La population regroupée dans des EPCI à fiscalité propre a plus que triplé (12,9 % de la population totale en 1999, contre 43,7 % en 2005), le nombre de communes regroupées a plus que doublé (26,7 % en 1999, 60 % en 2005). Au 1er janvier 2005, il y avait 94 EPCI à fiscalité propre en Région Ile-de-France (soit 15 de plus qu'en janvier 2004) dont 27 communautés d'agglomération, 4 SAN et 63 communautés de communes.

Selon une étude réalisée par l'IAURIF²⁶ il existe encore d'importants écarts entre les départements mais leurs positions respectives à cet égard ont été profondément modifiées ces dernières années. L'opposition entre l'Ile-de-France urbaine, peu couverte par l'intercommunalité, et le reste de la région n'est plus d'actualité : le taux de couverture de la population par des EPCI à fiscalité propre était au 1er janvier 2004 de 76 % dans le département de l'Essonne, 65 % en Seine et Marne, 61 % dans le Val d'Oise, 44 % dans le Val-de-Marne, 32% dans les Yvelines et 23 % en Seine-Saint-Denis.

A côté du développement de cette intercommunalité institutionnelle, d'autres initiatives, ponctuelles, ont vu le jour, comme les chartes de coopération signées par la mairie de Paris avec des collectivités limitrophes, l'initiation de relations partenariales entre Paris, les départements et certains EPCI de l'agglomération ou encore la définition de « territoires de projet » non institutionnalisés, tels que l'ACTEP (Association des Collectivités Territoriales de l'est Parisien), la VSTB (Vallée Scientifique et Technique de la Bièvre) et Seine Amont Développement.

Il convient de noter que la création de nouveaux EPCI dans la région Ile-de-France n'a pas remis en cause jusqu'ici l'existence des grands syndicats de gestion des services publics (eau, assainissement, ordures ménagères, transports, etc.), car les nouveaux groupements s'y substituent aux communes, ce qui permet de garder la cohérence régionale souhaitable pour ces politiques.

Pour répondre aux spécificités de la région Ile-de-France, le ministre de l'Intérieur a confié au préfet de région une mission permanente de coordination des projets départementaux de développement de l'intercommunalité (lettres circulaires du 29 mars 2000, du 30 avril 2001 et du 28 novembre 2002). Il recommandait en particulier de préconiser en priorité la formule de la communauté d'agglomération pour les territoires dont le caractère stratégique avait été reconnu par le schéma directeur (villes nouvelles, centres d'envergure

26) Les groupements à fiscalité propre d'Ile-de-France, CDC-IAURIF, 2004.

européenne, secteurs de développement économique et urbain) ou pour les territoires prioritaires du contrat de plan. Une évaluation quantitative et qualitative sur les intercommunalités existantes et une analyse des perspectives d'évolutions souhaitables lui étaient enfin demandées.

En réalité, cette coordination n'a pas été mise en oeuvre, et le préfet de région n'a pas engagé d'étude régionale approfondie. L'Etat n'a du reste pas obtenu que soient structurés en priorité les territoires à fort enjeu d'aménagement, et l'on peut même observer que des intercommunalités « défensives » se sont constituées en limite de ces territoires.

La nécessité d'une stratégie d'ensemble ne fait pourtant guère de doute, compte tenu des contraintes propres à la région Ile-de-France. Une implication forte de l'Etat paraît indispensable pour achever le maillage de la région par les EPCI à fiscalité propre et favoriser la mise en place des structures et des périmètres adaptés aux problématiques de service et de développement de l'agglomération parisienne.

II – Des périmètres qui sont loin d'être toujours pertinents

Deux démarches s'opposent. Elles ont chacune leurs avantages et leurs inconvénients. La liberté laissée aux élus locaux facilite l'acceptation de l'intercommunalité mais présente le risque de voir naître des coopérations locales établies uniquement sur la base de considérations économiques, d'affinités politiques ou personnelles. Un plus grand volontarisme est le gage d'une meilleure cohérence des périmètres mais l'intégration forcée de communes peut générer des conflits entre des communes contraintes de vivre ensemble alors qu'elles ne le souhaitent pas.

La loi du 12 juillet 1999 tente d'instituer un compromis entre ces deux conceptions. Elle préserve la liberté communale mais fixe des critères de cohérence minimale des périmètres et surtout confie des pouvoirs importants aux préfets. Il a toutefois été montré, dans le chapitre I du présent rapport, que les préfets avaient, dans l'ensemble, peu utilisé les prérogatives qui leur avaient été confiées par la loi. En pratique, ce sont donc les collectivités qui ont le plus souvent décidé librement les périmètres de leurs regroupements.

La loi n'a fixé que des conditions minimales de cohérence pour les périmètres des nouvelles communautés. Les enclaves au sein des anciennes structures demeurent. Par ailleurs, la structuration des aires urbaines, objectif essentiel de la loi du 12 juillet 1999, est très variable. De surcroît, au cours de leur enquête, les chambres régionales des comptes ont constaté que les périmètres n'étaient pas toujours pertinents au regard des objectifs du législateur et des compétences exercées par les EPCI. Cette insuffisante pertinence des périmètres a eu pour conséquence le maintien des anciens syndicats et rendu nécessaire le recours à de nouveaux syndicats, ce qui n'a guère favorisé la rationalisation et la simplification de la carte intercommunale.

A – Les conditions minimales de cohérence des périmètres

1 – L'obligation de continuité territoriale

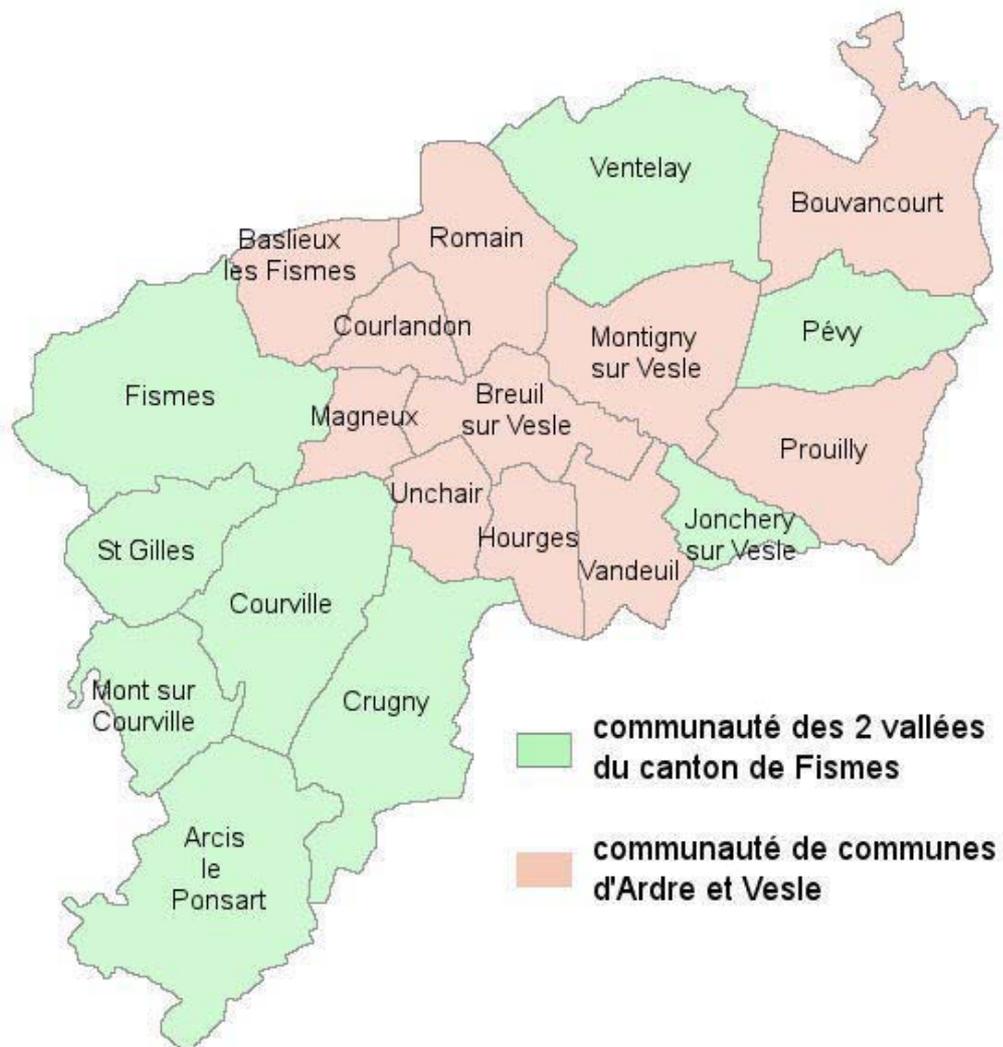
L'obligation de former un territoire d'un seul tenant et sans enclave est la première condition de pertinence des périmètres. Elle est applicable aussi bien aux communautés de communes qu'aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines. C'est l'une des novations importantes de la loi du 12 juillet 1999 par rapport au droit antérieur de l'intercommunalité.

Depuis la loi du 13 août 2004, il peut toutefois être dérogé à ce principe de continuité territoriale si cela permet l'élargissement de l'EPCI. Le préfet peut en effet autoriser l'adhésion d'une ou plusieurs communes à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre si ces communes sont empêchées d'adhérer par le refus d'une seule commune (article L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales). La dérogation apportée, au principe de continuité territoriale a pour objectif louable d'éviter qu'une commune, dont l'adhésion serait nécessaire pour respecter la continuité territoriale, ne bloque l'extension du périmètre d'une communauté. Elle présente le risque d'aboutir à la création d'enclaves au sein des communautés d'agglomération. La volonté d'un maillage plus complet du territoire peut aller à l'encontre de la nécessaire cohérence des périmètres. Interrogée lors de l'enquête, la DGCL a indiqué ne pas connaître le nombre de dérogations accordées par les préfets et les communautés concernées.

Par ailleurs, cette exigence de continuité territoriale ne concerne pas les communautés de communes créées antérieurement à la loi du 12 juillet 1999. La DGCL n'a pas été en mesure d'indiquer le nombre de communautés de communes qui ont un périmètre discontinu.

L'absence de continuité territoriale peut être un obstacle à la rationalisation des politiques publiques et aux économies d'échelle. Ainsi, en région Champagne-Ardenne, une communauté de communes est éclatée en trois parties : six communes sont groupées avec le chef-lieu de canton, deux communes sont séparées de ces dernières par une autre communauté de communes, et enfin une commune est totalement isolée

Carte de la communauté de communes des deux Vallées du canton de Fismes et de la communauté de communes d'Ardre et Vesle



Le regroupement en un seul ensemble des communes a échoué en raison de divergences politiques. Deux communautés de communes ont été créées à quelques mois d'intervalle, en 1997 et 1998. Elles comptent actuellement respectivement 9200 et 2800 habitants. Le morcellement du périmètre de la communauté de communes génère des situations qui confinent à l'absurde. Ainsi, les habitants d'une même rue peuvent appartenir à deux communautés de communes différentes, voir leurs déchets collectés par deux entreprises distinctes et bénéficier de prestations variables selon que leur adresse a un numéro pair ou impair ! Les enfants de certaines communes sont transportés par bus dans des écoles situées plus loin que celles qu'ils pourraient fréquenter si le regroupement s'était réalisé de manière rationnelle. Par ailleurs, deux communautés se sont lancées dans une politique d'investissement ambitieuse compte tenu de leur taille, sans prendre en considération les équipements réalisés par la communauté voisine (voir carte ci-jointe).

L'existence de liens entre les entités intercommunales peut toutefois pallier les inconvénients de la discontinuité territoriale. En Limousin, les 4 communes constituant à l'origine la communauté de communes d'Aurence-Glane Développement (Haute-Vienne) sont aujourd'hui enclavées dans la communauté d'agglomération de Limoges-Métropole, qui rassemble 17 communes et près de 200 000 habitants. Cette communauté de communes, créée en 1996, préexistait à la communauté d'agglomération, instituée en 2002 et s'est agrandie de 4 communes depuis sa création. La chambre régionale des comptes a toutefois relevé que l'existence de ces deux structures ne constituait pas un obstacle à leur coopération. Celle-ci sera amenée à se développer au sein du « Pays de Limoges », dont la création est en cours d'études et qui regrouperait la communauté d'agglomération et la communauté de communes.

La seconde garantie d'une pertinence minimale du périmètre est la fixation de seuils démographiques.

2 – La fixation de seuils démographiques

Le seuil de création d'une communauté urbaine a été relevé par la loi de juillet 1999 de 20 000 à 500 000 habitants afin de réserver cette forme de coopération très intégrée aux agglomérations les plus importantes.

Les communautés d'agglomération doivent former un ensemble de plus de 50 000 habitants autour d'une ou plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants. La fixation de ce double critère démographique a pour objectif de s'assurer que les communautés d'agglomération ont une

taille suffisante et qu'elles ne sont pas une simple adjonction de communes sans véritables centres urbains. Une dérogation a toutefois été ajoutée dans la loi par rapport au projet initial du gouvernement lors des débats parlementaires. Le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département ou la commune la plus importante du département. Au 1^{er} janvier 2005, la taille moyenne des communautés d'agglomération est de 126 000 habitants, ce qui est largement supérieur au seuil démographique minimal fixé par le législateur ; 54 % de ces communautés ont une population comprise entre 50 et 100 000 habitants.

A la différence des communautés d'agglomération, aucun seuil démographique n'est fixé pour les communautés de communes, si bien que certaines communautés sont de très petite taille et qu'il est permis de s'interroger sur la pertinence de ces regroupements qui n'atteignent pas la taille critique (voir ci-après III - A).

B – Une structuration variable des espaces urbains par l'intercommunalité à fiscalité propre

1 – Un apparent succès

La volonté de développer l'intercommunalité à l'échelle des agglomérations est à l'origine de la réforme de l'intercommunalité de 1999. Le projet de loi déposé par le gouvernement était en effet intitulé « projet de loi relatif à l'organisation urbaine et à la simplification de la coopération intercommunale ». L'objectif premier de ce projet était de donner un nouveau statut à l'intercommunalité en milieu urbain, ainsi que le souligne l'exposé des motifs : « à la réalité physique des agglomérations et aux relations entre la ville-centre et les communes périphériques qui les composent ne correspond aujourd'hui aucune entité politique et juridique capable de prendre au niveau pertinent les décisions qui permettraient d'élaborer et de mettre en oeuvre des politiques d'ensemble engageant le long terme. »

L'objectif de rationalisation de la gestion de l'espace urbain est ancien comme il a été indiqué dans la première partie de l'introduction. En 1959 ont été créés les districts urbains. Ceux-ci se sont toutefois souvent constitués en associant des communes urbaines et des communes rurales ; certains ne regroupaient que des communes rurales. En 1970, le droit est mis en accord avec les faits : le qualificatif d'« urbain » est supprimé et la formule du district étendue aux zones rurales. Les communautés urbaines sont instituées en 1966. Au 1^{er} janvier 1999, elles n'étaient que 12. Les compétences étendues conférées aux communautés urbaines dans le domaine de l'aménagement de l'espace, du développement économique et de la réalisation d'équipements urbains témoignent bien du souhait du législateur de dépasser le territoire communal pour réellement prendre en compte les enjeux de l'urbanisation. Enfin, la loi du 6 février 1992 crée les communautés de villes, « périmètre de solidarité urbaine en vue du développement concerté de l'agglomération ». Ces communautés ont des compétences importantes en matière de développement économique et d'aménagement de l'espace. Elles perçoivent également obligatoirement la taxe professionnelle unique. Alors que la formule de la communauté de communes connaît un indéniable succès en milieu rural, l'échec des communautés de villes est patent. Elles ne seront que 5 à être créées, rassemblant 87 communes et 356 000 habitants.

Au regard des tentatives antérieures avortées de développer une intercommunalité adaptées aux espaces urbanisées, la loi de 1999 est un succès. Les communautés d'agglomération sont 162 au 1^{er} janvier 2005 et rassemblent près de 20,4 millions d'habitants. Le quasi totalité des agglomérations de plus de 50 000 habitants est désormais organisée autour d'une communauté urbaine ou d'une communauté d'agglomération.

Ce bilan purement quantitatif doit toutefois être nuancé par la prise en compte des périmètres de ces communautés, qui ne permettent pas toujours une véritable structuration de l'espace urbain.

2 – Les périmètres des EPCI à fiscalité propre et les aires urbaines

En dehors de seuils démographiques et de l'exigence de cohérence territoriale, la loi n'a pas défini de manière précise les critères qui permettraient d'apprécier la pertinence des périmètres. Selon le ministre de l'Intérieur, « un territoire pertinent et cohérent s'appuie sur le principe de continuité territoriale se traduisant par un périmètre d'un seul tenant et sans enclave. C'est une exigence pour la création de tous les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines). Un périmètre doit également correspondre à l'échelle adaptée à l'exercice des compétences transférées. Le périmètre pertinent est celui qui permet de répondre aux exigences de cohérence spatiale, économique, de solidarité financière et sociale auxquelles ces groupements ont pour mission de répondre. Le périmètre pertinent inclura ainsi l'ensemble des espaces constituant des enjeux pour le développement maîtrisé de l'agglomération et de sa zone d'attraction, au plan de l'aménagement de l'espace, du développement économique, de l'équilibre social de l'habitat et de la cohésion sociale. En tout état de cause, la pertinence du périmètre sera appréciée non au regard de ses conséquences pour chaque commune ou ses habitants, mais au regard de l'objectif prévu par la loi de mise en oeuvre au sein d'un espace de solidarité d'un projet commun de développement et d'aménagement. »²⁷.

Les périmètres des communautés d'agglomération peuvent être utilement comparés aux « aires urbaines » définies par l'INSEE. En effet, même si la loi du 12 juillet 1999 ne fait pas référence à l'« aire urbaine », les critères exigés pour la création d'une communauté d'agglomération ont été définis à partir de ce concept. Par ailleurs, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, quant à elle, cite explicitement la notion d'aire urbaine dans sa définition du projet d'agglomération. Enfin, la circulaire du 7 juin 2001 adressée aux préfets définit l'aire urbaine comme le « périmètre de référence » pour la signature des contrats d'agglomération et l'élaboration du schéma de cohérence territoriale.

27) Question 45773 au ministre de l'Intérieur, Journal Officiel, 26 octobre 2004, p. 8447.

Les aires urbaines au sens de l'INSEE

La « ville » a changé de nature et l'opposition traditionnelle entre villes et campagnes est beaucoup moins affirmée qu'elle ne l'était auparavant. Au-delà de la ville centre et des banlieues traditionnelles, apparaît en effet une couronne « périurbaine », composée de communes autrefois rurales mais aujourd'hui habitées par des actifs qui travaillent dans la ville centre et sa banlieue.

C'est pour appréhender le phénomène nouveau de l'étalement urbain que l'INSEE a défini, en 1997, une nouvelle nomenclature spatiale, le zonage en aires urbaines

Deux nomenclatures distinctes mais complémentaires sont en effet établies par l'INSEE après chaque recensement :

- les « unités urbaines » sont caractérisées par la continuité de l'habitat. Une unité urbaine est un ensemble d'une ou plusieurs communes présentant une continuité du tissu bâti (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) et comptant au moins 2000 habitants ;

- les « aires urbaines » tiennent compte des trajets domicile/travail entre l'unité urbaine et les communes avoisinantes. Ce concept permet de déterminer l'influence socio-économique des villes sur leur environnement rural et sur les villes plus petites. La vision statique de la ville fondée sur la seule continuité du bâti est dépassée.

L'aire urbaine est définie comme un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave constitué par :

- un pôle urbain, qui est une unité urbaine offrant au moins 5 000 emplois ;

- une couronne périurbaine, composée de communes dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle urbain.

En trois décennies, après la seconde guerre mondiale, une urbanisation accélérée a fait entrer un pays héritier d'une civilisation rurale multiséculaire dans le monde urbain. L'urbanisation se poursuit. En 1999, 77 % de la population métropolitaine habite dans une aire urbaine, contre 73 % en 1990. Cette croissance a surtout touché les couronnes périurbaines : 30 % des communes métropolitaines appartiennent à ces couronnes périurbaines. La population vivant dans ces territoires a très fortement augmenté: en 1999 elle représente 13 % de la population métropolitaine contre 8,7 % en 1968. Le renchérissement ces dernières années du coût de l'immobilier dans les pôles urbains a encore accru cette tendance, obligeant les familles à migrer vers les communes périurbaines pour trouver des logements à des prix abordables.

La ville, ce n'est plus seulement un centre historique, ce sont aussi des lotissements pavillonnaires, des zones d'activité économique et des centres commerciaux qui ont envahi des espaces autrefois ruraux. Paris est la première aire urbaine de France avec un peu plus 11 millions d'habitants. Viennent ensuite, loin derrière, Lyon, Marseille-Aix-en-Provence et Lille, qui totalisent chacune plus d'un million d'habitants.

L'observatoire des territoires, qui regroupe diverses administrations²⁸, a établi un tableau de bord national par aire urbaine en 2004. Pour chaque aire urbaine, ce tableau fait notamment apparaître le taux de couverture par l'intercommunalité à fiscalité propre en pourcentage de la population et en pourcentage des communes. Il indique également les modalités de couverture par les EPCI à fiscalité propre : le nombre d'EPCI présents sur l'aire urbaine et le pourcentage de l'aire urbaine, en population, couverte par l'EPCI le plus important.

Le premier constat est la forte progression de la couverture des aires urbaines par l'intercommunalité à fiscalité propre. Près de 80 % des aires urbaines ont leur population quasi-intégralement couverte par l'intercommunalité à fiscalité propre.

En revanche, le périmètre de la communauté urbaine ou d'agglomération ne couvre la quasi totalité de l'aire urbaine que dans seulement 14 % des cas. Il n'est pas rare de trouver plus d'une dizaine d'EPCI à fiscalité propre sur une même aire urbaine. La dimension insuffisante des périmètres des communautés d'agglomération conduit ainsi à un émiettement de l'intercommunalité à fiscalité propre.

28) L'observatoire des territoires a été créé par décret du 7 septembre 2004. Il a succédé à l'observatoire des politiques territoriales, organe informel, associant les ministères de l'intérieur (DGCL), de l'équipement (DGPUHC), de l'aménagement du territoire (DATAR) et de la ville (DIV).

L'aire urbaine toulousaine

Selon le tableau de bord national par aire urbaine en 2004, la population de l'aire urbaine de Toulouse est de 965 000 habitants. 75 % des communes et 91 % de la population appartiennent à un EPCI à fiscalité propre. Le nombre de ces groupements est toutefois très important car l'on en dénombre 33. La communauté d'agglomération la plus importante ne rassemble que 60 % de l'aire urbaine.

Cette aire urbaine est composée d'une unité urbaine, caractérisée par la continuité du tissu bâti, et d'une couronne périurbaine (**voir carte ci-contre**). La particularité de l'aire urbaine est de compter trois communautés d'agglomération sur une même unité urbaine :

- la communauté d'agglomération du Grand Toulouse, issue de la transformation d'un district en juin 2000: 25 communes et 603 013 habitants

- la communauté d'agglomération du SICOVAL, issue de la transformation d'une communauté de villes en novembre 2000 : 36 communes et 63 111 habitants

- la communauté d'agglomération du Muretain, issue de la transformation/extension d'une communauté de communes en décembre 2003 : 14 communes et 64 854 habitants.

En outre, la carte de l'intercommunalité semble devoir se complexifier encore au cours des prochaines années en raison de l'absence de groupement à fiscalité propre au nord de l'agglomération. Aucune perspective claire de fusion d'EPCI à l'échelle de l'aire urbaine ou de l'unité urbaine ne paraît se dessiner aujourd'hui. Tout au plus existe-t-il des coopérations.

Ainsi la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées, lors de son contrôle de la communauté d'agglomération du SICOVAL, a relevé les coopérations mises en place avec la communauté d'agglomération du Grand Toulouse, en particulier dans les domaines des politiques contractuelles de l'Etat (contrat de ville, projet de ville, interconnexion au réseau haut débit), des transports urbains et de l'aménagement du territoire. Elle a souligné l'intérêt majeur de cette coopération, tant au regard des objectifs poursuivis par les deux communautés que de la nécessaire cohérence des politiques engagées et de l'efficacité des moyens mis en œuvre. Plus récemment, à l'issue du contrôle de la communauté d'agglomération du Grand Toulouse, la même chambre a pris note de l'existence d'un projet de « charte de l'aire urbaine ». Il s'agit d'un document cadre issu d'une réflexion lancée par le préfet de la Haute-Garonne en application de la loi SRU, menée au sein d'une « conférence de l'aire urbaine » et qui porte sur le ou les futurs SCOT de l'aire urbaine. Le Grand Toulouse s'est prononcé favorablement sur un SCOT unique à l'échelle de celle-ci.

Les neuf structures intercommunales à fiscalité propre de l'aire urbaine de Toulouse



Il n'est certes pas réaliste d'exiger systématiquement que la communauté d'agglomération comprenne la totalité de la population et des communes de l'aire urbaine, surtout pour les agglomérations situées dans les espaces urbains complexes, composés d'une grande aire urbaine, ou de plusieurs aires urbaines contiguës (littoral méditerranéen, Nord-Pas-de-Calais, Ile-de-France). Il n'en demeure pas moins que, dans la majorité des cas, la couverture de l'aire urbaine est un critère de pertinence du périmètre. Parmi les communautés contrôlées lors de l'enquête, le plus faible taux de couverture de la population de l'aire urbaine est de 49 %. Il concerne une communauté d'agglomération de la région Aquitaine. Cette communauté, qui ne regroupe que 3 communes, a pris la succession d'un district. Le périmètre, qui a été fixé il y a plus de 30 ans, n'a pas été modifié. Le projet d'agglomération souligne pourtant l'extension de l'agglomération. Le président de cette communauté a indiqué à la chambre régionale que la réalisation du programme pluriannuel d'équipement sur le territoire des trois communes membres nécessitait la mobilisation de tous les moyens financiers de la communauté et rendait « très difficile » une extension du périmètre (communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz).

Par ailleurs, il n'est pas rare de voir se créer des communautés de communes « défensives » autour d'une communauté d'agglomération. Ainsi, par exemple, dans le Nord-Pas-de-Calais, les communes n'appartenant pas à la communauté de villes devenue la communauté d'agglomération de Cambrai, craignant d'être absorbées, ont décidé de se regrouper en communautés de communes de petite taille.

La présence de plusieurs EPCI à fiscalité propre sur une même aire urbaine n'est pas propre aux aires de plus de 50 000 habitants. Le même constat peut être formulé pour les aires moins peuplées. Ainsi, en Midi-Pyrénées, une aire urbaine comprend 15 900 habitants et 29 communes. Autour de la ville centre s'est constitué une communauté de communes groupant 7 communes et 12 000 habitants. Par ailleurs, deux autres communautés de communes se sont constituées de part et d'autre de cette communauté de communes. L'une rassemble 11 communes et 2 700 habitants, l'autre 7 communes et 1 100 habitants. La chambre régionale des comptes a souligné que l'étroite interpénétration des périmètres de ces 3 EPCI devrait à terme conduire les élus concernés à engager une réflexion quant à leur regroupement éventuel en une structure qui comprendrait 25 communes et une population d'environ 16 000 habitants (communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons).

Une bonne couverture de l'aire urbaine par l'intercommunalité à fiscalité propre est donc une condition nécessaire, mais pas suffisante, pour une structuration optimale de l'aire urbaine. Priorité doit désormais être donnée à la réduction du nombre d'EPCI sur une même aire urbaine.

C – La pertinence des périmètres au regard des objectifs du législateur et des compétences exercées

1 – La constitution d'espaces de solidarité pour l'élaboration d'un projet commun

En premier lieu, le législateur a clairement souhaité que les périmètres des communautés constituent des « espaces de solidarité ». En effet, selon l'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales, les communes d'une communauté d'agglomération « s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire ». Une communauté de communes « a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace » (article L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales). La solidarité passe d'abord par la mise en oeuvre de la taxe professionnelle unique car les inégalités entre communes sont importantes dans ce domaine. Cela suppose que les communes acceptent de partager le produit de leur taxe professionnelle. Ainsi, en Ile-de-France, un préfet a dû intégrer, d'autorité, une commune dans une communauté de communes. Outre les divergences politiques, les réticences de cette collectivité étaient liées au fait qu'elle apportait près de 70 % des bases de taxe professionnelle du nouveau groupement alors qu'elle ne disposait que de 20 % des sièges (communauté de communes des Portes de l'Essonne). Dans la même région, la communauté d'agglomération du Val de France ne regroupe que des communes dont les bases de taxe professionnelle sont très faibles en comparaison de celles des communes de la même strate démographique. La Ville de Gonesse, importante commune limitrophe de la communauté ayant le même profil socio-démographique, n'appartient pas à cette dernière. Le fait que cette commune soit restée à l'écart de ce regroupement tient vraisemblablement au fait qu'elle dispose de bases de taxe professionnelle nettement supérieures à celle de la communauté : 305 € par habitant contre 64 € par habitant.

Par ailleurs, ainsi que le souligne la loi du 12 juillet 1999, le rassemblement de communes en « espaces de solidarité » doit permettre l'élaboration et la conduite d'un « projet commun ». Or, si le périmètre est trop restreint, la communauté n'est pas en mesure, faute de ressources suffisantes, de pouvoir mener à bien un projet de développement.

Cette absence de taille critique est une remarque fréquente qui a été adressée par les chambres régionales des comptes aux communautés de communes. C'est notamment le cas en Limousin, où la chambre régionale a relevé l'existence de communautés de communes dont la petite taille en termes de population et donc de moyens financiers, constituait un réel handicap pour développer de nouvelles compétences. Plusieurs préfets ont également constaté que l'existence de communautés de communes de dimension trop réduite était un obstacle au développement de l'intercommunalité de projet en milieu rural.

Les problèmes tenant à l'élaboration d'un projet commun de développement sont développés au chapitre VI.

2 – La cohérence des périmètres et des compétences

Les périmètres des communautés doivent permettre une mise en œuvre efficace et cohérente des compétences qui ont été dévolues par la loi aux communautés. Cela suppose que le territoire des communautés corresponde aux réalités économiques et sociales. C'est loin d'être toujours le cas.

Ainsi, les contrôles des chambres régionales des comptes ont pu montrer qu'en zone rurale les périmètres des communautés de communes étaient souvent calqués sur ceux des cantons. Le choix d'une circonscription électorale comme référence a pour conséquence que les périmètres retenus ne coïncident pas toujours avec les bassins de vie ou d'emploi.

L'enquête a également montré que la mise en œuvre de deux politiques essentielles, le développement économique et l'aménagement de l'espace pâtissait de cette incohérence des périmètres. Ces aspects sont développés au chapitre VI.

D – Une rationalisation et une simplification de la carte intercommunale inachevées

1 – Une information insuffisante sur les syndicats intercommunaux

L'intercommunalité ne se résume pas aux EPCI à fiscalité propre, comme pourraient le laisser penser les bilans annuels de l'intercommunalité établis par la DGCL. Ces documents sont en effet quasi exclusivement consacrés à l'intercommunalité à fiscalité propre. Au mois de juin 2005, les seules données disponibles auprès de cette administration et relatives aux syndicats intercommunaux portent sur l'année 1999. Les informations sur le nombre de syndicats et leur répartition par taille démographique n'ont pas été mises à jour.

En réponse à un questionnaire qui lui a été adressé lors de l'enquête, la DGCL a reconnu que le suivi de l'intercommunalité était actuellement incomplet. En effet, l'évolution de l'intercommunalité sans fiscalité propre n'est plus suivie depuis 1999, en raison de l'obsolescence de l'application informatique qui permettait le recueil des informations. Il faut attendre 2004 pour que la DGCL relance un dispositif national de suivi des syndicats intercommunaux, alimenté par les préfetures (voir chapitre I). Un premier bilan était attendu pour la fin de l'année 2004. Le recueil et la consolidation des données ont toutefois été plus longs que prévu et, selon la DGCL, la base nationale de données ne sera finalement opérationnelle que dans le courant de l'année 2005. L'enquête a pu toutefois utiliser les données fournies par la direction générale de la comptabilité publique pour les années les plus récentes (voir point 2 ci-après)

Le dernier recensement des syndicats intercommunaux par la DGCL date de 1999. Ils étaient alors au nombre de 18 504 : 14 885 syndicats à vocation unique (SIVU), 2 165 syndicats à vocation multiple (SIVOM) et 1 454 syndicats mixtes. Les syndicats qui n'exercent qu'une seule compétence (SIVU) représentaient donc près de 80 % du total des syndicats.

Au 1er janvier 1999, les principales compétences exercées par ces syndicats étaient les suivantes : eau (21 % du total des syndicats), activités scolaires et périscolaires (18 %), assainissement (10 %), voirie (7 %).

Les syndicats intercommunaux

Les syndicats intercommunaux constituent une formule très souple de coopération intercommunale. Ils n'ont pas de compétences obligatoires. Une même commune peut appartenir à plusieurs syndicats intercommunaux alors qu'elle ne peut être membre que d'un seul EPCI à fiscalité propre.

Le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) est la première forme de regroupement de communes. Il a été créé par la loi du 22 mars 1890. Ce dispositif était toutefois rigide car le syndicat n'avait qu'un seul objet et devait être créé à l'unanimité des conseils municipaux. Pour favoriser la coopération entre les communes, l'ordonnance du 5 janvier 1959 autorise la création de syndicats de communes à vocations multiples (SIVOM) et permet la création des syndicats à la majorité qualifiée (deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population totale ou la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population totale)

La loi n°88-13 du 5 janvier 1988 d'amélioration de la décentralisation, assouplit encore cette modalité de coopération intercommunale en créant le « syndicalisme à la carte » : une commune peut adhérer à un syndicat pour une partie seulement des compétences qu'il exerce.

Les syndicats de communes sont administrés par des comités syndicaux, composés de délégués élus par les conseils municipaux des communes. Ils sont financés par les recettes d'exploitation des services qu'ils gèrent (par exemple redevances d'eau et d'assainissement), par les contributions des communes et par les subventions. Ils peuvent recourir à l'emprunt pour financer leurs dépenses d'investissement. Certains syndicats perçoivent des contributions fiscalisées assises sur les taxes locales.

Les syndicats mixtes ont été créés par le décret du 20 mai 1955. Ils permettent d'associer aux communes d'autres personnes morales de droit public (régions, départements, autres EPCI, chambres de commerce et d'industrie...).

Les connaissances précises sur les syndicats intercommunaux sont d'autant plus nécessaires qu'il n'est pas certain, comme on va le voir au paragraphe suivant, que le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre ait entraîné une simplification et une rationalisation de la carte intercommunale. Il paraît donc important que le ministère de l'intérieur mette rapidement en place un dispositif de suivi de la carte des syndicats intercommunaux.

2 – La complexité du paysage intercommunal actuel

Le nombre total des établissements publics de coopération intercommunale a baissé de 5,8 % entre 1999 et 2005, en passant de 20 182 en 1999 à 19 011 en 2005. Le nombre de syndicats a diminué de 10,9 %. Les suppressions de syndicats (2018) ont été plus nombreuses que les créations d' EPCI à fiscalité propre (847).

	1999	2005
EPCI à fiscalité propre	1 678	2 525
Syndicats	18 504	16 486
TOTAL EPCI	20 182	19 011

(Source : DGCL pour l'année 1999 et DGCP pour l'année 2005)

La création des nouvelles communautés a entraîné mécaniquement la dissolution d'un certain nombre de syndicats intercommunaux. La loi prévoit en effet la dissolution de plein droit des syndicats exerçant des compétences dévolues à la nouvelle structure à fiscalité propre et ayant un périmètre inclus dans celui de la communauté ou identique.

Cette diminution du nombre des syndicats n'a toutefois pas été suffisante pour permettre une véritable simplification de la carte intercommunale. Tel est du moins le constat d'une très grande majorité des préfets.

Pour pouvoir bénéficier au plus vite des incitations financières prévues par la loi, la transformation des anciennes structures en communautés nouvelles a souvent été faite dans des délais très rapides alors que le législateur avait prévu une période transitoire expirant le 1er janvier 2002. La création des communautés n'a donc pas toujours été l'occasion de mener une réflexion, soit en termes de périmètre, soit en termes de compétences, pour réduire le nombre de syndicats.

Les préfets ont avancé plusieurs raisons pour expliquer la lenteur du mouvement de suppression des syndicats. Ils soulignent d'abord les discordances de périmètres et de compétences entre les anciens syndicats et les nouvelles communautés. Les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre continuent à appartenir aux syndicats intercommunaux qui préexistaient à la création de la communauté et qui ont été conservés car ils ont des compétences et un périmètre distincts de celui de l'établissement public à fiscalité propre. Certains élus sont également très attachés aux syndicats qui constituent pour eux une formule de coopération très souple et peu intégrée. Ils peuvent en outre avoir une

perception positive de la compétence technique de syndicats spécialisés par rapport à une communauté plus « généraliste ».

Par ailleurs, au sein de la catégorie des syndicats, le nombre des syndicats mixtes a quasiment doublé entre 1999 et 2005.

	1999	2005
SIVU	14 885	11 946
SIVOM	2 165	1 511
syndicats mixtes	1 454	3 029
TOTAL syndicats	18 504	16 486

(Source : DGCL pour l'année 1999 et DGCP pour l'année 2005)

A l'origine, la formule du syndicat mixte avait été conçue pour faciliter le partenariat entre collectivités de niveaux différents ou entre collectivités et établissements publics intervenant dans le domaine de l'aménagement et du développement économique. Les syndicats mixtes, aujourd'hui, associent de plus en plus des EPCI et des communes, ou des EPCI entre eux. La communauté se substitue en effet aux communes membres au sein des syndicats qui exercent une des compétences qui lui a été transférée, mais au sein d'un périmètre plus large. Ces syndicats sont alors transformés en syndicats « mixtes » en raison de l'adhésion d'un EPCI. Le recours à un syndicat mixte peut être légitime quand le périmètre du syndicat mixte est nettement plus étendu que celui de l'EPCI à fiscalité propre. Il n'en va pas de même lorsque le syndicat mixte ne regroupe que la communauté et une ou plusieurs communes voisines. La formule du syndicat mixte devient alors un palliatif à l'absence de pertinence des périmètres et un expédient pour éviter l'élargissement du territoire communautaire.

C'est le cas par exemple d'une communauté d'agglomération de la région Aquitaine qui a délégué sa compétence en matière de transports urbains à un syndicat mixte qui regroupe seulement la communauté et une autre commune, la communauté assurant entièrement l'administration du syndicat (communauté d'agglomération périgourdine).

Le thème des syndicats mixtes sera à nouveau abordé aux chapitres VI et VII.

III – Les perspectives d'évolution

Une priorité doit aujourd'hui être donnée à la pertinence des périmètres. Il existe certes une tendance à l'élargissement des périmètres, qui devrait être favorisée par les fusions d'EPCI. Si ce mouvement en quelque sorte « naturel » n'est pas suffisant, un plus grand volontarisme est à envisager.

A – La nécessaire amélioration de la pertinence des périmètres

1 – Un constat largement partagé

Une évaluation simplement quantitative de la progression de l'intercommunalité à fiscalité propre n'est plus suffisante. Tous les promoteurs de l'intercommunalité en ont désormais conscience, aussi bien l'Etat que les élus locaux.

Le bilan annuel de l'intercommunalité établi au 1er janvier 2005 par la DGCL souligne ainsi que, la couverture du territoire par l'intercommunalité à fiscalité propre étant quasiment achevée, il importe d'entrer dans une phase nouvelle, plus qualitative.

L'Assemblée des communautés de France (ADCF), qui regroupe plus de 800 EPCI, dont la plupart des communautés importantes sur le plan démographique, souligne, dans un document, la « charte d'Amiens », datée de janvier 2005, que « la correspondance entre les communautés et les espaces vécus est indispensable pour que nos concitoyens s'approprient le fait intercommunal ».

Les débats au sein des assemblées délibérantes des EPCI abordent parfois la question de la pertinence des périmètres. Certes, les échanges théoriques d'idées ne débouchent pas toujours sur un élargissement concret mais cela est révélateur d'une lente maturation des esprits en la matière. Ainsi, en Bourgogne, les débats sur le projet d'agglomération d'une communauté ont accordé une large place aux questions de périmètres. De l'avis même des responsables, la pertinence économique du périmètre exigerait que soient englobées d'autres communes. (communauté d'agglomération de Nevers) En Aquitaine, la référence au concept d'aire urbaine figure explicitement dans les documents prospectifs d'une communauté d'agglomération (communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées).

2 – Les modalités d'élargissement des périmètres

L'élargissement du périmètre de l'EPCI après sa création peut avoir lieu soit à l'initiative du préfet, soit à l'initiative de l'EPCI lui-même ou des communes.

Ce n'est qu'au moment de la création de l'EPCI que le préfet est en mesure de fixer un périmètre pertinent. Le périmètre peut en effet inclure des communes opposées à leur intégration dans la nouvelle structure si le projet préfectoral a au moins recueilli l'accord des conseils municipaux des deux tiers des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale, ou de la moitié des communes rassemblant les deux tiers de la population (article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales). L'EPCI créé, l'extension de son périmètre à l'initiative du représentant de l'Etat ne peut aboutir sans l'accord, d'une part, du conseil communautaire, d'autre part, des conseils municipaux des communes dont l'admission est envisagée, sous réserve de la procédure dérogatoire limitée dans le temps évoquée au chapitre I.

L'extension du périmètre peut également résulter des demandes formulées par des communes extérieures. L'accord de l'organe délibérant de l'EPCI est alors indispensable. La communauté peut aussi souhaiter elle-même s'agrandir. Elle doit alors obtenir l'accord des communes concernées.

La taille moyenne des communautés d'agglomération et des communautés de communes n'a pas progressé significativement entre 2000 et 2005. Le nombre moyen de communes regroupées dans les communautés d'agglomération, après avoir progressé de 15 à 17, reste à ce niveau depuis 2003. La population moyenne, qui s'était stabilisée à environ 127 000 habitants, diminue en 2004 et s'établit au 1^{er} janvier 2005 à 125 876 habitants. La taille moyenne des communautés de communes a légèrement progressé entre 1999 et 2005, passant de 11,3 à 12,4 communes. En revanche, la population moyenne de ces groupements a baissé. Elle est de 10 797 au 1^{er} janvier 2005 contre 13 400 le 1^{er} janvier 1999.

Compte tenu de la couverture du territoire par l'intercommunalité à fiscalité propre, l'élargissement des EPCI à fiscalité propre passe aujourd'hui par la fusion de communautés.

La loi du 13 août 2004 comporte à cet égard un apport important puisqu'elle prévoit des modalités de fusion des EPCI (article L.5211-41-3 du code général des collectivités territoriales). La seule voie possible était auparavant la dissolution de l'un ou l'autre des groupements concernés. La lourdeur de la procédure était un frein à son utilisation. Dans le cadre

du nouveau dispositif, l'initiative de la fusion appartient soit aux communes et EPCI concernés, soit au préfet. Ce dernier fixe le projet de périmètre du nouvel établissement, qui peut inclure des communes isolées en vue de délimiter un territoire d'un seul tenant et sans enclave. Les communes qui appartiennent déjà à un groupement à fiscalité propre ne peuvent être englobées dans ce périmètre sans leur consentement. Le préfet dispose d'un pouvoir d'appréciation. Il lui appartient de vérifier, ainsi que le précise la circulaire du 15 septembre 2004, si la fusion envisagée est opportune au regard du développement de l'intercommunalité et si cette fusion ne nuit pas au développement d'autres intercommunalités qui auraient été privées de ce fait de certaines de leurs communes membres. La fusion doit recueillir l'accord de l'organe délibérant de chacun des EPCI concernés et d'une majorité qualifiée des conseils municipaux compris dans le périmètre. Une fusion peut avoir lieu entre communautés ou entre une communauté et un syndicat. Afin de favoriser l'extension des formes les plus intégrées de coopération intercommunale, une fusion entre EPCI n'est possible qu'à la condition qu'au moins l'un des groupements soit à fiscalité propre. La loi a prévu des mesures financières incitatives pour promouvoir les fusions.

Un bilan de l'application de ces dispositions au 1er janvier 2005, établi par la DGCL, fait état de cinq nouvelles communautés de communes nées de fusions, dont 3 à taxe professionnelle unique. Ces dernières remplacent 10 communautés de communes préexistantes. Rapporté au nombre de communautés de communes, les effets sont encore modestes. Il est toutefois trop tôt pour apprécier les résultats obtenus par ces nouvelles dispositions.

L'utilisation par les élus locaux des nouvelles dispositions introduites par la loi du 13 août 2004 devrait permettre une amélioration de la cohérence des périmètres.

Les communautés de communes n'ayant pas une taille critique suffisante sont à cet égard une cible prioritaire. Au 1^{er} janvier 2005, 14 % des communautés de communes à fiscalité propre, soit 332 communautés, ont un nombre de communes membres inférieur ou égal à 5. Il est en particulier permis de s'interroger sur l'intérêt des 24 communautés qui ne regroupent que 2 communes. Par ailleurs, près du quart des communautés de communes a moins de 5000 habitants ; 16 communautés ont même moins de 700 habitants. Une attention particulière doit également être accordée aux périmètres discontinus.

En ce qui concerne les communautés d'agglomération, l'octroi de financements étatiques dans le cadre des contrats d'agglomération devrait être conditionné par l'existence d'un territoire cohérent. C'est d'ailleurs ce que préconisait une circulaire en date du 7 janvier 2001, qui présentait

clairement le contrat d'agglomération comme le levier financier de l'action de l'Etat pour aboutir à la mise en place d'une organisation intercommunale sur un territoire pertinent. Une comparaison des résultats atteints par rapport à cet objectif n'a toutefois pas été possible en raison des lacunes du système d'information de la DGCL.

Un premier bilan de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 apparaît nécessaire à un horizon relativement rapproché, qui pourrait correspondre à deux années d'application de la loi.

3 – Les retraits de communes membres

Les retraits de communes membres vont à l'encontre de l'objectif d'extension des périmètres. Ils sont peu nombreux.

Les communes peuvent se retirer d'un EPCI, sauf s'il s'agit d'une communauté urbaine (article L. 5211-19 du code général des collectivités territoriales). Le retrait est toutefois subordonné à l'accord concordant de l'organe délibérant de l'EPCI et des conseils municipaux (deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale ou la moitié au moins des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population). Pour les groupements à TPU, le retrait n'est possible qu'à l'issue de la période d'unification des taux de taxe professionnelle.

Une procédure de retrait dérogatoire a été instituée d'abord par la loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003 (voir encadré sur l'agglomération de Montpellier ci-après) puis par la loi du 13 août 2004. Une commune peut être autorisée par le représentant de l'Etat dans le département, après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale, à se retirer d'une communauté d'agglomération pour adhérer à un autre établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont l'organe délibérant a accepté sa demande d'adhésion. Cette procédure dérogatoire n'a été ouverte que jusqu'au 1er janvier 2005. Elle avait pour objet de permettre le règlement des situations conflictuelles entre communes et communautés. Selon le bilan de l'intercommunalité au 1er janvier 2005 établi par la DGCL, 16 communes ont délibéré pour demander le retrait de 13 communautés d'agglomération. 4 d'entre elle ont été autorisées par le préfet à quitter leur communauté d'appartenance. Ces retraits n'ont donc concerné qu'une infime proportion des 2750 communes membres d'une communauté d'agglomération.

Les retraits de communes peuvent résulter d'une intégration forcée dans une communauté lors de sa création. C'est par exemple le cas de la communauté d'agglomération de Montpellier qui à partir d'un district de 15 communes a regroupé, successivement, 41, puis 38, 32 et enfin 31 communes.

La communauté d'agglomération de Montpellier

Le cas de la communauté d'agglomération de Montpellier offre une illustration révélatrice des difficultés et de l'instabilité qui ont parfois accompagné la mise en œuvre de la loi du 12 juillet 1999, lorsque des communes ont été intégrées contre leur gré dans les nouvelles entités créées par la loi.

En octobre 1999, le conseil du district de Montpellier, comptant alors 15 communes, avait engagé le processus de sa transformation en communauté d'agglomération, en formulant le vœu qu'elle s'accompagne d'une extension de son périmètre, lequel visait 41 communes. Le projet soulevait néanmoins une forte opposition, source de nombreux contentieux et péripéties à venir, de la part de plusieurs communes appelées à rejoindre malgré elles la future communauté.

La transformation du district puis la création de la communauté d'agglomération ont pris la forme de 3 arrêtés préfectoraux. Ceux-ci instituaient un ensemble urbain réunissant 41 communes et 418 787 habitants.

Tous ces arrêtés ont été attaqués par les communes opposées à leur intégration au sein de l'agglomération et qui étaient membres de syndicats intercommunaux dont les compétences étaient désormais dévolues à la communauté d'agglomération. Une vingtaine de recours furent déposés en annulation des actes constitutifs de la communauté d'agglomération.

Par ses jugements des 15 et 29 novembre 2000, le tribunal administratif a annulé les trois arrêtés attaqués, se fondant notamment sur un défaut dans la procédure préalable à l'extension des compétences du district, première étape de sa transformation en communauté d'agglomération.

Le ministre de l'Intérieur a fait appel de ces jugements et demandé qu'il soit sursis à leur exécution, demandes rejetées par deux arrêts en date du 12 juin 2001 de la cour administrative d'appel de Marseille. Le 3 août 2001, le ministre de l'Intérieur et le district se pourvurent en cassation contre les arrêts de la cour administrative d'appel de Marseille. Le Conseil d'Etat rejeta ce pourvoi.

Du fait des procédures contentieuses, la création de la communauté d'agglomération de Montpellier n'a pas pu être opérationnelle dès le début de 2001. Dès lors, le processus a dû être repris à la suite de la confirmation de l'annulation des premiers arrêtés constitutifs.

Un nouvel arrêté préfectoral d'extension des compétences du district, dans son périmètre initial de 15 communes, en date du 13 juillet 2001 a fait l'objet de plusieurs recours (8 au total). Les arrêtés préfectoraux des 20 et 30 juillet 2001 relatifs à la transformation du district en communauté d'agglomération et à ses conséquences ont fait l'objet de 18 recours.

Le projet de périmètre de la communauté d'agglomération, redéfini pour 38 communes (contre 41) a été arrêté par le préfet le 18 septembre 2001, arrêté également objet de plusieurs recours. Puis, furent pris deux arrêtés le 26 décembre 2001 relatifs à l'extension de périmètre de la communauté d'agglomération et aux conséquences de l'extension sur les structures intercommunales existantes. Ces deux arrêtés firent à leur tour l'objet de 5 recours et 5 référés chacun.

Au total les étapes de la procédure ouverte depuis le 13 juillet 2001 avec un périmètre de 38 communes ont généré, au 1er trimestre 2003, 72 contentieux directs devant la juridiction administrative, sans compter les recours indirects et les contestations des décisions de la communauté d'agglomération elle-même.

Avant même le dénouement des procédures contentieuses, la communauté d'agglomération devait connaître deux nouvelles réductions de son périmètre, en application de dispositions législatives.

Sur la base de l'article 64 de la loi du 2 juillet 2003 « Urbanisme et Habitat », issu d'un amendement proposé par des parlementaires locaux, un retrait de 6 communes intégrées contre leur gré à la communauté d'agglomération a été autorisé, les communes concernées devant rejoindre un autre EPCI en cours de création ou déjà existant. Au 1er janvier 2004, la communauté d'agglomération passait donc à 32 communes.

Enfin, une nouvelle réduction est intervenue le 1er janvier 2005 avec le départ de la commune de Palavas-les-Flots, dans le cadre de la procédure de retrait dérogatoire instaurée par l'article 173 de la loi du 13 août 2004, également issu d'un amendement émanant d'un parlementaire du Languedoc-Roussillon.

Depuis la première détermination de son périmètre en juillet 2000, à partir d'un district de 15 communes, la communauté d'agglomération aura donc regroupé, successivement, 41, puis 38, 32 et enfin 31 communes, sa population passant de 418 787 habitants (dont 54 % à Montpellier), soit 48 % de la population du département, à 375 765 habitants (dont 60 % à Montpellier), soit 43 % du département.

Une telle évolution s'est déroulée dans un contexte passionnel, ponctué de tensions et contentieux. L'intégration contre leur volonté d'un nombre important de communes de la périphérie de Montpellier a donné lieu à des manifestations publiques d'élus locaux et à des polémiques; les procédures contentieuses ont proliféré, et ont à elles seules constitué l'essentiel des affaires d'intercommunalité traitées par la formation spécialisée du tribunal administratif de Montpellier, mobilisant un rapporteur quasiment à plein temps pendant une grande partie de l'année 2004.

Le coût direct des actions contentieuses est difficile à mesurer. Il a représenté, au minimum, plusieurs centaines de milliers d'euros. Les coûts indirects sont encore plus lourds, tant du fait des conséquences sur les dotations de l'Etat que des effets plus diffus de l'instabilité juridique instaurée depuis 2001.

La communauté d'agglomération de Montpellier, dans le rapport annexé au compte administratif 2002, estimait que le report d'un an du passage en communauté d'agglomération (suite à la première vague contentieuse concernant le périmètre initial de 41 communes) lui avait coûté

13 M€, du fait de la perte de la bonification de dotation globale de fonctionnement accordée aux communautés constituées avant le 1er janvier 2001.

Les contentieux ont enfin, inévitablement, contribué à compliquer et à retarder la réalisation des projets par la communauté.

B – Pour une relance de la simplification de la carte intercommunale

Après les premières dissolutions de syndicats consécutives à la création des nouvelles communautés, une relance du processus de simplification s'impose donc aujourd'hui. Pourtant, peu de préfectures font aujourd'hui de la réduction du nombre de syndicats une priorité. Suite à la mise en place de nouvelles applications informatiques, toutes les préfectures disposeront d'un inventaire exhaustif de l'intercommunalité dans leur département, ce qui n'était pas le cas auparavant. Elles pourront donc recenser les syndicats qui peuvent être dissous, fusionnés avec un EPCI à fiscalité propre ou transformés en communauté.

Les dispositions de la loi du 13 août 2004 devraient contribuer à la simplification de la carte intercommunale. La transformation d'un syndicat de communes en communauté de communes ou d'agglomération est désormais possible sans dissolution préalable du syndicat, sous réserve d'un certain nombre de conditions. Ainsi, le syndicat doit déjà exercer les compétences d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération et son périmètre doit correspondre aux critères requis pour la création des communautés d'agglomération ou des communautés de communes. Enfin, la transformation doit être décidée par délibérations concordantes du comité syndical et des conseils municipaux (deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant plus de la moitié de la population totale ou par la moitié au moins des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population). La DGCL ne connaît pas à l'heure actuelle le nombre de SIVOM transformés en communautés ni ceux qui existent encore. La mise en place de la nouvelle application informatique devrait toutefois lui permettre de disposer à l'avenir de cette information.

Au total des directives claires devraient être données aux préfets pour relancer le processus de simplification de la carte intercommunale, en s'appuyant sur la commission départementale de la coopération intercommunale.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'intercommunalité à fiscalité propre a connu un remarquable développement quantitatif depuis 1999 et, si l'on met à part le cas particulier de la région Ile-de-France, la couverture du territoire est presque totale. Pour autant, dans bien des cas, force est de considérer que les périmètres des communautés n'atteignent pas la dimension optimale, notamment au regard de la référence que constitue l'aire urbaine au sens de l'INSEE. S'agissant des autres formes de coopération intercommunale (syndicats de divers types), la rationalisation et la simplification du paysage restent à mener à bien. Les dispositions nouvelles de la loi du 13 août 2004 (en particulier celles relatives aux fusions d'EPCI) devraient être mises à profit pour assurer la mise en place de communautés de taille suffisante.

Au total, malgré le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre, le paysage intercommunal reste caractérisé par un foisonnement de structures diverses, source d'opacité pour le citoyen et de coûts pour les finances publiques.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- la DGCL devrait mettre en place dans les meilleurs délais un suivi précis des syndicats intercommunaux, en particulier de leur nombre et de leur compétence ; les bilans annuels de l'intercommunalité offriraient ainsi une vision d'ensemble de l'intercommunalité et pas seulement de l'intercommunalité à fiscalité propre ;

- un premier inventaire de l'évolution des périmètres, rendue possible par la loi du 13 août 2004, devrait être établi par la DGCL deux ans après le vote de cette loi ; ce bilan mettrait en particulier l'accent sur les communautés de communes qui n'ont pas la taille critique, sur les périmètres discontinus et sur les territoires présentant des incohérences flagrantes ;

- au vu de cet inventaire, s'il apparaissait que les dispositions de la loi du 13 août 2004 n'ont pas eu les effets attendus, des mesures plus volontaristes, en particulier l'octroi d'un pouvoir d'initiative au préfet en matière d'extension des périmètres, devraient être envisagées dans le cadre du schéma ci-après mentionné ;

- la contractualisation devrait être pleinement utilisée comme levier pour favoriser une meilleure cohérence des périmètres ;

- des directives claires devraient être données aux préfets pour relancer le processus de simplification de la carte intercommunale. A cet égard, l'élaboration obligatoire, dans chaque département, d'un schéma de simplification de la coopération intercommunale pourrait être préconisée. Ce document prévisionnel serait soumis pour avis à la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), qui rassemble le préfet et les élus locaux.

Chapitre III

La mise en place d'un nouveau cadre financier

Une fois constituées par transformation ou extension d'un EPCI existant ou par création ex nihilo, les communautés à fiscalité propre doivent définir un cadre financier approprié au regard de leurs ambitions, de leurs besoins et des clés de partage des ressources dont elles ont convenu avec les communes.

L'examen des problèmes posés par la mise en place d'un nouveau cadre financier dans les communautés à fiscalité propre requiert une distinction entre les communautés dotées de la taxe professionnelle unique (TPU) et les communautés qui ont choisi le régime de la fiscalité additionnelle à la fiscalité sur les ménages et les entreprises perçue par les communes membres.

Le régime de la TPU est destiné, en priorité, aux communautés de taille importante qui s'implantent sur les territoires urbains. En sont ainsi dotées, de plein droit, les nouvelles communautés urbaines et les communautés d'agglomération, ainsi que, sur option, les anciennes communautés urbaines. Par ailleurs, les communautés de communes, implantées en territoire périurbain ou en milieu rural, peuvent aussi en bénéficier, sur option. Ce régime de TPU implique une plus forte intégration des compétences au niveau communautaire qui se traduit par une intégration financière et fiscale entre communautés et communes membres sans commune mesure avec le régime de la fiscalité additionnelle.

Chacun des deux niveaux d'intégration influe sur la stratégie financière et fiscale des communautés (I) et sur leur politique de redistribution financière en faveur notamment des communes membres (II).

I – La stratégie financière et fiscale des communautés à fiscalité propre

La stratégie financière et fiscale des groupements intercommunaux à fiscalité propre est d'autant plus nécessaire que l'interdépendance financière entre les niveaux intercommunal et communal est forte. Une réflexion particulière sur la fixation du taux de taxe professionnelle est également indispensable.

A – La nécessité d'une stratégie coordonnée avec les communes membres

Une coordination étroite entre l'EPCI et les communes est un impératif dans le cadre de la taxe professionnelle unique. La problématique est quelque peu différente pour les communautés à fiscalité additionnelle à la fiscalité des communes membres.

1 – Les communautés à taxe professionnelle unique

a) L'interdépendance des finances communales et des finances des communautés à TPU

Comme on l'a indiqué, le régime de la taxe professionnelle unique est destiné, en priorité, aux communautés de taille importante situées sur les territoires urbains.

L'un des apports majeurs de la réforme de 1999 a été la rapide montée en puissance de la taxe professionnelle unique, comme en témoigne le tableau ci-après.

(en milliers d'habitants)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Nombre d'EPCI à TPU	109	302	511	745	934	1 028	1 101
Nbre de communes regroupées	1 046	3 230	5 726	9 142	11 958	13 362	14 387
Population	4 228	13 075	20 700	29 658	35 364	37 753	39 433

(Source : DGCL)

Au 1^{er} janvier 2005, 1101 EPCI sont dotés de la TPU : 11 communautés urbaines (sur 14), 162 communautés d'agglomération, 922 communautés de communes (sur 2343), 6 syndicats d'agglomération nouvelle. Plus de 43 % des EPCI à fiscalité propre disposent de la taxe professionnelle unique contre 6 % en 1999. 63 % de la population totale réside sur le territoire de ces EPCI, contre 7 % en 1999. Enfin, 39 % des communes appartiennent à ces groupements alors qu'elles n'étaient que 3 % en 1999. Cette nouvelle donne financière bouleverse totalement les relations traditionnelles entre les EPCI et les communes. Elle est sans équivalent dans le paysage politique et administratif français car les niveaux de collectivité (communes, départements, régions) sont en principe totalement indépendants les uns des autres.

Les communautés en question disposent désormais de ressources principalement constituées par la taxe professionnelle et la DGF. Elles doivent veiller à ce que ces ressources permettent de financer non seulement les charges liées aux transferts de compétences mais aussi les projets d'investissement qui concernent l'ensemble du territoire intercommunal. L'intérêt financier des communes est divergent. Elles bénéficient certes indirectement de la DGF bonifiée versée à l'établissement de coopération mais elles ont perdu une ressource fiscale dynamique, la taxe professionnelle, dont elles espèrent récupérer le montant le plus important possible par le biais de la redistribution financière.

L'EPCI à TPU doit donc veiller à l'équilibre entre le financement de ses propres besoins et la redistribution au profit des communes membres. Deux écueils sont à éviter : l'accumulation de ressources inemployées au niveau intercommunal ; une redistribution financière excessive au profit des communes membres qui pourrait mettre en péril l'équilibre financier du groupement.

Cette interdépendance entre les deux niveaux est encore accrue par le fait que la communauté n'est pas libre de modifier le taux de taxe professionnelle comme elle l'entend. L'évolution de la hausse des taux de la TPU est en effet fonction, selon des modalités techniques qui ont évolué depuis 1999, de celle des impôts ménages perçus par les communes membres (voir plus loin le paragraphe B1a).

Par ailleurs, il est clair que la politique d'investissement des niveaux intercommunal et communal est désormais étroitement imbriquée. A cet égard, des programmes pluriannuels d'investissement qui définissent à moyen terme l'ensemble des investissements importants réalisés aussi bien par le groupement que par les communes sont des outils précieux de coordination des politiques d'équipement.

Au total, la bonne utilisation des deniers publics et l'équilibre financier à moyen terme des communautés à TPU passent par une stratégie financière et fiscale coordonnée avec celle des communes. Or, les juridictions financières ont constaté lors de l'enquête que bien des progrès restaient à accomplir dans ce domaine.

b) Les insuffisances de la démarche stratégique des communautés à taxe professionnelle unique (TPU)

Sur un échantillon de soixante quinze cas plus particulièrement observés au sein de l'échantillon général présenté dans l'introduction, l'enquête a relevé que seules treize communautés avaient mis en oeuvre une véritable stratégie financière et fiscale reposant sur une prospective financière à moyen terme et que cinq autres avaient pu disposer d'une stratégie tardivement définie. Dans les autres cas la réflexion prospective était inexistante, très insuffisante ou peu apparente.

L'absence ou l'insuffisance de stratégie

Plusieurs communautés à TPU risquent, faute d'une stratégie financière et fiscale à moyen terme, d'être confrontées à une forte réduction de leurs marges de manœuvre financières.

Ainsi, la communauté d'agglomération de Cambrai (Nord) devra redéfinir son activité de soutien économique et faire face au financement de la rocade de contournement de Cambrai et à l'amélioration du traitement des déchets ménagers. La détermination d'une politique fiscale et financière coordonnée au sein du périmètre communautaire apparaît dès lors indispensable.

Certaines communautés à TPU ont adopté une stratégie assortie d'une prospective financière incomplète ou dont les orientations n'ont pas été respectées.

La communauté d'agglomération Seine – Essonne (Essonne) donne un exemple de réflexion stratégique partielle. Elle a fait procéder à des études par un cabinet d'audit dans le cadre du passage au taux unique de la taxe professionnelle. Celles-ci apportent quelques éléments d'appréciation en termes de politiques fiscales possibles à moyen terme mais ne fournissent aucune réflexion prospective sur l'emploi des recettes. L'absence totale de prévision en matière de dépenses laisse supposer que la communauté a surtout cherché à bénéficier des dispositions financières avantageuses accordées par la loi aux nouvelles communautés à taxe professionnelle unique. La situation a toutefois récemment évolué avec le lancement du "projet de territoire" en octobre 2004.

Quant à la communauté d'agglomération de Melun Val-de-Seine (Seine-et-Marne) elle s'est prononcée, à l'automne 2004, sur un document présentant les objectifs de la communauté pour la période 2007-2013. Mais ce document préparatoire n'a pas été accompagné d'une programmation financière et se présente sous la forme d'un simple relevé de perspectives souhaitées pour l'agglomération melunaise.

Des stratégies progressives

Dans certains cas, la stratégie financière n'a été que progressivement élaborée. La programmation pluriannuelle de l'action communautaire (PPAC), votée en octobre 2002 par la communauté urbaine de Nantes Métropole (Loire-Atlantique), se présentait comme une liste des opérations susceptibles d'être menées sur la période 2002-2007 articulées autour de douze politiques publiques et ne comportait initialement aucun engagement financier précis. L'actualisation de la programmation opérée en juin 2004 s'est accompagnée de l'adoption du principe d'une gestion des investissements en autorisations de programme impliquant une ventilation prévisionnelle des crédits de paiement.

Parfois enfin la faisabilité même d'une stratégie financière et fiscale est conditionnée par des éléments extérieurs. Ainsi la communauté d'agglomération du Grand Tarbes (Hautes-Pyrénées) est exposée au risque d'une réduction de ses marges de manœuvre financières. Ses charges de fonctionnement sont lourdes et relativement rigides. Les dépenses liées aux équipements transférées ont été sous-évaluées. La redistribution financière opérée en faveur des communes membres est importante. Quant aux évolutions de ses bases de taxe professionnelle, elles sont incertaines. L'augmentation future du taux de TPU de la communauté risque d'être contrainte par l'augmentation des taux d'impôts communaux, compte tenu du mécanisme de liaison à la hausse prévu par la loi ce qui justifierait à lui seul un pacte financier et fiscal avec les communes membres. Mais, surtout, les marges de manoeuvre futures sont contraintes par la conclusion d'un « contrat de site » impliquant, entre autres, la communauté de communes voisine, siège de l'aéroport et détentrice de bases importantes de fiscalité locale. En 2005, les différents EPCI et collectivités territoriales intéressés se sont mis d'accord, avec le soutien de l'Etat, sur le principe de la constitution d'un syndicat mixte pour la zone aéroportuaire respectant la solidarité économique et financière.

L'existence d'une véritable stratégie dans une minorité de cas

Les quelques exemples qui suivent illustrent bien les démarches possibles.

La communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées (Pyrénées-Atlantiques) dispose d'une prospective financière pluriannuelle, régulièrement présentée aux élus. Les orientations budgétaires de 2004 sont accompagnées d'un pacte financier avec les communes membres. Le premier volet de ce pacte porte sur les principes d'évaluation des charges transférées. Le deuxième volet concerne la dotation de solidarité communautaire dont l'augmentation est subordonnée à l'évolution des ressources de taxe professionnelle perçues par la communauté.

De même, la communauté d'agglomération dijonnaise – COMADI (Côte d'Or) a chargé, en 2002, un cabinet d'expertise d'effectuer une analyse prospective de sa situation financière. L'objectif de l'étude était de situer la capacité d'investissement de la COMADI au regard de l'évolution de ses charges courantes de fonctionnement et de la pression fiscale souhaitée et de tester les répercussions financières et fiscales, sur les grands équilibres futurs, des choix susceptibles d'être opérés par les élus au cours des années à venir.

La communauté d'agglomération du Grand Rodez (Aveyron) a adopté une stratégie financière et fiscale fixant les mécanismes de compensation et l'évolution du taux de TPU. Les objectifs de la communauté sont déclinés dans un programme pluriannuel d'investissements. Un pacte financier et fiscal a été conclu avec les communes membres.

2 – Les communautés à fiscalité additionnelle

La forte autonomie fiscale des communautés à fiscalité additionnelle par rapport aux communes membres, la moindre importance de la redistribution financière et le niveau plus limité de l'intégration des compétences par rapport aux communautés à TPU, rendent sans doute moins indispensable la définition d'une stratégie financière et fiscale coordonnée.

Ainsi, les régimes fiscaux de la communauté à fiscalité additionnelle et des communes membres restent relativement autonomes, même si, la première année de mise en œuvre de la fiscalité additionnelle, les rapports entre les taux des quatre taxes de la communauté doivent être égaux aux rapports observés, l'année précédente, entre les taux moyens pondérés des communes membres (article 1 636 Sexies-II du CGI). L'évolution des quatre taux de la communauté, les années suivantes,

devient néanmoins autonome par rapport à celle des taux communaux. Une disposition du CGI, au demeurant peu contraignante, prend toutefois en compte pour la fixation des taux plafonds de la fiscalité communale, les taux communautaires (article 1 636 B Septies du CGI).

Si la nécessité d'une stratégie financière coordonnée avec les communes membres est moins impérieuse que dans le cas des communautés à taxe professionnelle unique, une prospective à moyen terme est un outil de bonne gestion. Or, l'enquête a montré les lacunes des communautés en la matière.

Les études prospectives réalisées se limitent en effet, le plus souvent, à simuler, au moment de l'adoption du régime de la fiscalité additionnelle, l'évolution du produit fiscal et de la DGF communautaires. Dans certains cas, ces simulations ont conduit à repousser le passage à la TPU car cela n'aurait pas permis une augmentation notable de la DGF. Dans d'autres cas, les taux très faibles de fiscalité additionnelle ne permettent pas de mobiliser, au niveau communautaire, un montant suffisant de ressources fiscales et financières pour financer un véritable projet d'aménagement et d'équipement communautaire. Enfin, paradoxalement, il peut arriver qu'une communauté lie l'évolution de ses taux de fiscalité additionnelle à celle du taux moyen pondéré des impôts communaux, sans obligation légale.

En réalité sur les vingt deux cas plus particulièrement observés dans l'enquête, aucune communauté à fiscalité additionnelle ne s'est dotée d'une réelle stratégie financière à moyen terme fondée sur un partage des compétences avec les communes membres et pouvant déboucher sur un partage des ressources financières avec ces dernières pour assurer le financement par la communauté d'un véritable projet d'aménagement et d'équipement communautaires.

B – La gestion des taux de TP sur le moyen terme

La gestion à moyen terme du régime de la TPU recouvre, à la fois, le choix du taux initial de TPU au moment du passage de la communauté sous ce régime fiscal, le choix de la période de convergence des taux de TP des communes membres après le passage à la TPU et le recours exceptionnel à la fiscalité mixte pour certaines communautés à TPU confrontées à des difficultés ou à des tensions financières.

1 – La fixation du taux initial de TPU

a) Les possibilités offertes par la loi

La stratégie financière et fiscale des communautés à TPU et la gestion financière prospective à moyen terme qui lui est associée, doivent éclairer le choix du niveau initial du taux de TPU et l'évolution éventuelle du taux de TPU, en lien avec l'évolution des taux de taxe d'habitation et de taxes foncières dans les communes membres.

L'article 1 609 Nonies C-III-1°-a du code général des impôts prévoit que la première année du passage à la TPU, le taux de TPU voté par la communauté ne peut excéder le taux moyen de la taxe professionnelle des communes membres constaté l'année précédente, pondéré par l'importance relative des bases de ces communes. Lorsqu'il est fait application à un établissement public de coopération intercommunale précédemment doté d'une fiscalité propre additionnelle des dispositions relatives à la TPU, le taux moyen pondéré de référence est majoré du taux de la TP perçue l'année précédente par cet EPCI.

L'article 1 636 B decies du CGI prévoit que l'augmentation du taux de TPU ne peut être supérieure à celle du taux de la taxe d'habitation constatée l'année précédente dans les communes membres ou, si elle est moins élevée, à celle du taux moyen de la taxe d'habitation et des taxes foncières, pondéré par l'importance relative des bases de ces trois taxes, appliqué par les communes membres, l'année précédente. Cette règle a été toutefois assouplie en 2003 : le coefficient de variation entre l'augmentation du taux de TPU et l'augmentation des taux d'imposition communaux a été relevé de 1 à 1,5. Par ailleurs, lorsque les communes baissent leurs taux d'imposition, la communauté n'est pas contrainte, l'année suivante, de baisser son taux de TPU (c'est le mécanisme couramment appelé de déliaison à la baisse). Enfin, à compter de 2004, la différence constatée, au titre d'une année, entre le taux maximum de TPU et le taux de TPU effectivement adopté par la communauté, peut être ajoutée partiellement ou totalement au taux de TPU voté par la communauté au titre de l'une des trois années suivantes.

b) Les contraintes et les risques liés au choix du taux initial de TPU

Le produit de la TPU a vocation à financer, dans le budget de la communauté, les dépenses correspondant aux compétences transférées, le surplus étant redistribué aux communes dans le cadre de l'attribution de compensation et éventuellement de la dotation de solidarité communautaire.

Lorsque la communauté décide de fixer d'emblée le taux initial de TP au maximum légal, le produit recouvré, la première année, par la communauté correspond, toutes choses égales d'ailleurs, au maintien, au niveau antérieur, du produit de TP recouvré par les communes sur l'ensemble du territoire communautaire.

On voit bien les contraintes et les risques liés à ce choix.

Dans le cas de bases de taxes professionnelles dynamiques, la fixation d'emblée du taux à son niveau maximum peut dégager des surplus importants par rapport aux besoins de financement de la communauté. Ces surplus sont naturellement redistribués aux communes. Outre la pression fiscale élevée supportée par les entreprises contribuables, il en résulte pour l'avenir une réduction des marges de manœuvre de la communauté pour financer la montée en puissance de ses compétences et la mise en œuvre du projet communautaire. En effet, d'une part, il est difficile juridiquement et surtout politiquement de réduire, d'une année sur l'autre, les reversements aux communes, d'autre part, l'augmentation du taux de la TPU est très encadrée.

Inversement, le choix initial d'un taux inférieur au maximum légal hypothéquait l'avenir, du moins jusqu'aux assouplissements apportés en 2003 et 2004 dans les modalités de fixation des taux (déliaison partielle à la hausse, possibilité de rattrapage), car il avait pour conséquence une limitation immédiate des ressources sans garantie de pouvoir les ajuster ultérieurement au niveau des besoins de financement.

c) Les conséquences financières et fiscales d'un taux initial de TPU fixé au maximum légal

Sur l'échantillon de l'enquête, comprenant soixante quinze cas observés, vingt quatre communautés ont fixé leur taux initial de TPU au maximum légal et dix neuf d'entre-elles ont opéré ce choix en dehors du cadre d'une véritable stratégie financière à moyen terme.

On donnera deux exemples des difficultés qui ont pu en résulter.

Créée en 1994, la communauté de communes de la Haute Bigorre (Hautes-Pyrénées) a, sur la base d'une étude prospective préalable à sa création, limitée à la simulation du produit de la DGF et du produit des impositions, décidé de fixer le taux de TPU au maximum autorisé la première année de la mise en place de la TPU, c'est-à-dire au taux moyen pondéré de la taxe professionnelle des communes membres. En 2001, le taux de TPU de la communauté se trouvait ainsi fixé à 20,05 %, contre une moyenne de 12,81 % pour les communautés de communes à TPU. Jusqu'en 2004, la communauté n'a pas diminué le niveau très important

de redistribution financière au profit des communes membres qui a atteint 85 % du produit global de la TPU et des compensations versées par l'Etat. Dans le même temps, malgré le niveau très élevé du taux de TPU, les taux d'imposition des principales communes membres ont continué à augmenter. Ainsi, les taux de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties de la ville de Bagnères de Bigorre ont progressé de 9,76 % de 1997 à 2002. Seuls la croissance et le niveau élevé de la pression fiscale consolidée sur le territoire communautaire, ainsi que l'apport de certains budgets annexes, ont permis à la communauté de dégager une épargne pour le financement de ses investissements.

Malgré l'absence de stratégie financière à moyen terme, la communauté d'agglomération du Boulonnais (Pas-de-Calais) a décidé de fixer, en 2000, son taux initial de TPU à 19,86 %, soit le maximum autorisé par la loi. Par la suite ce taux a augmenté pour atteindre 21,72 % en 2004, parallèlement à une augmentation du produit fiscal par habitant recouvré par les neuf communes membres de plus de 3500 habitants regroupant 87 % de la population totale de la communauté qui s'est élevée à 22,1 % sur la période 1999 à 2003. Compte tenu de la forte augmentation de la pression fiscale globale sur le territoire communautaire, il convient de s'interroger sur la réduction de certains transferts de la communauté vers les communes membres (attributions de compensation, subventions, fonds de concours, contingents aux syndicats et contributions aux budgets annexes des services délégués).

2 – Le choix de la période de convergence des taux de TP des communes membres

Les dispositions de l'article 1 609 Nonies C – III-1°-a du CGI prévoient une convergence vers le taux de TPU de la communauté, des taux de TP des communes membres, sur une période de 2 à 10 ans. Cette durée est fonction de l'importance du rapport du taux de TP de la commune la moins imposée, à celui de la commune la plus imposée. L'alinéa b) du même article autorise cependant le conseil communautaire à prolonger jusqu'à 12 ans la période de convergence précitée, quel que soit l'écart de taux de TP entre la commune la moins et la plus imposée.

Parmi les vingt quatre communautés ayant décidé de fixer leur taux initial de TPU au niveau du maximum légal, six ont, en outre, choisi de faire converger les taux de TP des communes membres sur la durée maximale de douze ans. Ce choix, sans que des simulations soient effectuées, a pu avoir des conséquences financières préjudiciables pour certaines communautés. En effet, l'allongement au maximum de la période de convergence a pu conduire à une moindre progression du produit global de la TPU dans le cas où les communes membres qui

disposaient des bases de TP les plus importantes et les plus dynamiques, étaient aussi celles qui, majoritairement, avaient adopté les taux de TP les plus bas par rapport au taux de TPU.

3 – Le recours à la fiscalité mixte

La fiscalité mixte, prévue au paragraphe II de l'article 1 609 Nonies C du CGI, relève d'un régime dérogatoire et a vocation à rester exceptionnelle. Dans l'esprit de la loi du 12 juillet 1999, le régime commun aux communautés à TPU repose sur la spécialisation fiscale des territoires, la TPU revenant aux communautés pour le financement du développement et de l'aménagement des territoires communautaires, la taxe d'habitation et les taxes foncières étant prélevées par les communes membres pour le financement des services de proximité à leur population.

Cette spécialisation est remise en cause dès lors que la communauté à TPU décide d'instituer à nouveau ou de conserver une fiscalité additionnelle à la fiscalité communale, notamment lorsque le produit de cette fiscalité n'a pas pour objet de couvrir un besoin de financement des investissements communautaires, mais de faire face à un déséquilibre financier généré par un excès de redistribution financière ou une diminution du produit de la TPU ou de la DGF bonifiée.

Au plan national, au 1^{er} janvier 2004, cent quarante cinq communautés à TPU avaient opté pour le régime de la fiscalité mixte. L'enquête en a décelé six sur un échantillon de soixante quinze communautés à TPU observées.

Créée en 1974, la communauté urbaine de Brest (Finistère) est passée au régime de la TPU en 2001. Elle a alors décidé de conserver la fiscalité additionnelle aux impôts communaux qu'elle percevait auparavant et d'adopter un régime de redistribution financière particulièrement favorable aux communes membres, notamment par le biais de dotations de solidarité communautaire, dont l'enveloppe globale, en 2002, représentait un montant total de plus de 35 M€, soit un montant net par habitant, après déduction des attributions de compensation, de 37,8 €, largement supérieur à la moyenne des dotations attribuées en 2002 par les communautés urbaines dotées de la TPU, qui s'élevait à 28 € par habitant. En raison de la non confirmation des hypothèses financières formulées lors du passage à la TPU, notamment en ce qui concerne l'augmentation de la DGF, et des tensions financières auxquelles elle est confrontée, la communauté a mis en place un nouveau dispositif financier pour la période 2004-2007 comprenant une diminution de l'enveloppe de DSC et, en contrepartie, une récupération par les communes de la quasi-totalité de la fiscalité additionnelle au titre de la taxe d'habitation et des taxes foncières jusqu'alors perçue par la communauté. Malgré ce nouvel

arbitrage financier, la communauté a dû, pour faire face à ses tensions financières, augmenter, en 2004, son taux de TPU, pour le porter à 20,13 %, alors que le taux initial de TPU, en 2001, avait été fixé à 19,52 %, soit le maximum autorisé par la loi. De 2001 à 2004, les augmentations de taux d'imposition décidées par la communauté, au titre de la TPU en 2004 et au titre de la fiscalité additionnelle, additionnées à une augmentation des taux propres à trois communes membres en 2002 et 2003, se sont traduites par une augmentation significative de la pression fiscale consolidée sur le territoire communautaire.

La communauté de communes des Portes de l'Essonne (Essonne) a mis en place, en 2003, une fiscalité additionnelle destinée à combler le déficit constaté en 2002. Les marges de manœuvre relatives à la TP, déjà utilisées au maximum, s'avéraient à elles seules insuffisantes. Cette recette de 3,5 M€ a permis de rééquilibrer le budget communautaire sur un exercice. La fiscalité additionnelle, qui a été ramenée au taux « 0 » en 2004, compte tenu des résultats de l'exercice 2003, a été supprimée à compter du 1^{er} janvier 2005.

En 2004, la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin (Pas-de-Calais) s'est dotée d'une fiscalité additionnelle aux impôts communaux. Malgré un taux de TPU fixé, en 2001, au maximum légal (21,08 %) et alors que le niveau de ce taux initial dépasse largement le taux moyen des communautés d'agglomération (16,96 % en 2002), cette communauté se trouve confrontée à des tensions financières résultant, en partie, des pertes de ressources au titre de la TPU, par suite de la cessation d'activité de deux entreprises importantes implantées sur son territoire. Devant cette perte prévisionnelle de recettes, la communauté devra procéder à une révision de ses relations financières avec les communes membres ainsi qu'à une sélection rigoureuse des investissements prévus dans son projet de territoire, fussent-ils cofinancés.

Issue de la transformation du district d'Argentan le 1^{er} janvier 2001, la communauté de communes du Pays d'Argentan (Orne) s'est dotée, en 2001, du régime de la TPU. Jusqu'en 2003, elle a décidé de ne plus recourir à la fiscalité additionnelle. Après avoir procédé, à la fin de l'année 2003, à une évaluation de ses besoins financiers sur la base d'une prospective financière à moyen terme, elle a décidé, en 2004, de réinstaurer une fiscalité additionnelle aux impôts communaux en fixant le taux de TH à 0,96 %, celui du FB à 1,71 % et celui du FNB à 2,20 %, pour faire face en particulier, à une diminution du produit de la TPU évaluée, par rapport à celui perçu en 2001, à 17,2 % en 2002 et à 26,6 % en 2003.

II – La politique de redistribution des communautés à fiscalité propre

L'examen du niveau de redistribution financière des communautés à TPU revêt un caractère primordial pour apprécier le contenu des compétences réellement exercées au niveau intercommunal (A). En ce qui concerne les communautés à fiscalité additionnelle, la problématique de la redistribution est moins complexe, faute de TPU à partager (B).

A – La redistribution financière dans les communautés à taxe professionnelle unique

Les communautés à TPU reversent une partie de leurs recettes fiscales aux communes membres dans des conditions définies par la loi. Les juridictions financières se sont attachées à mesurer l'importance réelle de cette redistribution et les indicateurs d'une redistribution excessive. Il reste que le CIF constitue par essence un mécanisme d'incitation à une plus grande intégration et donc à de moindres reversements aux communes (au moins jusqu'à la fin de 2004).

1 – Les modalités de redistribution

Il n'est pas anormal que le volume de redistribution financière opérée par les communautés à TPU soit sans commune mesure avec celui des communautés à fiscalité additionnelle. Cet écart s'explique par l'importance des masses financières constituées par le produit de la TPU et des compensations versées par l'Etat au titre des exonérations et abattements de bases de TP ainsi que par le montant de la DGF majorée revenant à cette catégorie de communautés.

Toutefois, pour garantir la pérennité de son équilibre financier avec ses ressources propres de fonctionnement, la communauté à TPU doit ajuster sa politique de redistribution financière en direction des communes membres et des « satellites » (syndicats, établissements rattachés, SEML, associations ou entreprises délégataires) en fonction de ses besoins de financement présents et futurs.

La redistribution par les communautés peut revêtir trois modalités :

- l'attribution de compensation (AC) obligatoire, correspond à la différence entre le produit de la taxe professionnelle, auparavant encaissée par la commune, et le coût des compétences que celle-ci a transférées à la communauté ;
- la dotation de solidarité communautaire, (DSC), facultative, a un objectif de péréquation entre les communes ;
- les fonds de concours, en principe exceptionnels, peuvent être versés pour certains équipements communaux.

L'encadré ci-après définit plus précisément ces notions.

Les outils de redistribution financière des communautés à TPU

L'attribution de compensation (AC) versée aux communes a le caractère d'une charge **obligatoire**. Dans le système défini par la loi du 12 juillet 1999 et jusqu'à la loi du 13 août 2004, elle est égale à la différence entre le produit de la taxe professionnelle et des compensations y afférentes versées par l'Etat et perçues auparavant par chaque commune et le coût net des charges afférentes aux compétences transférées à la communauté, évalué par une commission ad hoc (voir chapitre IV).

L'attribution de compensation peut être négative (versement complémentaire par la commune à la communauté). Lorsque l'EPCI à TPU est issu de la transformation d'un EPCI à fiscalité additionnelle (cas des nombreux districts transformés entre 1999 et 2002) on déduit également de la ressource TPU majorée des compensations versées par l'Etat le montant de la fiscalité ménages perçue jusqu'alors sur le territoire de la commune par l'EPCI et qui est « récupérée » par ladite commune.

Depuis la loi du 13 août 2004, le montant de l'attribution de compensation et sa révision peuvent être librement décidés par le conseil communautaire statuant à **l'unanimité**, en tenant compte du rapport de la commission d'évaluation des charges. Il s'agit d'un mécanisme alternatif au mécanisme de base qui demeure en vigueur dans son principe. Pour les EPCI existants, cette option doit être exercée dans un délai de 3 ans.

La dotation de solidarité communautaire (DSC) est une charge **facultative** (sauf en ce qui concerne les communautés urbaines pour lesquelles elle est obligatoire). Il s'agit d'un reversement aux communes, dont le montant et les critères de répartition sont fixés par l'assemblée délibérante dans une perspective de péréquation. Dans le régime défini par la loi du 12 juillet 1999 la répartition tient compte « **notamment** » de l'importance de la population, du potentiel fiscal par habitant et de l'importance des charges des communes membres. Depuis la loi du 13 août 2004, les critères de répartition fixés par le conseil de l'EPCI tiennent compte « **prioritairement** » de l'importance de la population et du potentiel fiscal par habitant, les autres critères étant fixés librement.

Les fonds de concours versés par une communauté à une ou des communes membres revêtent un caractère d'exception par rapport aux principes de spécialité et d'exclusivité caractérisant les EPCI à fiscalité propre. Leur régime a évolué : ils étaient réservés en 1999 aux équipements communaux d'intérêt commun, puis à partir de la loi du 27 février 2002 aux équipements présentant une « utilité dépassant manifestement l'intérêt communal ». À partir de la loi du 13 août 2004, ces fonds peuvent financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement communal, sans autre définition, mais à la condition que le montant total des fonds de concours versés n'excède pas la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire desdits fonds (d'autre part, les communes sont aussi autorisées à verser des fonds de concours aux communautés).

2 – Les risques d'une redistribution financière excessive

a) La mesure de la redistribution

Les juridictions financières, pour les besoins de l'enquête, se sont attachées à mesurer le volume de la redistribution financière à l'aide de trois ratios :

- ratio a : part du produit de la taxe professionnelle et des compensations fiscales reversée aux communes membres sous forme d'attribution de compensation, de dotation de solidarité ou d'autres reversements fiscaux ;
- ratio b : celui-ci ajoute au précédent les subventions, contributions ou fonds de concours versés aux communes ;
- ratio c : part reversée non seulement de la TPU et des compensations mais aussi de la DGF.

L'encadré ci-après précise chacun des trois ratios.

Mesurer le niveau de redistribution des communautés à TPU

L'importance du niveau de la redistribution financière communautaire peut être mesurée à l'aide de trois ratios complémentaires, utilisés pour les besoins de l'enquête des juridictions financières.

Le premier ratio (a) permet de mesurer la part du produit de la TPU et de ses compensations reversée aux communes membres sous forme d'AC, de DSC ou d'autres reversements fiscaux. Les AC calculées sur la base de transferts de charges correctement évalués doivent garantir la neutralité budgétaire et financière pour les communes membres, mais aussi pour la communauté, des produits de TP et des charges transférées. Le cas échéant, il y a lieu de prendre en compte le produit de la fiscalité additionnelle récupéré par les communes membres lorsque la communauté à TPU a pris la suite d'un EPCI à fiscalité additionnelle. Par ailleurs, l'enveloppe globale de DSC visant à établir ou rétablir une meilleure répartition des ressources financières entre communes membres pour consolider une réelle solidarité financière entre ces communes à l'intérieur d'un pacte financier communautaire, doit être fixée à un niveau compatible avec l'objectif de préservation de l'autonomie financière de la communauté. Enfin les autres reversements fiscaux résultant notamment d'accords conventionnels de partage du produit de la TP, préexistant au passage de la communauté au régime de la TPU mais que la communauté décide de maintenir en se substituant aux communes ou au syndicat signataires de ces accords, doivent aussi être compatibles avec la préservation des marges de manœuvre financière de la communauté assises sur ses ressources propres.

Le deuxième ratio (b), à étudier en relation avec le coefficient d'intégration fiscale, permet de mesurer la part du produit de la TPU et de ses compensations reversée notamment aux communes membres et à leurs établissements publics, non seulement sous la forme de versements fiscaux, mais également sous la forme de subventions, contributions, ou fonds de concours, tous transferts déductibles du numérateur du CIF pour le calcul de la DGF jusqu'en 2004. Une politique de redistribution financière ajustée, en direction notamment des communes membres ou des établissements rattachés, doit garantir l'autonomie financière de la communauté sur ses ressources propres, directement par la limitation des versements et des transferts versés, et indirectement pour permettre une évolution favorable du CIF et du montant de la DGF.

Le troisième ratio (c) a pour objet de mesurer la part réelle et totale du produit de la TPU, de ses compensations et de la DGF, reversée ou transférée aux communes membres, aux établissements rattachés et aux « satellites » de la communauté, en prenant en compte l'ensemble des versements et des transferts versés par la communauté. Symétriquement, la part du produit propre conservée par la communauté, permet de mesurer la marge ou l'autonomie réelle dont elle dispose financièrement pour prendre en charge, par ses propres moyens et ses propres services, l'exercice de ses compétences.

b) Les causes d'une redistribution financière excessive

Les excès de redistribution financière peuvent avoir plusieurs origines, le plus souvent liées entre elles.

En premier lieu, une redistribution excessive peut être due à une surévaluation des attributions de compensation (AC) versées aux communes membres en raison d'une sous-évaluation des charges transférées. Cette sous-évaluation des charges peut avoir plusieurs origines : l'absence ou l'insuffisance des transferts de patrimoine qui doivent accompagner les transferts de compétences, une évaluation approximative et non exhaustive des charges transférées, notamment en matière d'investissement, une absence de réévaluation des charges antérieurement transférées lorsqu'une communauté à TPU succède à un EPCI à fiscalité additionnelle et une prise en compte inadaptée des charges d'annuité d'emprunt ayant financé des équipements transférés (voir chapitre IV sur ces différents points). Cette surévaluation des AC peut aussi résulter de la pérennisation d'accords conventionnels de partage de la TP antérieurement conclus par les communes ou leurs syndicats, sans prise en compte du nouveau partage des compétences et des ressources entre les communes et la communauté.

En second lieu, une enveloppe trop importante des DSC peut être la conséquence d'une surestimation des marges de manœuvre financières de la communauté, en particulier d'un versement trop important du surplus généré par la croissance du produit de la taxe professionnelle.

En troisième lieu, la multiplication des fonds de concours peut être liée à l'absence d'activité réelle de la communauté (effet d'aubaine), mais aussi à l'absence de partage clair des compétences avec les communes membres. Outre son incidence sur le budget de la communauté, elle peut contribuer à une forme d'opacité dans la gestion des équipements, les cofinancements se trouvant alors à l'origine de surcoûts dans les dépenses d'investissement et de fonctionnement (voir chapitre V).

Enfin, d'autres transferts versés par les communautés, sous forme de contributions aux syndicats mixtes ou de subventions aux organismes associés (SEML, associations, délégataires de service public) peuvent venir s'ajouter aux fonds de concours versés aux communes membres et augmenter encore l'importance de la redistribution financière opérée par les communautés : ils traduisent plus spécifiquement la faible implication directe de leurs services et de leur personnel dans l'exercice réel des compétences qui leur ont été transférées.

c) Un effet d'aubaine ?

On peut parler « d'effet d'aubaine » quand les incitations financières qui accompagnent la mise en œuvre de la loi du 19 juillet 1999 sont détournées de leur finalité, qui est la mise en place d'EPCI à fiscalité propre prenant réellement en charge les compétences transférées et mettant effectivement en œuvre un projet de développement.

C'est le cas quand une communauté redistribue à ses communes membres l'essentiel de ses ressources et notamment la DGF bonifiée. A cet égard les ratios de redistribution financière, définis supra, peuvent apporter un éclairage.

Les ratios moyens nationaux étaient les suivants :

**Ratios moyens de redistribution financière
en 2002 et 2003 des communautés à TPU**

	ratio (a)		ratio (b)		ratio (c)
	2002	2003	2002	2003	2002
communautés urbaines à TPU	42 %	38,9 %	53 %	38,8 %	66 %
communautés d'agglomération	69 %	64,7 %	71 %	67,4 %	81 %
communautés de communes à TPU	70 %	67 %	73 %	67,9 %	78 %

Source DGCL

Il a été procédé au repérage des communautés pour lesquelles les ratios de redistribution sont significativement supérieurs aux moyennes nationales. Sur les 75 communautés à TPU entrant dans l'échantillon examiné sur ce point, 29 sont dans cette situation soit 39 % environ.

Ceci ne veut pas dire pour autant que les juridictions financières aient rencontré des cas véritablement caractérisés d'effet d'aubaine, au moins s'agissant des communautés d'agglomération. Toutefois, il est clair qu'un niveau de redistribution excessif au départ est porteur d'un risque à moyen terme pour l'équilibre financier de la communauté concernée. Certaines d'ailleurs en prennent conscience. A cet égard, le mécanisme du CIF constitue une incitation forte à accroître les compétences exercées au niveau communautaire et, partant, les charges et les ressources y afférentes. Et, dès lors, il constitue un moyen de dissuasion à l'égard des intercommunalités qui n'exerceraient pas ou pas suffisamment les attributions qu'elles détiennent.

Parmi les quelques exemples caractéristiques, d'un niveau élevé de redistribution, celui de la communauté d'agglomération du Pays de Vannes (Morbihan) est particulièrement illustratif. Ainsi les trois ratios de redistribution financière de celle-ci se situaient tous, en 2002, assez largement au dessus des moyennes nationales des communautés d'agglomération, avec 72 % pour le ratio (a), 77 % pour le ratio (b) et surtout 106,6 % pour le ratio (c). Le niveau des deux premiers ratios est d'abord imputable à un montant global élevé des AC reversées aux communes membres. En 2002, les AC mobilisaient à elles seules les deux tiers de la TPU, compensations comprises. Ce niveau s'explique par la faiblesse des compétences que la communauté avait héritées du district. Le CIF n'atteignait d'ailleurs que 25 % alors qu'il s'élevait à 39 % en

moyenne nationale pour les communautés d'agglomération. Le niveau élevé des deux ratios de redistribution financière résulte également de la très forte croissance de l'enveloppe globale des DSC, passée de 1 M€ en 2000 à 2,3 M€ en 2003. Enfin, les autres transferts versés par la communauté, totalisent un montant de 13,6 M€ en 2002, soit 44,5 % du total des reversements et transferts versés par la communauté, et représentent les contributions versées aux syndicats (9 M€), les fonds de concours aux collectivités et établissements et les subventions versées au budget annexe des transports et aux associations. Ils expliquent le niveau exceptionnellement élevé du troisième ratio de redistribution financière qui faisait ressortir qu'en 2002 la communauté avait reversé, sous différentes formes, l'équivalent de 106,6 % du produit total de la TPU, des compensations versées par l'Etat et de la DGF.

La communauté d'agglomération du Grand Toulouse (Haute-Garonne) enregistrait également, de 2001 à 2003, un ratio (b) de redistribution financière très élevé, égal en moyenne à 83 %. A cet égard, l'enveloppe globale des DSC a fortement contribué à augmenter le niveau de redistribution financière de la communauté. D'un montant de 36,7 M€ en 2003, elle avait augmenté de 83 % par rapport à 2001. De surcroît, jusqu'en 2003, comme son nom l'indique (dotation de répartition de la croissance des bases), la majeure partie de la dotation de solidarité a été affectée à un strict retour de la croissance des bases de TP en faveur des communes membres. A partir de 2004, le dispositif des DSC a été remis à plat : la DSC existante a été intégrée dans l'attribution de compensation à titre définitif (comme le permettait une disposition de la loi de finances rectificative pour 2003 ensuite reprise dans la loi du 13 août 2004). Une nouvelle DSC a été fixée à la baisse pour préserver les marges de manoeuvre financières futures de la communauté en vue d'un financement équilibré de ses nouveaux projets, et pour mieux répondre aux critères prioritaires de solidarité financière fixés par la loi. Le montant global des DSC a ainsi été limité à 7,4 M€ en 2004, soit une division par près de 5 par rapport à 2003 et la répartition de l'enveloppe globale n'intervient plus qu'à hauteur d'un douzième pour tenir compte de la croissance des bases de TP depuis 2003.

En tout état de cause, il convient de considérer avec prudence les ratios mentionnés précédemment. Force est en effet de constater que les situations peuvent fortement évoluer d'une année sur l'autre et la « photographie » de certains cas en 2002 ou 2003 ne saurait rendre compte d'une politique stabilisée, alors même que le mécanisme du coefficient d'intégration fiscale ne produit que progressivement ses effets.

3 – Les conséquences sur le coefficient d'intégration fiscale et la dotation globale de fonctionnement

Les communautés urbaines, d'agglomération et de communes à TPU bénéficient, en moyenne, d'une DGF par habitant, nettement plus élevée que la moyenne des communautés de communes à fiscalité additionnelle (voir chapitre VIII, I, A).

Cet avantage se justifie, a priori, par leur niveau plus élevé d'intégration des compétences. Celui-ci est en principe reflété par le coefficient d'intégration fiscale, qui correspond au rapport de la fiscalité communautaire diminuée des dépenses de transfert au total de la fiscalité communautaire et de celle des communes membres.

Comme indiqué au chapitre I (paragraphe I B 2 a), le CIF est utilisé dans le calcul du montant de la DGF des groupements à fiscalité propre²⁹. Aux termes des dispositions de la loi du 12 juillet 1999, l'évolution défavorable du CIF de chaque communauté au regard de la moyenne de la catégorie d'appartenance peut entraîner une baisse de la DGF qui lui est versée. A l'inverse la majoration de la DGF « intercommunalité » est d'autant plus forte que l'écart à la hausse du CIF par rapport à la moyenne de la catégorie est important.

L'incidence de la redistribution sur le CIF

Dans le dispositif issu de la loi du 12 juillet 1999, la redistribution financière opérée par chaque communauté sous forme notamment d'attributions de compensation, de dotations de solidarité communautaire ou de fonds de concours versés aux communes membres ou aux EPL rattachés, est soustraite du numérateur du CIF, à raison de 10 % en 2000, et de 10% de plus chaque année jusqu'à 100 % du montant de cette redistribution en 2009. Si la communauté ne parvient pas à diminuer chaque année le montant de la redistribution financière qui lui est propre à due concurrence de l'augmentation du pourcentage de la déductibilité de ce montant, elle risque, toutes choses restant égales par ailleurs quant aux autres termes du numérateur et du dénominateur du CIF, de voir ce dernier diminuer fortement (mais à partir seulement de la troisième année pour les raisons indiquées plus loin). Cependant, en ce qui concerne les communautés de communes à TPU, le CIF n'est lui-même pris en compte pour le calcul de la DGF qu'à hauteur de 10 % en 2000, ce seuil augmentant de 10 % chaque année.

29) La dotation d'intercommunalité de la DGF se répartit elle-même en dotation de base et en dotation de péréquation.

En second lieu, au titre des deux premières années d'appartenance d'une communauté à une même catégorie, le CIF pris en compte pour le calcul de la DGF dépend du CIF moyen de cette catégorie. La redistribution financière propre à chaque communauté n'influe donc pas sur son CIF et sa DGF. Cette influence résulte de la redistribution opérée par l'ensemble des communautés de la catégorie concernée à travers le CIF moyen. Par contre, à compter de la troisième année d'appartenance à une même catégorie, la redistribution financière opérée par chaque communauté est déduite selon le mécanisme indiqué plus haut. Il convient de préciser que cette « pénalisation » du CIF et de la DGF résultant de la redistribution financière propre à chaque communauté ne joue pas en défaveur des communautés urbaines à TPU ou à fiscalité additionnelle ; en effet, depuis 2003, le calcul de leur DGF dépend du CIF moyen de leur catégorie. Pour atténuer la « pénalisation » du CIF et de la DGF des communautés d'agglomération et de communes à TPU, la troisième année d'appartenance à une même catégorie, plusieurs garanties leur sont offertes. L'attribution de la DGF par habitant ne peut être inférieure à 80 % de la dotation de l'année précédente. Celle dont le CIF se trouve supérieur au double du CIF moyen de la catégorie, malgré la diminution des transferts déductibles, est assurée de percevoir une DGF par habitant en progression, par rapport à l'année précédente, d'au moins la progression de la dotation forfaitaire des communes. En cas de passage à la TPU, l'attribution de la DGF par habitant les troisième, quatrième et cinquième année ne peut être inférieure, respectivement, à 95 %, 90 % et 85 % de celle de l'année précédente. La loi du 13 août 2004 a ajouté une garantie en cas de fusion avec ou entre communautés. Dans ce cas, le CIF pris en compte est celui de la communauté préexistante ou le CIF le plus élevé de la communauté préexistante. Enfin, aucune garantie contre la baisse de la DGF n'est offerte, au titre de la 3^{ème} année d'appartenance à une même catégorie, aux communautés à fiscalité additionnelle.

En résumé, à compter de la troisième année d'appartenance à une même catégorie de communautés à fiscalité propre, hors les cas de fusion de communautés, de passage de la fiscalité additionnelle à la TPU ou de CIF très élevé, les communautés d'agglomération ou les communautés de communes à TPU ou à fiscalité additionnelle peuvent enregistrer de fortes baisses de leur DGF en raison d'une redistribution financière excessive au regard notamment des besoins générés par le financement des compétences transférées par les communes membres.

La loi de finances pour 2005, modifiant l'article L 5 211-30 du code général des collectivités territoriales, a assez profondément remanié l'ensemble de ce dispositif dans le sens d'une moindre pénalisation du CIF et de la DGF des communautés à TPU et à fiscalité additionnelle au regard du niveau de leur redistribution financière et d'une plus grande stabilité de la DGF des communautés d'une année sur l'autre.

Ainsi les dépenses de transferts déductibles du numérateur du CIF ne comprennent plus, pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes à TPU que le montant des AC et 50 % des DSC et ce, à hauteur de 75 % de ces montants en 2005 et de 100 % en 2006. Le CIF lui-même continue à n'être pris en compte, pour le calcul de la DGF des communautés de communes à TPU, qu'à raison de 10 % à partir de l'année 2000 et de 10 points de plus chaque année jusqu'à l'année 2009. Quant à la DGF des communautés de communes à fiscalité additionnelle, elle n'est plus calculée par référence au CIF de chaque communauté, mais en prenant en compte le CIF moyen de la catégorie de communautés à laquelle elle appartient.

D'une manière générale, l'enquête des chambres régionales a permis de faire ressortir les effets tangibles du mécanisme du CIF sur le comportement des communautés à TPU.

Le CIF moyen national s'établissait ainsi :

	2002	2003
Communauté d'agglomération	39,44 %	37,04 %
Communauté de communes à TPU	34,91 %	35,78 %
Communauté de communes à fiscalité additionnelle	24,21 %	26,46 %

(Source : brochure annuelle DGCL sur les finances des groupements à fiscalité propre)

Pour les raisons mêmes qui sont mentionnées dans l'encadré ci-dessus, les effets du CIF ne se sont que progressivement fait sentir : les diminutions de DGF subies, à partir de 2002, par des communautés qui voyaient leur CIF se réduire et surtout s'écarter de la moyenne de la catégorie ont généralement conduit celles-ci à réagir. C'est ainsi que, souvent, elles ont été amenées, pour renforcer le numérateur du CIF, à se doter d'attributions nouvelles, supposant de nouveaux transferts de charges et de ressources affectées (ainsi des vagues de nouveaux transferts ont été opérées en 2002, 2003 et 2004 dans les communautés créées en 1999-2000)³⁰.

30) Une illustration particulièrement significative de ce comportement est donnée au chapitre VII, s'agissant de la compétence « ordures ménagères ».

On a donc assisté à un phénomène de transfert supplémentaire de compétences qui peut avoir ses vertus s'il amène les communautés à aller jusqu'au bout de l'intégration. Cependant, la réforme introduite par la loi de finances de 2005 va nécessairement freiner ce mouvement : d'abord parce qu'elle limite les dépenses de transfert déduites du numérateur, ensuite, parce qu'en libéralisant l'octroi de fonds de concours par les communautés aux communes, elle leur permet d'optimiser leur DGF tout en reversant une fraction significative de leurs fonds aux communes.

Ainsi, la remise en cause du mécanisme du CIF tel qu'issu de la loi de 1999 pourrait avoir des effets contraires à ce que l'on attendait de celui-ci en 1999. Il conviendra dès lors d'être attentif aux évolutions de comportement des communautés à TPU, en matière d'optimisation de leur CIF, afin d'apprécier dans quelle mesure celles-ci manifestent une propension accrue à redistribuer leurs fonds aux communes membres.

B – La redistribution financière dans les communautés à fiscalité additionnelle

Comme pour les communautés à TPU, les juridictions financières se sont attachées à mesurer le volume de la redistribution financière et à détecter les éventuels « effets d'aubaine ».

Deux ratios permettent de mesurer le niveau de redistribution financière dans les communautés à fiscalité additionnelle. Le premier concerne la part de la fiscalité additionnelle reversée sous la forme de transferts déductibles du CIF et le second la part que représente la totalité des transferts versés par la communauté dans le produit de la fiscalité additionnelle et de la DGF. Les valeurs moyennes de ces ratios sont les suivantes :

Ratios moyens de redistribution financière en 2002 et 2003 des communautés à fiscalité additionnelle

ratio (a)		ratio (b)
2002	2003	2002
21 %	13,2 %	41 %

L'enquête a permis de montrer que les cas de redistribution financière excessive restaient en nombre limité. Le produit de la fiscalité additionnelle est, en principe, ajusté au besoin de financement du budget communautaire, aussi les reversements importants aux communes membres sont-ils rares.

Près de 20 % des communautés de l'échantillon ont toutefois des ratios de redistribution nettement supérieurs à la moyenne, en particulier lorsqu'elles délèguent leurs compétences à des syndicats.

Les communautés qui effectuent des reversements importants sont pénalisées car elles reçoivent une DGF moins importante. Cependant, depuis la loi de finances pour 2005, le calcul du CIF des communautés à fiscalité additionnelle a été simplifié puisque les dépenses de transfert ne sont plus déduites du numérateur. Cela ne va pas dans le sens d'un encouragement à une meilleure intégration de ces communautés.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les communautés qui ont institué la TPU en ont trop rarement tiré les conséquences en matière de gestion prévisionnelle et de coordination avec les politiques fiscales et financières des communes membres. Cette démarche n'a été mise en œuvre que dans 20 % des cas observés dans le cadre de la présente enquête.

De ce fait, elles ont souvent fixé le taux de la TPU au niveau du plafond légal et décidé de la durée de la période de convergence des taux de TP communaux sans lien avec une évaluation de leurs besoins financiers à moyen terme. Cette absence de prospective financière a pu rendre nécessaire le recours à une fiscalité additionnelle « ménages » en complément de la TPU pour faire face à des situations financières tendues. L'institution de cette fiscalité mixte déroge au principe de la spécialisation fiscale sur le territoire communautaire, qui constitue pourtant un des fondements de la nouvelle intercommunalité issue de la loi du 12 juillet 1999.

L'importance des dépenses de redistribution dans le budget des communautés à TPU est par ailleurs à relever dans une partie des communautés. Dans quelques rares cas, elle peut correspondre à une absence de réalité de la nouvelle intercommunalité qui n'est alors qu'une coquille vide permettant aux communes membres de se répartir des dotations de fonctionnement majorées. Plus souvent, il s'agit d'une situation transitoire correspondant à un exercice partiel des compétences de la communauté et à une mise en œuvre très progressive de son projet de développement. Il peut en résulter, par le biais du calcul du coefficient d'intégration fiscale, une minoration pour l'avenir de la dotation globale de fonctionnement.

Les cas de redistribution financière excessive sont, en proportion, moins nombreux parmi les communautés à fiscalité additionnelle. Ils correspondent le plus souvent aux hypothèses où la communauté a délégué une partie de ses compétences à des syndicats intercommunaux.

Les liens entre la politique fiscale des EPCI à fiscalité propre et celle des communes membres, l'importance des dépenses de redistribution financières créent entre le budget communautaire et les budgets communaux une interdépendance qui justifie pleinement la définition et la mise en œuvre d'une stratégie financière et fiscale concertée.

Aussi la Cour formule-t-elle les recommandations suivantes :

- après les modifications apportées par la loi de finances 2005, il apparaît souhaitable de stabiliser le mécanisme du CIF, qui doit continuer à inciter les communautés à ne pas se contenter de redistribuer les fonds qu'elles reçoivent de l'Etat ou les impôts qu'elles perçoivent mais à agir par elles-mêmes ;

- le représentant de l'Etat, chargé du contrôle de légalité, devrait être attentif au volume des redistributions financières opérées sous couvert de l'intercommunalité, afin d'apprécier si les compétences affichées (qui justifient une DGF bonifiée) sont réellement exercées.

Les juridictions financières recommandent, par ailleurs, aux ordonnateurs et aux élus des communautés à fiscalité propre, en particulier celles qui sont dotées de la taxe professionnelle unique :

- d'élaborer une stratégie financière et fiscale coordonnée avec les communes membres ;

- d'établir une évaluation prospective des besoins de financement de l'EPCI et d'adapter en conséquence la politique de redistribution vers les communes ;

- d'utiliser avec discernement la possibilité de verser des fonds de concours car ces cofinancements peuvent générer une dilution des responsabilités et par là même des surcoûts dans les dépenses.

Chapitre IV

Les transferts des moyens nécessaires au fonctionnement des intercommunalités

La constitution de nouvelles intercommunalités à fiscalité propre ou la transformation de celles existantes avec, en général, un élargissement de leurs compétences et souvent de leur périmètre, ont eu pour conséquence l'organisation, dans les conditions prévues par la loi, de différents types de transferts.

Il s'agit en premier lieu, des transferts de moyens administratifs physiques et juridiques. Ces transferts portent tout d'abord, sur des éléments du patrimoine immobilier ou mobilier se rapportant aux compétences de l'EPCI. Ils visent également les contrats en cours d'exécution. Par ailleurs, ils concernent les services ou parties de services exerçant les compétences transférées depuis la commune d'origine et donc les personnels qui y sont affectés.

En second lieu, il s'agit des transferts de charges financières, de fonctionnement et d'investissement, vers les établissements publics dotés de la taxe professionnelle unique.

Les juridictions financières se sont attachées à apprécier non seulement la régularité de ces différents types de transferts mais surtout leur adéquation par rapport aux besoins des nouvelles structures intercommunales. De nombreuses insuffisances ont été relevées qui pourraient constituer un handicap pour le développement de celle-ci.

I – Le transfert des moyens physiques et juridiques

Les transferts de patrimoine et de contrats sont marqués par des manques ou des négligences caractérisés qui mettent en cause la fiabilité des comptes des EPCI et des communes membres. Des lacunes peuvent aussi apparaître dans les transferts de contrats (A).

Les transferts de service, donc de personnels, font ressortir des insuffisances qui peuvent avoir pour effet d'encourager les EPCI à recruter les agents qui leur sont nécessaires, entraînant un risque d'augmentation des effectifs de l'ensemble constitué par les groupements et les communes membres (B).

A – Les transferts de patrimoine et de contrats

1 – Les transferts de patrimoine

Le patrimoine constituant le support des compétences transférées doit être transmis à l'EPCI pour être intégré à son bilan sous les formes et dans les conditions prévues par la loi. L'enjeu de ces transferts est tout d'abord juridique. Il est aussi comptable car il importe que les biens soient correctement évalués pour garantir la sincérité et l'image fidèle des comptes des entités concernées

En pratique, les transferts ou une partie des opérations relatives aux transferts ont été tardifs, partiels voire inexistantes. De plus, les opérations juridiques et comptables ont été souvent négligées ou contournées

Deux régimes sont prévus par la loi : un régime de droit commun qui est celui de la mise à disposition à titre gratuit et un régime particulier de transfert en pleine propriété.

a) Le régime de droit commun : la mise à disposition

En application de l'article L.1321-1 du code général des collectivités territoriales, le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à la disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. La mise à disposition intervient donc à la date du transfert qui est prévue explicitement dans les délibérations des communes, ou à défaut à celle de l'arrêté du préfet (de création ou

d'extension des compétences) pour les compétences qui ne sont pas liées par l'intérêt communautaire, ou enfin à la date de la délibération du conseil communautaire (ou du vote des conseils municipaux dans le cas des communautés de communes) définissant l'intérêt communautaire pour les autres compétences.

Des transferts partiels voire inexistantes

Des insuffisances dans les transferts de patrimoine ont été relevées pratiquement chaque fois que cette question a été examinée de manière approfondie dans l'échantillon de l'enquête des juridictions financières.

Elles s'expliquent parfois par l'absence de transfert des compétences, notamment par défaut de définition de l'intérêt communautaire. Ainsi, à la communauté de communes du Pays d'entre Madon et Moselle (Vosges), l'absence de définition de l'intérêt communautaire a conduit à l'absence de transfert de biens, lacune qui n'a d'ailleurs nullement été comblée après la définition des compétences transférées.

Des difficultés techniques et politiques de partage des compétences en matière de voirie, de logement social et d'équipements culturels et sportifs ont parfois été invoquées par des communautés créées ex-nihilo pour expliquer l'absence de transfert des biens communaux. Cette explication n'est pas recevable lors de la transformation d'une ancienne structure. Ainsi, la communauté de communes d'Epernay-Pays de Champagne (Marne) est issue d'un district créé en 1966 et certaines compétences ont été transférées il y a déjà plus de trente ans. L'examen de l'état de l'actif de la communauté, qui s'est substituée au district, montre pourtant que ces opérations obligatoires n'étaient toujours pas effectuées en 2004. Or, le patrimoine à transférer est important puisqu'il concerne une piscine, deux déchetteries et les réseaux d'eau et d'assainissement.

De manière plus fréquente, les opérations de transferts de patrimoine ont pris beaucoup de retard, en raison de l'incapacité des services communautaires à assumer un plan de charges extrêmement lourd, durant la période de mise en place de la structure intercommunale.

A ces difficultés de mise en œuvre, s'ajoutent souvent les insuffisances des communes dans la tenue de leur inventaire. Ainsi, à la communauté d'agglomération d'Amiens Métropole (Somme), l'absence d'inventaire physique du patrimoine intercommunal et communal paraît être à l'origine de l'absence des transferts de patrimoine en matière culturelle et sportive ainsi que dans le domaine de la voirie.

Des opérations juridiques et comptables négligées ou contournées

La mise à disposition a des incidences juridiques et comptables.

Juridiquement, la mise à disposition entraîne un transfert des droits réels. La commune reste propriétaire des biens et l'immobilisation ne quitte pas l'actif de la commune. Ce n'est donc pas la valeur des biens qui fait l'objet d'un transfert, mais les droits et obligations du propriétaire. Conformément à l'article L.1321-1 du code général des collectivités territoriales, cette mise à disposition est constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants de la collectivité antérieurement compétente et de l'EPCI bénéficiaire. Le procès-verbal précise la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci. Pour l'établissement de ce procès-verbal, les parties peuvent recourir aux conseils d'experts.

Du point de vue comptable, la mise à disposition doit être constatée par des écritures d'ordre budgétaires. Les biens mis à disposition restent inscrits et individualisés à l'actif de la collectivité propriétaire au compte 2423 « mises à disposition ». Dans la comptabilité de l'EPCI, ils sont portés à une subdivision particulière d'un compte d'immobilisation réservé aux mises à disposition (compte 217).

Dans les faits, ces obligations juridiques et comptables sont très rarement respectées. La responsabilité en incombe assez fréquemment aux communes membres des communautés, l'EPCI ayant souvent des difficultés à obtenir des informations fiables et actualisées de la part des communes.

A la communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz (Pyrénées Atlantiques) les dispositions de l'article L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales n'ont été que partiellement appliquées pour le patrimoine relatif à l'exercice des compétences eau et assainissement. En effet, les procès-verbaux de remise des réseaux d'assainissement des eaux pluviales signés par la communauté et les communes, ne contiennent pas d'informations sur l'état des biens et sur l'évaluation de leur remise en état, alors que ces éléments sont essentiels pour apprécier les transferts de charges vers le niveau intercommunal. Par ailleurs, la communauté d'agglomération n'avait pas procédé à l'intégration comptable de la voirie d'intérêt communautaire.

De même, les procès-verbaux relatifs à la mise à disposition des biens et équipements utilisés pour l'exercice des compétences transférées à la communauté d'agglomération de Nevers (Nièvre) ne respectent pas complètement le modèle mis au point par les services de la communauté d'agglomération. En outre, la production, sous la forme de tableaux

détaillés annexés aux procès-verbaux, des états de l'actif tenus par le comptable ne permet pas de connaître la situation et l'état des biens mis à disposition.

b) Le régime du transfert en pleine propriété

En premier lieu, le principe de mise à disposition ne s'applique pas aux communautés urbaines : les communes membres ont l'obligation de leur transférer le domaine public en pleine propriété et à titre gratuit.

Or, ces opérations de transfert ont parfois été réalisées tardivement ou partiellement. C'est le cas à la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole (CUMPM) (Bouches-du-Rhône) où la chambre régionale a relevé des retards importants dans les opérations de transferts de patrimoine. Ainsi les biens de la ville de Marseille nécessaires à l'activité des services gérés en régie directe (bâtiments des services, déchetteries ...) n'ont été transférés qu'en 2004 et sept sites abritant des services communautaires n'ont toujours pas été transférés.

En second lieu, l'article L.1321-3 du code général des collectivités territoriales prévoit que l'EPCI bénéficiaire de la mise à disposition peut, sur sa demande, devenir propriétaire des biens remis à un prix correspondant à leur valeur vénale. Cette faculté ne peut, cependant, s'exercer que sur les biens du domaine privé, comprenant notamment les biens désaffectés et déclassés du domaine public. Elle n'a guère été mise en oeuvre dans l'échantillon étudié par les juridictions financières.

En troisième lieu, le transfert en pleine propriété est également prévu pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération lorsqu'elles sont compétentes en matière de "zones d'activités économiques" ou de "zones d'aménagement concerté". Cette exception au régime de droit commun de mise à disposition s'explique par la nature particulière de ces compétences. Les terrains aménagés dans le cadre de zones d'activités économiques ou les opérations immobilières réalisées dans le cadre d'une ZAC sont en effet destinés à être cédés à des tiers dans le cadre des politiques susceptibles d'être mises en oeuvre par le groupement. Il est donc nécessaire que le groupement en soit propriétaire

Ces opérations de transfert se sont souvent révélées très complexes, ce qui a nuit à leur réalisation.

Le retard dans les opérations de transfert a pu conduire des communes à commercialiser des parcelles de ces zones et à encaisser le produit des cessions, alors même qu'elles n'étaient plus compétentes pour ce faire.

Quand le transfert est effectué, il peut être réalisé de telle manière qu'il reporte le risque sur la communauté. Ainsi, dans la communauté de communes du Pays de l'Orne (Meurthe et Moselle), contrairement à ce qui était prévu, la convention de transfert d'une ZAC (ZAC dite des deux vallées) ne précise pas la consistance de la zone de manière précise. La communauté s'est donc engagée à acquérir les terrains sans estimation des coûts prévisionnels. La commune d'origine s'est dégagée à bon compte de ses risques d'investisseur. Or, il ne semble pas que de réelles perspectives de commercialisation existent. De surcroît, la communauté de communes n'a pas défini précisément sa stratégie d'offre de zones d'activités sur son territoire.

Au total les juridictions financières soulignent l'urgence qui s'attache à la mise en oeuvre dans les plus brefs délais des opérations juridiques et comptables de transfert du patrimoine revenant aux groupements à fiscalité propre au titre de leurs nouvelles compétences, sauf à pérenniser des situations mettant en cause la fiabilité des comptes tant des groupements que des communes membres et la sécurité juridique des biens et des actes de gestion les concernant.

2 – Les transferts de contrats

Le transfert des droits et obligations aboutit concrètement au transfert de contrats en cours, par les communes membres ou les anciens EPCI, à la communauté nouvellement compétente.

Selon l'article L.5211-5-II du code général des collectivités territoriales, les contrats sont « exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties. La substitution de personne morale aux contrats conclus par les communes n'entraîne aucun droit à résiliation ou à indemnisation pour le cocontractant. La commune qui transfère la compétence informe les cocontractants de cette substitution ».

Les contrats en cours doivent être transférés par les communes ou les anciens EPCI à la communauté nouvellement compétente. Cela concerne tous les types de contrats relatifs aux compétences transférées : emprunts, marchés publics, délégations de service public, contrats de location, contrats d'assurance, etc.

Le transfert de compétences devrait entraîner en principe le transfert immédiat de tous les contrats afférents à ces compétences. Cela n'est pas toujours le cas. Ainsi, le retard dans les opérations de liquidation du syndicat Intercommunal des Eaux de l'Ouest de Marseille-SIEOM (Bouches-du-Rhône) suite au transfert de la compétence « eau » à la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole et à la

communauté d'agglomération de l'Ouest de l'étang de Berre a ouvert une période d'incertitude juridique particulièrement dommageable. Jusqu'à la liquidation effective du syndicat, les ouvrages de prélèvement et de transport de l'eau sont restés sans maître d'ouvrage assurant la responsabilité de leur fonctionnement. Le délégataire s'est trouvé sans délégant et poursuivait ainsi en 2004 l'exécution des prestations de potabilisation et de livraison de l'eau brute du canal de Marseille sans contrôle ni suivi par un délégant dûment identifié. Les contrats en cours n'ont pu recevoir une exécution normale et les travaux programmés en 2001 n'ont pu être réalisés dans leur totalité.

Par ailleurs, le transfert des contrats devrait amener l'EPCI, d'un point de vue élémentaire de bonne gestion publique, à un réexamen de l'ensemble des contrats de même nature ou se rapportant aux mêmes services en vue d'en rechercher l'harmonisation dans un sens conforme aux intérêts de la collectivité. La question de l'harmonisation des contrats transférés est pourtant souvent passée au second plan, les communautés nouvellement constituées ou transformées concentrant leur énergie dans la résolution de difficultés liées à la mise en oeuvre des nouvelles structures. Dans le meilleur des cas, les EPCI ont reporté l'harmonisation des contrats à la date de leurs échéances.

Ainsi, à la communauté d'agglomération de Nevers (Nièvre), les contrats d'assurance des véhicules transférés ou mis à disposition de l'EPCI ont été reconduits, par toutes les collectivités concernées, avant le transfert de compétences au 31 décembre 2002, de façon à permettre à la communauté d'agglomération d'organiser un appel d'offre global pour l'assurance de l'ensemble des biens meubles et immeubles communautaires. Toutefois, les autres contrats transférés n'étaient pas toujours pas amendés en 2004 et continuaient de s'exécuter dans les termes où ils ont été négociés et conclus par les collectivités antérieurement compétentes. Le transfert de la compétence « assainissement » n'a pas été l'occasion pour la communauté d'agglomération de Quimper (Finistère) d'étendre, aux contrats autres que celui passé par la ville centre en 2001, l'obligation de production, par le fermier, d'informations identiques à celles prévues par le contrat de la ville centre, pour suivre la délégation de service.

La question de l'harmonisation des contrats transférés se pose particulièrement, en effet lorsque l'EPCI procède à une mise à niveau d'ensemble du service public sur le territorial intercommunal (voir à cet égard le chapitre VII).

B – Les transferts de personnels

Avant le vote de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, la situation des personnels communaux exerçant les compétences transférées à un nouvel EPCI ou à un EPCI élargi n'était pas clairement réglée. Le droit de l'intercommunalité ne prévoyait aucune procédure spécifique au transfert de personnel. En principe, les procédures de droit commun (mutations, détachements) devaient donc s'appliquer aux agents affectés aux compétences transférées à l'EPCI.

Désormais, le transfert d'une compétence doit entraîner le transfert des agents affectés en totalité à l'exercice de cette compétence : « le transfert de compétences d'une commune à un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en oeuvre. Les fonctionnaires territoriaux et agents territoriaux non titulaires qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré en application de l'alinéa précédent sont transférés à l'EPCI. Ils relèvent de cet établissement dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les leurs » (article L.5211-4-1-I du CGCT). Lorsque les agents d'un même service sont affectés à plusieurs compétences dans la commune et qu'une seule de ces compétences est transférée, la loi du 27 février 2002 (art. L.5211-4-1-I-4^{ème} al. du code général des collectivités territoriales) prévoit la conclusion d'une convention de mise à disposition entre la collectivité et l'EPCI : « Les questions relatives à la situation des fonctionnaires territoriaux exerçant pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré sont réglées par convention entre les communes et l'EPCI après avis des CAP concernées, dans le respect des conditions de statut et d'emploi fixées par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ».

Deux modalités de transfert du personnel des communes vers l'EPCI existent donc désormais : d'une part, le transfert automatique des emplois et des agents dans le respect du droit de la fonction publique pour les agents exerçant totalement leurs fonctions dans le service transféré et d'autre part, la mise à disposition à temps partiel pour les agents qui n'exercent qu'en partie leurs fonctions dans un service ou une partie de service transféré.

Par ailleurs, depuis 2002, certains services de la communauté et des communes membres peuvent être mutualisés, c'est-à-dire mis en commun. Les conditions de mutualisation des services de la communauté ont été élargies par la loi du 13 août 2004. En outre, ce texte a institué un mouvement de sens inverse qui constitue une dérogation aux modalités de transferts de droit commun.

1 – Les modalités de transfert de personnel

Plusieurs situations peuvent se rencontrer, qui appellent des observations tant du point de vue de la régularité (au moins sous l'empire des dispositions antérieures au vote de la loi du 13 août 2004) que de celui de la bonne gestion des ressources humaines

a) Des transferts non réalisés

Si une réorganisation d'ensemble de la répartition des personnels semble amorcée pour de nombreux EPCI depuis la loi du 27 février 2002, l'enquête des juridictions financières a toutefois permis de constater que, dans certains cas, aucun transfert véritable de personnel communal vers l'EPCI n'est intervenu.

C'est le cas, par exemple, de la communauté de communes du Sud (Réunion) : les moyens en personnel n'ont été que progressivement mis en place, ce qui a nécessité le recours à des prestataires privés pour l'ensemble des travaux comptables et la rédaction de documents aussi essentiels que les délibérations du conseil communautaire. La chambre régionale des comptes de la Réunion note qu'il n'y a eu aucun transfert de personnel des communes membres vers la communauté pour la compétence ordures ménagères alors que trois communes étaient collectées en régie. Cette insuffisance manifeste de moyens humains propres à l'établissement était de nature à fragiliser la gestion et, en tout état de cause, à renforcer l'idée du caractère artificiel de la structure.

De même, la création de la communauté de communes de la Haute Bigorre (Hautes Pyrénées) n'avait pratiquement pas entraîné avant 2005 de transfert de personnel des communes vers la nouvelle structure qui, dix ans après sa création, ne disposait toujours pas d'encadrement propre, ce dernier étant mis à la disposition de la CCHB par la ville de Bagnères de Bigorre, dans le cadre d'une convention de prestations de service. Il en est de même, au moins jusqu'à 2005, pour le personnel communal affecté au service de collecte des ordures ménagères, pourtant clairement identifié.

Il arrive même que l'absence de transfert de personnel soit inscrite dans les statuts de l'EPCI. C'est le cas de la communauté de communes du Pays d'Issoudun (Indre). En effet, l'EPCI ne dispose pas de personnel propre et ce choix délibéré est exprimé à l'article 4 de ses statuts, qui dispose que « pour l'exercice des compétences ainsi déléguées, la communauté de communes aura recours aux personnels des communes membres sans transfert ni mise à disposition et dans des conditions financières déterminées par les conventions annexées».

Les situations ainsi décrites ne paraissent pas toujours relever d'une démarche de mutualisation à partir des moyens de la commune centre, qui est une modalité concevable dans le cadre de la législation actuelle, mais plutôt de la volonté de ne pas donner à l'échelon communautaire une réelle autonomie administrative, ce qui est la négation même de la logique intercommunale.

b) Une mutualisation des services dans des conditions parfois complexes

La loi du 27 février 2002 autorisait simplement la mise à disposition des communes de services de l'EPCI « économiquement et fonctionnellement nécessaires » à la mise en œuvre de compétences relevant tant du groupement que des communes membres. La mise à disposition en sens inverse, des communes vers l'EPCI, n'était pas prévue. La loi du 13 août 2004 assouplit les conditions de mise à disposition : « Les services d'un établissement public de coopération intercommunale peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services. Une convention conclue entre l'établissement et les communes intéressées fixe alors les modalités de cette mise à disposition. Dans les mêmes conditions les services d'une commune membre peuvent être en tout ou partie mis à disposition d'un établissement public de coopération intercommunale pour l'exercice de ses compétences, lorsque cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services ».

La mutualisation des services, surtout sur la base d'une convention ancienne, peut entraîner un manque de lisibilité des organigrammes des EPCI.

C'est le cas de la communauté urbaine du Mans (Sarthe) qui appliquait toujours en 2003 une convention de 1997 selon laquelle « les moyens indispensables au fonctionnement de la CUM et de la ville du Mans resteront communs, chaque collectivité gardant toute la

responsabilité de l'action conduite dans le cadre de ses compétences. La responsabilité du fonctionnement d'un service ou d'une direction est exercée par le responsable ou le directeur désigné qui en répond devant l'autorité qui l'a recruté ou nommé, que les personnes qu'il dirige soient salariées de l'une ou l'autre collectivité.

La mutualisation des services suppose également que les conditions de facturation des services mis à disposition soient déterminées de manière précise et régulière. Ainsi la ville d'Amiens a transféré en bloc, sans contrepartie financière directe, à la communauté d'agglomération d'Amiens-Métropole (Somme), les services des finances, des ressources humaines, des assemblées et de l'administration générale, des affaires juridiques et des marchés publics. Ces services continuent d'assurer des prestations pour le compte de la ville. Inversement, les autres services de la ville continuent à travailler pour l'EPCI. Si, conformément à la réglementation, une convention de mutualisation des services a bien été établie entre la ville, la communauté d'agglomération et le centre communal d'action sociale, la chambre régionale des comptes de Picardie note que la valorisation de ces prestations réciproques n'est intervenue que fin 2004, à la suite du contrôle.

De nombreuses conventions de mutualisation récentes semblent toutefois répondre à un souci de bonne organisation des services et de mutualisation dans une recherche des synergies et des complémentarités entre l'EPCI et la ville centre.

C'est notamment le cas de la communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées (Pyrénées Atlantiques). La directrice générale des services de la communauté d'agglomération est également responsable des ressources humaines de la ville centre. Par ailleurs, un grand nombre de services sont communs à la communauté et à la ville de Pau. Deux dispositifs, qui devraient être exclusifs l'un de l'autre, sont prévus pour la prise en charge par la communauté du coût de ces services communs. D'une part, la communauté d'agglomération verse directement des indemnités accessoires aux agents qui travaillent pour la communauté au-delà de leur temps normal de service. D'autre part, elle rembourse à la ville de Pau une partie de la masse salariale des agents mis à disposition. Sur la base d'hypothèses qui ont paru crédibles à la chambre régionale d'Aquitaine, le service de contrôle de gestion de la communauté a estimé le montant annuel des économies générées par la mise en place de ces services communs à près de 700 000 €. En effet, la mise en place d'une structure administrative propre à la communauté aurait nécessité la création d'une quarantaine d'emplois pour un coût annuel de l'ordre de 960 000 € alors que la communauté ne verse à la ville de Pau, au titre des services communs, que 260 000 €.

2 – Une progression globale des frais de personnel

Généralement, les transferts n'ont pas vraiment permis de dégager des économies d'échelle. Les transferts de personnel ont été particulièrement coûteux alors qu'ils auraient dû, à tout le moins, tendre à la neutralité. Globalement, la nouvelle intercommunalité n'a conduit à diminuer ni les effectifs ni les frais de personnel de l'ensemble constitué par les groupements à fiscalité propre et leurs communes membres.

En premier lieu, les données nationales font apparaître une progression incontestable : ainsi, les charges de personnel des groupements à fiscalité propre (calculées sur les seuls budgets principaux)³¹ sont passées de 1,35 Md€ en 2000 à 2,63 Md€ en 2003³², soit un quasi doublement, ce qui ne paraît en soi nullement anormal en raison même de la croissance exceptionnelle du nombre des communautés et de leur montée en charge, mais cette évolution doit être rapprochée de celle des charges de personnel de l'ensemble des communes qui passent dans le même temps de 23,32 à 25,99 Md€, soit une progression de 11,4 %. L'ensemble communes + groupements passe ainsi d'une charge totale de 24,68 à 28,63 Md€³³ soit + 16 %. Dans le même temps les effectifs employés se sont eux-mêmes nettement accrus dans les communes passant, de 1 045 000 agents en 1999 à 1 093 000 en 2002 cependant que ceux des EPCI (y compris SIVOM et SIVU) passaient de 124 500 agents à 155 372 en 2002³⁴.

Ainsi le développement de l'intercommunalité s'est accompagné d'une croissance globale des charges de personnel. Certes, celle-ci a de multiples causes exogènes par rapport au sujet ici traité (réforme ARTT, GVT, augmentation des prélèvements sociaux etc.). Il en ressort clairement, toutefois, que l'effet de mutualisation des moyens que l'on pouvait attendre de la constitution de communautés fortement intégrées ne se fait pas sentir, au moins jusqu'à présent.

Ces données nationales sont bien corroborées par les observations tirées de l'enquête des chambres régionales des comptes.

31) Source : DGCP, en réponse à une interrogation des juridictions financières.

32) 3,08 Md€ en englobant les budgets annexes comptabilisés seulement en fin de période.

33) 29,68 Md€ avec les budgets annexes. Les données relatives aux communes concernent l'ensemble de celles-ci et pas seulement les communes appartenant à des EPCI à fiscalité propre.

34) Source DGCL (les données relatives aux communes concernent l'ensemble de celles-ci et pas seulement les communes appartenant à des EPCI à fiscalité propre).

a) Une augmentation concomitante des charges de fonctionnement des EPCI et des communes membres.

Les transferts réalisés n'ont souvent pas été précédés d'un diagnostic approfondi sur l'adaptation des effectifs des communes membres et n'ont pas été accompagnés d'une véritable réflexion pour la mise en place de l'organigramme des EPCI. Il s'ensuit des risques de renforcement inutile de l'encadrement intermédiaire et de doublons dans les services fonctionnels des communes et des communautés avec pour corollaire un alourdissement global des charges de fonctionnement.

En outre, la plupart des transferts sont intervenus avant la loi du 27 février 2002, époque où les agents qui exerçaient des fonctions attachées à des compétences transférées pouvaient refuser leur transfert. Dans cette hypothèse, les groupements ont parfois été contraints de procéder à de nouveaux recrutements et les communes ont redéployé les agents concernés au sein de leurs services.

Les transferts de personnel, quand ils sont trop limités, induisent des difficultés de fonctionnement pour les EPCI.

C'est notamment le cas pour la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole (Bouches-du-Rhône) où les compétences transférées n'ont pas donné lieu aux transferts corrélatifs de personnel. En effet, un écart important entre le nombre d'agents à transférer selon les comptes-rendus de réunion de la commission de suivi du transfert de personnel et le nombre d'agents réellement transférés a été constaté. Pour la ville de Marseille, il est de 366 agents. Cet écart s'explique en partie par les refus d'un certain nombre d'agents d'être transférés à la communauté urbaine mais aussi par l'absence de transfert des directions fonctionnelles. Ainsi, les directions des ressources humaines, des finances, de l'informatique, des affaires juridiques et de la logistique n'ont pratiquement pas été pourvues par des agents en provenance de la ville centre. Pour pouvoir fonctionner, l'EPCI a en conséquence dû procéder dans l'urgence à un recrutement direct de personnel. Des conventions de gestion ont en outre été passées avec la ville centre pour pallier l'insuffisance des directions fonctionnelles. Une convention de prestation de services a ainsi été conclue le 15 janvier 2002. Elle porte sur trois types de prestations : la gestion des ressources humaines (personnel et élus), la gestion budgétaire (préparation et exécution), la gestion informatique. Cette convention prévoit que l'intervention des services de la ville de Marseille au titre de ces prestations d'assistance sera dégressive en fonction du développement de la capacité de la communauté à assurer les missions concernées de manière autonome. C'est ainsi que l'assistance en matière budgétaire s'est poursuivie jusqu'en 2003 et que celle relative aux ressources humaines a duré jusqu'au 31 décembre 2004 (1,6 M€ en 2004).

b) Des augmentations d'effectifs qui devraient être justifiées par une amélioration globale du service

Si l'on additionne les personnels communaux et communautaires en service sur le même territoire, il n'est pas rare de constater une augmentation par rapport à la situation antérieure sans que cela corresponde à des prestations ou à des services supplémentaires.

Parfois, il s'agit d'une anticipation et donc d'une situation que l'on peut penser transitoire. C'est le cas, semble-t-il, de la communauté d'agglomération du Grand Rodez (Aveyron). Ses effectifs ont fortement augmenté de 2002 à 2004 passant de 46 à 108 agents. Cette évolution n'est que partiellement imputable au transfert des agents du service « collecte des ordures ménagères » des communes ; elle résulte également des recrutements en nombre significatif d'agents de catégorie A, pour bon nombre, d'ailleurs, contractuels. La chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées a estimé qu'une telle progression ne pouvait trouver sa justification, que par la mise en œuvre rapide des compétences dont la CAGR s'est dotée et par le développement et la réalisation des projets qu'elle a pu décider et concevoir depuis sa création en 2000.

Il a été également constaté que la diminution immédiate des effectifs administratifs des communes, consécutive à des transferts de personnel au niveau communautaire, pouvait n'être que provisoire. Ainsi les charges de personnel de la ville de Mulhouse sont en forte baisse en 2001 (-12,3 %), en raison des transferts à la communauté d'agglomération de Mulhouse Sud Alsace (CAMSA) (Haut Rhin). Mais elles connaissent de nouveau une hausse en 2002 et 2003. Les charges de personnel de la communauté ont, quant à elles été en augmentation constante sur la période. Ainsi, les charges de personnel totales de la ville ajoutées à celles de la communauté ont progressé de 12,46 % entre 2000 et 2003 en raison principalement de l'augmentation des effectifs.

Les carences dans la mise en œuvre de la procédure paraissent expliquer la mauvaise évaluation du nombre d'agents à transférer à la communauté de communes des Portes de l'Essonne (Essonne). En effet, cette procédure s'est déroulée de manière chaotique (absence de décision conjointe des communes membres et de l'EPCI, absence de liste précisant les personnels concernés par les transferts) et aucune stratégie d'ensemble ne semble avoir été définie.. Ce manque d'organisation au moment de la création de l'EPCI s'est traduit par la création d'une vingtaine de postes au regard des redéploiements qui avaient été décidés. Cette situation entraîne un surcoût pour le contribuable dans la mesure où les effectifs des communes n'ont pas été allégés à hauteur des compétences transférées et connaissent parfois des évolutions préoccupantes.

c) Des transferts coûteux

L'article L.5211-4-I-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que les agents transférés « conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur est applicable. » Dans les faits, pour éviter les disparités de rémunération entre les agents communaux transférés, une harmonisation des régimes indemnitaires est généralement intervenue à la hausse, en appliquant à tous le régime le plus favorable. Les transferts ont donc été particulièrement coûteux.

C'est le cas de la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole (Bouches-du-Rhône). La rémunération des agents transférés a été revalorisée et les avantages annexes substantiels accordés aux agents de la ville centre ont été étendus à l'ensemble du personnel de la communauté. Il s'agit notamment des tickets restaurants et du dispositif d'action sociale des personnels de la ville de Marseille.

Il est vrai que quand des inégalités de traitement subsistent entre les agents d'une même communauté et plus spécialement entre les nouvelles recrues qui ne bénéficient pas d'avantages acquis et les agents issus des communes membres, elles créent des tensions et risquent d'être difficiles à gérer dans la durée.

Au total, les juridictions financières estiment que les conditions du transfert de personnels aux EPCI à fiscalité propre sont porteuses de risques de dérives des charges en la matière, ce que confirme la partie II ci-après s'agissant de l'évaluation du coût des charges transférées aux communautés à TPU.

II – Le transfert des charges financières

L'enquête des juridictions financières a permis d'examiner les modalités d'évaluation des charges financières liées aux transferts des compétences aux communautés à taxe professionnelle unique.

En effet, la question ne se pose pas réellement dans les mêmes termes pour les intercommunalités traditionnelles. S'agissant en premier lieu des syndicats de communes, les compétences qui sont mises à leur charge sont financées par des contributions budgétaires (voire dans certains cas des contributions fiscalisées) versées par les communes membres dans des conditions définies par le pacte statutaire. Il s'agit alors de dépenses obligatoires pour celles-ci. S'agissant, en second lieu, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité

additionnelle, anciens ou nouveaux, le problème est résolu par le vote des taux des taxes additionnelles par l'assemblée délibérante. Toutes choses égales par ailleurs, il est alors logique que les taux des impôts perçus par les communes membres soient revus à la baisse puisque ces dernières n'ont plus à faire face aux charges transférées à l'EPCI au titre des compétences dont il est doté. En réalité, la situation est souvent plus complexe comme cela est analysé au chapitre III.

Mais le problème a pris une importance tout à fait nouvelle avec l'institution de la taxe professionnelle unique. Les EPCI à TPU doivent reverser aux communes la partie du produit de la taxe professionnelle qui excède le montant des charges correspondant aux compétences transférées. Cette restitution, sous la forme d'une « attribution de compensation » est fonction du calcul du « coût net des charges transférées » qui viennent en déduction du produit perçu. La question de l'exactitude de l'évaluation des charges transférées est donc essentielle.

A cet égard, les méthodes d'évaluation des charges de fonctionnement et des charges d'investissement transférées, telles qu'initialement définies par la loi du 12 juillet 1999 et ses dispositions d'application, se sont révélées complexes et inadaptées. Elles ont été substantiellement modifiées par la loi du 13 août 2004. Les nombreuses observations critiques qui ont pu être faites à cet égard par les chambres régionales des comptes sous l'empire du texte de 1999 sont à placer dans cette perspective, le cadre défini en 2004 étant certainement plus souple et beaucoup mieux adapté aux problèmes posés.

Pour arrêter le montant des attributions de compensation, les conseils municipaux et les assemblées délibérantes communautaires disposaient de travaux des commissions locales d'évaluation des charges transférées. Mais ceux-ci n'avaient pas toujours la qualité attendue (A). Pour différentes raisons, des insuffisances ont pu être constatées, moins pour les transferts de charge de fonctionnement (B) que pour ceux, souvent beaucoup plus complexes, de charges d'investissement (C).

A – Les dysfonctionnements de la commission d'évaluation des charges transférées (CLECT)

La commission d'évaluation des charges, qui doit être obligatoirement créée lors du passage à la taxe professionnelle unique, est composée de membres des conseils municipaux des communes concernées.

Cette commission a un rôle fondamental. Elle doit en effet chiffrer les charges correspondant aux transferts de compétences réalisés afin de

permettre un juste calcul de l'attribution de compensation versée par l'EPCI aux communes membres. Elle intervient non seulement lors du transfert de charges initial mais également à chaque nouveau transfert de charges.

La commission doit rendre ses conclusions l'année de l'adoption de la taxe professionnelle unique par l'EPCI. Son rapport est soumis à l'approbation des communes membres.

Le plus souvent, la commission a bien fonctionné et de manière diligente. Mais des anomalies n'en ont pas moins été relevées.

La commission n'a parfois pas été mise en place. Ainsi la communauté de communes du Pays de la Benaize (Haute-Vienne) et ses communes membres n'ont pas institué la commission d'évaluation des charges transférées lors de l'adoption du passage à la taxe professionnelle unique, le 1^{er} janvier 2002. L'évaluation des transferts de charges a été réalisée par le bureau de la communauté et a été arrêtée non par des délibérations concordantes de la majorité qualifiée des conseils municipaux, mais par une délibération du conseil de communauté.

Dans un certain nombre de cas, la commission a été réunie trop tardivement. A la communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines (CAMY) (Yvelines), la CLECT n'a été installée que le 8 mars 2001, soit plus d'un an après la décision d'adopter la TPU. Compte tenu des délais de préparation, le rapport final d'évaluation des charges transférées n'a été adopté par cette commission que le 16 octobre 2002, soit plus d'un an et demi après sa création. A la communauté d'agglomération du Pays d'Aix en Provence (Bouches-du-Rhône), il a fallu attendre parfois plusieurs années pour que les transferts de charges consécutifs aux nouveaux élargissements soient évalués par la commission. Ainsi l'évaluation du coût du transfert de la compétence traitement des déchets, en 1997, n'a été réalisée par la commission d'évaluation qu'en 2000.

Lorsque les communautés d'agglomération ont succédé à des districts, la CLECT ne s'est en général pas prononcée sur les montants des charges qui avaient déjà été transférées au district et de la fiscalité qui était perçue pour les financer, contrairement aux dispositions du dernier alinéa du IV de l'article 1609 nonies C précité. Cette abstention a été presque toujours relevée dans l'échantillon de l'enquête.

Enfin, la commission s'est trop fréquemment contentée d'entériner les études réalisées par des cabinets de consultants. Ainsi, à la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole, créée ex-nihilo par arrêté préfectoral de juillet 2000, les travaux d'évaluation ont été principalement menés dès le deuxième semestre 2000, par un consultant externe. La commission d'évaluation des charges transférées a été créée

tardivement, par délibération du conseil de communauté du 6 juillet 2001. Aussi, le 29 novembre 2001, dans son unique réunion sur le principal transfert de charges, la CLECT s'est contentée de valider les évaluations présentées par le cabinet d'études, les discussions ne portant que sur des éléments relativement marginaux. Aucun contrôle véritable des états produits par les communes n'a été réalisé par la commission. Dans son rapport, la commission s'est contentée de reprendre pour chaque commune les éléments communiqués par le cabinet d'études. Concernant la ville de Marseille, aucun élément relatif à la définition du périmètre d'évaluation des charges ne figure dans le rapport de la CLECT. La communauté urbaine n'a d'ailleurs pas été en mesure de produire ces éléments. En outre, le rapport d'évaluation des charges transférées a été approuvé par les communes membres, hors Marseille, uniquement pour les dispositions qui les concernaient et non pas par délibérations concordantes de la majorité qualifiée des conseils municipaux comme l'exige l'article 1609 nonies C-IV du code général des impôts.

B – L'évaluation des charges de fonctionnement transférées à la communauté

Dans le dispositif de la loi du 12 juillet 1999, le montant des dépenses transférées (qu'il s'agisse de dépenses de fonctionnement ou d'investissement) est évalué d'après le coût inscrit dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après la moyenne de leur coût réel dans les trois derniers comptes administratifs.

A cet égard, de manière assez fréquente, les transferts de charges n'ont pas fait l'objet d'un traitement homogène ou cohérent. C'est par exemple le cas à la communauté d'agglomération du Grand Angoulême (Charente). Ainsi, pour l'évaluation des charges afférentes à l'école de musique et à l'école d'arts plastiques qui étaient gérées en régie directe, le coût net de fonctionnement inscrit au budget primitif 1999 a été retenu. Par contre, pour l'évaluation des charges relatives à trois autres équipements (« NEF », centre équestre et stand de tir) qui étaient gérés par des associations, c'est le coût moyen constaté dans les trois derniers comptes administratifs (1996 à 1998) qui a été pris en compte. La référence, dans un cas, à un document budgétaire prévisionnel et, dans l'autre, à la moyenne de trois comptes administratifs n'est pas sans conséquences.

Les charges transférées ont été parfois sous-évaluées au profit des villes centres et au détriment du groupement intercommunal. Ainsi, la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées a relevé des erreurs et des anomalies dans les calculs des montants des attributions de compensation reversées par la communauté de communes du Pays de Cahors (Lot) à ses communes membres. En particulier, des piscines de la commune de Cahors ont été transférées à la communauté en 2000 et 2001, sur la base d'un montant de charges sous-évalué, le coût des fournitures d'eau ayant été notamment omis ; ces erreurs ont été corrigées en 2003. De plus, pour ces mêmes piscines et pour une bibliothèque, le calcul des charges a été réparti sur l'ensemble des communes au prorata de la population. Cette mutualisation de charges entre les communes membres, qui n'est pas conforme à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, a permis à la commune de Cahors, dont la population représente 2/3 de celle de la communauté, de réduire d'un tiers le calcul de la charge transférée, toutes choses égales par ailleurs.

La loi du 13 août 2004 a redéfini ce qu'il fallait entendre désormais par charges de fonctionnement transférées : il s'agit des dépenses de fonctionnement non liées à un équipement et qui sont évaluées d'après un coût réel dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert ou d'après leur coût réel dans les comptes administratifs des exercices précédents ; et c'est désormais la commission d'évaluation qui détermine, dans ce dernier cas, la période de référence. La plus grande souplesse apportée par ce texte doit permettre d'appliquer à l'avenir un traitement plus homogène fondé sur la notion de coût moyen.

C – Le transfert des charges d'investissement et de la dette

1 – Le transfert des charges d'investissement

a) L'absence d'évaluation des charges transférées

Dans des cas rares, mais pas exceptionnels, dans l'échantillon examiné, aucune évaluation des charges d'investissement transférées n'a été réalisée.

C'est notamment le cas à la communauté d'agglomération d'Amiens Métropole (Somme) où l'absence de transfert d'investissement a eu un impact financier significatif dans le calcul de l'attribution de compensation. La commission d'évaluation des charges de la communauté de communes du Pays d'Argentan (Orne) a décidé de retenir comme base unique le compte administratif 2000 et de ne pas prendre en compte les dépenses d'investissement ni les emprunts réalisés préalablement aux transferts au motif que la ville d'Argentan a conservé la propriété des immeubles concernés lesquels ont donc été mis gratuitement à la disposition de la communauté. A la communauté de communes du Pays de Cahors (Lot), les charges d'investissement n'ont jamais été prises en compte dans les évaluations successives. Les emprunts attachés aux équipements transférés n'ont pas été non plus intégrés, à l'exception de ceux contractés pour la voirie.

b) L'évolution des modalités d'évaluation des charges

La loi du 12 juillet 1999 et le décret n° 2000-485 du 31 mai 2000 prévoient que les charges d'investissement transférées à la communauté sont évaluées par rapport au coût réel tel qu'il apparaît dans le dernier budget ou par rapport à la moyenne des coûts réels tels qu'ils figurent dans les trois derniers comptes administratifs. Ces charges sont déduites de l'attribution de compensation versée aux communes.

Ce dispositif ne prend pas en compte le caractère par nature irrégulier des dépenses d'investissement. Ainsi, une commune qui a beaucoup investi pour remettre à neuf un équipement au cours des trois années précédant le transfert à la communauté a eu des charges d'investissement de niveau élevé au cours de la période de référence. Elle est donc pénalisée dans le calcul de son attribution de compensation car ces charges en seraient déduites. A l'inverse, les communes qui n'ont pas investi récemment et transfèrent des équipements en mauvais état sont injustement avantagées.

En pratique les chambres régionales des comptes ont pu constater le développement de méthodes alternatives aux méthodes légales.

Dans certains cas, les périodes de recensement des charges d'investissement ont été allongées. Par exemple, pour la compétence relative aux transports urbains, les charges d'investissement transférées à la communauté d'agglomération de Quimper « Quimper communauté » (Finistère) ont été calculées sur cinq ans. De même, pour la communauté d'agglomération du Pays de Saint-Malo (Ille et Vilaine), ces charges ont été calculées par rapport à la valeur actualisée de l'investissement moyen réalisé par la ville centre depuis la création de la régie municipale des

transports, soit dix-neuf ans. A la communauté de communes de la Vallée d'Auge (Calvados), l'évaluation des charges d'investissement relatives à la voirie a pris en compte le coût réel moyen des dépenses sur les dix dernières années (indexé au taux de 2 % par an) diminué des subventions et du FCTVA s'y rapportant, également indexé au même taux. A ce résultat a été appliqué un coefficient de vétusté dans le but de ne pas pénaliser les communes qui avaient beaucoup investi. L'option consistant à calculer le coût réel moyen sur les dix dernières années a été retenue en raison du caractère rural et du potentiel fiscal peu élevé de la plupart des communes membres. Une telle période de dix ans apparaissait plus conforme au rythme d'investissement. Toutefois, le mode d'évaluation et le montant des charges transférées ont fait l'objet de contestations, au sein de la communauté, de la part de plusieurs communes membres qui estimaient être lésées.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales modifie l'article 1609 nonies C-IV du CGI et remplace les règles en vigueur par des modalités de calcul des charges transférées à la fois plus souples et plus rationnelles, fondées sur le coût moyen annualisé des dépenses liées à des équipements. Aux termes de ces nouvelles dispositions, ce coût « intègre le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement. Il intègre également les charges financières et les dépenses d'entretien. L'ensemble de ces dépenses est pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule année. Le coût des dépenses transférées est réduit, le cas échéant, des ressources afférentes à ces charges ».

Les juridictions financières estiment cette réforme utile et bien venue. Elle repose sur l'idée que la charge en question correspond pour l'essentiel à l'amortissement technique et financier d'un stock de capital que l'on doit maintenir à un même niveau d'utilité et de qualité.

Au total, une application rationnelle et cohérente du dispositif défini par la loi du 13 août 2004 devrait à l'avenir remédier aux difficultés rencontrées en matière de transfert des charges d'investissement.

En outre, et pour le passé, la même loi ouvre aux EPCI la faculté de revenir jusqu'au 16 août 2006, par une décision prise à la majorité qualifiée, sur le calcul des charges déjà transférées. Une telle faculté pourrait être utilisée avec profit, au moins dans les cas de sous-évaluation manifeste des charges d'investissement.

2 – L'évaluation de la dette transférée

Lorsque les emprunts sont individualisés, l'évaluation de la dette afférente aux biens mis à disposition ne pose pas véritablement de problème. Par contre, pour les emprunts globalisés des communes, cas le plus fréquent, l'évaluation s'avère beaucoup plus difficile à réaliser. Quand les emprunts sont globalisés et ne sont pas affectés à un équipement particulier, la commission d'évaluation doit en déterminer une quote-part permettant d'individualiser la charge financière afférente aux équipements transférés.

Dans tous les cas, face à un emprunt, globalisé ou non, le respect du principe de neutralité financière impose que la commission d'évaluation s'attache à déterminer une quote-part de financement par emprunt. Cette obligation résulte de l'articulation des dispositions du paragraphe IV de l'article 1609 nonies C du CGI concernant les nouvelles modalités d'évaluation des charges transférées en investissement, y incluant les charges financières, et des dispositions du paragraphe V du même article sur le calcul de l'attribution de compensation opéré par déduction de ces charges.

Si l'emprunt n'est pas juridiquement et comptablement transféré à la communauté, la commune membre continue alors à en assurer le remboursement. Dans ce cas, si son attribution de compensation est bien minorée des charges financières, comme dans le cas où il y a transfert effectif de l'emprunt, la communauté doit lui rembourser, par ailleurs, l'annuité de l'emprunt considéré. Ce remboursement prend fin à l'extinction de la dette. En effet, la communauté devra, une fois l'équipement amorti, réinvestir la même somme, qui générera une charge équivalente à celle qui continuera à être déduite de l'AC versée à la commune.

Si l'emprunt est juridiquement et comptablement transféré à la communauté, cette dernière assume la charge de remboursement auprès de l'établissement prêteur. Dans ce cas, contrairement au cas précédent, le montant des annuités de remboursement n'a, bien évidemment, pas à être remboursé à la commune. Mais cette dernière supportera définitivement, comme dans le cas précédent et pour les mêmes raisons, une réfaction sur le montant de son attribution de compensation.

Dans les deux cas, l'esprit de la loi et la rationalité budgétaire impliquent que l'attribution de compensation soit calculée de la même manière et demeure invariable.

Il faut bien reconnaître que ces mécanismes ne ressortaient pas clairement de la loi du 12 juillet 1999 et du décret d'application de 2000, d'ailleurs abrogé de fait par la loi du 13 août 2004 ainsi que l'indique à juste titre la circulaire ministérielle du 15 septembre 2004. Fréquemment, les méthodes de calcul ne correspondent ni à l'ancienne rédaction de l'article 1609 nonies C, ni à la lettre de la rédaction actuelle de cet article. Elles sont souvent complexes et ne sont pas toujours conformes aux réalités financières et comptables comme le montrent les exemples qui suivent.

La communauté d'agglomération de Saumur Loire Développement (Maine et Loire) n'a pas procédé à l'évaluation du transfert de charges lié aux équipements mais a décidé de transférer à l'EPCI la charge du remboursement des emprunts correspondants. L'annuité en capital est ainsi déduite du montant de l'attribution de compensation versée aux communes. Toutefois, à l'extinction de la dette, il est prévu que chaque commune percevra une attribution de compensation qui ne sera plus minorée. Pourtant, c'est à ce moment là que la communauté sera contrainte d'assurer le renouvellement et la réparation des équipements.

Le cas de la communauté d'agglomération de Saint-Etienne Métropole (Loire) est tout à fait comparable : l'écart au principe de neutralité budgétaire apparaît de la même manière, à l'issue de la période de remboursement des emprunts. La chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes a noté que cette discordance avait un effet d'autant plus prononcé que cet événement se produisait rapidement, c'est-à-dire que le bien avait été construit depuis longtemps et était à renouveler dans un avenir proche.

D'autres exemples du même type, mais se traduisant par des montages comptables et financiers parfois extrêmement complexes, ont été relevés.

Les différents types de traitement de la dette transférée peuvent ainsi être préjudiciables au transfert des charges d'investissement. Dès lors, les mêmes remarques que celles faites précédemment sur l'opportunité d'une remise en ordre à la faveur de la loi du 13 août 2004 sont à faire.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'enquête a mis en évidence de nombreuses carences dans l'application des procédures de transfert.

Les EPCI doivent aujourd'hui accélérer les transferts de patrimoine qui ne sont pas encore réalisés. Ces opérations doivent s'accompagner de la confection d'un inventaire physique précis des biens meubles et immeubles transférés, de façon à ce que les procès-verbaux de transfert des biens puissent être établis. Un retard dans la passation des écritures décrivant les opérations de transfert serait de nature à affecter la fiabilité des comptes.

Pour favoriser des économies d'échelle et renforcer la cohérence de l'action publique locale, les EPCI devraient explorer avec les communes membres les possibilités de mutualisation des services, à leur niveau, ouvertes par l'article L 5211-4-1 II du code général des collectivités territoriales, modifié par la loi du 13 août 2004. Les collectivités concernées devraient engager sans attendre la révision des conventions de mise à disposition de personnel encore en vigueur.

L'harmonisation des contrats transférés, par type de prestation et domaine de compétence, permettrait d'unifier le service rendu sur l'ensemble du territoire communautaire et contribuerait à une plus grande efficacité de l'action administrative.

En ce qui concerne le transfert des charges financières, trois points méritent d'être mis en exergue : l'équilibre du pacte communautaire dépend largement de la qualité des travaux de la commission locale d'évaluation des charges transférées ; la sous-évaluation des charges transférées est lourde de conséquences pour l'avenir car elle entraîne un affaiblissement durable des capacités financières de l'EPCI ; les dispositions de l'article 183 de la loi du 13 août 2004 permettent de revoir dans un délai limité les modalités de calcul des charges transférées et de l'attribution de compensation et donc d'apporter les corrections souhaitables aux évaluations de charges qui méconnaissent l'objectif de neutralité des transferts.

Les juridictions financières recommandent aux ordonnateurs et aux élus communautaires :

- de procéder dans les meilleurs délais aux transferts de patrimoine qui n'ont pas été réalisés et de veiller à la passation des écritures comptables afférentes ;
 - d'accorder une attention accrue à la maîtrise des dépenses « consolidées » de personnel, c'est-à-dire celles de la communauté et des communes membres ;
 - d'engager ou de poursuivre une politique résolue de mutualisation des services, source d'économies potentielles dont il devrait être rendu compte à intervalle régulier ;
 - de profiter de la nécessaire harmonisation des contrats pour unifier le service rendu sur l'ensemble du territoire ;
 - d'apporter, avant août 2006, les corrections nécessaires pour remédier à une sous-évaluation des charges transférées qui pourrait porter atteinte à l'équilibre financier de la communauté.
-

2^{ème} PARTIE :

**DES RÉSULTATS CONTRASTÉS
QUI DOIVENT ETRE CONSOLIDÉS**

Les EPCI à fiscalité propre ont été dotés par la loi de compétences obligatoires et optionnelles destinées à leur permettre de réaliser leur vocation de communautés d'aménagement et de développement. Il revient cependant aux statuts de celles-ci d'en préciser les contours et le contenu sur la base de la notion d'intérêt communautaire, ce qui n'est pas sans soulever des problèmes afférents aux principes gouvernant le cadre juridique traditionnel de l'établissement public (chapitre V).

Il y a lieu ensuite d'apprécier si et comment les intercommunalités à fiscalité propre ont effectivement élaboré et mis en oeuvre un projet d'aménagement et de développement durable (chapitre VI).

Par ailleurs, les EPCI à fiscalité propre ont été amenés à redéfinir ou redessiner, après la loi du 12 juillet 1999, l'intercommunalité de services en vue d'en améliorer la pertinence et l'efficacité. Comme dans le cas précédent les résultats sont contrastés (chapitre VII).

Enfin, il importe d'apprécier les conséquences financières du développement de l'intercommunalité. Celle-ci a un coût qu'il faut mettre en regard avec les actions mises en oeuvre et présentées précédemment (chapitre VIII).

Chapitre V

L'exercice des compétences

L'un des traits caractéristiques des groupements à fiscalité propre tient aux compétences obligatoires ou optionnelles énumérées par la loi. Ils ont en effet vocation à aménager et développer l'espace de solidarité qu'ils sont censés constituer.

En cela, ils se différencient nettement des syndicats à vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVOM) : la loi définit seulement l'organisation et le fonctionnement de ces syndicats, mais ne leur assigne pas d'objet obligatoire. Celui-ci relève des statuts de ces établissements publics. Le plus souvent ces syndicats sont créés pour gérer un ou plusieurs services communs, pour le compte des communes.

La question principale qui se pose est celle de savoir si, au-delà des définitions légales, les compétences assignées aux communautés redéfinies sont réellement exercées. En effet, l'exercice effectif des compétences justifie seul le pouvoir fiscal étendu et les avantages en termes de dotation de l'Etat consentis aux communautés. Dans un grand nombre de domaines, ces compétences sont partagées avec les communes. Aussi la définition au sein de ces domaines de ce qui relève de « l'intérêt communautaire » est-elle une condition de la mise en œuvre effective des compétences communautaires.

Le partage de la plupart des compétences entre la communauté et les communes membres, ainsi que les attributions à caractère global conférées à la communauté dans les domaines concourant à la définition et à la mise en œuvre du projet communautaire, ont pour conséquence une remise en cause des principes de spécialité des établissements publics et d'exclusivité de l'exercice des compétences ; la question qui se pose alors est celle de l'adaptation desdits principes aux besoins de la nouvelle intercommunalité.

I – L'exercice effectif des compétences légales

La loi du 12 juillet 1999 modifiée a défini précisément les compétences obligatoires et optionnelles des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des communautés de communes. Le tableau ci-après reprend de manière très synthétique cette liste.

	compétences obligatoires	compétences optionnelles
communautés urbaines	<ul style="list-style-type: none"> - développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire - équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire - politique de la ville dans la communauté - gestion des services d'intérêt collectif (notamment eau et assainissement) - protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie 	
communautés d'agglomération	<ul style="list-style-type: none"> - développement économique - aménagement de l'espace communautaire - équilibre social de l'habitat - politique de la ville dans la communauté 	au moins trois compétences parmi les six suivantes : <ul style="list-style-type: none"> - création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire, création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire - assainissement - eau - protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie - construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire - action sociale d'intérêt communautaire
communautés de communes	<ul style="list-style-type: none"> - aménagement de l'espace - actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté 	au moins un des cinq groupes suivants : <ul style="list-style-type: none"> - protection et mise en valeur de l'environnement - politique du logement et du cadre de vie - création, aménagement et entretien de la voirie - construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire - action sociale d'intérêt communautaire

Dans la quasi totalité des cas, il n'a pas été relevé, dans l'échantillon examiné par les juridictions financières, de situations où les statuts de communautés urbaines, d'agglomération ou de communes créées ou transformées après la loi du 12 juillet 1999, dérogeaient à l'énumération des compétences minimales requise par celle-ci. Ce constat atteste le soin apporté par les acteurs locaux, sous le contrôle du représentant de l'Etat, à s'inscrire dans le cadre de la loi.

Cependant, il ressort de l'analyse effectuée sur cet échantillon que les compétences en cause ne sont pas toujours mises en œuvre ou bien qu'elles ne sont que partiellement exercées (A). L'intérêt communautaire, qui constitue la ligne de partage d'une compétence entre les domaines d'action conservés par les communes et ceux assignés à la communauté a pu être défini tardivement ou de manière insuffisamment précise (B).

A – L'absence de mise en œuvre ou la mise en œuvre partielle de certaines compétences

Des compétences prévues par les statuts ont été peu ou mal exercées.

Dans de nombreux EPCI, les compétences statutaires prévues ne sont pas encore toutes exercées, qu'elles exigent ou pas une définition de l'intérêt communautaire. Sur l'échantillon examiné, dans plus d'une douzaine de cas (8 communautés de communes et 5 communautés d'agglomération), des compétences statutairement obligatoires n'étaient pas réellement exercées. Dans une trentaine de cas, ces compétences obligatoires, qui portent sur les domaines les plus importants pour la structuration de l'intercommunalité de projet, pouvaient être qualifiées de peu exercées.

La communauté de communes du Seignanx (Landes), créée le 23 décembre 1993, n'a commencé qu'à compter de 2001, après la modification substantielle de ses statuts suite à la promulgation de la loi du 12 juillet 1999, à véritablement mettre en œuvre la plupart de ses missions, à l'exception de la voirie exercée depuis l'origine mais dans des conditions critiquables.

Un des paradoxes observés, expliqué sans doute par une volonté intercommunale à la fois limitée et très ciblée, est qu'il peut arriver que les compétences optionnelles soient mieux définies et exercées que les compétences obligatoires.

Les causes de cette abstention d'exercice des compétences sont multiples. Ce peut être l'absence de transfert des services qui permettent d'en assurer la mise en œuvre. Certains EPCI ont subordonné le transfert effectif d'une compétence à une remise en état du patrimoine correspondant.

La transformation obligatoire des districts, comme d'ailleurs celle d'anciens syndicats, a été l'occasion de confier au nouvel EPCI de nouvelles compétences dont l'exercice n'est pas encore effectif.

Ainsi, la communauté de communes de la Haute Lande (Landes) n'exerce que peu de compétences nouvelles par rapport à celles du SIVOM à qui elle a succédé, alors même qu'elle a choisi à sa création d'adopter la totalité des compétences possibles.

Le défaut d'exercice est parfois lié aux conditions de création de l'EPCI. C'est le cas de la communauté de communes Porte d'Occitanie en Haute-Vienne, créée pour gérer la reconversion des communes minières, qui n'a eu jusqu'en 2004 qu'un objet économique quasi exclusif, l'aménagement d'une zone d'activité économique et pour laquelle une convention a été passée avec une société nationale. Les compétences obligatoires de l'« aménagement de l'espace » et optionnelles de la « politique du logement et du cadre de vie » choisies par la communauté n'étaient effectivement pas exercées.

B – La définition de l'intérêt communautaire

L'exercice de la plupart des compétences est subordonné à la définition du champ de l'intérêt communautaire à la majorité qualifiée. Une différence essentielle existe cependant entre les communautés urbaines et d'agglomération, dont c'est le conseil qui définit le contenu de l'intérêt communautaire, et les communautés de communes, pour lesquelles ledit intérêt communautaire est défini par les communes membres elles-mêmes, aux conditions de majorité qualifiée prévues par la loi.

L'intérêt communautaire constitue la ligne de partage d'une compétence, quand elle peut être partagée, entre les domaines d'action conservés par les communes et ceux assignés à la communauté. Cette définition garantit seule la possibilité pour cette dernière, qui est un établissement public soumis au principe de spécialité, de pouvoir exercer effectivement la compétence qui lui est reconnue dans ses statuts. En ce qui concerne les communautés d'agglomération et les communautés de communes, la majorité des compétences légales est partageable.

Les chambres régionales ont examiné avec beaucoup d'attention si l'intérêt communautaire avait été correctement défini selon la procédure prévue par la loi, principalement dans le cas des communautés d'agglomération et des communautés de communes. En effet, dans le cas des communautés urbaines, la notion d'intérêt communautaire introduite par la loi du 12 juillet 1999, a une portée plus limitée.

La définition, au sein d'un bloc de compétences, de l'intérêt communautaire est importante à plusieurs titres :

- elle est significative de l'ambition réelle de la communauté de remplir pleinement son rôle dans les secteurs d'avenir pour le développement et l'aménagement de l'espace communautaire (voir chapitre VI ci-après) ;
- elle seule permet l'exercice effectif par la communauté, en lieu et place des communes, des attributions relevant de tel domaine de l'action publique municipale ;
- elle est le préalable aux transferts de services et de patrimoine afférents aux compétences de l'EPCI (cf. chapitre IV ci-avant) ;
- pour les communautés de communes, elle est une des conditions d'attribution de la DGF bonifiée et constitue un élément de la stratégie financière et fiscale (cf. chapitre III ci-avant) ;
- elle participe à la lisibilité de la démocratie locale en permettant au citoyen d'identifier la frontière entre le domaine communal et celui intercommunal.

Le législateur n'a pas donné lui-même une définition de l'intérêt communautaire, ni même une liste de critères permettant de le définir contrairement à l'ambition initiale du gouvernement en 1999. Si celui-ci a, par la suite, affiché une doctrine dans ses circulaires, les élus locaux gardent toute liberté pour déterminer le contenu de l'intérêt communautaire de chaque compétence, action ou équipement public.

En pratique, quelques cas de définition de l'intérêt communautaire, dans des délais relativement rapides et sur la base de critères adaptés, ont été observés. Ils sont cependant très minoritaires par rapport à des situations dans lesquelles la définition de l'intérêt communautaire présente des incertitudes sur le contenu et un retard dans son intervention.

1 – Les incertitudes sur le contenu

La doctrine en la matière du ministère de l'Intérieur est précisée dans l'encadré ci-après constitué d'un extrait de la circulaire du 5 juillet 2001.

Dans les communautés de communes, l'intérêt communautaire étant un élément du pacte statutaire, il est souhaitable que sa définition ne se réduise pas à l'énoncé d'une liste de zones, d'équipements ou d'opérations au sein des différents blocs de compétences. En effet, en limitant les compétences de la communauté à l'existant, une liste, qui aurait nécessairement un caractère limitatif, subordonnerait toute nouvelle intervention de la communauté de communes à une modification statutaire et ferait le cas échéant obstacle à l'élaboration d'un projet novateur alors que l'objet même des communautés de communes est l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de développement et d'aménagement dépassant l'échelle communale. Par conséquent, pour les communautés de communes comme pour les communautés d'agglomération et urbaines, l'intérêt communautaire paraît plutôt devoir être défini au moyen de critères objectifs permettant de fixer une ligne de partage stable entre les compétences communautaires et celles qui demeurent de nature communale, qu'il s'agisse d'opérations, zones et équipements existants ou futurs.

Les critères précités peuvent être de nature financière (seuils) ou reposer sur des éléments physiques (superficie, nombre de lots ou de logements, etc.), voire géographiques sous réserve d'une définition précise de la localisation retenue. Ils peuvent également être d'ordre qualitatif, sous réserve d'un énoncé objectif et précis (fréquentation d'une infrastructure en nombre de véhicules par jour, fréquentation d'un équipement en nombre d'entrées par semaine ou par mois, etc.).

La circulaire d'application du 15 septembre 2004 relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité reprend ces préconisations.

Les incertitudes sur le contenu de l'intérêt communautaire résultent d'une définition imprécise. Par ailleurs les incitations fiscales ont pu pousser des communautés à se doter de compétences qui ne correspondaient pas réellement à une volonté commune.

a) Une définition imprécise de l'intérêt communautaire

La définition de l'intérêt communautaire a parfois paru insuffisamment élaborée ou précise.

Pour les communautés d'agglomération examinées dans le cadre de l'enquête des juridictions financières, la réalité et la qualité de la définition de l'intérêt communautaire appellent, selon le cas, autant d'appréciations positives que d'appréciations plus réservées ou négatives. En ce qui concerne les communautés de communes, il ressort de l'échantillon que cette définition est souvent insatisfaisante : souvent elle n'existe que pour certaines compétences, elle intervient au coup par coup, sur la base de listes de services, d'actions ou d'équipements et ne correspond pas à l'application de critères à portée générale.

Les difficultés rencontrées tiennent parfois à une réflexion préalable insuffisante. Ainsi la définition de l'intérêt communautaire des compétences a nécessité, pour la communauté d'agglomération de Niort (Deux Sèvres), pas moins de douze délibérations de 2000 à 2002. Huit reviendront sur ce qui avait été précédemment décidé. La voirie fera l'objet de nombreuses décisions d'intégration, puis de retrait. Il faudra l'intervention du représentant de l'Etat pour que des critères de classement dans la voirie d'agglomération soient enfin précisés.

Trop souvent la définition de l'intérêt communautaire est imprécise, notamment en raison du caractère très général des termes utilisés, de pointillés ajoutés à certaines listes. Il en résulte une situation de confusion, génératrice d'immobilisme et d'insécurité juridique. Celle-ci peut conduire au découragement des acteurs économiques qui ne savent plus à quel interlocuteur s'adresser. La communauté de communes de Marie-Galante (Guadeloupe) s'est illustrée, selon le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes, par « le caractère très vague de certaines définitions : qu'est-ce, en l'absence de tout critère physique ou financier, qu'un équipement ou une infrastructure nécessaire au développement économique ou qu'une voie de pénétration à vocation agricole ? Que sont les structures d'action sociale communautaire qui apparaîtraient nécessaires ? (...) ».

L'absence de recours à des critères à la fois généraux et objectifs ne favorise pas une dynamique de projet en ne permettant pas les évolutions nécessaires.

Ainsi la communauté d'agglomération du Pays d'Aix en Provence (Bouches-du-Rhône), créée le 1^{er} janvier 2001, s'est contentée selon la chambre régionale des comptes « de fixer un cadre et de mettre en place des principes ou des critères peu contraignants puisqu'ils sont, d'une part alternatifs mais pas cumulatifs et, d'autre part, définis de manière assez vague et sans véritable contenu, notamment pour les deux derniers, qui ne sont guère opérationnels » comme leur définition le montre : « l'action ou l'opération est déterminante pour la mise en œuvre des orientations communautaires en matière d'aménagement de l'espace, de

développement économique, d'équilibre social de l'habitat ou de politique de la ville ou de protection et de mise en valeur de l'environnement » ou « l'action ou l'opération (qui) permet d'assurer la cohésion spatiale, économique, environnementale ou la solidarité financière et sociale qui sont nécessaires au développement durable de la communauté d'agglomération et à son évolution en pôle de développement urbain ». En conséquence, le conseil communautaire a dû procéder à des définitions partielles, « au coup par coup », en fonction des projets, par exemple en matière d'équipements culturels, ce qui ne garantit pas une homogénéité de traitement des problèmes.

Une définition trop restrictive nuit à l'équité et à la transparence. Elle n'est pas conforme, sinon à la lettre, du moins à l'esprit des textes régissant la coopération intercommunale. Une définition au coup par coup, au gré des délibérations prises, ne peut garantir un traitement équivalent des communes membres placées dans une situation identique.

La mosaïque qui se constitue ainsi progressivement peut rendre l'intercommunalité peu efficiente. A la communauté d'agglomération de Saumur Loire Développement (Maine et Loire), certains équipements culturels et sportifs ont été considérés d'intérêt communautaire mais celui-ci n'a pas été étendu à l'exercice de la programmation et de l'animation culturelle et sportive. Aussi le conseil doit-il délibérer au cas par cas et affirmer son intérêt communautaire lorsque la communauté souhaite organiser et prendre en charge une manifestation particulière. La ville de Saumur reste ainsi chargée de la programmation et de l'animation d'événements sportifs et culturels dans des locaux et avec une partie du personnel dont elle n'a plus la maîtrise. Ce partage peu rationnel des compétences n'a pas manqué de créer des difficultés de gestion.

La communauté d'agglomération du Pays Rochefortais (Charente-Maritime) donne une autre illustration des difficultés résultant d'une définition insuffisamment dynamique. La définition de l'intérêt communautaire, au lieu de favoriser une extension de l'action de l'EPCI, semble davantage la contenir. Plutôt que de fixer des critères, la communauté a, à l'exception des infrastructures économiques, adopté des règles limitant les interventions directes et les investissements lourds et autorisant par ailleurs un financement d'actions au coup par coup réalisées par des tiers. L'exercice de la compétence « tourisme » est emblématique de cette orientation : une seule zone est reconnue d'intérêt communautaire alors que de nombreuses initiatives et animations publiques ou privées sont financées ponctuellement sans définition préalable de critères qualitatifs ou quantitatifs.

Pourtant, il est possible de procéder autrement, comme le montre l'exemple des grands équipements culturels et sportifs de la communauté d'agglomération de Saint-Etienne Métropole (Loire). Celle-ci a pris en charge le stade Geoffroy Guichard et le musée d'art moderne, non pas en tant qu'ils figuraient sur une liste d'équipements, mais parce qu'ils répondaient à divers critères auxquels répond également le projet de Zénith. C'est donc sans modification de la définition de l'intérêt communautaire que ce dernier a pu, dès l'origine, être un projet de Saint-Etienne Métropole (Loire) et non pas de la ville centre.

b) L'incidence des incitations financières

L'éligibilité à la DGF majorée pour les communautés de communes, sous la condition d'exercer quatre des cinq (six à partir de la loi du 13 août 2004) compétences mentionnées à l'article L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales, a pu inciter certaines d'entre elles à accroître le nombre de leurs compétences tout en limitant très fortement leur exercice par une définition restrictive de l'intérêt communautaire.

L'enquête a permis de relever au moins une dizaine de cas concernant la voirie où ces exigences n'ont pas été respectées.

Dans d'autres domaines, des chambres régionales des comptes ont été conduites à appeler l'attention de l'ordonnateur sur le risque de remise en question de l'attribution de DGF bonifiée lorsque les compétences inscrites dans les statuts ne sont pas exercées. Ce risque ne doit pas être sous-estimé. La DGF bonifiée a été supprimée en 2004 à la communauté de communes de Fontainebleau-Avon (Seine et Marne) au motif que cette communauté n'exerçait pas effectivement quatre des cinq groupes de compétences prévus à l'article L. 5214-23-1 du code général des collectivités territoriales. Ce sera aussi le cas en 2005 en l'absence de nouveaux transferts.

2 – La définition tardive de l'intérêt communautaire

a) Les exigences légales en la matière

La loi du 12 juillet 1999 ne comportait pas de délai pour la définition de l'intérêt communautaire des compétences.

La doctrine ministérielle concernant le délai dans lequel devait être défini l'intérêt communautaire a été exposée dans la circulaire du 5 juillet 2001 sus mentionnée. Mais la jurisprudence administrative donne une interprétation différente en ce qui concerne les communautés de communes.

Le ministère de l'intérieur³⁵ considérait que, pour les communautés de communes, l'intérêt communautaire devait être défini au moment du transfert de compétences, c'est à dire au moment de la création de l'EPCI pour les compétences imposées par la loi et pour les compétences supplémentaires qui peuvent être transférées à la même date, et au moment de l'extension des compétences lorsque celle-ci se produit. Il s'agit en effet d'un élément du pacte statutaire alors que pour les communautés d'agglomération, et a fortiori pour les communautés urbaines, l'intérêt communautaire est défini postérieurement à la création par l'assemblée délibérante, dans un délai qu'il n'est toutefois pas souhaitable de trop allonger.

Le Conseil d'Etat a pris une position différente de celle du gouvernement en estimant (CE 26/10/2001 commune de Berchères-Saint-Germain) que la définition des opérations d'intérêt communautaire pouvait intervenir postérieurement à la création de la communauté de communes.

La définition de l'intérêt communautaire dans des délais raisonnables répond d'abord à l'esprit de la loi : celle-ci, aussi bien pour les communautés de communes que pour les communautés d'agglomération, leur attribue la mission d'élaborer et de mettre en oeuvre un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace. Surtout, c'est une condition absolument nécessaire à la détermination précise des charges financières, des charges de personnel et du patrimoine à transférer à la communauté pour lui permettre d'exercer effectivement ses compétences (voir chapitre IV).

35) Voir aussi la question écrite n° 38998 du 20 décembre 1999, Assemblée Nationale, JO du 11 septembre 2000, page 5274.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 prévoit que, pour les nouveaux transferts de compétences, l'intérêt communautaire est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté de transfert ; à défaut, la communauté exerce l'intégralité de la compétence transférée. En outre, les communautés existantes à la date de la promulgation de la loi précitée qui n'avaient pas défini l'intérêt communautaire devaient le faire avant août 2005. Toutefois en avril 2005, le ministre délégué auprès du ministre de l'Intérieur, répondant aux attentes exprimées par les associations représentatives d'élus locaux, a annoncé une nouvelle prorogation d'un an de ce délai pour les communautés existantes. Par la suite, la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique a modifié la loi du 13 août 2004 et a effectivement porté le délai à deux ans à compter de la publication de cette dernière loi.

Concrètement, l'enquête réalisée par les chambres régionales des comptes a fait apparaître un phénomène de retard, sans doute plus marqué pour les communautés de communes que pour les communautés d'agglomération.

b) Les cas de définition tardive

Le problème a été examiné plus particulièrement dans 30 des 52 communautés d'agglomération de l'échantillon. La moitié des cas fait ressortir une intervention tardive, parfois de plusieurs années, au moins pour une partie des compétences. Le caractère tardif de la définition de l'intérêt communautaire concerne pour moitié des communautés qui ont succédé à un autre établissement public de coopération intercommunale, en général un district.

En revanche, certaines communautés ont su définir l'intérêt communautaire dans un délai raisonnable.

Bien qu'admise par la jurisprudence, une définition tardive de l'intérêt communautaire apparaît plus étonnante dans les communautés de communes puisqu'il s'agit d'un des éléments du pacte statutaire.

L'examen de plus de quatre-vingts communautés de communes donne un panorama contrasté. Si en majorité le calendrier de définition de l'intérêt communautaire ne fait pas l'objet d'observations critiques, un certain nombre de communautés de communes (plus d'une trentaine) n'ont pas suffisamment prêté attention à cette question, soit qu'elles aient omis de donner une définition, soit encore qu'elles aient retenu une définition trop imprécise.

Enfin, un certain nombre de communautés n'avaient toujours pas défini l'intérêt communautaire, au moins pour certaines compétences, lors de l'achèvement du contrôle des chambres régionales des comptes. Ce phénomène peut être observé dans environ 1/5 des communautés d'agglomération et un peu moins de la moitié des communautés de communes de l'échantillon.

Les raisons sont diverses. Certaines communautés expliquent que « cette procédure, indissociable du projet d'agglomération dont elle constitue la dimension politique et stratégique, ne peut se réaliser qu'au fil de l'eau et en fonction des projets à venir » (communauté d'agglomération du Grand Rodez - Aveyron). D'autres communautés (communauté d'agglomération de Saint-Brieuc - Côtes d'Armor) exigent une remise en état du patrimoine qu'elles doivent prendre en charge. Des communautés sont encore dans cette situation après parfois près de dix années d'existence (communauté de communes de Marie Galante - Guadeloupe).

Au total, la fixation d'un délai impératif par la loi est seule de nature à garantir que les communautés exercent pleinement leurs attributions et il est souhaitable que la portée du mécanisme légal ne soit pas atténuée à l'avenir.

II – La remise en cause des principes de spécialité et d'exclusivité

Les communautés de communes, d'agglomération ou urbaines sont des établissements publics de coopération intercommunale. Leur statut d'établissements publics, nonobstant le nombre et l'importance de leurs compétences obligatoires ou facultatives, a pour conséquence qu'ils sont régis par le principe de spécialité et son corollaire, l'exclusivité de l'exercice des compétences une fois transférées.

Le développement de l'intercommunalité est confronté à ces deux principes dont l'application est remise en cause par la pratique et les dernières modifications législatives. Cette situation conduit à s'interroger sur l'état du droit régissant actuellement l'intercommunalité et son adaptation à cette nouvelle réalité.

A – Des principes classiques à l'épreuve de l'intercommunalité

Ces principes classiques du droit public français résistent mal à la pratique des communautés qui leur fait de nombreuses entorses.

En vertu du principe de spécialité, l'exercice de ses compétences par un établissement public est limité à celles qui lui ont été expressément attribuées par la loi et ses statuts. Il ne peut se livrer à des activités excédant le cadre des missions qui lui ont été assignées par les textes l'ayant institué. Un EPCI ayant pour objet statutaire l'assainissement ne peut intervenir dans la collecte ou le traitement des ordures ménagères.

Le principe de spécialité est à combiner avec celui d'exclusivité qui a pour conséquence qu'une commune qui a transféré une de ses compétences à un EPCI ne peut plus l'exercer. L'EPCI a dorénavant l'exclusivité de l'exercice de cette compétence.

Malgré le rappel régulier de ces principes par le juge administratif, des EPCI exercent des compétences non transférées ou, à l'inverse, des communes continuent à intervenir dans des domaines qui ne sont plus de leur compétence. C'est une situation relativement fréquente dans l'échantillon de l'enquête ainsi qu'il ressort des observations qui suivent.

1 – L'exercice par l'EPCI de compétences non transférées

Dans un peu plus de vingt cinq cas relevés (26 dont trois communautés urbaines ; six communautés d'agglomération ; 17 communautés de communes), des EPCI interviennent hors de leur domaine, que ce soit dans des compétences non transférées statutairement ou dans des compétences transférées, mais qui ne pouvaient être mises en œuvre en raison de l'absence de définition de l'intérêt communautaire. Cette situation peut se rencontrer alors même que, paradoxalement, des compétences obligatoires ne sont pas exercées. Elles concernent des types d'intervention très différents.

Les attentes des communes membres, notamment en matière de subventions, constituent ainsi un encouragement à l'empiètement sur des domaines non transférés. Il apparaît tentant pour certains EPCI, à la demande souvent des communes membres qui invoquent un souci de cohérence ou d'égalité, d'apporter des subventions dans des domaines qui ne relèvent pas de leur compétence. Certains statuts prévoient même des subventions aux communes pour des compétences non transférées. Une telle clause, contraire au principe de spécialité, est irrégulière. La communauté d'agglomération de Rennes (Ille et Vilaine), compétente en

matière d'équipements culturels et sportifs, a subventionné des associations culturelles en s'appuyant sur la rédaction ambiguë d'une délibération qui prévoyait la possibilité d'« apporter un soutien financier aux organismes dont les activités présentent les caractères d'intérêt communautaire ». Si une association peut percevoir à la fois des subventions de la part d'une commune et d'une communauté à la condition que cela soit fait au nom de compétences clairement définies et distinctes, l'intervention conjointe de l'EPCI et de l'une de ses communes membres pour une même raison, fondée sur une rédaction ambiguë d'une délibération qui paraît ouvrir à la communauté des possibilités de financement d'organismes d'animation culturelle au sein d'une compétence axée sur la réalisation et la gestion d'équipements, contrevient au principe de spécialité.

L'intervention hors compétences peut aussi se produire hors du territoire. La communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines (Yvelines), créée le 1er janvier 2000, s'est illustrée dans ce domaine en intervenant en dehors de ses compétences mais aussi en dehors de son territoire et enfin par des fonds de concours. Elle a adhéré à un syndicat mixte à vocation scolaire. Cette adhésion n'est pas apparue justifiée tant au regard du principe de spécialité, l'objet du syndicat en question ne relevant pas des compétences de la communauté, que de celui de territorialité, l'équipement se situant en dehors du territoire communautaire. Enfin, des fonds de concours ont été attribués pour des projets étrangers aux compétences de la communauté.

L'intervention hors compétences peut concerner des compétences voisines des compétences statutaires ou présentées comme telles ou apparaissant liées. Certains EPCI n'ont pas hésité à rattacher artificiellement une action à l'une de leurs compétences pour justifier leur intervention.

La communauté de communes de Marie-Galante (Guadeloupe) a réalisé d'importantes opérations de requalification de bourgs, consistant pour l'essentiel en des travaux de voirie urbaine, alors qu'elle n'était compétente que pour la seule voirie rurale.

La communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz (Pyrénées Atlantique) a même élaboré la notion de projets d'intérêt communautaire hors du champ des compétences pour, selon ses statuts, « recevoir la maîtrise d'ouvrage de projets dont l'enjeu ou l'importance revêtent un caractère intercommunal, même s'ils ne s'inscrivent pas dans le champ de ses compétences. L'intérêt communautaire du projet est alors constaté par délibération concordante du conseil communautaire et des conseils municipaux des communes

membres ». Cette notion d'intérêt communautaire hors du champ des compétences est contraire au principe de spécialité.

Il a été enfin observé que des communautés exerçaient des compétences en matière d'enseignement supérieur qui, en principe, ne relèvent pas des attributions générales des communes sauf par exception. En matière d'enseignement supérieur, en effet, la loi limite la participation des collectivités locales ou de leurs groupements à des dépenses d'investissement, de construction ou d'extension d'établissement dans le respect de la carte des formations supérieures et conformément aux dispositions de l'article L.211-7 du code de l'éducation³⁶. Or, en pratique, une douzaine de cas d'exercice parfois irrégulier de cette compétence ont pu être notés.

2 – Des compétences transférées à l'EPCI mais toujours exercées par les communes

Des communes continuent d'exercer des compétences qu'elles ont transférées et qui ne relèvent donc plus de leur domaine d'action en application du principe d'exclusivité. Près de vingt cas (18 dont 8 communautés d'agglomération, 9 communautés de communes, 1 autre) ont été observés correspondant à une telle situation.

La frontière qui doit départager ce qui appartient à l'intérêt communautaire de ce qui relève de l'intérêt communal est loin d'être précise et stable.

La ville de Saint-Louis, membre de la communauté de communes de Marie-Galante, a ainsi signé avec la région Guadeloupe une charte de développement communal déclinant des missions, portant sur l'économie, les réseaux et l'environnement, qui appartiennent au champ de compétences de l'EPCI.

La compétence économique se prête particulièrement à l'empiètement sur des compétences transférées. Ainsi la ville de Fénétrange (Moselle) a créé sa propre zone artisanale alors que cette activité était devenue de la compétence de la communauté de communes de Fénétrange.

36) Sur les possibilités en cette matière, voir CE, 9 mai 2005, Ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales (req n° 258441).

De même, la ville de Dieppe reste actionnaire d'une société d'économie mixte dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a transférée à un EPCI. Elle continue à participer au capital de cette société sans avoir cédé à la communauté plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétence, à l'encontre de ce que prévoit la loi (article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales). Cette situation doit cependant être régularisée en 2005.

B – Une remise en question de l'état de droit actuel

Un certain nombre d'évolutions concrètes et de changements législatifs remettent en cause les principes traditionnels. Ils font naître des questions plus profondes sur le cadre juridique adéquat de l'intercommunalité.

1 – Des évolutions qui remettent en cause les principes traditionnels

Tant l'exercice pratique des compétences que de récentes modifications législatives conduisent à une remise en cause des principes de spécialité et d'exclusivité.

a) La pratique

La construction et l'entretien d'équipements

Certaines communautés ont réalisé un partage de compétences créant une division inopérante, au point qu'elle entraîne un foisonnement d'interventions financières rendant difficile la détermination des responsabilités et plus complexe la gestion.

C'est particulièrement le cas lorsque, dans un domaine de compétence pour lequel la loi prévoit le transfert de l'ensemble « construction, entretien et fonctionnement d'équipements » (par exemple équipements culturels ou sportifs), la communauté et une commune se partagent ces différentes actions de telle sorte que l'une assure la réalisation tandis que l'autre assure la gestion.

La circulaire du 15 septembre 2004 relative à la loi du 13 août 2004 rappelle pourtant à juste titre que « quelle que soit la compétence, l'investissement et le fonctionnement doivent être exercés par la même personne publique car une scission entre les deux ne permettrait pas, dans le cadre de la mise à disposition des biens qui accompagne le transfert de toute compétence, de respecter l'article

L. 1321-1 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à disposition de la collectivité bénéficiaire des biens meubles et immeubles utilisés, à la date de ce transfert, pour l'exercice de cette compétence. En outre, l'article L. 1321-2 du code général des collectivités territoriales précise que la collectivité bénéficiaire du transfert assume l'ensemble des obligations du propriétaire. Or, les obligations du propriétaire comprennent les dépenses d'investissement et de fonctionnement attachées aux biens transférés. La scission entre le fonctionnement et l'investissement n'est donc pas autorisée ».

En conséquence, une communauté titulaire de la compétence « construction, entretien et fonctionnement d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire » ne peut pas procéder à la construction de bâtiments sans assurer également le fonctionnement des équipements. Elle peut cependant confier, par convention, l'entretien à une commune membre, celle-ci intervenant comme prestataire de service.

Une répartition contestable des compétences peut aussi entraîner un partage illisible de ces dernières, tant pour la communauté que pour les communes membres.

L'institutionnalisation de « compétences partagées », comme prévue par les statuts de la communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz (Pyrénées-Atlantiques) pour les compétences de développement économique, d'aménagement de l'espace et de protection et mise en valeur de l'environnement, est également critiquable. En effet, ces compétences partagées sont définies comme les compétences que la communauté exerce « en association » avec les communes et correspondent donc à des compétences conjointes. Cette situation est incompatible avec les principes de spécialité et d'exclusivité. Une compétence doit être, soit communale, soit communautaire. Tout exercice en concurrence d'une compétence est prohibé.

Le recours à la notion d'intérêt communautaire permet cependant d'introduire un élément de souplesse et d'effectuer un partage, à l'intérieur d'une même catégorie de compétences, entre ce qui relève de l'échelon communal et ce qui relève de l'intercommunalité.

Il reste que l'intercommunalité « à la carte » apparaît incompatible tant avec le principe d'exclusivité qu'avec la fourniture de prestations de meilleure qualité et à un moindre coût grâce aux économies d'échelle, objectif de l'intercommunalité à fiscalité propre.

La pratique consistant à diviser des compétences qui ne devraient pas l'être a été également relevée dans des domaines comme l'eau ou l'assainissement, compétences optionnelles des communautés d'agglomération, qui n'ont pas vocation, aux termes mêmes de la loi (art. L.5216-5-II-2 du code général des collectivités territoriales par exemple) à être sécables. Il n'est donc pas conforme à la loi de prévoir un partage entre la communauté, qui serait chargée des équipements d'épuration, et les communes qui auraient la charge des réseaux de collecte et de transport des eaux usées. Ce partage, outre son irrégularité juridique, présente de graves inconvénients d'ordre technique et d'ordre économique. De même, en matière d'eau, la distribution par la communauté ne peut être limitée aux zones urbanisées mais doit s'exercer sur l'ensemble du territoire (communauté d'agglomération du Boulonnais - Pas de Calais).

La voirie

La voirie constitue un domaine particulièrement significatif au regard de la problématique du partage de compétence.

D'une réponse ministérielle de 2003 (voir n° 2392 JOAN du 13 janvier 2003 p. 210) il ressort que le transfert d'une portion déterminée de voirie (telle avenue, telle rue, etc.) ne peut être que global, le législateur n'ayant pas entendu scinder cette compétence entre son aspect investissement et son aspect fonctionnement. La circulaire du 15 septembre 2004 a repris ce point. L'intervention communautaire ne peut non plus se limiter aux grosses réparations, les communes conservant l'entretien courant. La compétence voirie devrait apparaître comme une réelle compétence communautaire et, en ce sens, elle se distingue très clairement du type d'intervention des anciens SIVOM à la carte passant des marchés de « pool voirie » pour le compte des communes ; ainsi la voirie communautaire ne saurait consister simplement en un programme annuel de travaux sur les voiries communales. Elle doit avoir sa consistance propre, ce qui suppose, comme l'a rappelé à plusieurs reprises le ministre de l'intérieur, que l'ensemble des éléments patrimoniaux nécessaires à l'exercice de cette compétence sur les voies reconnues d'intérêt communautaire lui soit transmis. Différente est la question de savoir si, de surcroît, la communauté peut, au titre de cette compétence, intervenir à la demande des communes pour la réalisation de telle ou telle opération communale : une telle intervention n'est en réalité concevable, comme indiqué plus loin, que dans le cadre de conventions de prestations de services passées après appel à la concurrence par les communes.

Dans la pratique, il règne souvent une très grande confusion dans ce domaine. Une quinzaine de cas de dérives diverses ont pu être relevés.

Ainsi une chambre régionale des comptes a-t-elle signalé le cas étonnant d'un partage communauté/communes déterminé par la nature du revêtement : celui-ci est de la compétence communautaire s'il est fait usage d'enrobés et de graves et communale quand il est en pavé ou en béton (communauté de communes de Pont-Audemer - Eure). Cette disposition, supprimée par la suite, avait été retenue pour tenir compte des difficultés à transférer à la communauté des agents municipaux qui n'exerçaient que pour une petite partie de leur temps des travaux d'entretien de voirie.

L'intervention pour le compte de tiers contribue également à la difficulté d'identification de la répartition des compétences, par exemple quand la communauté de communes du Piémont de Barr (Bas Rhin) n'est compétente que pour les pistes cyclables et qu'elle réalise des travaux de voirie communale sous la forme de maîtrise d'ouvrage déléguée.

Le comble en matière de voirie est sans doute atteint quand la communauté de communes d'Épernay (Marne) définit sa compétence comme la seule étude « des projets de voiries communales et suivi des travaux ».

b) La loi

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, par certaines de ses mesures, a accentué une évolution qui rend plus difficile l'application des principes d'exclusivité et de spécialité.

Constituant une dérogation à ces principes, la possibilité de fonds de concours avait été très encadrée par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 qui autorisait les communautés à attribuer des fonds de concours aux communes membres afin de contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d'équipements d'intérêt commun, notion à laquelle la loi du 27 février 2002 a substitué celle d'utilité dépassant manifestement l'intérêt communal. Le Gouvernement avait rappelé dans une réponse ministérielle (question n° 534 JOAN du 2 décembre 2002, page 4649) que les principes d'exclusivité et de spécialité devaient entraîner un encadrement strict de ces fonds de concours et que « s'il n'existe pas de montants ni de durée maximum pour le versement de fonds de concours, l'équipement concerné, qui doit être précisément défini, doit relever des compétences de la commune, tout en présentant un intérêt dépassant manifestement l'intérêt communal tant dans son principe que dans son montant ou sa durée, c'est-à-dire que l'équipement en cause doit présenter

un intérêt pour plusieurs communes. Ces fonds de concours ne peuvent constituer une charge courante du budget de l'EPCI mais, au contraire, en raison de la dérogation que ce mécanisme constitue à l'interdiction des flux financiers de l'EPCI vers ses communes membres, ces versements doivent rester tout à fait exceptionnels ».

Cet encadrement a été remis en cause : la loi du 13 août 2004 autorise le versement de fonds de concours par la communauté aux communes membres après des décisions concordantes exprimées à la majorité simple des assemblées délibérantes et à la condition que le montant total des fonds de concours n'excède pas la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours. En sens inverse, les communes peuvent désormais elles aussi, et dans les mêmes conditions, accorder aux communautés de tels fonds de concours.

Par ailleurs, au-delà des mesures intervenues en 2002, la possibilité d'une mise à disposition réciproque de services ou de parties de service de la commune et de l'EPCI (art. L.5211-4-1 paragraphe II) a été instituée : ces « conventions de services partagés » peuvent aboutir à ce que la commune continue à mettre à disposition un service entier plutôt que d'en transférer effectivement les personnels (voir chapitre IV, I, B). La circulaire du 15 septembre 2004 précise, en se fondant sur les travaux préparatoires de la loi, éclairés par les déclarations des représentants du gouvernement, que « l'ensemble de ce dispositif relève du fonctionnement interne des collectivités territoriales et de leurs communes membres et n'entre pas dans le champ d'application du code des marchés publics ».

Enfin la loi du 13 août 2004 dispose que les communautés de communes et leurs communes membres peuvent conclure des conventions par lesquelles l'une d'entre elles confie à l'autre la construction ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions (art. L.5215-16-1 nouveau). Cette mesure, réservée à l'origine aux communautés urbaines (art. L.5215-27), avait été étendue aux communautés d'agglomération par la loi du 27 février 2002 (art. L.5216-7-1). L'extension de cette mesure a pour conséquence de permettre aux communes de se placer vis à vis de la communauté dans une logique de délégation de maîtrise d'ouvrage au coup par coup. Toutefois, comme l'indique la circulaire du 15 septembre 2004, le code des marchés publics s'applique à ces conventions hors services « communs » de gestion et s'il s'agit de « prestations à titre onéreux ».

2 – Les interrogations résultant de ces évolutions

Au plan de l'efficacité administrative, les évolutions récentes du droit de l'intercommunalité ne vont pas sans susciter des interrogations.

Ainsi les dispositions assouplissant les modalités de mise à disposition réciproque de services vont concourir à une mutualisation certainement opportune des moyens, pour permettre la réalisation d'opérations strictement communales dans des domaines connexes aux attributions de la communauté. En revanche, l'exercice d'une compétence communautaire par des services qui restent communaux, conjuguée avec la banalisation des fonds de concours, peut contribuer à brouiller la ligne de partage entre les compétences respectives de la communauté et des communes et à relativiser la portée des principes de spécialité et d'exclusivité. La logique initiale, qui liait les transferts de compétences et les transferts de moyens, est remise en cause.

Une telle évolution pourrait porter en germe la possibilité de réduire des EPCI à fiscalité propre à une fonction de « boîte à outils » au service de projets communaux financés grâce aux reversements de tous types de la communauté et aux moyens fournis par celle-ci.

On pourrait également y voir, comme c'est semble-t-il le cas d'une association représentative d'élus des communautés, les prémices d'une nouvelle conception de l'intercommunalité qui associerait de manière souple les communes et les EPCI en faisant systématiquement prévaloir le principe de subsidiarité sur ceux de spécialité et d'exclusivité. Dans une telle organisation, les communautés et les communes pourraient concourir de manière conjointe à la réalisation d'objectifs partagés, sans qu'il soit besoin de figer la délimitation de leurs compétences respectives³⁷.

Mais il n'en reste pas moins que les constatations faites par les juridictions financières dans le cadre de la présente enquête montrent que les déboires et les désordres observés tiennent moins à une excessive rigidité dans le partage des compétences qu'à une insuffisante formalisation des relations intracommunautaires dans le cadre d'un « pacte » articulant les objectifs, les compétences, les moyens et les modalités de financement. La poursuite d'un projet commun de développement et d'aménagement du territoire communautaire implique à l'évidence clarté et stabilité dans la répartition des responsabilités entre les différents niveaux d'administration.

37) cf. la « Charte d'Amiens » de janvier 2005 de l'ADCF

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le pouvoir fiscal étendu et les dotations importantes de l'Etat accordés aux communautés doivent être justifiés par l'exercice effectif des compétences statutaires. Force est de constater, même pour les plus importantes, une mise en oeuvre partielle de certaines compétences. L'intérêt communautaire, qui constitue la ligne de partage d'une compétence, quand elle peut être partagée, entre les domaines d'action conservés par les communes et ceux assignés à la communauté, n'est souvent pas suffisamment ou complètement défini. En conséquence, certaines compétences ne sont pas réellement exercées ou le sont illégalement. Enfin, la définition de l'intérêt communautaire, quand elle existe, apparaît trop souvent imprécise. L'absence de recours à des critères précis, objectifs, opérationnels, ne favorise pas une dynamique de projet et ne garantit ni l'efficacité de la gestion ni la prise en compte équitable des charges correspondant aux compétences transférées.

La nouvelle intercommunalité est confrontée aujourd'hui aux principes de spécialité et d'exclusivité, inhérents à la qualité d'établissement public des communautés, qui induisent qu'elles ne peuvent exercer que les activités qui leur sont dévolues et que les communes ne doivent plus intervenir dans les domaines qu'elles ont transférés. En pratique, ces principes ne sont pas toujours respectés.

Les élus, comme les autorités de l'Etat, doivent conjuguer leurs efforts pour réduire les incertitudes et clarifier autant que faire se peut les compétences et les responsabilités.

A cette fin, les juridictions financières font les recommandations suivantes :

- il appartient aux élus de mettre en oeuvre sans tarder les dispositions de l'article 164 de la loi du 13 août 2004 afin de résorber les retards constatés dans la définition de l'intérêt communautaire ; cette définition doit être claire, précise, objective et opérationnelle ; l'allongement du délai de régularisation par le législateur en juillet 2005 n'enlève rien à cette impérieuse nécessité sur le fond ;

- les préfets, de leur côté, dans le cadre du contrôle de légalité, doivent veiller, tant que le droit positif ne les a pas remis en cause, au respect des principes de spécialité et d'exclusivité qui fondent la compétence des établissements publics intercommunaux ;

- enfin les autorités de l'Etat doivent s'assurer que les communautés de communes qui perçoivent une DGF bonifiée exercent réellement les compétences justifiant cet avantage.

Les communautés existantes devaient définir avant août 2005 l'intérêt communautaire de leurs compétences si elles ne l'avaient pas fait ; les juridictions financières prennent acte de la modification de la loi sur ce point visant à proroger d'un an ce délai ; elles n'estiment pas souhaitable que l'on aille au-delà, car elles considèrent qu'ainsi les communautés auront disposé d'un laps de temps largement suffisant pour définir l'intérêt communautaire.

Chapitre VI

L'intercommunalité de projet

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, confortant sur ce point les dispositions de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, a entendu faire des EPCI à fiscalité propre des « territoires de projet ».

Le contenu de cette « intercommunalité de projet » est défini d'une manière quasi identique pour les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes.

Il s'agit d'associer des communes au sein d'un « espace de solidarité », en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre « d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace ».

La notion « d'espace de solidarité » introduit dans la coopération intercommunale un objectif de péréquation, par le biais des modalités de financement mais aussi par les investissements et les politiques communes. De ce fait, la création d'un espace de solidarité est intimement liée au projet commun de développement et d'aménagement de l'espace dont elle constitue une des composantes.

Les conditions dans lesquelles ont été définis (I) et mis en œuvre (II) les « projets communs de développement et d'aménagement de l'espace », qui sont au cœur de l'intercommunalité de projet, témoignent du développement progressif de celle-ci mais aussi des résistances rencontrées et du chemin qui reste à parcourir pour réaliser les ambitions de la loi. Enfin le développement de l'intercommunalité de projet amène à poser sous un nouveau jour le problème de la gouvernance territoriale (III).

I – La définition du projet commun

A – L'élaboration généralement progressive du projet commun

Les statuts des communautés mentionnent, le plus souvent dans des termes assez généraux, les objectifs qu'entend poursuivre le nouveau groupement. Si les études financières préalables au choix du régime fiscal, fréquemment réalisées avec l'aide de consultants, apportent des éléments d'appréciation sur les politiques de financement à moyen terme, elles s'accompagnent rarement d'une prospective sur l'emploi des ressources (voir chapitre III).

Les « chartes » proposées aux communes lors de leur adhésion à un nouvel EPCI peuvent même constituer, pour l'avenir, un obstacle au développement d'un projet commun, quand elles ont pour objet de préserver des situations acquises. C'est le cas, par exemple, quand la charte financière d'une communauté d'agglomération garantit aux communes adhérentes la neutralité des flux financiers et le respect des équilibres budgétaires constatés au moment de l'entrée en vigueur du nouveau périmètre.

Parfois une réflexion plus approfondie débouche sur un document d'orientation. Mais, plus fréquemment, c'est dans le cadre de processus de contractualisation liés à des territoires de projets (contrats de pays, contrats d'agglomération) ou à la mise en œuvre de politiques publiques spécifiques (les contrats de ville, par exemple) que le projet commun de l'EPCI est progressivement élaboré.

1 – Une définition du projet commun rarement préalable à la constitution de l'EPCI

De rares exemples de définition préalable d'un projet commun de développement ont été relevés. Celui-ci s'avère pourtant être un outil précieux de mise en cohérence des objectifs, des projets et de la stratégie financière et fiscale permettant leur réalisation.

C'est le cas pour la communauté d'agglomération du Val d'Orge (Essonne). Lors de la constitution de cet EPCI, les élus des communes concernées ont défini dans une charte de l'action communautaire les objectifs assignés à la nouvelle entité. Trois priorités ont été définies : préservation et amélioration du cadre de vie ; association étroite des habitants aux grandes orientations concernant l'aménagement du territoire ; recherche d'une répartition équilibrée et solidaire des ressources fiscales. Par ailleurs la définition d'une stratégie financière et fiscale, appuyée de simulations, s'efforce également d'évaluer les conséquences budgétaires des objectifs retenus.

A l'inverse, ont été relevés de nombreux exemples d'une réflexion insuffisante ou trop tardive sur la teneur du projet commun de développement. Ils font apparaître les inconvénients de cette situation : à défaut de définition préalable d'objectifs fédérateurs, le choix des compétences, la définition de l'intérêt communautaire s'avèrent laborieux, la programmation des investissements est sommaire ou inexistante, le déploiement des politiques communautaires se fait selon une logique ponctuelle et sectorielle qui n'en garantit ni l'efficacité ni la cohérence.

Si l'on met à part les cas, rares, d'incertitudes paralysantes concernant l'évolution du périmètre et des compétences, les principales raisons susceptibles d'expliquer la fréquente absence de projet commun de développement formalisé et préalable à la constitution des communautés sont de trois ordres.

En premier lieu, un grand nombre de communautés sont nées de la transformation d'EPCI existants. La définition d'un projet commun et d'objectifs stratégiques a pu paraître d'autant moins nécessaire et urgente que le nouvel EPCI était destiné à prolonger, pour une partie notable de ses compétences effectives, l'action du district ou du SIVOM qui lui préexistait.

En deuxième lieu, les mesures d'incitation, notamment financières, à la création rapide des nouveaux EPCI à fiscalité propre ont manifestement conduit les élus à donner la priorité à la recherche d'un consensus sur la définition du périmètre du nouvel EPCI, l'étendue et les conditions des transferts de compétence.

En troisième lieu, la définition d'un projet commun de développement, en raison de son ambition même, a pu être perçue plus comme un objectif de la nouvelle intercommunalité que comme un préalable. Dès lors, l'important était d'engager une dynamique de la coopération, le projet commun émergeant progressivement à l'occasion du développement des politiques intercommunales ou de la définition, dans un cadre contractuel, de projets de territoires.

Et de fait, c'est bien ce qui est a été constaté : c'est souvent à l'occasion de son association à des projets de territoires, qui l'englobent, ou à des processus de planification spatiale, auxquels il participe, que le nouvel EPCI définit ses propres objectifs de développement.

2 – L'émergence du projet commun à l'occasion des processus de contractualisation

Les exemples de définition d'orientations ou d'objectifs communautaires à l'occasion de processus de contractualisation, c'est-à-dire dans le cadre d'un dialogue avec un ou plusieurs partenaires, qui ont eux-mêmes leurs propres orientations et leurs propres objectifs, sont nombreux; ils concernent toutes les catégories de communautés et reflètent la grande diversité des dispositifs contractuels.

Ainsi la communauté d'agglomération de Nevers ne s'est pas dotée d'un document unique valant programme. En revanche, son association à la démarche de pays et surtout son engagement dans celle du contrat d'agglomération ont eu pour effet de la doter d'un ensemble d'objectifs prioritaires, dans la réalisation desquels elle est directement impliquée. De même, l'engagement ou la poursuite de processus de planification, tels que ceux des SCOT, PDU, PLH, conduiront à formaliser, à terme, autant d'objectifs « sectorisés » de l'action communautaire.

Il en est de même pour la communauté d'agglomération dijonnaise (COMADI) qui ne s'est pas dotée d'autres objectifs que ceux qu'elle a rapidement fixés dans des documents et contrats valant feuilles de route pour les années à venir, tels que le contrat d'agglomération (signé en avril 2002), le contrat de ville en agglomération (convention-cadre adoptée en juillet 2000), le schéma directeur en faveur des cyclistes (adopté en septembre 2004). D'autres sont en cours d'élaboration, comme le SCOT qui relève de la compétence du syndicat mixte du SCOT du dijonnais dont est membre la communauté d'agglomération.

Cette contribution des processus de contractualisation à la définition du projet commun de développement des communes membres d'une même communauté n'est pas en elle-même critiquable, mais à deux conditions.

La première tient aux délais : les processus de contractualisation qui impliquent plusieurs partenaires sont souvent longs et peuvent retarder excessivement la mise en place du cadre de référence indispensable à la cohérence des politiques communautaires. Ainsi, à propos d'une communauté urbaine qui avait mis en place tardivement un conseil de développement chargé d'élaborer un contrat d'agglomération, il a été relevé qu'une réflexion plus précoce aurait permis d'éviter les dérives observées dans l'exercice des compétences de cet EPCI. La même critique a pu être adressée à une communauté de communes qui n'a pas formulé de manière explicite, dans un document global, les objectifs auxquels répondait sa création, avec pour conséquence des difficultés dans la mise en œuvre de ses compétences.

La seconde condition concerne la spécificité des objectifs communautaires. Ceux-ci peuvent converger avec les objectifs d'autres partenaires, dans le cadre d'une contractualisation, mais ils ne sauraient purement et simplement se confondre avec eux, au risque de sortir de la spécialité de l'EPCI ou de favoriser une segmentation contre-productive des politiques publiques, compte tenu de la diversité et de la multiplicité des dispositifs.

Mais il n'en reste pas moins que si les différents dispositifs de contractualisation peuvent nourrir le projet de développement commun de la communauté, ils favorisent également un empilement des projets de territoire, des périmètres de planification ou des circonscriptions d'action dont l'articulation est souvent complexe.

B – L’articulation complexe des EPCI, des « territoires de projet » et des périmètres de planification

1 – L’empilement des périmètres et des dispositifs

a) La combinaison de plusieurs approches

Depuis 15 ans deux approches du développement des territoires ont été juxtaposées.

La première est une approche institutionnelle, c’est celle qui inspire notamment la loi du 6 février 1992 relative à l’administration territoriale de la République et la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. Il s’agit de favoriser le regroupement des communes dans des EPCI à fiscalité propre pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement et d’aménagement de l’espace. Par ses dotations bonifiées l’Etat apporte un soutien décisif au développement de cette « intercommunalité de projet ». Mais, comme on l’a vu (voir chapitres I et II), il a donné la priorité à la création d’une dynamique de regroupement des communes sur la pertinence des périmètres, au risque de rendre inévitable la création d’autres territoires de projet plus adaptés au regard des objectifs de développement et d’aménagement.

Parallèlement, une deuxième approche, « opérationnelle », a été déployée. Elle est fondée sur une coopération volontaire, plus souple, plus ouverte, des collectivités et EPCI concernés ; elle donne la priorité à la pertinence du territoire au regard des objectifs de développement et d’aménagement. C’est ainsi que la loi d’orientation du territoire du 4 février 1995, modifiée par la loi d’orientation pour l’aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 et par la loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003, a institué les « pays » et les « agglomérations » comme territoires de projets. Le pays est défini comme un espace présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale. Le bassin de vie ou d’emploi constitue l’échelle territoriale pertinente pour un pays qui a vocation à regrouper un ensemble d’EPCI à fiscalité propre. L’agglomération correspond à une aire urbaine d’au moins 50000 habitants et comptant une commune centre de plus de 15000 habitants. Le projet de pays et le projet d’agglomération trouvent leur traduction opérationnelle dans des « contrats de pays » et des « contrats d’agglomération » qui constituent un élément important du volet territorial des contrats de plan Etat région (voir chapitre I).

Aux territoires supracommunaux qui résultent de ces deux approches, l'approche institutionnelle et l'approche opérationnelle, s'ajoutent les périmètres d'études et de planification spatiale. Les schémas de cohérence territoriale (SCOT), créés par la loi du 13 décembre 2000 « relative à la solidarité et au renouvellement urbain », modifiée par la loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003, ont non seulement pour objet d'établir un diagnostic en matière de développement économique et d'aménagement de l'espace, mais aussi de définir un projet d'aménagement et de développement durable et d'assurer la cohérence des planifications sectorielles, notamment des programmes locaux de l'habitat (PLH) et des plans de déplacements urbains (PDU).

Enfin, cette cartographie, déjà surchargée, de l'action administrative est encore souvent compliquée par des périmètres d'intervention qui sont spécifiques à certaines politiques publiques et qui sont définis par l'Etat (projet de ville, projets de site, projets de pôle...), par la région ou par le département (contrats de développement).

Selon les données communiquées par la DATAR, on comptait, au 1^{er} mai 2004, 132 pays reconnus par arrêté préfectoral auxquels s'ajoutaient 200 pays en projet. A la même date, 53 contrats d'agglomération étaient signés et une vingtaine en préparation³⁸. Compte tenu de l'échéance initialement fixée au 31 décembre 2004 (puis finalement reportée au 30 juin 2005), pour la signature des contrats de territoire en application du volet territorial des contrats de plan Etat-région, ces chiffres ont connu récemment une forte croissance (voir Chapitre II, III, B-2).

b) Une articulation minimale organisée par la loi

Au plan juridique, des dispositions, résultant notamment des articles 22 et 23 de la loi du 4 février 1995 modifiés par la loi « urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003, sont destinées à faciliter le bon emboîtement des territoires et la coordination des acteurs. Ainsi, sous réserve de mesures transitoires, le périmètre du pays doit respecter les limites des EPCI à fiscalité propre. Lorsque le périmètre d'un projet de pays recouvre en tout ou partie celui d'un SCOT, le projet de pays tient compte du projet d'aménagement et de développement durable de ce schéma. Inversement, lorsque le projet de pays a déjà été arrêté, le projet d'aménagement et de développement durable du SCOT tient compte de la charte de développement du pays.

38) La superposition des EPCI, des territoires de projet et des périmètres de planification (SCOT) peut être visualisée grâce à présentation cartographique réalisée conjointement par la DATAR, la DGCL, la DIV et la DGUHC.

Quant à l'agglomération, elle doit être constituée en EPCI à fiscalité propre pour pouvoir signer un contrat. Lorsqu'un pays comprend une agglomération éligible à un contrat particulier, la continuité et la complémentarité entre le contrat de pays et le contrat d'agglomération sont précisées par convention.

Enfin, aux termes de l'article L 122-3 du code de l'urbanisme, le périmètre du SCOT tient notamment compte des périmètres des groupements de communes, des agglomérations nouvelles, des pays et des parcs naturels, ainsi que des périmètres déjà définis des autres schémas de cohérence territoriale, des plans de déplacements urbains, des schémas de développement commercial, des programmes locaux de l'habitat et des chartes intercommunales de développement et d'aménagement.

Mais ces dispositions, il est vrai récentes pour certaines, n'ont pas permis d'éviter la complexité voire la confusion qu'a mis en lumière l'enquête des juridictions financières.

2 – La complexité et les incohérences qui peuvent en résulter

Un même territoire, avec un acteur unique, peut difficilement répondre de manière pertinente aux problématiques diverses des politiques publiques et de l'aménagement spatial. L'enjeu se trouve plutôt dans la mise en cohérence des périmètres, des dispositifs et des acteurs, en assurant à l'ensemble une lisibilité. Celle-ci contribue, en effet, à l'efficacité de l'action administrative ; elle est indispensable à l'exercice de la démocratie locale.

Or l'enquête a révélé la fréquence des situations complexes ou incohérentes résultant de l'imbrication des périmètres, de la multiplication des structures ou encore de l'articulation imparfaite des compétences et des objectifs.

a) L'imbrication des périmètres et la multiplication des structures

Même si le législateur a prévu des dispositions permettant d'articuler, dans toute la mesure du possible, l'intercommunalité avec les territoires de projet et les périmètres de planification spatiale, chacune des démarches est, dans les faits, spécifique et la cohérence des périmètres est loin d'être assurée.

Ainsi la communauté d'agglomération de Nevers ne regroupe que 10 des 45 communes de l'aire urbaine mais le pays du Sud-Nivernais, auquel elle adhère, regroupe 83 communes ; quant au projet d'agglomération, il concerne le territoire de la communauté et quelques communes périphériques. Les instances de pilotage, de réflexion et de concertation mises en place avec l'appui d'un bureau d'études, pour élaborer les projets et contrats d'agglomération ont permis la bonne articulation de ce dispositif complexe.

Les territoires de projet ne coïncidant que rarement, l'élaboration du projet de pays, du projet d'agglomération, du SCOT ou la mise en œuvre de politiques intercommunales nécessitent la création d'une structure ad hoc permettant d'associer les communes et les EPCI intéressés. Le plus souvent cette structure est un syndicat mixte. Et il n'est pas rare qu'une communauté adhérant ainsi à plusieurs syndicats mixtes procède à un transfert « en cascade » de compétences reçues de ses communes membres, au bénéfice d'un troisième niveau d'administration locale encore plus éloigné du citoyen.

Ainsi la communauté d'agglomération du Pays Rochefortais (Charente Maritime), dont le périmètre, dessiné à partir de la carte des cantons, ne couvre pas la totalité de l'aire urbaine, a-t-elle formé avec la communauté de communes « Sud Charentes » le syndicat mixte du Pays Rochefortais qui est compétent pour élaborer le SCOT et mettre en place une charte de pays. Le périmètre de ce pays apparaît comme un niveau approprié d'analyse des enjeux, de débat et de négociation des politiques menées par les deux EPCI à fiscalité propre. Mais il est une source de complexité des institutions du Pays Rochefortais et multiplie les financements croisés. Outre ce défaut de lisibilité, les délais nécessaires à la mise en œuvre des outils de cohérence sont allongés pour coordonner les procédures entre les différentes structures. Par ailleurs, la communauté d'agglomération du Pays Rochefortais est, elle-même, membre de syndicats mixtes qui ont des missions spécifiques telles que la gestion d'un aéroport, les nouvelles technologies de communication et le réseau des trois agglomérations du littoral de Charente-Maritime (La Rochelle / Rochefort / Royan).

En Ile-de-France, l'existence d'importants syndicats interdépartementaux ou régionaux ajoute encore à la complexité, comme le montre l'exemple du secteur d'Evry (Essonne). Quatre communautés d'agglomération et une communauté de communes associent dix des onze communes limitrophes de la communauté d'agglomération d'Evry Centre Essonne. Du fait de leur proximité, la définition d'une véritable stratégie de développement dépasse largement chacun de ces regroupements. Cependant, en raison notamment de considérations politiques, une intégration institutionnelle plus étendue n'a pas été possible. Les collectivités en cause ont donc privilégié d'autres modes de coopération par la création, d'une part, d'une agence d'urbanisme qui participe à la préparation de la révision du schéma régional d'Ile-de-France (SRIF), d'autre part, d'un syndicat mixte de transport chargé de la conception du plan local de déplacement (PLD) pour les trois communautés d'agglomération qui y adhèrent. Surtout, cette démarche commune s'est élargie avec l'élaboration du projet de territoire « Centre Essonne Seine Orge »³⁹ (CESO) qui rassemble 480.000 habitants, 45 communes, et 6 intercommunalités⁴⁰. La communauté d'agglomération d'Evry Centre Essonne a décliné ce projet de territoire CESO dans son propre projet d'agglomération qu'elle a intégré aux conventions signées avec la région et le département, dans le cadre de la politique contractuelle de financement de ces deux collectivités⁴¹.

b) Une articulation imparfaite des compétences et des objectifs

Même si les périmètres sont censés s'emboîter et les approches se compléter, la juxtaposition du « projet commun de développement et d'aménagement » de la communauté, du « projet commun de développement durable » du pays, du projet d'agglomération « qui détermine les orientations en matière de développement économique et de cohésion sociale, d'aménagement et d'urbanisme, de transport et de logement, de politique de la ville, de politique de l'environnement et de gestion des ressources » et du « projet d'aménagement et de développement durable » du SCOT, ne contribue pas à une perception claire de la répartition des compétences et des responsabilités.

39) Sur ce type d'initiative en Ile-de-France, Voir Chapitre II - point I-B.2.

40) Communautés d'agglomération d'Evry centre Essonne, du val d'Orge, de Seine Essonne, communautés de communes des portes de l'Essonne, du val d'Essonne, SAN de Sénart Essonne.

41) Contrat de territoire régional, contrat communautaire d'aménagement et de développement, contrat d'équipement triennal qui constitue le cadre de financement du plan pluriannuel d'investissement (PPI).

Cette impression de confusion peut correspondre à une réalité qui se caractérise par une articulation difficile des objectifs et des compétences ainsi que par une coordination imparfaite des acteurs. La charte de territoire de la communauté de communes du Pays d'entre Madon et Moselle (Vosges), le contrat d'agglomération de la communauté d'agglomération dijonnaise (Côte d'Or), le contrat d'agglomération et de pays de la communauté urbaine de Brest (Finistère) en donnent une illustration.

La communauté de communes du Pays d'entre Madon et Moselle (Vosges) a notamment pour objectif, dans le cadre de sa compétence en matière d'aménagement de l'espace la « réalisation de documents d'aide à la décision à travers la mise en place d'une charte de territoire ». Or, cette compétence est également exercée par le syndicat mixte auquel elle adhère et dont une des vocations est « l'élaboration d'une charte de territoire ».

Dans l'aire urbaine de Dijon, seule la communauté d'agglomération dijonnaise (COMADI) pouvait signer un contrat d'agglomération. Mais le projet d'agglomération, qui en constituait un préalable, aurait dû être élaboré en commun par la COMADI, les communautés de communes voisines, qui sont obligatoirement compétentes en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique, et d'autres communes de l'aire urbaine. Or, la procédure d'adoption du projet d'agglomération a été engagée par la COMADI ; un conseil de développement a été constitué sans que les communes et les autres communautés de l'agglomération intéressées aient été préalablement invitées à participer à une réflexion commune.

Le devenir de la communauté urbaine de Brest (CUB) est lié à l'évolution des territoires environnants. Aussi l'articulation entre le pays et l'agglomération apparaît essentielle en termes de projets, d'organisation des actions et de réalisation. Mais l'existence de ces différents niveaux de réflexion ou de décision fait que la mise en cohérence des projets de chacun des partenaires est très complexe, en particulier dans le domaine de l'aménagement de l'espace et de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCOT).

La superposition d'établissements publics portant des projets de territoires différents peut également comporter des risques juridiques. C'est le cas lorsque le syndicat mixte constitué pour élaborer et mettre en œuvre la charte de développement d'un pays sort de sa compétence.

Un syndicat mixte ne peut en principe exercer ses activités que dans le strict cadre de ses compétences propres, lesquelles ne peuvent pas excéder celles des communes et EPCI adhérents. Mais la démarche de projet de territoire, stratégique et globale, assortie d'une pratique de la contractualisation avec des collectivités publiques ayant d'autres compétences (l'Union européenne, l'Etat, la Région...) peut l'inciter à développer des activités allant au-delà des compétences déléguées par ses membres, voire même au-delà des compétences que les communes détiennent de par la loi.

C'est ainsi que le syndicat mixte du Pays des Vals de Saintonge (SMPVS) a développé des activités au-delà des compétences qu'il pouvait exercer en toute régularité, notamment dans les domaines de l'environnement, de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes ou du développement des nouvelles technologies de l'information. Le contrat cadre « Leader II » qu'il a passé en 1997 avec les instances européennes et son projet de charte de développement, en cours de validation au moment du contrôle de la chambre régionale des comptes, comprend des actions entrant dans des champs de compétences qui ne pouvaient lui être déléguées par les communautés de communes adhérentes car elles relevaient du niveau départemental (actions en direction des personnes handicapées ou âgées), régional (formation) ou national (promotion du secteur du bois et du meuble).

La situation n'est pas nécessairement plus satisfaisante quand ce n'est pas un établissement public mais une structure plus légère, comme une association, qui est chargée de la mise en œuvre du contrat de développement d'un pays. En effet, les structures associatives ne sont pas habilitées à assurer la maîtrise d'ouvrage des actions du contrat (portage des emplois et des financements publics), ce qui contraint les acteurs publics à en assumer la responsabilité au risque de brouiller l'exercice de leurs compétences et de compliquer les circuits de financement.

II – La mise en œuvre du projet commun

Il est sans doute encore beaucoup trop tôt pour prétendre faire un bilan de l'intercommunalité de projet. En effet, comme on l'a vu, le projet commun de développement et d'aménagement de l'espace n'a, généralement, pas été défini au moment de la création des nouveaux EPCI mais émerge progressivement. Son élaboration constitue, en elle-même, un des objectifs de l'intercommunalité de projet. Quant à sa mise en œuvre, elle est nécessairement progressive, au fur et à mesure des précisions apportées à la définition des compétences exercées (définition de l'intérêt communautaire), du transfert effectif des moyens nécessaires à l'exercice de celles-ci et, le cas échéant, de la mise en cohérence avec les projets de territoire ou les documents de planification avec lesquels il doit s'articuler.

Toutefois l'enquête a permis de faire trois constatations :

- la place centrale du développement économique dans les compétences exercées ;
- l'intégration fréquemment imparfaite des actions concourant à l'aménagement de l'espace ;
- le caractère relativement limité en termes de péréquation, c'est-à-dire de solidarité, des effets de l'intercommunalité à fiscalité propre.

A – Une compétence centrale : le développement économique

S'il est un domaine dans lequel les apports de l'intercommunalité sont incontestables, c'est bien celui du développement économique. Elle permet d'éviter une concurrence ruineuse concernant les conditions d'accueil offertes aux entreprises ; elle contribue à mutualiser les risques liés à des implantations industrielles ou artisanales qui sont parfois précaires.

Aussi l'action intercommunale en matière économique s'est développée, sans attendre l'institutionnalisation de l'intercommunalité de projet, dans le cadre de syndicats intercommunaux souvent chargés de réaliser et gérer des zones d'activité et, plus encore, dans le cadre des districts et des communautés urbaines dont elle constituait souvent une des compétences de base.

Le régime de la taxe professionnelle unique, qui a accompagné la création des communautés, ne pouvait que renforcer l'intérêt de l'action intercommunale dans le domaine économique.

De fait, l'enquête a confirmé que cette compétence est effectivement mise en œuvre par la grande majorité des EPCI à fiscalité propre. Elle consiste, principalement, à équiper et à gérer des zones d'activité.

1 – Le développement économique : une compétence très généralement exercée

Cette constatation d'ensemble doit être immédiatement précisée et nuancée. Les communautés d'agglomération ont investi ce champ de compétence avec dynamisme mais aussi pragmatisme. Quant aux communautés de communes, leur action est plus contrastée.

a) Le dynamisme tempéré de pragmatisme des communautés d'agglomération

Les communautés d'agglomération issues de la transformation d'EPCI, notamment de districts déjà très actifs dans le domaine du développement économique, ont exercé immédiatement et pleinement cette compétence sous réserve des délais de définition de l'intérêt communautaire et de l'évaluation des charges transférées. Les exemples rencontrés dans le champ de l'enquête en sont nombreux.

Mais, dans plusieurs cas, l'enquête a mis également en lumière un investissement plus mesuré, pragmatique, des nouveaux EPCI dans ce domaine qui, par nature, n'est pas sans risque. On en donnera deux exemples : le premier concerne la préoccupation des nouveaux EPCI concernant l'état des immobilisations transférées ; le deuxième illustre les conséquences d'un pragmatisme qui tient lieu de politique sectorielle.

La communauté d'agglomération de Saint-Brieuc (Côtes d'Armor) a décidé de reporter à l'année 2007 la prise en charge d'un certain nombre de parcs d'activités communaux déclarés d'intérêt communautaire. Elle demande en effet qu'une remise en état de ces parcs soit réalisée par les communes afin de recevoir un parc homogène et aux normes définies.

La communauté d'agglomération du Val de Bièvre (Val-de-Marne) a principalement orienté son action en matière de développement économique vers la détection et l'accompagnement de projets de petites entreprises en utilisant deux canaux : celui d'une agence de développement et celui de la pépinière d'entreprise de Fresnes dont les activités ont été reconnues d'intérêt communautaire. Mais elle n'avait pas, avant 2005, pris de délibération de principe concernant l'intérêt communautaire en matière d'action économique, ce qui ne lui permettait pas de disposer d'une assise solide pour développer son action ou la planifier.

Ce pragmatisme des nouvelles communautés d'agglomération se traduit aussi par un investissement très progressif de ce champ de compétence. C'est le cas de la communauté d'agglomération du Grand Tarbes (Hautes-Pyrénées) dont l'action a été, dans un premier temps, très limitée. Elle se développe aujourd'hui régulièrement : quatre zones d'activités sont en cours de réalisation, des bâtiments industriels ont été aménagés pour la location.

b) La situation plus contrastée des communautés de communes

Les exemples analysés dans le cadre de l'enquête se répartissent à peu près également entre les communautés de communes qui ont une activité significative dans le domaine économique et celle qui en ont peu ou pas. Car toutes les communautés de communes ne sont pas en mesure d'exercer efficacement leur compétence en matière de développement économique.

Souvent elles n'atteignent pas la taille critique (au 1^{er} janvier 2004 près des 2/3 des communautés de communes regroupaient moins de 10000 habitants) qui leur permettrait de disposer de services qualifiés et de réaliser les investissements nécessaires.

Parfois elles se heurtent aux compétences concurrentes d'autres acteurs qui peuvent être nombreux sur le même territoire : les communes membres de la communauté du fait de la définition plus ou moins précise qui aura été donnée de l'intérêt communautaire, les syndicats intercommunaux qui ont une compétence dans ce domaine et qui, pour des raisons tenant généralement à l'imbrication des périmètres, ont subsisté, ou les associations de développement économique.

C'est ainsi qu'une communauté de communes de l'échantillon contrôlé donne un bon exemple de cette complexité. La compétence en matière de développement économique y est partagée entre la ville centre pour le commerce, la communauté de communes pour l'artisanat, et un syndicat intercommunal de développement économique pour les PME. A cela il faut ajouter le rôle d'une association, chargée de la promotion du potentiel économique de la communauté, alors que celle-ci et le syndicat sont également compétents dans ce domaine.

2 – Un point d'application privilégié : les zones d'activité économiques

La réalisation et la gestion de zones d'activité sont la forme la plus opérationnelle et aussi la plus usuelle de l'action des communautés en matière de développement économique. La création, l'aménagement et l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire constituent d'ailleurs une compétence obligatoire pour les communautés d'agglomération et pour les communautés de communes assujetties à la TPU.

Les difficultés relevées à l'occasion de l'enquête tiennent, le plus fréquemment, à la complexité des opérations de transfert des immeubles ou des terrains (comme on l'a vu supra sous le chapitre IV). Elles ont aussi parfois pour origine la difficile articulation, dans ce domaine, des compétences de la communauté avec celles des communes ou des syndicats intercommunaux.

a) L'articulation avec la compétence des communes

Comme on l'a vu dans le chapitre V, la définition de l'intérêt communautaire emporte des conséquences directement opérationnelles. Le développement économique en est l'illustration.

Les communautés d'agglomération, comme les communautés de communes, n'ont pas toujours défini rapidement l'intérêt communautaire en ce qui concerne les zones d'activité, ce qui n'a pas été sans créer des risques juridiques et a pu obérer la capacité d'action de la communauté.

De plus, quand cet intérêt communautaire est défini, il ne l'est pas toujours assez précisément pour permettre un classement incontestable des zones d'activités, notamment des zones existantes, dans le domaine communautaire ou pour déterminer clairement, dans la gestion d'une zone, ce qui relève de la commune et ce qui relève de la communauté.

Plus rarement, il a été également relevé qu'en dépit d'une définition claire de l'intérêt communautaire, des communes continuaient à investir dans des zones d'activité ne relevant pas de leurs compétences.

Ces irrégularités ou ces anomalies ne sont pas sans conséquences, comme l'a relevé la chambre régionale des comptes de Provence Alpes Côte d'Azur à l'occasion du contrôle de la communauté d'agglomération du Pays d'Aix en Provence (Bouches-du-Rhône). En effet, jusqu'à une date récente, cet EPCI décidait au cas par cas de l'intérêt communautaire des nouvelles zones, ce qui posait un double problème : de lisibilité, puisqu'il n'était pas possible de déterminer a priori quelles étaient les zones qui relevaient de la compétence intercommunale, et d'égalité de traitement des communes d'implantation puisque celles dont les nouvelles zones étaient considérées comme intercommunales pouvaient paraître favorisées par rapport aux autres (la taxe professionnelle étant en tout état de cause mutualisée par le biais de la TPU). Cette communauté ayant compétence pour réhabiliter les zones communales existantes, il a été également relevé qu'elle procédait ainsi à des dépenses d'investissement sur le patrimoine de tiers qui, de ce fait, ne faisaient pas l'objet d'un amortissement. Cette situation a cependant évolué depuis 2004, un processus de transfert de zones d'activités et de leur voirie ayant été engagé.

b) L'articulation avec la compétence de syndicats intercommunaux

Les nouvelles communautés, dont le développement économique est une compétence obligatoire, ont été constituées avec des périmètres qui ne coïncidaient pas nécessairement avec la carte des zones d'activité qui avaient été réalisées précédemment dans un cadre intercommunal par les communes membres.

Cette inadéquation du territoire communautaire a généralement pu trouver une solution par le mécanisme de représentation-substitution⁴² et la création de syndicats mixtes, au prix d'une plus grande complexité.

42) La loi du 12 juillet 1999 prévoit que les communautés de communes sont substituées de plein droit à leurs communes membres pour les compétences obligatoires et optionnelles dans les syndicats intercommunaux qui débordent les limites communautaires. Un tel mécanisme est également de droit pour les seules compétences facultatives des communautés urbaines et des communautés d'agglomération. En revanche, pour les compétences obligatoires et optionnelles de ces dernières, l'adhésion des communes membres implique le retrait du syndicat mais les communautés peuvent ensuite y adhérer, transformant le syndicat intercommunal en syndicat mixte.

Mais cela n'a pas toujours été le cas et l'enquête a mis en lumière des situations irrégulières ou insatisfaisantes au plan de l'efficacité de la gestion.

Ainsi la compétence exclusive de la communauté d'agglomération d'Orléans Val de Loire (Loiret) pour la gestion et le développement des zones activités aurait dû interdire à trois communes membres de transférer au syndicat intercommunal Orléans Charbonnières une compétence économique notamment sur le parc technologique du même nom, dont la gestion avait déjà été transférée à ladite communauté.

On peut également regretter qu'il ait fallu trois ans et demi à la communauté d'agglomération du Grand Angoulême (Charente) pour récupérer toutes les zones et biens qui lui revenaient pour l'exercice de la compétence développement économique. Celle-ci était auparavant exercée par un syndicat mixte qui a irrégulièrement poursuivi son activité sur le territoire des 14 communes adhérentes à la communauté.

B – Une intégration trop souvent imparfaite des actions concourant à l'aménagement de l'espace

1 – Un investissement inégal du champ de compétence

La compétence aménagement de l'espace n'est pas définie par les textes avec la même précision pour les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Pour les communautés de communes, le contenu effectif du transfert de compétence est subordonné à la définition de l'intérêt communautaire des actions concernant l'aménagement (article L.5214-16 du code général des collectivités territoriales) ; pour les communautés d'agglomération cette compétence recouvre obligatoirement trois champs : celui de la planification spatiale (schéma directeur et schéma de secteur), l'urbanisme opérationnel (ZAC) d'intérêt communautaire et celui de l'organisation des transports urbains (article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales). S'y ajoutent, pour les communautés urbaines la réalisation des documents d'urbanisme, la constitution de réserves foncières, la voirie et le stationnement (article L.5215-20 du code général des collectivités territoriales).

Le caractère hétérogène et composite du champ de compétence « aménagement de l'espace » ne se prête pas à une appréciation d'ensemble sur l'effectivité de l'action des communautés dans ce domaine, fût-ce par catégorie de communautés. Il apparaît toutefois que, de manière générale, les communautés d'agglomération ont activement investi ce champ de compétence ; mais elles l'ont fait avec plus ou moins de célérité en fonction notamment de la complexité plus ou moins grande des partenariats ou des coopérations à mettre en place.

En revanche, pour les communautés de communes, leur capacité à concevoir et à mettre en œuvre des actions en matière d'aménagement de l'espace est naturellement affectée par leur taille et la pertinence de leur périmètre.

a) Les communautés d'agglomération

Même si l'aménagement de l'espace est une compétence obligatoire des communautés d'agglomération, notamment en ce qui concerne la réalisation des documents généraux de planification spatiale, les réalisations effectives se rattachant à cette compétence ne dépendent pas que d'elles mais aussi d'autres acteurs.

Dans la mesure où le périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCOT) ne coïncide que rarement avec celui de la communauté, sa réalisation est généralement confiée à une structure ad hoc, souvent un syndicat mixte au sein duquel se constituent des partenariats. Ceux-ci sont parfois lents à nouer et toutes les politiques d'aménagement, notamment l'élaboration des documents de planification ou les projets de contractualisation, n'avancent pas au même rythme.

Ainsi les réalisations propres à la communauté d'agglomération de Cambrai en matière d'aménagement de l'espace communautaire demeurent modestes. Le schéma de cohérence territoriale n'était pas encore arrêté en 2004. La chambre régionale des comptes du Nord Pas de Calais note que le nombre des acteurs concourant directement ou indirectement à l'aménagement de l'espace communautaire constitue vraisemblablement un frein à la mise en œuvre effective de cette compétence.

b) Les communautés de communes

Comme pour le développement économique, nombre de petites communautés de communes ne constituent pas un cadre adéquat pour la mise en œuvre de la compétence aménagement de l'espace. Les actions d'intérêt communautaire qui en relèvent sont alors définies de manière restrictive et ne donnent lieu qu'à des réalisations très limitées, voire inexistantes.

C'est le cas, notamment, de la communauté de communes Porte d'Occitanie (Haute-Vienne), pour laquelle on peut estimer que cette compétence n'a été inscrite dans les statuts que pour assurer leur régularité juridique et permettre à l'EPCI de bénéficier de la qualité de communauté de communes.

Il a été également relevé, pour des opérations d'aménagement de l'espace susceptibles d'être mise en œuvre plus directement par la communauté, comme la réalisation de zones d'aménagement concerté (ZAC), que la définition de l'intérêt communautaire n'était pas toujours cohérente et pouvait donner un caractère formel à la compétence inscrite dans les statuts.

Tel est le cas de la communauté de communes de la Région de Saverne (Bas-Rhin) dont les statuts prévoient qu'elle est compétente pour réaliser les zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire. Mais jusqu'à la fin 2004, chaque ZAC devait préalablement faire l'objet d'une délibération expresse de la communauté pour en définir le caractère communautaire et d'une délibération de la commune pour le transfert du droit de préemption à la communauté de communes. En tout état de cause, si désormais les statuts définissent de manière générale l'intérêt communautaire des zones d'aménagement, une délibération de la commune reste nécessaire pour transférer au coup par coup le droit de préemption. La chambre régionale des comptes d'Alsace a observé que, privée de la possibilité de disposer de la maîtrise foncière de l'opération, la communauté de communes de la Région de Saverne ne disposait que d'une compétence conditionnelle.

Plus souvent, ces petites intercommunalités exercent la compétence aménagement de l'espace par l'intermédiaire d'autres EPCI dont le périmètre est plus pertinent, notamment des syndicats d'études ou des syndicats mixtes chargés d'élaborer le SCOT ou le projet de pays. On en donnera deux exemples : la communauté de communes de Taissy (Marne) qui fait partie de l'agglomération rémoise et dont le projet de pays est logiquement élaboré par le Syndicat intercommunal d'études et de programmation de la région de Reims (SIEPRUR) ; la communauté de

communes du Pays de la Météorite (Haute-Vienne) qui n'exerce pas directement les compétences « aménagement de l'espace » et « politique du logement et du cadre de vie », à la fois par manque de moyens financiers et parce que celles-ci semblent pouvoir être mieux appréhendées et gérées dans le cadre du pays de l'Ouest Limousin, tant en ce qui concerne la définition du schéma de cohérence territoriale (SCOT) qu'en ce qui concerne le programme local de l'habitat (PLH).

Enfin, il a été relevé que, quand une petite communauté de communes ne recherche pas, ou ne trouve pas, de partenariats lui permettant d'inscrire son action de développement et d'aménagement dans un ensemble plus vaste et plus pertinent, elle a beaucoup de difficulté à concrétiser ses projets. C'est le cas de la communauté de communes du Pays d'entre Madon et Moselle (Vosges) qui a engagé une réflexion sur le plan interne en vue de la mise en place d'un schéma directeur de développement. A ce jour, elle n'a pas abouti. Il en est de même pour l'élaboration de la charte de territoire : l'adhésion au syndicat mixte du Pays des Vosges centrales est restée à l'état de simple intention. Enfin, un constat identique s'applique au plan paysage demeuré, lui aussi, au stade du projet.

2 – Les risques de segmentation de la politique d'aménagement de l'espace

L'aménagement de l'espace implique une approche globale, susceptible de mettre en cohérence sur un même territoire les différentes problématiques des politiques publiques structurantes (développement économique, infrastructures, logement, transports, protection et mise en valeur de l'environnement, etc.).

Comme indiqué précédemment, la superposition et l'articulation imparfaite des périmètres institutionnels (communes, EPCI), des territoires de projets (agglomération, pays), des périmètres de planification spatiale (SCOT) et des périmètres spécifiques à des politiques publiques (contrats de ville, contrats locaux de sécurité, PDU, PLH...) ne garantissent pas cette cohérence.

Les échelons politiquement forts, disposant des moyens et de la légitimité pour définir et conduire une politique publique, ne correspondent pas nécessairement au niveau pertinent de mise en cohérence. L'échelon communautaire apparaît, à cet égard, souvent vulnérable car il n'a pas la légitimité politique de la commune et, faute de périmètre pertinent, peut paraître techniquement inadéquat.

Il peut en résulter une segmentation des politiques concourant à l'aménagement de l'espace, comme le montre le cas de la communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines (CAMY). Le périmètre de cet EPCI ne recouvre qu'une partie de l'agglomération mantoise. Afin de disposer de périmètres d'études et d'interventions les plus pertinents possibles, la CAMY a établi dans différents secteurs d'activités une collaboration avec des communes extérieures à son périmètre au sein de neuf syndicats mixtes. Les chevauchements de compétences qui en résultent, s'ajoutant aux multiples contractualisations de la politique de la ville, entraînent structurellement des lourdeurs administratives et une opacité de la gestion publique locale ; ils vont à l'encontre de la politique d'aménagement de l'espace, comme en témoignent les difficultés rencontrées pour élaborer les documents de planification de l'agglomération (schéma directeur local et le plan de déplacements urbains) qui n'étaient toujours pas adoptés en 2004.

Par ailleurs, il serait illusoire de croire au caractère irréversible et exclusif du transfert au niveau intercommunal d'une compétence aussi structurante que l'aménagement de l'espace. Si une communauté, en raison de l'inadéquation de son territoire ou d'une conception trop restrictive de l'action intercommunale, n'exerce pas pleinement les compétences qui lui sont transférées, celles-ci seront reprises en charges par les échelons communaux. S'agissant de la planification spatiale, de l'organisation des transports ou de la programmation de l'habitat, cela pourrait avoir pour conséquence une segmentation contreproductive des politiques publiques en cause.

La communauté d'agglomération de Cambrai donne un exemple des interrogations et des remises en cause des rôles respectifs, en matière de logement social, des communes et de l'EPCI, faute pour celui-ci d'avoir su faire vivre le PLH et d'avoir su donner un contenu à la notion de logement social d'intérêt communautaire.

C – Une solidarité limitée

La création d'un espace de solidarité est une des dimensions essentielle du projet commun de développement et d'aménagement de l'espace que doivent partager les membres d'une communauté.

La réalisation de cet objectif dépend, d'abord, des caractéristiques territoriales et fiscales de l'EPCI. Comme on l'a vu au chapitre II, les périmètres retenus ne contribuent pas à la péréquation quand ils ont pour conséquence des regroupements de communes prospères, à l'exclusion de communes moins dotées en ressources fiscales.

Le choix de la fiscalité est également déterminant : la taxe professionnelle unique, perçue par le groupement en lieu et place des communes, permet la redistribution d'une ressource, dont les bases sont inégalement réparties, par le biais de la dépense intercommunale ou par le moyen de versements directs comme la dotation de solidarité communautaire ou les fonds de concours.

Mais encore faut-il que cette solidarité qui s'exerce par la dépense, c'est à dire par le financement des politiques intercommunales, et par la redistribution directe de ressources communautaires, ne soit pas contrecarrée par des mécanismes de garantie ou de « retours » qui apparaissent contraires sinon toujours à la lettre, du moins à l'esprit de la loi (voir chapitre III).

1 – Le déploiement territorial parfois contraint des politiques intercommunales

Les politiques communautaires, qu'elles se traduisent par la réalisation d'équipements ou le financement de services, ont une dimension territoriale qui peut se prêter à des calculs de « retours sur contribution » qui vont à l'encontre de la solidarité communautaire. C'est le cas lorsque le pacte communautaire comporte, de manière plus ou moins explicite, l'engagement de proportionner les dépenses effectuées sur le territoire d'une commune à sa contribution au financement de l'EPCI.

Cette situation n'a pas été relevée fréquemment dans le cadre de la présente enquête. On en donnera toutefois deux exemples concernant la communauté urbaine de Nantes et la communauté d'agglomération de Saint-Etienne Métropole. Les mécanismes sont différents mais aboutissent au même résultat : assurer aux communes un retour de la dépense intercommunale sur leur territoire proportionné à leur contribution au financement de la communauté.

La communauté urbaine de Nantes Métropole a mis en place des contrats de co-développement avec les communes membres. Mais ce dispositif ne joue pas nécessairement dans le sens d'une plus grande solidarité. En effet, le contrat de co-développement, dans sa composante enveloppe locale, est lié à l'évaluation des transferts de charges. C'est en effet le montant prélevé sur l'attribution de compensation au titre des charges d'investissement transférées à la communauté urbaine qui est restitué à la commune sous la forme d'un droit de tirage sur l'enveloppe. Il s'agit, tout à la fois, d'un mécanisme de garantie, pour la communauté urbaine, de bonne évaluation de ces charges et d'une assurance, pour la commune, de disposer d'un niveau d'investissement équivalent sur son

territoire. Même si ce dispositif contribue à la lisibilité de l'action communautaire sur le territoire des différentes communes, il illustre la permanence d'une logique communale difficilement compatible avec la mutualisation recherchée dans le cadre de l'intercommunalité. La mise en place des contrats de ce développement de deuxième génération à compter de 2005 devrait cependant mettre l'accent sur les politiques communautaires structurantes.

La communauté d'agglomération de Saint-Etienne Métropole, lorsqu'elle a institué en octobre 1999 la taxe professionnelle unique (TPU) a pris une délibération qui relève d'une logique assez proche. En effet, celle-ci comporte l'engagement de réaliser, sur le territoire des collectivités dont le taux de taxe professionnelle était faible avant l'institution de la TPU, des opérations « *dont le montant serait au moins égal à 50 % de l'augmentation du montant de TP constatée sur chacune de ces communes* ».

2 – Des dotations de solidarité qui contribuent peu à la péréquation des ressources

Contrairement à l'attribution de compensation qui vise à assurer la neutralité des transferts de recettes et de charges au niveau du groupement, la dotation de solidarité communautaire s'inscrit dans un objectif de réduction des inégalités économiques locales et de solidarité financière (voir chapitre III). Elle est obligatoire pour les communautés urbaines, mais seulement facultative pour les autres EPCI percevant la TPU. Dans ce dernier cas son montant et ses modalités de versement sont institués par le conseil communautaire statuant à la majorité des deux tiers.

Aux termes de l'article L. 1609 nonies C du code général des impôts, dans sa rédaction en vigueur lors de la mise en place de ce dispositif, la dotation de solidarité devait être répartie « en tenant compte notamment de l'importance de la population, du potentiel fiscal par habitant et de l'importance des charges de ses communes membres ». Ces critères de répartition ont été modifiés par la loi du 13 août 2004 qui mentionne deux critères prioritaires, mais non exclusifs : l'importance de la population et le potentiel fiscal par habitant.

En donnant un caractère prioritaire à deux critères qui « pris ensemble permettent de caractériser une situation désavantageuse⁴³ » le législateur a confirmé l'objectif de réduction des inégalités qui doit présider à la répartition de cette dotation.

43) Circulaire d'application du 15 septembre 2004 relative aux nouvelles dispositions concernant l'intercommunalité § 5.3.1.1

Or, si la présente enquête a permis de constater une contribution effective des dotations de solidarité communautaire à cet objectif, cette contribution apparaît assez limitée, d'abord en raison du montant relativement peu élevé des dotations de solidarité communautaire, ensuite parce que les critères de répartition mis en œuvre vont souvent à l'encontre d'une réelle solidarité financière.

a) Montant de la DSC

Comparée à l'attribution de compensation, la dotation de solidarité communautaire représente des montants relativement peu importants. Selon les chiffres tirés des comptes administratifs 2003 et cités dans « l'annuaire financier » de l'ADCF et du Crédit local de France, les versements au titre de l'attribution de compensation se sont élevés à 3795 M€ et les dotations de solidarité communautaire à 473 M€. Ces dernières représentent ainsi environ 7 % de l'affectation du produit de taxe professionnelle.

Comme on l'a vu supra, au chapitre IV, l'attribution de compensation versée par les communautés à TPU a pu être indûment majorée du fait de la sous-estimation volontaire des transferts de charge, ce qui a eu pour conséquence de limiter les moyens susceptibles d'être affectés au financement des politiques intercommunales et de la dotation de solidarité communautaire.

Quand cette dernière a été instituée, ce qui n'est pas toujours le cas, la part de ressources qui lui est affectée peut être fixée a priori et constitue un élément du pacte communautaire. Dans ce cas, elle correspond fréquemment à une quotité du supplément de taxe professionnelle résultant de la croissance des bases. Plus exceptionnellement, les autres ressources, comme la DGF intercommunale, sont prises en compte.

A l'inverse, plusieurs cas ont été rencontrés où la dotation de solidarité communautaire a un caractère résiduel. Son montant est fixé en fonction des marges disponibles après le versement de l'attribution de compensation et le financement des politiques communautaires. La DSC, et donc la péréquation qui y est attachée, deviennent alors précaires, ce qui ne va pas dans le sens d'un effort de solidarité durable.

De plus, quand la DSC est instituée, elle est parfois utilisée pour restituer aux communes une partie de la taxe professionnelle perçue sur leur territoire, en complément de l'attribution de compensation et au détriment de la péréquation.

b) Des critères de répartition qui vont souvent à l'encontre de la solidarité

Si le législateur a prévu des critères de répartition, leur liste non limitative et l'absence de pondération donnaient une assez large marge de manœuvre, sous réserve de la vigilance du contrôle de légalité et des décisions du juge administratif⁴⁴, aux communautés. Celles-ci en ont largement usé au service de plusieurs objectifs concurrents ou, plutôt, complémentaires car une part de la DSC a pu être affectée à chacun d'eux.

Le premier objectif, conforme à l'esprit de la loi, est d'assurer par le biais de la DSC une péréquation des ressources au bénéfice des communes les plus défavorisées. Les critères mentionnés dans la loi (population, charges, potentiel fiscal) sont souvent précisés ou complétés, notamment en ce qui concerne les charges. C'est ainsi que la communauté d'agglomération de Nevers pondère le critère de la population par le coefficient de la strate démographique et prend en compte, pour les charges, la longueur de la voirie, la superficie et le nombre des logements sociaux, le nombre d'élèves scolarisés.

Le deuxième objectif consiste à intéresser les communes à l'accueil d'entreprises sur leur territoire par un partage des recettes de taxe professionnelle qui en résultent. L'attribution versée est alors calculée au prorata de la variation des bases ou du supplément de taxe perçu par l'EPCI sur le territoire de chacune des communes. La communauté d'agglomération du Grand Toulouse, jusqu'en 2003, avait d'ailleurs dénommé la part majoritaire de la DSC affecté à cet objectif « dotation de répartition de la croissance des bases » ; son montant correspondait pour sa majeure partie au strict retour à chaque commune de la croissance de ses bases de taxe professionnelle.

Le troisième objectif vise à donner aux communes, par le moyen de la DSC, une garantie au moins partielle concernant le niveau de leurs ressources. La référence peut être la situation antérieure à la constitution de l'EPCI. La garantie peut être limitée dans le temps. C'est ainsi que les statuts de la communauté d'agglomération d'Agen, en date du 6 juillet 2000, prévoient que la dotation de solidarité communautaire versée aux communes est calculée de manière à leur garantir jusqu'en 2005 un produit fiscal équivalent à ce qu'elles percevaient en 1999.

44) Le tribunal administratif de Dijon, dans une décision du 27 décembre 2001 Commune de Chatenois-le-Royal contre Communauté d'agglomération Chalons-Val de Bourgogne (n°011384/MR), a jugé que les communautés d'agglomération étaient tenues d'utiliser en priorité les critères définis par le législateur.

Le quatrième objectif relève d'une logique de compensation d'un surcroît de charge ou d'une diminution de recette. Ainsi une part « prioritaire » de la DSC de la communauté d'agglomération de Saint-Etienne Métropole a pour objet de « *rectifier les insuffisances de la réglementation consistant à ne pas assurer l'exacte neutralité financière entre les communes et l'intercommunalité* ». Il s'agit, en particulier de corriger les effets de l'omission par l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI), dans le calcul de l'attribution de compensation à verser aux communes dans le cadre de la TPU, de la compensation de TP « *Réduction Embauches et Investissements* ».

La contribution effective de la dotation de solidarité communautaire à la création d'un « espace de solidarité » est donc variable en fonction de la part affectée à chacun de ces objectifs.

L'utilité d'une incitation à l'accueil des entreprises sur le territoire communal n'est pas contestable. Mais si le supplément de taxe professionnelle provenant de la croissance des bases est totalement ou en grande partie restitué, la capacité qu'aura la communauté de financer le développement des politiques intercommunales est réduite d'autant, sauf à augmenter le taux d'imposition, ce qui n'est pas toujours possible.

Les versements effectués « en garantie » ou « en compensation » sont plus directement en contradiction avec l'esprit, sinon la lettre, de la loi. La DSC est détournée de son objet et constitue une sorte de complément évolutif à l'attribution de compensation, susceptible d'être éventuellement sanctionné par le juge administratif.

Sur un échantillon analysé d'une trentaine de communauté d'agglomération, une nette majorité (plus de 60 %) consacraient, au moins jusqu'en 2003, une part majoritaire de la dotation de solidarité communautaire à d'autres objectifs que la solidarité.

On citera, à titre d'exemple, la communauté d'agglomération de Perpignan-Méditerranée dont la DSC était répartie jusqu'en 2003 à hauteur de 97 % en fonction de la croissance des bases de taxe professionnelle, les 3 autres critères (population DGF, potentiel fiscal, charges) étant pondérés à 1 %.

III – L’impact sur la gouvernance territoriale

Le système institutionnel des EPCI à fiscalité propre se distingue assez peu de celui des syndicats de communes et conserve un caractère plus « associatif » que « fédéraliste ». L’extension importante du champ des compétences exercées au niveau intercommunal qu’implique l’intercommunalité de projet ne s’accompagne nullement d’un affaiblissement de la commune en tant qu’échelon politique. Et il en sera vraisemblablement ainsi tant que les élus intercommunaux seront désignés par les conseils municipaux.

Les dispositions du code général des collectivités territoriales concernant tant la composition de l’assemblée délibérante que l’organisation et le fonctionnement des institutions (composition du bureau, compétences déléguées à celui-ci et à l’exécutif, commissions...) laissent une large latitude aux élus pour organiser la « gouvernance » communautaire dans le cadre des statuts de l’EPCI et de son règlement intérieur.

L’enquête a fait apparaître que les décisions prises dans ce cadre, comme la pratique de l’administration communautaire, se caractérisaient souvent par la recherche systématique, non pas d’une adhésion majoritaire, mais d’un consensus le plus large possible des communes membres, celui-ci étant parfois rendu nécessaire par des règles internes qui fixent des quorum, instituent des droits de veto ou encadrent l’exercice des fonctions exécutives.

A – La prégnance de l'échelon communal

1 – Des petites communes souvent surreprésentées

Les modalités de représentation des communes au sein du conseil de la communauté sont précisées par les articles L. 5214-7, L. 5215-6 et L. 5216-3 du code général des collectivités territoriales : chaque commune dispose au minimum d'un siège et aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges. Le nombre et la répartition des sièges sont fixés dans un délai de 3 mois à compter de la notification de l'arrêté fixant le périmètre de la communauté.

Pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération, la répartition des sièges intervient soit par accord amiable des conseils municipaux, soit, en fonction de la population, par des décisions des communes intéressées dans les conditions de majorité requises pour la création de l'EPCI.

Pour les communautés urbaines, le CGCT prévoit, à défaut d'accord amiable des conseils municipaux, un effectif du conseil communautaire fixé en fonction de strates démographiques ; la répartition des sièges est effectuée à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne (article L. 5215-7 du CGCT).

Dans la plupart des cas, la composition de l'assemblée délibérante résulte d'un accord amiable qui se traduit fréquemment par une surreprésentation des communes les moins importantes et par une inflation corrélative du nombre des membres des conseils de communauté.

Ainsi le conseil d'une communauté de communes de Moselle, avec 146 membres, est plus nombreux que le conseil municipal de Marseille ou de Lyon⁴⁵.

45) A titre de comparaison, le conseil de Paris comprend 163 membres (article L.2512-3 du code général des collectivités territoriales), le conseil municipal de Marseille 101 et celui de Lyon 73 (article L.2513-2 du code général des collectivités territoriales) ; pour les autres communes les effectifs des conseils municipaux s'échelonnent, en fonction de la population, de 9 à 69 membres (article L.2121-2 du code général des collectivités territoriales).

La composition du conseil de la communauté d'agglomération de Saint-Etienne Métropole (Loire) donne un exemple particulièrement illustratif des modalités de représentation qui aboutissent à une pondération très favorable aux communes les moins peuplées. En effet, son conseil est constitué de représentants des communes, selon le ratio d'un conseiller pour chaque tranche de 5 500 habitants pour les communes les plus peuplées. Les 38 autres communes ont droit à deux conseillers chacune. Cela donne un total de 126 sur lequel les cinq plus grandes en ont 50, soit 40 % pour une population égale à 69 % de celle de la communauté. Ce déséquilibre par rapport au poids démographique est encore accentué dans la composition du bureau puisque les 5 communes les plus importantes ne disposent que de 20 % des sièges.

Il est clair que la dimension même de ces assemblées ne favorise pas leur capacité à peser sur la conduite des politiques communautaires.

2 – Des exécutifs encadrés

Le président de la communauté dispose, selon les textes, de compétences et de pouvoirs étendus, assez comparables à ceux de l'exécutif communal. Mais il doit entretenir avec les maires des communes membres des rapports d'information et de coopération qui sont indispensables à la conduite de son action et au bon fonctionnement de la communauté. Aux termes de l'article L.5211-40 du code général des collectivités territoriales, il est tenu de les consulter « à la demande de l'organe délibérant de l'établissement ou du tiers des maires des communes membres ».

Mais son action est, également, souvent très encadrée par un bureau composé des maires des communes qui constitue la véritable instance décisionnelle de l'EPCI.

C'est le cas pour la communauté d'agglomération du Val de Bièvre (Val-de-Marne) qui a, par ailleurs, mis en place une présidence « tournante » de deux ans. La communauté d'agglomération de Perpignan-Méditerranée a, quant à elle, institué, à côté des organes prévus par la loi, un « conseil » ou « bureau des maires » qui fixe l'ordre du jour des réunions du conseil communautaire, toute décision devant être prise à l'unanimité, ce qui confère un droit de veto à chacun de ses membres.

3 – Des chartes de fonctionnement ou des règlements intérieurs contraignants

La recherche systématique du consensus, qui paraît être une des caractéristiques de la « gouvernance communautaire » peut aller jusqu'à conférer à chacune des communes un droit de veto qui apparaît contraire aux dispositions de l'article L.5211-6 du code général des collectivités locales.

Ces contraintes, qui vont au-delà de la loi et qui peuvent priver la communauté de la liberté d'action lui permettant de déployer efficacement les politiques communautaires, résultent soit de « chartes » de fonctionnement soit de règlements intérieurs. En voici quelques exemples :

a) Chartes de fonctionnement

La communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées (Pyrénées-Atlantiques) s'est dotée d'une « charte de fonctionnement » en octobre 2001 qui organise la résolution des conflits éventuels entre la communauté et une commune. Si au terme du processus de conciliation aucun accord n'a été trouvé, la communauté s'interdit d'imposer à la commune la mesure contestée.

L'intervention de la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole s'effectue dans le respect des principes arrêtés par les communes membres et formalisés par la signature en juillet 2000, d'une « charte pour l'action et la solidarité communautaires ». Par cette charte, les communes ont pris l'engagement mutuel de garantir et de respecter l'autonomie de chacune d'elles dans l'exercice des compétences de la communauté urbaine. Ainsi, la communauté s'est engagée à respecter l'avis défavorable d'une commune sur un projet d'adoption, de modification, ou de révision d'un PLU qui lui est applicable et à proposer un nouveau projet.

b) Règlements intérieurs

Le règlement intérieur du conseil de la communauté d'agglomération de Nevers (Nièvre) comporte en annexe une « charte de fonctionnement évolutive » qui exprime des engagements et des principes, notamment celui de la prise de décision à l'unanimité des communes.

En application d'un accord-cadre qui avait été passé entre les huit communes du district de l'agglomération melunaise et qui a été repris dans le règlement intérieur de la communauté d'agglomération de Melun Val-de-Seine (Seine et Marne), les décisions concernant les investissements supérieurs à 150 000 euros, la fixation des taux des impôts communautaires, la définition de l'intérêt communautaire lorsque celui-ci entraîne un transfert de compétences, la modification des compétences et l'élargissement de la communauté à d'autres communes, devront recueillir l'unanimité des membres du bureau communautaire. Présentée comme devant garantir l'autonomie de chaque commune ainsi que le caractère « collectif » de la communauté, cette règle, nullement imposée par la législation, peut constituer un élément de blocage dans la mesure où elle correspond à un droit de veto attribué aux représentants de toutes les communes, quelle qu'en soit la taille.

On peut également mentionner le règlement intérieur d'une communauté d'agglomération de la région Lorraine qui précise que celle-ci ne réalisera aucun projet communautaire sur le territoire d'une commune membre contre l'avis de son conseil municipal, ce qui permet aux collectivités concernées de refuser l'implantation d'équipements communautaires.

B – L'insuffisante visibilité de l'intercommunalité de projet

Le manque de visibilité de l'intercommunalité de projet est apparemment paradoxal quand les autorités de l'Etat, comme les élus locaux, se félicitent du succès de la loi du 12 juillet 1999.

En réalité, ce manque de visibilité est cohérent avec une conception de la répartition des compétences entre le niveau communal et le niveau communautaire fondée sur une logique de subsidiarité et non sur celle des blocs de compétence : la commune ne saurait se dessaisir complètement de ses compétences en matière de développement économique et d'aménagement de l'espace, elle ne peut que les partager avec l'échelon intercommunal.

La césure avec les compétences communales n'étant pas claire, comment s'étonner de l'insuffisante identification du projet porté par la nouvelle intercommunalité ? Les autorités des communes membres n'ont aucune propension à accréditer l'idée qu'elles n'ont plus qu'une prise réduite sur ce qui va déterminer réellement les conditions de développement et d'aménagement de leurs territoires. Le mode de désignation actuel des représentants des communes accentue la contradiction entre l'ampleur des compétences transférées à l'échelon communautaire et la perception que l'on peut avoir des centres de décision, qui paraissent encore se situer au niveau de la commune.

On peut aussi penser que l'identification, notamment par les citoyens, de l'action communautaire n'est pas facilitée par la complexité de l'articulation de celle-ci avec les différents projets de territoires dans lesquels elle s'insère plus ou moins bien, comme on l'a vu supra.

Enfin, les communautés, elles-mêmes, portent une part de responsabilité : elles ne remplissent pas toujours leurs obligations de compte rendu ; elles ont rarement mis en place des dispositifs d'évaluation.

1 – Les manquements aux obligations de compte rendu

Les dispositions de l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales prévoient que le président de l'établissement public de coopération intercommunale adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune un rapport retraçant l'activité de l'établissement, accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant.

Sur l'ensemble de l'échantillon de l'enquête, il apparaît que cette formalité a été omise au moins par une quinzaine de communautés, ce qui correspond à un taux significatif.

Un élément d'explication peut sans doute être trouvé dans le fait que les maires sont souvent, comme on l'a vu supra, étroitement impliqués dans le fonctionnement de l'intercommunalité. Le compte rendu prévu par l'article L. 5211-39 pouvait alors apparaître quelque peu formel. Pourtant, destiné à faire l'objet d'une communication en séance publique de chacun des conseils municipaux, il est indispensable à l'information des citoyens.

2 – Des dispositifs d'évaluation des politiques communautaires inexistantes ou lacunaires

Les politiques communautaires relevant de l'intercommunalité de projet font rarement l'objet d'un dispositif d'évaluation. Celui-ci suppose au demeurant la définition préalable d'objectifs précis assortis d'indicateurs.

Quand ces dispositifs existent, ils sont liés à des procédures contractualisées, comme les contrats d'agglomération, les contrats de développement de pays ou encore les contrats de ville, dont le champ ne coïncide, le plus souvent, que partiellement avec le territoire et le champ de compétence communautaire.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'enquête a montré que l'intercommunalité de projet se construit progressivement. En raison de ses ambitions mêmes, celle-ci ne peut en effet se décréter. Et c'est bien ce processus qu'a voulu le législateur en créant des conditions favorables à une dynamique d'intégration, tout en laissant une large place au jeu des acteurs.

Mais si la dynamique intercommunale a bien fonctionné quantitativement, les stratégies de chacun des acteurs n'ont pas toujours spontanément convergé vers l'émergence d'une intercommunalité de projet de qualité.

La priorité donnée à l'impulsion et à l'entretien d'un mouvement de regroupement intercommunal a conduit l'Etat à ne pas s'opposer à la constitution d'EPCI dont le territoire ne répondait manifestement pas aux exigences d'une intercommunalité de projet. Les différentes approches qui ont été combinées ou superposées, c'est-à-dire le développement de l'intercommunalité institutionnelle, l'aménagement du territoire, la planification du développement urbain, ont pu aboutir à un empilement des dispositifs et des territoires de projet rendant illisibles pour les citoyens les politiques intercommunales et la répartition des responsabilités.

Surtout, la logique de projet, qu'il s'agisse du périmètre, du champ de compétences, de ses implications dans le domaine de l'organisation et du fonctionnement de l'EPCI, a dû composer avec le « fait communal ». Ainsi l'affirmation du niveau intercommunal est freinée par le contrôle exercé de fait par les exécutifs communaux ; le financement des politiques intercommunales de développement et de solidarité est limité par l'importance des retours de taxe professionnelle alloués aux communes ;

l'exercice même des compétences communautaires est souvent partagé dans le cadre d'une transposition au niveau intercommunal du « principe de subsidiarité ».

L'intercommunalité de projet paraît donc être au milieu du gué. Le bilan que l'on peut faire à cet égard de l'application de la loi du 12 juillet 1999 est loin d'être négatif. Mais il pourrait être remis en cause si une dynamique interne du « mouvement intercommunal » ne venait pas relayer les incitations externes puissantes (et coûteuses) mises en œuvre jusqu'ici par l'Etat.

Cette situation appelle plusieurs recommandations de la part des juridictions financières :

- des petites communautés de communes, en milieu rural, n'ont manifestement pas la taille critique permettant de mettre en oeuvre un projet de développement. Leur coopération au niveau du pays (dès lors que celui-ci correspond bien au bassin de vie) doit être plus systématiquement encouragée par l'Etat qui devrait adapter à cette fin les leviers dont il dispose ;

- en milieu urbain, l'Etat devrait utiliser avec plus de détermination le volet financier de ses interventions ou de ses aides aux projets territoriaux pour favoriser une dynamique de regroupement et d'action au niveau pertinent, dans le respect du cadre de réflexion stratégique en matière de développement et d'aménagement qui ne peut être que le SCOT ;

- la nécessaire mise en cohérence des compétences et des projets, lorsqu'ils viennent à se superposer sur un même territoire, implique une bonne articulation des services et des politiques publiques. Celle-ci devrait faire l'objet d'une contractualisation entre les différents acteurs (Etat, collectivités territoriales, EPCI) ;

- enfin, le développement de l'intercommunalité de projet implique une adhésion des citoyens concernés. Celle-ci passe d'abord par leur pleine information, notamment à l'occasion des comptes rendus annuels prévus par l'article L.5211-39 du code général des collectivités territoriales ; elle nécessite aussi une répartition claire des compétences et des responsabilités respectives des élus communaux et des élus communautaires.

Chapitre VII

Intercommunalité et services publics

L'intercommunalité dite de « service » est traditionnellement opposée à l'intercommunalité de « projet ». Elle désigne des domaines qui donnent lieu à des prestations de service au bénéfice de la population. Les compétences concernées sont essentiellement l'eau et l'assainissement, la collecte et le traitement des déchets ménagers ainsi que les transports urbains.

Les grands services à la population présentent des caractéristiques propres qui ont récemment conduit les juridictions financières à contrôler les conditions de leur mise en œuvre locale. On se reportera utilement, à cet égard, aux rapports publics particuliers sur les transports publics urbains, d'avril 2005, sur la gestion de l'eau et de l'assainissement, de décembre 2003, ainsi qu'à l'insertion sur les déchets ménagers publiée dans le rapport public annuel de 2002.

Ces services relèvent aujourd'hui des compétences obligatoires ou optionnelles exercées par les EPCI à fiscalité propre. L'influence réciproque de leurs caractéristiques sectorielles et des dynamiques plus générales à l'œuvre dans le développement intercommunal actuel, méritait donc d'être examinée.

L'exercice de ces compétences pèse d'un poids important sur les finances des communautés, notamment dans le cadre de leurs budgets annexes. En outre, celles-ci apportent un ancrage concret de gestion aux nouveaux EPCI qui sont principalement orientés vers l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet global d'aménagement et de développement, comme on l'a vu au chapitre VI. Elles permettent surtout de recueillir une partie importante de l'héritage intercommunal de syndicats qui, depuis plusieurs décennies, avaient fait leurs preuves, mais devaient en tout état de cause évoluer pour s'adapter à des exigences nouvelles, notamment en matière d'environnement.

La concomitance d'évolutions techniques, réglementaires et financières avec le déploiement des nouvelles formes d'intercommunalité à fiscalité propre rend particulièrement délicate l'évaluation de son apport particulier dans la performance des services publics en cause.

Trois aspects doivent être ici soulignés.

Tout d'abord, la nouvelle intercommunalité doit, ou devrait, être l'occasion d'une réorganisation des services publics locaux au bénéfice des usagers, à la faveur de la mutation des anciens syndicats.

En second lieu, il y a lieu d'apprécier dans quelle mesure des économies d'échelle se dégagent ou, à tout le moins, de vérifier si la hausse des coûts, inévitable en raison des exigences normatives nouvelles, s'accompagne d'améliorations tangibles du service aux usagers.

Enfin, la constitution des nouvelles communautés est souvent l'occasion d'une mise en cause des modes de financement traditionnels, ce qui pose sous un nouveau jour le problème de l'égalité des citoyens-usagers devant les charges du service public.

I – L'intercommunalité et l'organisation des services publics locaux

A – La nécessité d'un périmètre d'une taille suffisante

La mise en place d'un réseau de transports urbains n'a de sens qu'à l'échelle de l'ensemble du territoire peuplé de manière suffisamment dense d'une agglomération. L'adduction d'eau et l'assainissement sont également les archétypes des services en réseau dont l'organisation, pour des raisons techniques, ne peut être contenue dans les frontières communales.

En matière de déchets et de transports publics, l'Institut français de l'environnement a relevé⁴⁶ que l'action des communes et, dans une moindre mesure des EPCI à fiscalité propre, se traduisait de manière très majoritaire par des dépenses de fonctionnement, alors que l'investissement, de par la taille et la technicité des installations à créer, relevait beaucoup plus nettement de syndicats (de communes, ou mixtes).

46) Les données de l'environnement, février 2005.

La gestion des ordures ménagères se caractérise par le fait que les opérations de collecte peuvent, assez rationnellement, être organisées à l'échelle d'un bassin de quelques dizaines de milliers d'habitants, tandis que dans les grandes villes et leur périphérie, mais en théorie aussi en territoire rural, les opérations de traitement (incinération, recyclage, ...) sont mieux menées à l'échelle d'au moins une centaine de milliers d'habitants. On conçoit donc que l'on puisse rencontrer assez fréquemment une intercommunalité à deux niveaux, l'un correspondant à la collecte et l'autre au traitement.

L'organisation de ce secteur relève des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PDED), prescrits par la loi du 13 juillet 1992 dont l'interprétation a été ultérieurement revue dans le sens d'un moindre recours à l'incinération. Ces plans devaient décider où seraient implantés les principaux équipements de traitement (incinérateurs, centres d'enfouissement technique, centres de tri, etc.) et quels bassins versants les alimenteraient. Ce faisant, ils incitaient fortement à la constitution, si elles n'existaient pas déjà, de structures intercommunales dédiées à leur construction et à leur gestion.

La gestion intercommunale est en particulier indispensable lorsqu'une usine d'incinération construite par la ville centre devient obsolète et que des choix délicats doivent être faits quant à son avenir. C'est ainsi que, faute d'intercommunalité, la ville de Dieppe (Seine-Maritime) se retrouve en 2004 à devoir porter seule un projet de mise aux normes en matière de fumées, dimensionné pour une capacité de 45 000 tonnes par an, alors que les déchets de la ville ne représentent que 19 000 tonnes et que deux syndicats regroupant des communes voisines se sont retirés de l'opération.

B – La gestion par les communautés à fiscalité propre et le recours à la formule des syndicats mixtes

1 – L'exercice des compétences par les nouvelles communautés

Les services publics relatifs aux ordures ménagères, aux transports urbains, ainsi qu'à l'eau et à l'assainissement, se distinguent d'autres compétences par le fait qu'ils ne nécessitent pas de définition de l'intérêt communautaire, ce qui devait faciliter leur transfert rapide à des communautés d'agglomération.

a) Les transports publics

En matière de transports publics urbains, l'existence de syndicats mixtes a été récemment encouragée par la loi. Ils associent souvent les départements, dont une partie de la compétence transports scolaires est transférée, de plein droit, aux communautés d'agglomération, et contribuent à la recherche d'une cohérence avec les transports interurbains.

Mais le fait essentiel est la dévolution de la compétence d'autorité organisatrice de transport urbain (AOTU) aux communautés d'agglomération qui couvrent, en principe, un territoire bien adapté à la gestion d'un réseau de transports publics.

b) Les ordures ménagères

L'exercice direct de l'ensemble de la compétence d'élimination des déchets (collecte et traitement) par les communautés, relève de deux cas de figure. Il peut s'agir de très petites structures où le traitement se limite à la mise en décharge, éventuellement accompagnée d'une activité de compostage, ou à l'inverse, pour des traitements plus techniques, d'agglomérations d'au moins 100 000 habitants, de telle sorte qu'elles aient une masse critique de déchets à traiter.

Le transfert au niveau communautaire de la compétence concernant ce service devrait s'accompagner d'une unification des contrats de délégation de service public, ou de prestations de service, en vigueur sur le territoire de l'EPCI au moment de sa constitution. Mais en raison de la possibilité de collecter séparément différents types de déchets, l'harmonisation de contrats qui diffèrent non seulement par leurs titulaires, leur économie et leurs dates d'échéance, mais aussi par la consistance des prestations prévues, peut être particulièrement délicate.

Même si une communauté a une taille suffisante pour ne pas transférer la compétence relative au traitement des déchets ménagers à un syndicat mixte, elle peut avoir intérêt à distinguer les différentes catégories d'opérations, notamment la collecte d'un côté (qui implique de délicates opérations de transferts concernant les personnels communaux et les contrats) et le traitement de l'autre, chacun de ces volets du même service public étant confié à un opérateur différent. En tout état de cause, la prise en charge directe par une communauté de la compétence « traitement » implique la mise en place de moyens de direction et de contrôle qui peuvent être lourds.

Mais une telle distinction n'est pas toujours possible en raison de l'imbrication de prestations. Ainsi la collecte sélective paraît difficilement séparable du traitement dans une optique de valorisation. La solution peut alors consister à confier la collecte sélective et le traitement à un même EPCI.

Dans les faits, d'assez nombreuses communautés, notamment d'agglomération, ont, dans le cadre de l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales, dans un premier temps, pris en charge le traitement des déchets ménagers, avec éventuellement la collecte sélective, tandis que la collecte « classique » restait de compétence communale. Mais dans un second temps, la compétence concernant la collecte leur a été transférée. L'avantage était double : d'une part, elles avaient ainsi une maîtrise globale du processus d'élimination des déchets ménagers ; d'autre part, cela permettait de percevoir au niveau communautaire la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), ce qui ne pouvait qu'améliorer le coefficient d'intégration fiscale et donc le montant de la DGF (voir II ci-après).

2 – Le transfert de compétences à des syndicats mixtes

a) Le recours à des syndicats mixtes

Dotées des compétences nécessaires en matière de services publics en réseaux, les communautés qui prennent la suite des syndicats (SIVU, SIVOM) devraient être en mesure de réorganiser à leur échelle lesdits services. En réalité, la situation est plus complexe. Des considérations techniques et d'efficacité peuvent commander, notamment pour les petites communautés de communes rurales, le recours à des syndicats mixtes.

La prégnance des bassins versants

L'existence de réseaux d'eau potable ou d'eaux usées est un élément de fait qui s'impose aux communautés au moment de leur constitution. Si elles souhaitent être attributaires de cette compétence, elles n'ont bien souvent le choix qu'entre confirmer la carte syndicale par leur participation à des syndicats mixtes, passer des conventions avec des communes ou des syndicats spécialisés, ou adapter leur territoire à celui de ces réseaux.

La notion de bassin versant, réservée à l'origine aux secteurs hydrauliques, est également couramment utilisée en matière de déchets, ce qui montre la proximité des problématiques.

La localisation des installations de traitement des déchets est souvent la source de difficultés importantes, notamment à l'égard des riverains du site retenu. Dans ces conditions, la seule solution est souvent la reconstruction sur place d'un équipement existant. Or, les territoires, parfois anciens, qui sont desservis par ces équipements, peuvent être sans rapport avec ceux qui sont aujourd'hui pertinents pour un projet communautaire. Sauf à s'engager dans la voie, juridiquement incertaine, de la distinction entre communes membres de l'EPCI et communes clientes, il est alors nécessaire de constituer un syndicat mixte, même si aucune considération de taille ne l'impose.

Ainsi, plusieurs des syndicats qui s'imbriquent autour de la communauté d'agglomération du Val de France (Val d'Oise) correspondent aux périmètres techniques, que l'on trouve en matière d'ordures ménagères, d'assainissement et d'adduction d'eau.

L'inertie des structures intercommunales

La carte de la nouvelle intercommunalité tient également beaucoup au paysage syndical antérieur.

Sur l'échantillon retenu par les chambres régionales des comptes, on observe que les anciens SIVOM, souvent compétents en matière de déchets ou de transports publics, n'ont généralement pas été transformés en syndicats mixtes, mais ont plutôt été transformés eux-mêmes en communautés, lesquelles ont donc moins tendance à renvoyer ces compétences à des syndicats mixtes.

A l'inverse, là où prédominaient des SIVU assez puissants, notamment dans les domaines des déchets ou de l'eau et de l'assainissement, les nouvelles communautés se créent souvent dans des périmètres qui ne coïncident pas avec ces limites préexistantes. Elles s'intercalent donc entre le niveau des communes et celui des SIVU, transformant ces derniers en syndicats mixtes.

b) Les problèmes juridiques posés par le recours aux syndicats mixtes en matière de collecte et de traitement des ordures ménagères.

Le développement de la nouvelle intercommunalité pose pourtant sous un jour nouveau la question du statut juridique des syndicats mixtes, principalement dans le cas de la collecte et du traitement des ordures ménagères.

Une commune peut transférer à une communauté la totalité de la collecte et du traitement ou seulement le traitement. La communauté, à son tour, peut transférer à un syndicat mixte cette double compétence ou conserver la collecte et transférer le traitement. Ces transferts, dits « en cascade » sont autorisés. En revanche la loi du 12 juillet 1999 supprime la possibilité de transférer la collecte et le traitement à deux groupements différents (transferts dits « en étoile »). Une commune ne peut donc pas transférer la collecte à une communauté et le traitement à un syndicat mixte.

Comme le précise à nouveau la circulaire du 12 août 2004 (après celle du 10 novembre 2000), les communes peuvent transférer à un EPCI ou à un syndicat mixte soit l'ensemble de la compétence élimination et valorisation des déchets ménagers, soit le seul traitement. Et l'EPCI bénéficiant de la totalité de la compétence élimination des déchets peut également transférer à un syndicat mixte l'ensemble de cette compétence ou bien conserver la collecte et transférer le seul traitement.

La circulaire précise enfin qu'un « syndicat mixte compétent en matière d'élimination des déchets ménagers n'est en revanche pas autorisé à transférer soit l'ensemble de la compétence, soit le seul traitement à un autre syndicat mixte. L'adhésion d'un syndicat mixte à un autre syndicat mixte est en effet interdite ». C'est ce dernier aspect qui, dans la pratique, soulève le plus de problèmes.

Plus récemment, par son arrêt du 5 janvier 2005, Société des eaux du Nord, n° 265938, le Conseil d'État a considéré que l'absence d'un mécanisme de consultation des communes empêchait qu'un syndicat mixte puisse adhérer à un autre syndicat mixte. S'il est clair que cet arrêt a pour effet de prohiber l'adhésion d'un syndicat mixte à un nouveau syndicat mixte en l'absence de tout lien structurel antérieur, il est difficile de savoir s'il empêcherait l'apparition d'un syndicat mixte de second degré du fait d'autres mécanismes, tel que celui de substitution-représentation ⁴⁷. Une telle incertitude affecte particulièrement l'organisation de la chaîne d'élimination des déchets ménagers et assimilés, du fait de la conception très répandue selon laquelle l'interdiction des montages en étoile valait autorisation des montages en cascade quel que soit le nombre de paliers successifs de cette cascade.

47) Sur ce mécanisme, voir note n°42 p. 185.

De fait, les difficultés relevées par les chambres régionales des comptes résultent moins de la prohibition des transferts en étoile, que de montages en cascade comportant un trop grand nombre d'échelons. Ainsi, en milieu rural, des communautés de communes trop petites pour exercer directement la compétence concernant la collecte des déchets ménagers, ont tendance à s'intercaler, par le mécanisme de représentation-substitution, entre les communes et un syndicat de collecte, qui devient un syndicat mixte. Si, ce qui n'est pas anormal, celui-ci était auparavant membre d'un syndicat mixte de traitement, ce dernier devient un syndicat mixte de second degré.

Par ailleurs, s'il est constitué sur une logique principalement territoriale, un syndicat mixte peut regrouper des EPCI dont les compétences sont peu cohérentes. Une telle situation porte le risque de doublons, de coexistence de compétences similaires à des niveaux décisionnels différents. Elle peut alors entraîner une méconnaissance des dispositions législatives prohibant les montages « en étoile ». Ainsi, la chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes a noté qu'un syndicat avait pu être constitué de divers EPCI (syndicats mixtes, communautés de communes) ayant des compétences disparates : études mais pas réalisation ; construction d'équipements mais pas la gestion ; compétences réduites aux déchetteries et quais de transfert ; communication ; collecte mais seulement sélective ; "gestion des déchets" sans autre précision.

Un désaccord entre collectivités publiques et des actions engagées dans deux régions différentes ne facilitent pas les choses, ne serait-ce que par la complexité du dispositif qui en résulte. Ainsi, en matière de traitement et de tri sélectif, la communauté de communes du Delta Sèvre-Argent (DSA) (Deux Sèvres) est membre du syndicat mixte du Val de Loire (SMVL), qui est lui-même membre du Syndicat mixte de traitement et d'élimination des déchets dans les Deux Sèvres (SMITED). Le choix de passer par une structure intermédiaire plutôt que d'adhérer directement au SMITED n'est pas partagé par toutes les communautés de communes concernées. Le président de la communauté a toutefois fait état de la proximité du centre de tri du SMVL et de ce que certaines compétences en matière de tri ne sont pas exercées par le SMITED, ce qui dans son cas particulier rend utile le maintien de l'échelon intermédiaire du SMVL.

La circulaire du 12 août 2004 ci-dessus citée prohibe a priori ces différents types de montage. Or ils sont parfois inévitables, au moins transitoirement, et on peut se demander si, sur ce point, le texte de la loi ne doit pas évoluer, sauf à interdire aux petites communautés de communes qui n'auraient pas la taille critique, d'être attributaire de la compétence « élimination et traitement » des déchets ménagers.

II – Les économies d'échelle et l'amélioration du niveau de service

Il est possible de constater des économies d'échelle si, à qualité de service inchangée, le coût des prestations baisse grâce à l'utilisation plus efficace des facteurs de production que permet l'organisation du service sur un plus grand territoire. C'est naturellement un des objectifs de l'intercommunalité.

Cependant, sur la période récente, et dans les secteurs qui sont examinés ici, il est rarement possible de mettre en évidence un gain purement financier lié à la réorganisation des périmètres. Le plus souvent, en effet, le transfert de compétences au nouvel échelon intercommunal s'accompagne non seulement, comme on l'a vu, d'une réorganisation administrative mais plus concrètement d'un progrès technique permettant d'améliorer le service rendu aux populations concernées, dans le cadre de normes plus exigeantes.

A – Des exigences normatives plus élevées à l'égard des services publics locaux

Certains services publics locaux, particulièrement ceux qui entrent dans le champ du présent chapitre, ont été affectés au cours de la dernière décennie par des contraintes réglementaires nouvelles, souvent d'origine européenne qui traduisent un souci de meilleure protection de l'environnement.

En matière de déchets ménagers, 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 le recours à l'incinération puis au recyclage et à la valorisation des déchets. Cette législation a entraîné une augmentation des coûts parfois proche, sur l'ensemble de la période de transition, de 1992 à 2002, de 100 %. Les maîtres d'ouvrages qui sont le plus en retard par rapport au respect de cette échéance savent qu'ils doivent faire face à des investissements très lourds.

La réglementation européenne vient également régulièrement durcir les conditions de traitement, notamment en ce qui concerne les effluents liquides ou gazeux. Ainsi, pour la communauté de communes du Pays des Herbiers (Vendée), les montants payés au titre des contrats de prestations de service, essentiellement pour la collecte et le traitement des ordures ménagères, sont passés d'environ 305 000 € en 1998 à 975 000 € en 2002, soit une augmentation de 214 %. Mais cette augmentation des coûts s'est accompagnée d'améliorations incontestables du service.

La mise en place de la collecte sélective et du tri, qui accompagne parfois la constitution d'un nouvel EPCI, peut d'ailleurs modifier sensiblement la définition même des opérations constitutives du service, et donc perturber l'évaluation rétrospective et prospective des charges transférées.

L'instauration de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM : voir ci-après point III) au niveau d'une communauté se fait souvent avec un taux d'imposition qui permet d'assurer un financement quasiment intégral du service. Ce n'était pas nécessairement le cas lorsque la compétence en matière de déchets ménagers était exercée par les communes. Celles-ci pouvaient ne financer qu'en partie le coût du service par la TEOM. Cette différence dans le mode de financement a pu avoir une incidence assez forte sur la comptabilisation des charges du service : cette comptabilisation s'avère plus exhaustive quand le financement est intégralement assuré par la TEOM. Aussi peut-on considérer que la hausse de la TEOM, consécutive à l'institution de cette taxe au niveau communautaire, correspond à l'évolution du coût du service auquel s'ajoute l'incidence du changement de méthodes de comptabilisation.

En matière de transports publics urbains, la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (loi n°96-1236 du 30 décembre 1996), en prescrivant l'adoption de plans de déplacements urbains (PDU), a donné un nouvel essor à des politiques volontaristes et donc coûteuses : développement des transports en commun en site propre (TCSP) et de l'intermodalité (parcs-relais, tarification multimodale).

Les secteurs de l'eau et de l'assainissement ont également connu, sur la même période, des hausses de coûts résultant d'une meilleure prise en compte des objectifs environnementaux. Ainsi, la directive européenne du 21 mai 1991, transposée par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et par le décret n° 94-469 du 3 juin 1994, fixait à l'année 2005 une échéance de mise en conformité d'un coût estimé à 16 Md€ pour la France, dont la moitié restait à réaliser à partir de 2001.

B – La réponse de l'intercommunalité nouvelle à ces évolutions

Par la possibilité qu'il offre de répondre de manière groupée et donc efficace à ces nouvelles exigences réglementaires, le développement de l'intercommunalité a souvent accompagné une montée en puissance des services publics concernés par les questions d'environnement. L'action propre des communes est aujourd'hui un facteur secondaire d'évolution du service rendu dans ce domaine par rapport aux groupements de communes.

1 – Pour les communautés de petite taille : un service amélioré et des économies d'échelle

Ces politiques plus coûteuses le sont notamment parce qu'elles mettent en œuvre des techniques plus sophistiquées, hors de portée des petites communes. Par ailleurs, c'est dans ces collectivités que les possibilités de réaliser des économies d'échelles étaient le plus manifestes (c'est le cas, par exemple, quand chaque commune était dotée d'une benne à ordures ménagères, utilisée à temps partiel).

Des exemples relevés par les juridictions financières montrent ainsi que la création de communautés de communes en milieu rural a permis d'offrir un service amélioré (collecte sélective, déchetteries, etc.) tout en maîtrisant les coûts.

La constatation en a été faite à propos de la communauté de communes d'Auzances-Bellegarde (Creuse). En matière d'assainissement, le regroupement des communes a pu apporter un service de qualité constante, compatible avec les nouvelles normes en la matière, tout en maîtrisant les coûts. De même, en s'affranchissant des limites géographiques des communes membres, le ramassage des ordures a été rendu plus cohérent, ce qui a permis d'augmenter les fréquences sans surcoût. Enfin, la communauté de communes a pu obtenir des soutiens financiers permettant de mettre en place le tri sélectif.

C'est en s'appuyant sur des structures dont l'assise géographique est plus large, notamment en matière de déchets ménagers et d'assainissement, qu'une communauté de communes comme celle du Piémont de Barr (Bas Rhin) pouvait bénéficier d'économies d'échelle et obtenir, en fin de compte, une rationalisation du service.

Mais la gestion coordonnée d'un certain nombre d'équipements n'est génératrice d'économies d'échelles qu'à la condition de ne pas entraîner une gestion trop lointaine. Une augmentation dans la taille de la structure peut se traduire par un fonctionnement plus formel, voire bureaucratique.

Ainsi, dans de petites communes, la continuité du service public d'enlèvement des déchets se faisait souvent par appel à des remplacements au sein des services municipaux, notamment par les services de voirie. Une telle pratique devient plus difficile dans de plus grosses structures du fait de leur taille ou simplement quand les personnels de collecte sont transférés et que ce n'est pas le cas de ceux affectés à la voirie. La création d'équipes de remplacement ou l'embauche de saisonniers peut ainsi générer des coûts supplémentaires.

2 – Pour les collectivités plus importantes : une meilleure organisation du service

En matière de gestion des déchets ménagers, les communautés plus importantes ne semblent pas toujours bénéficier d'une élévation du niveau de service.

Ainsi, à Dijon, la transformation du district en communauté d'agglomération a été sans incidence sur les améliorations apportées au service, le district étant en effet déjà compétent en la matière.

La reprise de la compétence concernant les déchets ménagers par la communauté d'agglomération de Nevers, s'est plutôt traduite, à ce jour, par une uniformisation des prestations que par une amélioration du service rendu à la population. Par ailleurs, en matière de transports publics, le périmètre de transports urbains est devenu plus cohérent depuis la création de cette communauté d'agglomération.

Cette constatation est cohérente avec les conclusions du rapport public particulier sur les transports publics urbains selon lesquelles le développement de l'intercommunalité a permis de favoriser une meilleure cohérence de l'organisation des autorités locales compétentes en matière de transports urbains.

Ce rapport, publié en avril 2005, relève notamment qu'en 1999, 37 % des autorités organisatrices de transports urbains (AOTU) étaient des communes, mais que ce pourcentage a pu être ramené à 20 % en 2003, les communautés d'agglomération étant devenues les structures compétentes les plus courantes (101 sur 241). Des mises en cohérence particulièrement nécessaires ont notamment été réalisées dans certaines grandes communautés, en particulier dans la communauté d'agglomération du Grand Besançon où le contrôle plus récent effectué dans le cadre de la présente enquête a montré comment la création de la communauté d'agglomération a, là aussi, permis d'unifier les réseaux de transports publics de la ville centre et de sa couronne.

Ce développement de la compétence d'organisation des transports urbains par les EPCI généralistes (communautés d'agglomération, communautés urbaines) s'est également fait au détriment de structures spécialisées dans les transports en commun, qui représentaient 29 % des autorités organisatrices en 1999 mais n'étaient plus que 19 % en 2002. Pour la gestion du service des transports publics urbains proprement dits, le périmètre d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine est souvent plus pertinent. Pour l'élaboration et le suivi des plans de déplacements urbains (PDU), qui traitent des transports collectifs, mais aussi de l'urbanisme, de la voirie, du stationnement, du vélo ou de la marche à pied, une structure aux compétences diversifiées, comme une communauté d'agglomération, apparaît plus légitime qu'un syndicat spécialisé.

Mais la réflexion globale sur les déplacements à l'échelle d'une aire urbaine, et donc l'élaboration du PDU, impliquent de prendre en considération les communes périphériques, en forte croissance démographique et donc responsables d'une part importante de la croissance du nombre de kilomètres parcourus en voitures individuelles⁴⁸. La loi SRU du 13 décembre 2000 permet, sous certaines conditions que l'élaboration des PDU soit organisée sur un territoire plus adapté. Elle permet en effet, sous certaines conditions, que cette mission soit confiée aux établissements en charge de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCOT), et non plus aux seules AOTU, responsables de la gestion quotidienne du service. A cet égard, et comme on l'a vu sous le chapitre VI, ces établissements sont souvent des syndicats mixtes.

⁴⁸) C'est notamment à cette problématique que répond la politique d'intermodalité, avec par exemple la création de parcs-relais permettant aux urbains de garer leur voiture à la périphérie des agglomérations et de poursuivre leur trajet à bord de TCSP performants.

3 – La difficulté d’une évaluation purement quantitative des apports de l’intercommunalité

Le développement de la nouvelle intercommunalité connaît une phase de montée en charge au cours de laquelle les dépenses supplémentaires peuvent masquer les économies qu’entraîne une rationalisation de l’organisation des services publics.

Un quart des 32 observations en matière d’évaluation qui ont été relevées dans l’échantillon de l’enquête des juridictions financières (tous secteurs d’activités confondus), prend la forme d’un bilan coût-avantage contrasté, tandis que 41 % se limitent à constater la hausse des coûts, pour 22 % qui identifient des économies d’échelles avérées.

A fortiori, il apparaît assez difficile d’évaluer de manière plus précise l’impact des restructurations intercommunales sur la gestion de services publics en évolution constante, tels que l’élimination et la valorisation des déchets ménagers, faute souvent d’outils comptables et méthodologiques adaptés.

Une des rares études en ce sens à avoir été communiquée aux juridictions financières est celle de la communauté d’agglomération de Pau-Pyrénées (Pyrénées Atlantiques). S’agissant de la compétence « ordures ménagères », il en ressort aussi bien une diminution des charges de fonctionnement liée au remplacement des sacs par des conteneurs, qu’une rationalisation de la collecte des déchets, par rapport à la situation antérieure où les limites communales ne correspondaient pas aux réalités du service, la longueur des tournées variant de 40 à 80 km, leur durée allant de 3 à 8 heures et le volume des tonnages collectés se situant entre 5 et 17 tonnes. Les économies d’échelle générées par la mise en place de ce service ont été estimées, dans le rapport d’activité de la communauté, à 1 M€ annuels, mais la chambre régionale des comptes d’Aquitaine a estimé qu’une économie de l’ordre de 0,4 M€ était sans doute plus proche de la réalité. La qualité du service rendu s’est également améliorée par la mise en place d’une collecte sélective, la distribution de conteneurs et la création d’un accueil téléphonique permanent pour tous les usagers.

Dans la même communauté d’agglomération, les coûts apparents du traitement des ordures ménagères ont augmenté de 34 % entre 2000 et 2003, augmentation réduite à environ 15 % après ventilation de l’annuité de la dette entre traitement et collecte et prise en compte des recettes liées au traitement.

D'une manière générale, il est difficile de distinguer ce qui résulte de la mise en place des nouvelles structures intercommunales, de ce qui provient de l'évolution des conditions matérielles ou réglementaires de l'exploitation, sans parler de possibles erreurs de gestion.

Mais il y a peu de cas de hausses de coûts sans amélioration du service, voire avec une dégradation.

Ainsi l'exemple de la communauté de communes des Portes de l'Essonne montre que le renchérissement du coût du service d'élimination des ordures ménagères est, notamment, imputable à l'harmonisation « par le haut » de treize contrats très hétérogènes, qui ont été refondus en intégrant des améliorations (renforcement de l'équipe de gestion d'une déchetterie, meilleure qualité de service de collecte par la généralisation du tri sélectif).

Pour des services organisés en régie, la hausse du coût final trouve le plus souvent son origine dans un accroissement des effectifs, mesurés de façon consolidée entre les communes qui transfèrent leur compétence et les communautés qui la reçoivent.

En matière de collecte d'ordures ménagères, les emplois qu'a affecté la communauté d'agglomération de Rennes Métropole) à ce service équivalent à ceux que les communes et le district y consacraient avant le transfert de la compétence, compte tenu de l'extension de la collecte sélective sur le territoire communautaire et de la généralisation des prestations assurées sous forme de marchés publics. Mais le maintien dans leurs communes d'une trentaine d'agents qui étaient affectés antérieurement à la collecte des ordures ménagères a eu pour conséquence d'augmenter d'autant l'ensemble des effectifs communaux et intercommunaux, toutes choses égales par ailleurs.

En définitive, c'est d'une certaine manière à cause de l'intercommunalité que certains services sont devenus plus coûteux, car sans elle, certains progrès dans la qualité du service (mise en place de la collecte sélective et du tri, meilleure réglementation du traitement des fumées pour les gros incinérateurs, création d'un réseau de transports publics dans de petites communautés d'agglomération, etc.) n'auraient pas pu être réalisés.

Les EPCI à fiscalité propre, qui ont réorganisé les services publics et amélioré leur contenu en vue notamment d'en unifier les prestations et de respecter les nouvelles normes, doivent être en mesure de justifier chaque année par des éléments précis, qualitatifs et quantitatifs, afférents aux améliorations obtenues ou prévues, l'augmentation des coûts et donc des ressources attendues des usagers sous une forme ou une autre (tarifs, redevance, fiscalité spécialisée).

Des mentions explicites en ce sens devraient obligatoirement figurer dans les rapports particuliers annuels de l'exécutif sur les services d'eau et d'assainissement (art. L. 2224-5 du code général des collectivités territoriales et D. 2224-1 et suivants) ou sur l'élimination des déchets (décret n° 2000-404 du 11 mai 2004) ou dans le rapport général de l'article L. 5211-39 présenté chaque année par le président de l'EPCI à fiscalité propre (voir chapitre VI).

III – Une remise en cause des modes de financement traditionnels

Même lorsque le service est exécuté par l'intermédiaire d'un syndicat mixte, le niveau où se posent des questions, souvent complexes, de financement, est celui des nouvelles communautés. On y retrouve les problématiques classiques du financement par l'utilisateur (tarif ou redevance, en principe proportionnels au service rendu), ou par le contribuable dans le cadre soit d'une taxe spécialisée (taxes sectorielles moins directement liées au service rendu, telles que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou le versement de transport), soit de la fiscalité générale.

Cet arbitrage sur le mode de financement a pu être déterminé par le mécanisme du coefficient d'intégration fiscale (CIF), applicable à l'intercommunalité à fiscalité propre. En effet, pour améliorer ce coefficient, et donc obtenir un montant de DGF communautaire majoré, les communes ont été incitées à transférer à la communauté des compétences supplémentaires, notamment quand ces transferts s'accompagnaient de la création d'une fiscalité intercommunale spécialisée (A). L'institution d'une telle fiscalité conduit à reposer la question générale de l'égalité des usagers devant les charges du service public (B), un sort particulier devant être fait à la question du financement du service des ordures ménagères (C).

A – L'effet incitatif du CIF sur le transfert de compétences en matière de services publics

En matière de gestion de services publics locaux, le mode de calcul de la DGF attribuée aux communautés, à partir du CIF (coefficient d'intégration fiscale, voir chapitre III), a deux principaux effets :

- il favorise fortement le transfert aux communautés de ces compétences en tant qu'elles s'accompagnent d'un financement propre (fiscalité spécialisée, redevance, etc.) ;
- il ne pénalise pas, en matière de déchets, un nouveau transfert à un niveau supérieur (syndicat mixte).

Le principe du CIF est de favoriser les EPCI qui ont un niveau élevé de ressources propres, après déduction principalement des dépenses de transfert aux communes. Ce mécanisme incite les communautés de communes et communautés d'agglomération à ne pas se contenter d'être des structures légères de projet, mais à choisir de gérer également, au titre des compétences optionnelles, des services publics locaux.

Si elles restent perçues par les communes membres, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) ou encore la redevance d'assainissement, figurent au dénominateur du CIF mais pas à son numérateur, ce qui le fait baisser ; par contre, si ces recettes sont perçues par l'EPCI, elles figurent à la fois au numérateur et au dénominateur du CIF, ce qui a l'effet contraire.

L'institution de la TEOM ou de la REOM au niveau communautaire n'est possible que si la totalité de la compétence d'élimination et de valorisation (collecte et traitement des ordures ménagères) est transférée à l'EPCI, et non pas le seul traitement comme l'autorise par ailleurs l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales. La loi a cependant institué au profit des communes qui percevaient jusqu'alors la taxe ou la redevance mais ont transféré la compétence en totalité à un EPCI, un régime transitoire jusqu'à 2005 dans les conditions rappelées par la circulaire du 12 août 2004.

Les chambres régionales des comptes ont relevé, à quinze reprises dans l'échantillon de l'enquête traitant de ce point, les conséquences financières positives du transfert de compétences "lourdes" de service public, notamment la totalité de la compétence relative à l'élimination des déchets, sur le CIF des communautés concernées. En effet, toutes choses égales par ailleurs, l'amélioration du CIF a permis d'obtenir une DGF majorée, ce qui était bien souvent le but recherché.

Toutefois, le principe de déduction du CIF des dépenses de transfert aurait pu conduire à ce que le transfert « en cascade » à un syndicat mixte de la totalité de la compétence déchets prive la communauté du bénéfice de son intégration fiscale, soit en donnant à ce syndicat mixte le monopole de l'institution de la TEOM ou de la REOM, soit en pénalisant le reversement par la communauté au syndicat de tout ou partie de ces recettes.

A cet égard des dispositions spécifiques permettent d'échapper à ces deux effets :

- tout d'abord, depuis la loi de finances pour 2002 (qui a institué un régime dérogatoire), il suffit que la communauté soit attributaire de la compétence « ordures ménagères » pour qu'elle puisse instituer la TEOM ou la REOM, quand bien même elle en délèguerait tout ou partie de l'exercice à un syndicat mixte, dès lors que celui-ci n'a pas institué un de ces modes de financement⁴⁹.

- d'autre part les participations aux organismes de regroupement ne sont pas déduites du numérateur du CIF.

En conséquence, il n'est pas rare de rencontrer des communautés dotées en principe de la compétence « ordures ménagères » mais dont les actions propres en la matière sont pratiquement inexistantes du fait de leur appartenance à un syndicat mixte.

Certaines réorganisations de structures intercommunales ont ainsi eu pour effet, après 1999, sans rien modifier au fond quant à l'exercice, déjà très intégré au niveau syndical, de la compétence relative à l'élimination des déchets, de permettre aux communautés d'accroître leur CIF, et en conséquence leur DGF.

Il n'en reste pas moins que les communautés sont au moins en situation d'unifier les conditions de financement du service.

B – Les difficultés d'application du principe d'égalité de traitement des usagers du service public

Le fait qu'une communauté soit attributaire d'une compétence concernant un service public soumis au principe d'égalité de traitement des usagers pose la question, complexe, de l'harmonisation des tarifs et donc des modalités de financement.

⁴⁹) La communauté peut également percevoir la TEOM ou la REOM en lieu et place du syndicat mixte qui l'aurait instituée sur l'ensemble du périmètre syndical, sous réserve que cette décision intervienne dans un certain délai.

1 – L'eau et l'assainissement

Dans le cas d'un service qui appartient sans ambiguïté à la catégorie des SPIC (eau, assainissement), cette question se confond avec celle du niveau des redevances. Or, sur un territoire nouvellement unifié, peuvent coexister divers modes d'exploitation (régie, concession, affermage) ou plusieurs exploitants, soumis chacun, pour une durée parfois longue, à un régime financier particulier.

De même, l'exercice de la compétence assainissement par la communauté d'agglomération de Montpellier n'a pas encore atténué les disparités entre usagers. Au prix facturé au m³ s'ajoute, pour certaines communes seulement, un forfait d'abonnement, ce qui rend difficile les comparaisons. Le prix ramené au m³ varie de 0,42 € à 1,42 € selon les communes.

Lorsque le service public est concédé ou affermé à plusieurs co-contractants différents par les communes incluses dans le périmètre, la dénonciation des conventions de délégations de services publics est possible, sous réserve d'une indemnisation des cocontractants. Mais le coût de celle-ci serait supporté par l'ensemble des usagers et pas seulement par ceux qui bénéficiaient jusque là d'un tarif plus favorable. Quant à d'éventuelles compensations entre secteurs géographiques, notamment par l'intermédiaire de financements transitant par le budget principal, elles pourraient être contraires au régime d'équilibre économique des SPIC.

La communauté d'agglomération Seine - Eure (Haute-Normandie) a repris, en 2001, 21 contrats de délégation des services d'eau et d'assainissement, dont les tarifs et les conditions d'exploitation divergeaient fortement. Pour mettre en œuvre le principe d'égalité de traitement des usagers du service public, la communauté d'agglomération a choisi de renégocier globalement l'ensemble des contrats en vigueur avec le principal délégataire concerné afin d'en harmoniser les clauses, notamment en opérant des regroupements de contrats sur des périmètres techniquement homogènes. Fin 2002 ont été conclus plusieurs avenants, qui ont ouvert une période de rapprochement des tarifs pour l'ensemble des usagers concernés. Les réajustements de tarifs se sont échelonnés entre - 42 % et + 50 %, et correspondent, en moyenne pondérée, à une augmentation assez sensible. Ils n'ont pas touché les huit communes non desservies par ce délégataire, ni celles dont le service est exploité en régie.

2 – Les transports publics urbains

Les usagers des transports publics présentent la particularité de ne pas nécessairement résider sur le territoire des autorités organisatrices, en particulier quand ces dernières, souvent des communautés d'agglomération, voient leur développement bloqué par la constitution de communautés de communes périphériques « défensives ». On doit plus précisément distinguer :

- les zones véritablement urbaines ou suburbaines, bénéficiaires directes du service de transport et soumises de longue date au versement de transport (VT), impôt sur les entreprises qui constitue une ressource très importante de ce secteur ;
- des zones plus périurbaines, récemment incluses dans les périmètres de transport urbain (PTU) à la faveur du développement des communautés d'agglomération qui, à ce titre, seront soumises à terme au même taux de VT que les secteurs plus centraux, tandis que leur mode de développement est plus axé sur l'usage de la voiture individuelle ;
- et d'autres zones tout autant périurbaines mais qui, n'étant pas incluses dans le PTU, échappent au VT alors qu'elles peuvent bénéficier indirectement du service (notamment s'il comprend la création de parcs-relais en périphérie) et que leur recours élevé aux déplacements en automobile leur donne une part de responsabilité dans la satisfaction ou non des objectifs que la loi assigne aux transports publics dans la réduction des nuisances correspondantes.

Dans le rapport public particulier d'avril 2005 publié sur ce sujet, les juridictions financières recommandent « d'étudier l'opportunité d'étendre au delà des périmètres de transports urbains, dont la pertinence est affectée par l'étalement urbain et l'accroissement du secteur périurbain, la possibilité de prélever le versement de transport et d'en élargir les possibilités d'affectation au financement de l'ensemble de l'offre de transport qui concourt à la desserte des aires urbaines, quelles qu'en soient les autorités organisatrices responsables »⁵⁰.

50) Cf. rapport public particulier « les transports publics urbains », p. 176

C – Le financement de l'élimination des déchets ménagers dans le cadre intercommunal

Par rapport à la question du financement en général des services publics locaux, le cas des ordures ménagères présente des caractéristiques particulières, justifiant les développements spécifiques ici présentés.

1 – Le débat entre taxe et redevance d'enlèvement des ordures ménagères

Le législateur a tout d'abord supprimé la liberté qu'avaient auparavant les communes membres d'un même syndicat de mettre en œuvre des modes de financement distincts (TEOM, REOM, ressources générales de la commune). Les EPCI à fiscalité propre compétents en matière d'élimination des ordures ménagères doivent unifier sur leur territoire le mode de financement du service, ce qui revient le plus souvent à choisir entre instituer partout, soit la TEOM, soit la REOM. Théoriquement les groupements pourraient conserver ou adopter un financement par les ressources du budget général : on a vu plus haut qu'ils n'y sont pas incités.

Au sein des communautés nouvellement compétentes, certaines communes doivent donc nécessairement basculer, soit dans un sens, soit dans un autre. La REOM est difficile à instituer dès lors que l'on doit l'appliquer à un habitat collectif, tandis que la TEOM présente l'avantage d'être perçue en même temps que les autres taxes locales directes par les services.

La chambre régionale des comptes d'Alsace a pu faire un constat détaillé des difficultés rencontrées par la communauté de communes de Sélestat (Bas Rhin) en matière de recouvrement de la REOM. Le choix de la redevance, fait en octobre 2002 malgré les avertissements du comptable public, a été présenté comme le plus équitable à défaut d'être le plus facile à mettre en œuvre. Il impliquait, pour la ville-centre qui compte 54 % de la population et près de la totalité de l'habitat collectif de la communauté, la création ex-nihilo d'un système de recouvrement. La redevance, succédant à la TEOM adossée à l'impôt foncier et qui est donc plus redistributrice, est calculée en fonction de la taille du foyer (299 € pour toute famille d'au moins deux enfants).

La création d'une base de données a été confiée, sans mise en concurrence, à un prestataire privé. Cette opération s'est heurtée à de nombreuses difficultés, liées à la plus grande variabilité des situations familiales en milieu urbain qu'en milieu rural où la REOM existait déjà. La constitution de cette base à partir du fichier foncier impliquait tout d'abord de rectifier les confusions possibles entre adresses des propriétaires et des locataires, et de connaître les compositions familiales, sur lesquelles d'autres incohérences sont apparues. Le caractère de redevance pour service rendu qui est celui de la REOM impliquait également, en cas de déménagements ou de changements de situations familiales, de la calculer au prorata temporis de la période concernée.

Les premières factures prévues pour avril 2003 n'ont été émises qu'en juillet, avec une échéance de paiement à la fin du même mois. Elles ont donné lieu à 4 000 réclamations qui ont rapidement submergé les services communautaires. Une cellule a été constituée dans le hall de réception de la communauté pour l'accueil des usagers et la prise en compte de leurs déclarations de composition familiale. L'émission du solde des factures 2003 a soulevé de nouvelles difficultés, notamment pour les biens loués et les 500 « redevables exonérés » (propriétaires de garages...), et a encore donné lieu à 2 800 réclamations.

La facturation aux usagers professionnels s'est avérée également très délicate tant pour le calcul de la redevance que pour son recouvrement. Les professionnels n'utilisant pas le service sont exonérés de redevance, mais il est difficile de vérifier le bien-fondé des déclarations de non-utilisation. Au total, 13 000 modifications ont été effectuées en 2003 par l'agent en charge du service de la REOM à la communauté, mais devaient encore être vérifiées. Au 1^{er} septembre 2004, la situation du recouvrement de la REOM présentait encore de nombreuses difficultés, dont 30 % de retours pour des changements de situation familiale.

Le fonctionnement du logiciel n'a pas été revu en conséquence. En 2004, la communauté a décidé d'adresser des factures non plus aux propriétaires mais aux locataires. Les erreurs constatées en 2003 (confusion entre les adresses des propriétaires et des locataires, facturations indues, précomptes erronés de l'acompte lors du paiement du solde) risquaient de se renouveler, et les effectifs communautaires ont dû être renforcés, tandis que la situation du recouvrement de la REOM représentait pour les agents du poste comptable un travail long et fastidieux de recherches d'imputation et de traitement des réclamations.

Il existait au 31 juillet 2004 un déficit de trésorerie de 1,12 M€, pour une redevance théorique 2003 de 3,38 M€, sur lesquels 1,27 M€ de dégrèvements avaient été accordés. En intégrant les admissions en non-valeur sur les impayés, les provisions pour créances douteuses, les frais financiers et l'incidence des ressources humaines complémentaires mobilisées pour la gérer, la REOM risque de couvrir difficilement les charges du service.

Dans trois autres cas les juridictions financières ont pu relever des difficultés comparables, quoique d'une intensité moins grande, et dans un quatrième il été noté qu'une communauté de communes, qui avait déjà aménagé la REOM dans le sens d'une large forfaitisation de son montant, avait décidé, sur la recommandation du comptable public, de passer à la taxe au 1er janvier 2005.

Dans l'ensemble, le passage de la REOM à la TEOM paraît plus fréquent, et renforce la position dominante de la taxe, surtout en milieu urbain.

En 2003, 1149 groupements à fiscalité propre représentant 30,2 millions d'habitants, prélèvent la TEOM, contre 524 qui prélèvent la REOM, représentant 3,9 millions d'habitants. Le produit de la TEOM ainsi recouvrée était de 2,03 Md€ et celui de la REOM de 245 M€⁵¹.

Si ces deux ressources concourent au financement du service d'élimination des déchets ménagers, la TEOM et la REOM ne répondent pas exactement aux mêmes objectifs et n'ont pas les mêmes effets.

2 – Le vote des taux de la TEOM

Comme tout impôt, la TEOM a un caractère inévitablement redistributif. D'une commune à l'autre, comme au sein d'une même commune, la taxe est défavorable aux familles peu nombreuses occupant les logements qui ont la plus forte valeur locative. S'appliquant aux contribuables assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties, elle se distingue d'une contribution des usagers proportionnelle au service rendu, même si l'utilisateur est également le plus souvent un contribuable. Le vote du taux de la TEOM prend ainsi un relief particulier.

L'article 107 de la loi de finances initiale pour 2004 prévoit qu'à compter de 2005, les communes et leurs groupements votent un taux de TEOM et non plus un produit comme auparavant : le taux était jusqu'alors calculé par les services fiscaux sur la base du produit voté par l'EPCI ou le syndicat mixte.

Les groupements (comme les communes) peuvent voter sur leur territoire des taux de TEOM différents en vue de proportionner la taxe à l'importance des services rendus à l'utilisateur. Cette différenciation doit répondre à des critères objectifs. Cependant, comme l'indique la circulaire du 12 août 2004, la substitution de l'EPCI dans les contrats de gestion des déchets antérieurement conclus par les collectivités membres peut justifier un zonage communal. La reprise par le groupement des contrats antérieurement conclus par les communes membres peut, en

51) Selon le rapport de septembre 2004 de l'Observatoire des finances locales.

effet, engendrer des différences dans le service rendu sur le territoire intercommunal. Des conditions strictes de délais ont été posées par la loi pour définir une différenciation des taux par zone.

Par ailleurs, le même article 107 de la loi de finances pour 2004 autorisait les EPCI et les syndicats mixtes à voter des taux de taxe différents par communes ou groupements de communes afin de limiter les hausses de cotisation liées à l'harmonisation des modes de financement du service à l'échelon intercommunal. Mais il s'agissait d'un dispositif transitoire, limité à une période de 5 ans à compter du commencement de perception de la taxe, période qui doit être mise à profit pour un lissage des taux. Là encore, des conditions strictes de calendrier étaient définies par la loi.

Dans la pratique, ces dispositions ont pu être utiles à des groupements confrontés aux problèmes liés à la prise en considération de conditions de financement par la TEOM très différentes d'une commune à l'autre, couplées en général à des types de prestations de service dont le mode de gestion, la qualité et l'intensité variaient d'une commune à l'autre.

Les observations faites, en 2004, dans le cadre de la présente enquête, font apparaître une fréquente mise en oeuvre de ces mécanismes, pour les raisons mêmes qui viennent d'être évoquées.

La communauté d'agglomération de Poitiers (Vienne), quant à elle, avait hérité du district qui l'avait précédée une TEOM, instituée en 1996 dans un esprit similaire (le produit de TEOM variait entre communes mais de manière proportionnelle à la population ; à partir du moment où les groupements votaient un taux, celui-ci était fortement différencié d'une commune à l'autre). En conséquence, en septembre 2004 cette communauté a fait évoluer son système : elle a opté pour le régime légal du zonage en fonction du service rendu, en instituant 4 taux différents sans pouvoir totalement réduire les distorsions d'imposition pour les foyers fiscaux qui résultent de l'hétérogénéité des bases d'imposition de chacune des communes.

Les nouvelles modifications apportées au régime de la TEOM par la loi de finances pour 2005 pourraient toutefois apporter une solution à ces difficultés. Elle introduit, en effet, pour les EPCI à fiscalité propre qui ont institué la TEOM, un nouveau dispositif transitoire, de 10 ans à partir de 2005, pour unifier progressivement les taux. Elle précise par ailleurs que les EPCI qui votent des taux différents en vue de proportionner le montant de la taxe à l'importance du service rendu (cf. plus haut) le font « en fonction des conditions de réalisation du service et de son coût ». Enfin, d'autres mesures visent à plafonner les valeurs locatives servant de référence au calcul de la TEOM.

Force est de constater que la généralisation du régime de la TEOM, nonobstant les avantages qu'il présente pour les groupements, pose des problèmes complexes d'équité à l'égard des usagers contribuables.

Ce ne sont pas les seuls comme le montre le point suivant.

3 – La question de l'équité entre les contribuables antérieurement soumis à la TEOM ou la REOM, et les autres

Dans les communautés à TPU, l'objectif de neutralité budgétaire qui aboutit, à partir de l'évaluation des charges nettes transférées, au calcul des attributions de compensation (voir chapitre IV, 2^{ème} partie), n'empêche pas que puisse se produire, lors de la constitution de la communauté, une redistribution entre contribuables de communes différentes. En effet, l'objectif d'unicité des modalités de financement des services d'élimination des déchets ménagers sur le territoire d'une communauté doit prendre en compte le cas des communes qui n'avaient, en toute légalité, institué ni REOM ni TEOM, ou n'avaient institué la taxe que pour financer une fraction du coût du service, lequel pesait donc en tout ou partie sur leurs ressources générales.

Pour les contribuables des communes où n'existaient ni TEOM ni REOM, le passage à un régime de REOM ou de TEOM implique a priori une charge supplémentaire qu'il semblerait logique de compenser par une baisse de la fiscalité générale. La ville de Saverne (Bas-Rhin) a effectivement pu baisser le taux de ses impôts ménages au moment où sa compétence en matière d'élimination des ordures ménagères était transférée à la communauté de communes de la Région de Saverne. Mais les communes peuvent être réticentes à baisser le niveau de leurs propres impôts locaux pour tenir compte de l'institution par la communauté d'un nouveau prélèvement spécialisé.

Le résultat de cette « inertie » de la fiscalité locale est un cumul, pour le contribuable des communes concernées, des impôts communaux et du nouveau prélèvement (TEOM ou REOM). La comparaison avec la situation des contribuables des communes qui avaient institué la TEOM ou REOM avant le transfert de compétence à la communauté peut alors alimenter un sentiment d'inéquité qui a été à l'origine de décisions compréhensibles mais qui n'en sont pas moins critiquables, notamment au plan de la régularité.

Dans une dizaine de cas relevés à l'occasion de cette enquête, des communautés ont été conduites à prendre des libertés, au moins temporairement, soit avec le principe même de la prise en compte des charges « ordures ménagères » transférées dans le calcul de l'attribution de compensation, soit avec l'objectif d'unification des taux de taxe ou de redevance sur le territoire communautaire.

Comme on l'a vu plus haut, l'article 107 de la loi de finances pour 2004 facilite la résolution de ces difficultés en instituant une période de transition de cinq ans à compter de l'institution de la taxe, étendue à dix ans à partir de 2005 par l'article 101 de la loi de finances pour 2005.

Une autre approche permet également de surmonter cette difficulté. C'est celle qui consiste, à préparer le transfert de compétence en matière d'ordures ménagères par une unification préalable des modes de financement du service. C'est ce qu'a fait la communauté d'agglomération de Caen-La Mer (Calvados) qui, dans un premier temps, n'a pas assumé la compétence « collecte des ordures ménagères » et a encouragé ses communes membres à faire converger leurs taux de TEOM (compris initialement de 2,01 % à 18,40 % pour celles qui l'avaient instituée, trois communes finançant leurs dépenses sur leur ressources générales) vers une valeur de 6,35 %, préalable à l'élargissement de la compétence communautaire à toute la chaîne de l'élimination et de la valorisation.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La constitution et le développement d'EPCI à fiscalité propre sont l'occasion de revoir l'organisation territoriale des services publics locaux. Cela débouche souvent sur la remise en cause des structures syndicales existantes (SIVU, SIVOM). Mais, les communautés de communes ne sont pas toujours en mesure de prendre par elles-mêmes la relève. On assiste alors au développement de syndicats mixtes, voire de syndicats mixtes de second degré, dont l'existence même pose problème au regard des textes et de la jurisprudence administrative.

Le transfert aux communautés d'agglomération ou de communes de nouvelles attributions dans le domaine des services publics s'accompagne souvent d'une amélioration quantitative et qualitative du service rendu aux usagers sur le territoire considéré, notamment en zones périphériques. Cela s'accompagne en général d'une augmentation des coûts qui rend moins perceptibles les économies d'échelle obtenues par la mutualisation des services au plan communautaire quand celle-ci a vraiment lieu.

Enfin se pose sous un nouveau jour la question du financement des services publics : la tendance est à la substitution d'une fiscalité spécialisée ou de financements affectés aux ressources budgétaires générales. Une telle orientation implique nécessairement ensuite des choix sur le mode de calcul des charges pesant sur l'utilisateur qui ne vont pas forcément de pair avec l'équité fiscale en ce qui concerne la TEOM.

Les juridictions financières recommandent par ailleurs aux élus communautaires :

- de définir et d'insérer dans les comptes rendus annuels publics d'activité des indicateurs pertinents rendant compte de l'évolution, au regard du service rendu, des charges pesant sur l'utilisateur-contribuable ;

- de poursuivre l'effort de clarification et d'harmonisation des financements des services intercommunaux, déjà entrepris par les communautés, qui doivent, dans toute la mesure du possible, rester compatibles avec le principe d'égalité des usagers devant les services publics.

Chapitre VIII

Les conséquences financières du développement de l'intercommunalité à fiscalité propre

Les juridictions financières se sont efforcées d'apprécier à différents niveaux les conséquences financières du développement quantitatif et qualitatif de l'intercommunalité à fiscalité propre.

Tout d'abord la loi du 12 juillet 1999 comportait des incitations financières et fiscales significatives (voir chapitre I) : il convient d'évaluer les conséquences de l'effort ainsi consenti par l'Etat.

En second lieu, à partir des éléments disponibles auprès des administrations centrales complétés par les observations détaillées des chambres régionales des comptes sur 97 EPCI à fiscalité propre, les juridictions financières ont essayé d'étayer un diagnostic sur la situation financière de l'intercommunalité à fiscalité propre.

I – Le financement de la réforme par l'Etat

Le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre, c'est-à-dire principalement la montée en charge des communautés à taxe professionnelle unique - communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes ayant opté en ce sens - a été fondé en 1999 sur deux principaux mécanismes financiers :

- la création, au sein de la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat aux collectivités territoriales, d'une dotation d'intercommunalité améliorée ;
- l'application du régime fiscal de la taxe professionnelle unique aux communautés les plus intégrées, dont on a vu (chapitre III) qu'elles étaient en nombre et en population regroupée, de plus en plus importantes.

A côté de ces deux instruments généraux, l'Etat a accordé des financements complémentaires à l'occasion de la conclusion des différents contrats territoriaux (voir chapitre I, point III et chapitre VI) mais ceux-ci ont un impact plus limité par rapport à la DGF des communautés, la taxe professionnelle et les compensations fiscales qu'elles perçoivent.

A cet égard, selon les données fournies par la DGCL à la Cour des comptes, les groupements à fiscalité propre auraient perçu en 2004 environ 1,2 Md€ de concours divers à l'investissement (797 M€ de subventions d'équipement et 395 M€ de FCTVA).

A – La DGF des communautés : une incitation financière forte

1 – La croissance de l'enveloppe

La réforme de 1999 comportait un volet financier significatif sous la forme d'une révision des mécanismes de dotation d'intercommunalité.

La dotation d'intercommunalité

Les dispositions de la loi du 12 juillet 1999, codifiées à l'article L.5211-29 du code général des collectivités territoriales précisent que cinq catégories d'EPCI peuvent percevoir la dotation d'intercommunalité (les communautés urbaines à fiscalité additionnelle et à taxe professionnelle unique ne constituent plus, à compter de 2003, qu'une seule catégorie). Il s'agit :

- des communautés de communes à fiscalité additionnelle ;
- des communautés de communes à taxe professionnelle unique (TPU) ;
- des communautés urbaines ;
- des communautés d'agglomération ;
- des syndicats d'agglomération nouvelle.

La dotation par habitant de chacune des catégories d'établissements publics de coopération intercommunale est fixée par le comité des finances locales, dans les conditions prévues par l'article L. 5211-29 du code général des collectivités territoriales, à l'exception des communautés urbaines pour lesquelles la dotation est forfaitisée. La dotation des communautés urbaines n'est plus calculée, à compter de 2003, par répartition d'une enveloppe entre les différents EPCI dans la catégorie mais, en application de la loi du 28 décembre 1999, par indexation des montants individuels par habitant perçus par chacune des communautés urbaines.

L'article L.5211-30 du code général des collectivités territoriales précise que les sommes affectées à chacune des catégories d'établissements publics de coopération intercommunale autres que les communautés urbaines sont réparties à raison de 15 % pour la dotation de base et de 85 % pour la dotation de péréquation jusqu'à la fin de l'année 2004. L'attribution de chaque établissement public est calculée en fonction de la population DGF totale des communes regroupées, éventuellement pondérée pour les communautés de communes, et en fonction du coefficient d'intégration fiscale. Ce dernier n'est toutefois pas utilisé pour le calcul de la dotation de base des SAN.

La dotation d'intercommunalité a été calculée, à partir de 1999, sur la base de montants par habitant qui marquaient bien la préférence accordée par le législateur, de manière cohérente avec les objectifs de la loi, aux communautés nouvelles exerçant les attributions les plus larges (voir chapitre I). L'exposé des motifs de la loi du 12 juillet 1999 détaille ainsi les mesures destinées à favoriser la mise en place de la taxe professionnelle d'agglomération : « En premier lieu, les communautés d'agglomération créées avant le 1er janvier 2005, recevront, aussi bien pour inciter à l'adoption de la taxe professionnelle d'agglomération que pour financer les charges liées aux compétences qui leur sont dévolues, une dotation globale de fonctionnement fixée à 250 F. par habitant, soit plus du double de celle accordée aujourd'hui aux communautés de ville ».

Sur la seule période 2000-2003, la dotation d'intercommunalité a progressé rapidement, + 100 %, alors que la dotation globale de fonctionnement de l'ensemble des communes et des groupements de communes diminuait de 2 %. En réalité, si l'on raisonne à structure constante de DGF sur cette période (en neutralisant ainsi le transfert de 1,71Md€ de DGF des communes au profit des départements au titre de la réforme des contingents communaux d'aide sociale) la DGF des communes et de leurs groupements a progressé de +11,3 % entre 2000 et 2003 (et celle des communes seules de +4,1 %).

Le montant par habitant de la dotation des principales catégories d'EPCI (en dehors des communautés urbaines) a évolué comme suit :

(en euros)

CATEGORIE	2000	2002	2004 ⁵²
Communautés d'agglomération	38,11 €	39,15 €	40,34 €
Communautés de communes à TPU bonifiées	26,68 €	27,40 €	28,23 €
Communautés de communes à TPU non bonifiées	19,70 €	19,70 €	20,30 €
Communautés de communes à fiscalité addition.	16,13 €	16,13 €	16,62 €

Source : DGCL

Au sein de la DGF des groupements, les sommes consacrées aux différentes catégories ont été les suivantes :

(en M€)

CATEGORIE	2000	2001	2002	2003	2004
Communautés urbaines	361,5	489,14	498,37	504,77	510
Communautés d'agglomération	230,9	449,42	641,98	748,98	820
Communautés de communes à TPU	116,6	138,25	218,26	285,26	340
Communautés de communes à fiscalité addition.	326,44	269,29	262,86	256,07	250
SAN	32,48	29,73	30,33	30,68	16
TOTAL	1062,8	1358,5	1651,6	1824,00	1937

Source : réponse du ministère de l'intérieur à la Cour des comptes

On constate que l'enveloppe totale de DGF consacrée à l'intercommunalité a *presque doublé en 5 ans*. Et la part des communautés d'agglomération a été *presque multipliée par 3,6*.

⁵²) hors compensations fiscales intégrées à la DGF en 2004.

L'essentiel du financement a d'abord été assuré au sein de la DGF et à la faveur de sa croissance selon les mécanismes d'indexation prévus par la loi: l'enveloppe des EPCI transformées en communautés d'agglomération a ainsi été réaffectée à celles-ci, le surcoût étant financé sur des ressources extérieures à la DGF. Il en est de même pour les communautés d'agglomération créées *ex-nihilo*.

Pour faire face au besoin de financement ainsi généré, il a été nécessaire de procéder à des abondements exceptionnels de la dotation d'intercommunalité, en 2000 et 2001, pour un montant respectif de 152 et 309 M€⁵³. Ce dernier abondement a été pérennisé en base à partir de 2002 au titre du financement intégral des communautés d'agglomération au sein de la DGF (art. 42 de la loi de finances pour 2002).

L'exposé des motifs du projet de loi qui allait devenir la loi du 12 juillet 1999 indiquait que le coût de la réforme créant les communautés d'agglomération était estimé à 381 M€ sur cinq ans. Le montant des abondements exceptionnels, puis pérennisés au profit de la dotation d'intercommunalité, s'élève à 1 388 M€ entre 2000 et 2004. Cela représente un surcoût de 1 007 M€ par rapport à l'enveloppe initiale de 381 M€, même si une partie de ce surcoût est imputable à la croissance "naturelle" de la dotation des communautés qui existaient avant 1999 et se sont ensuite transformées en communautés d'agglomération ou en communautés de communes à TPU bonifiée. Ce dépassement de coût tient à la création de nombreuses nouvelles communautés d'agglomération ou à l'extension de celles issues de groupements existants. Alors que l'exposé des motifs précité rappelait que l'objectif du projet de loi visait, à l'horizon de cinq ans, à atteindre 40 % de la cible potentielle soit une cinquantaine de communautés d'agglomération, au 1er janvier 2005, il existait 162 communautés d'agglomération (voir chapitre II). Toutefois, depuis 2003, avec le ralentissement de la création de nouveaux EPCI à fiscalité propre, la dotation d'intercommunalité évolue de manière beaucoup moins sensible que dans les premières années.

53) Voir « Les finances des collectivités locales en 2004 », rapport de l'observatoire des finances locales, septembre 2004, pp. 132 et 133. Au sein de ces ressources externes à la DGF, il faut distinguer la contribution du budget général de l'Etat (76,2 M€ en 2000 puis 183 M€ en 2001) et le prélèvement sur la DCTP (75,77 M€ en 2000 et 126 M€ en 2001). Seul le premier représenterait le coût net supplémentaire pour le budget de l'Etat selon la DGCL.

De manière plus générale on constatait en 2003 que la DGF, dont la structure remontait à 1993, parvenait de plus en plus mal à financer, au sein d'une même enveloppe, la dotation forfaitaire allouée aux 36 000 communes de France, la dotation d'intercommunalité et les dotations de solidarité allouées aux communes au titre de la péréquation nationale (dotation de solidarité urbaine ou DSU, dotation de solidarité rurale ou DSR). Le poids croissant de l'intercommunalité nécessitait de consacrer des moyens supplémentaires à la dotation qui lui était spécifique. Or, les modalités de répartition de la DGF conduisaient à faire peser l'augmentation de la dotation d'intercommunalité sur les dotations de péréquation communales, nonobstant le recours à des abondements exceptionnels en faveur de la dotation d'aménagement.

La loi de finances initiale pour 2005, venant après une première phase de réformes portée par la loi de finances pour 2004, a profondément réorganisé la DGF des communes et des groupements. S'agissant de ces derniers, des critères nouveaux de progression de la dotation par habitant sont définis : notamment, un « rattrapage » est organisé au profit des communautés de communes qui avaient été jusque là moins bien dotées (communautés de communes à TPU « bonifiée » et « non bonifiée » et communautés de communes à fiscalité additionnelle).

Surtout, comme indiqué au chapitre III les modalités de prise en compte du coefficient d'intégration fiscale (CIF) et de calcul de celui-ci ont été substantiellement modifiées et simplifiées.

Il apparaît souhaitable que cette réforme, qui s'achèvera en 2006 en ce qui concerne le mécanisme du CIF pour les communautés d'agglomération, soit ensuite durablement stabilisée pour permettre d'assurer la visibilité nécessaire aux communautés à fiscalité propre.

2 – Les résultats obtenus

L'un des objectifs essentiels, sinon le principal objectif de la loi du 12 juillet 1999, était de promouvoir le développement urbain grâce à des incitations financières et fiscales : c'est l'objet de la création des communautés d'agglomération. Il est clair que le développement beaucoup plus rapide que prévu de celles-ci est un premier élément d'appréciation de l'impact des encouragements financiers.

a) Les indicateurs

Il importe de s'assurer que les communautés d'agglomération, comme les autres catégories favorisées par la réforme (communautés urbaines, communautés de communes à TPU et DGF bonifiée) exercent réellement leurs attributions, c'est-à-dire soient intégrées et mettent en oeuvre des actions dans les domaines de l'intercommunalité de projet (développement économique, aménagement de l'espace, équilibre social de l'habitat et politique de la ville) comme dans ceux de l'intercommunalité de service (transports urbains, collecte et traitement des ordures ménagères, eau et assainissement, etc.)

Toutefois, les dernières statistiques disponibles ne permettent pas de mesurer précisément l'évolution de l'effort financier effectivement consacré par les communautés à ces domaines.

Dans le cadre de la mise en oeuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, des indicateurs de performance doivent être associés au programme « concours financiers aux communes et groupements de communes ». De fait, la loi de finances pour 2005 donne dans un avant-projet du rapport annuel de performances une préfiguration des objectifs et des indicateurs de ce programme.

Le premier objectif concerne le degré d'intégration des groupements. Trois indicateurs lui sont associés : le niveau du coefficient d'intégration fiscale, le rapport entre la population regroupée dans les EPCI à taxe professionnelle unique et la population totale regroupée en EPCI, la proportion de la population et des communes couvertes par l'intercommunalité à fiscalité propre. Ces deux derniers indicateurs, nonobstant leur intérêt, ne rendent pas compte des efforts de simplification de la carte de la coopération intercommunale, ce qui impliquerait un suivi du nombre de syndicats intercommunaux existants (voir chapitre II).

Le second objectif concerne la péréquation des ressources entre collectivités. Trois indicateurs sont également associés à cet objectif : les volumes financiers relatifs consacrés explicitement à la péréquation ; le rapport entre le niveau de dotations par habitant versé par l'Etat aux communes les plus pauvres et le niveau de dotations par habitant servi en moyenne par l'Etat ; une étude quinquennale évaluant l'efficacité des dotations en termes de réduction des inégalités.

Mais, il n'existe pas d'indicateur pour mesurer l'efficacité de la dépense exposée par l'Etat, sous la forme de la dotation d'intercommunalité, pour favoriser la structuration du développement urbain (un tel indicateur pourrait se fonder sur l'exploitation de la comptabilité fonctionnelle des EPCI à TPU, par exemple : voir annexe 1).

b) La mesure des résultats

En pratique, force est de s'en tenir à l'appréciation, pour l'existant, du seul premier objectif, c'est-à-dire le degré d'intégration des groupements.

Sans méconnaître les limites de la méthode, on peut considérer que, pour la période écoulée depuis 2000, l'évolution du CIF⁵⁴ des différentes catégories de groupements rend compte de leur degré d'intégration.

A cet égard, l'Observatoire des finances locales, dans son état des lieux pour 2004 fournit un utile tableau de la progression de l'intégration réelle des EPCI⁵⁵, ci-après repris :

CATEGORIE	2000	2001	2002	2003	2004
Communautés de communes 4 taxes	17,57 %	17,95 %	19,64 %	22,48 %	25,15 %
Communautés de communes à TPU	4,05 %	10,29 %	14,71 %	18,40 %	22,41 %
Communautés d'agglomération			21,38 %	24,72 %	26,81 %

Nota : Pour les communautés d'agglomération il n'est pas possible de prendre en compte l'année 2001, le CIF n'ayant pu intégrer à cette époque les dépenses de transfert. Afin d'assurer la comparabilité entre 2002, 2003 et 2004, les CIF ont par ailleurs été calculés pour les communautés d'agglomération à périmètre constant ce qui permet d'éviter les effets de ressauts

On constate une progression sensible du CIF corrigé, ce qui est une indication positive. Mais c'est la catégorie des communautés de communes à TPU qui connaît la hausse la plus marquante sans doute parce que beaucoup sont issues de la transformation d'un EPCI fonctionnant selon des modes de financement différents.

54) La définition du CIF est donnée au chapitre I. Ses effets sont appréciés au chapitre III.

55) Le CIF étant minoré ici de 100 % des dépenses de transfert dès le début de la période alors qu'aux termes de la loi ces dépenses ne sont prises en compte progressivement (voir chapitre III).

Il est par ailleurs remarquable de constater la relative équivalence de la progression du CIF des communautés d'agglomération et des communautés de communes à 4 taxes, ce qui tendrait à relativiser le degré d'intégration des premières.

B – L'encouragement à se doter de la taxe professionnelle unique

Les différentes incitations à la mise en place de la TPU ont été présentées au chapitre I et ses mécanismes développés au chapitre III. Il reste à en voir les effets globaux.

1 – Le succès de la taxe professionnelle unique

Comme l'a montré le chapitre III, la part de la population regroupée dans les groupements à taxe professionnelle unique a très fortement progressé, passant de 4,2 millions en 1999 à 39,4 millions en 2005, le nombre de communes regroupées passant quant à lui de 1046 à 14 387. De plus, la part des EPCI à fiscalité propre dans le produit de la taxe professionnelle perçue par l'ensemble des communes et groupements de communes est passée de 19,2 % en 1999 à 65,7 % en 2003.

Mais il y a lieu de rappeler que la taxe professionnelle peut être perçue par les EPCI à fiscalité propre sous d'autres formes que la seule TPU :

- d'une part, c'est une composante des ressources fiscales dans les communautés de communes à fiscalité additionnelle ;
- d'autre part, certains EPCI à fiscalité additionnelle peuvent être tentés par la formule de la taxe professionnelle de zone (TPZ) qui consiste en la perception, par la seule communauté, de la taxe professionnelle collectée sur le territoire de la ou des zones d'activité économique créées ou gérées par elle. En réalité, si 577 EPCI à fiscalité propre percevaient la TPZ en 2003 (soit 23 % des EPCI recensés cette année là) le montant perçu à ce titre représentait 44,6 M€ contre 7,37 Md€ pour la TPU⁵⁶.

56) Il s'agit ici de données tirées du rapport d'étape de juillet 2004 de la commission Fouquet, évoquée plus loin. Les données 2003 apparaissent en valeur absolue inférieures aux données définitives indiquées plus loin sur le produit de la TP totale perçue par les groupements à fiscalité propre qui, quant à elles, sont les données connues en mars 2005. C'est donc l'ordre de grandeur qui doit être ici retenu plus que les chiffres en valeur absolue.

Au total, en 2003, la taxe professionnelle représentait 91,6 % des ressources fiscales des EPCI à fiscalité propre. Et la taxe professionnelle unique représentait elle-même 94,3 % de la taxe professionnelle totale perçue par les EPCI à fiscalité propre (et la totalité des ressources des communautés d'agglomération et des SAN)⁵⁷.

On voit ainsi que la taxe professionnelle, dans sa modalité TPU, représente bien le moteur de la nouvelle intercommunalité la plus intégrée.

Comme les collectivités territoriales qui perçoivent la taxe professionnelle, les groupements à fiscalité propre reçoivent de l'Etat les compensations pour allègements fiscaux décidés en ce domaine. La plus importante de ces compensations résulte de la réforme des bases de taxe professionnelle conduite progressivement de 1999 à 2003 et qui a consisté à réduire puis à supprimer la « part salaires » de ces bases. Les compensations versées au titre des allègements fiscaux décidés par le législateur aux groupements sont ainsi passées de 410 M€ en 1999 à 3,64 Md€ en 2003 (soit pratiquement le double de la dotation d'intercommunalité des groupements). Ce chiffre est à rapprocher du montant total de la taxe professionnelle (tous régimes confondus) perçue par les groupements, soit un peu moins de 9 Md€⁵⁸.

En 2004, la compensation « part salaires » est totale. Elle est désormais intégrée à la DGF des EPCI et elle évoluera comme la dotation forfaitaire des communes.

2 – Les incertitudes pour l'avenir

La réforme annoncée de la taxe professionnelle est susceptible d'affecter la principale recette de fonctionnement des groupements à fiscalité propre.

Le Gouvernement a constitué en février 2004 une commission placée sous la présidence de M. Olivier Fouquet, président de la section des finances du Conseil d'Etat, et chargée d'étudier une réforme destinée à substituer à l'actuelle taxe professionnelle un impôt « plus juste et plus

57) Toutes ces données sont tirées du rapport de la commission Fouquet remis au Premier Ministre en décembre 2004 (fiche annexe n° 9).

58) Source : Observatoire des finances locales : les finances des collectivités locales en 2004.

efficace économiquement » mais qui « préserve l'autonomie financière des collectivités et facilite le développement de l'intercommunalité⁵⁹ ».

Le rapport présenté au Premier ministre le 21 décembre 2004 par cette commission préconise le remplacement de la taxe professionnelle par une nouvelle imposition assise principalement sur la valeur ajoutée des entreprises et complémentaiement la valeur locative foncière. La commission est favorable à la fixation d'un taux local d'imposition par les collectivités mais avec un encadrement national.

La mise en oeuvre de cette réforme, parce qu'elle vise à corriger les graves défauts analysés dès le rapport d'étape du 8 juillet 2004, aboutirait à un transfert de charges au profit de l'industrie et au détriment du commerce, avec un relatif équilibre pour les services et le secteur financier mais des transferts à l'intérieur de ces catégories.

De ce fait, en l'absence de mécanismes correctifs, proposés au demeurant par la commission, cette réforme entraînerait des transferts de base imposable entre collectivités territoriales en raison de la concentration des bases imposables à la valeur ajoutée au profit de zones géographiques très localisées. ; en pratique, l'une des conséquences serait de desservir relativement les groupements à fiscalité propre, plus concentrés dans les zones industrielles que dans le secteur tertiaire. La commission Fouquet affirme cependant qu'un développement de la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre devrait atténuer ce phénomène dans les années à venir.

Ainsi les perspectives de réforme faisaient peser a priori une hypothèque sur la pérennité du financement par l'impôt des intercommunalités. Il importe donc que la réforme qui sera effectivement mise en oeuvre intègre bien la dimension de l'intercommunalité. Tel est au demeurant l'engagement du Gouvernement : celui-ci travaille aujourd'hui, dans le cadre de sa réflexion sur la réforme de la TP, à un mécanisme destiné à redistribuer aux collectivités dont le produit fiscal serait affecté par les effets de la réforme, le produit perçu par les collectivités bénéficiaires de celle-ci.

59) En attente de cette réforme, la loi du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement a créé une franchise de taxe professionnelle (sous la forme d'un dégrèvement) sur les investissements réalisés entre le 1er janvier 2004 et le 30 juin 2005, étendue par la loi de finances pour 2005 aux investissements réalisés jusqu'au 31 décembre 2005. Le manque à gagner correspondant est compensé par l'Etat. L'effet concret se fait sentir sur les cotisations de taxe professionnelle payées à partir de 2005 ou 2006.

II – La situation financière des communautés à fiscalité propre

Ainsi que le met en évidence la DGCL dans son étude sur les finances des groupements de communes à fiscalité propre en 2003, les dépenses (budgets principaux) réalisées par ceux-ci ont été multipliées par 3,9 entre 1993 et 2003. Représentant 8,5 % du total communes + groupements en 1993, elles atteignent 22,9 Md€ en 2003, soit 22,3 % du total des budgets « communes + groupements », après une forte accélération à partir de 2000. Cette forte croissance s'explique par la création des communautés d'agglomération et le passage à la TPU de nombreux groupements existants.

A la fin de l'année 2003, les communautés à fiscalité propre disposaient de marges de manœuvre financières, même si quelques tensions apparaissaient, le plus souvent liées à un effort d'équipement. Toutefois, cette constatation doit être mise en relation avec l'évolution à la hausse de la pression fiscale prise dans son ensemble.

Des éléments d'appréciation sont fournis d'une part, par les statistiques nationales des administrations compétentes (A) d'autre part, par les observations rassemblées par les chambres régionales des comptes (B).

A – Une approche globale des marges de manœuvre financières et fiscales

1 – Les données nationales sur les comptes

Les juridictions financières se sont efforcées d'apprécier les résultats financiers d'ensemble des groupements à fiscalité propre à partir des statistiques nationales émanant d'une part, de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur (DGCL) et, d'autre part, de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) du ministère des finances : or, comme il est montré en annexe I du présent rapport, ces statistiques sont tardives, incomplètes et hétérogènes.

Dans un contexte marqué par la forte croissance des charges et des ressources des groupements à fiscalité propre, due d'abord et principalement à la multiplication de leur nombre et à la montée en puissance des communautés à TPU, ces groupements présentent des marges de manœuvre en termes de capacité d'autofinancement et de capacité d'endettement.

a) *Les données de la DGCP*

Il aurait été souhaitable de présenter la situation « consolidée » ou plus précisément « agrégée » de l'ensemble des groupements à fiscalité propre, en prenant en compte le poids des budgets annexes dans la croissance des masses financières de l'intercommunalité. Comme expliqué en annexe, ne sont disponibles que les données consolidées des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des SAN. Les commentaires qui suivent portent sur les deux catégories principales de communautés à TPU : les communautés urbaines à TPU (11 sur 14) et les communautés d'agglomération.

Comptes agrégés des communautés d'agglomération

(en M€)

	2001	2002	2003
Nombre de communautés d'agglomération	88	120	143
Recettes de fonctionnement	3 808,40	9 496,00	12 409,90
Dépenses de fonctionnement	3 229,30	8 582,60	11 270,30
CAF	758,80	1 212,50	1 487,70
CAF nette (4)	380,90	637,00	773,00
Dépenses d'investissement (5)	3 130,30	3 423,70	5 426,20
Recettes d'investissement (6)	2 796,00	3 041,00	4 910,50
Besoin de financement de l'investissement (5-6)=(7)	334,30	382,70	515,70
Emprunts (8)	612,10	950,40	1 212,20
Variation du fonds de roulement (FDR) (8+4-7)	658,70	1 204,70	1 469,50

Source : direction générale de la comptabilité publique

Comptes agrégés des communautés urbaines à TPU*(en M€)*

	2001	2002	2003
Nombre de communautés urbaines	7	10	11
Recettes de fonctionnement	6 168,60	4 896,00	6 121,70
Dépenses de fonctionnement	5 587,40	4 209,40	5 271,70
CAF	610,50	881,40	1 150,60
CAF nette (4)	118,00	- 6,40	238,50
Dépenses d'investissement (5)	2 853,50	3 046,80	2 366,30
Recettes d'investissement (6)	2 540,80	2 884,60	2 183,30
Besoin de financement de l'investissement (5-6)=(7)	312,70	162,20	183,00
Emprunts (8)	579,50	802,10	950,00
Variation du fonds de roulement (FDR) (8+4-7)	384,70	633,60	1 005,50

Source : direction générale de la comptabilité publique

Les tableaux présentés ci-dessus sont fondés sur des agrégats qui, selon la DGCP, ne permettent pas de distinguer totalement les opérations budgétaires qui peuvent servir de base au calcul de la variation du fonds de roulement. Celle-ci a été reconstituée à la demande de la Cour des comptes ; en outre elle ne peut être rapprochée des fonds de roulement de fin d'exercice qui s'inscrivent dans des périmètres (nombre de communautés concernées) chaque fois différents. Les commentaires ci-après sont présentés sous cette réserve importante.

La capacité d'autofinancement des communautés d'agglomération s'est maintenue à un niveau élevé. En moyenne, de 2001 à 2003, la capacité d'autofinancement brute (CAF), calculée avant remboursement du capital des emprunts, s'est élevée à 13,5 % du total des recettes de fonctionnement et la capacité d'autofinancement nette (CAF nette), après remboursement du capital des emprunts, a représenté 7 % de ce total. Les dépenses d'investissement réalisées n'ont pas été à la hauteur de la capacité d'investissement des communautés mesurée au regard de leur capacité d'autofinancement, des autres recettes d'investissement reçues et des emprunts mobilisés. En termes cumulés, sur la période 2001-2003, leur capacité d'autofinancement nette, ajoutée aux emprunts mobilisés, leur aurait permis d'investir une somme globale de 4 565,60 M€. Face à ces ressources disponibles, leur besoin de financement ne s'est élevé qu'à 1 232,70 M€, en raison de la faiblesse relative de leurs dépenses

d'investissement. Le différentiel entre les ressources disponibles pour le financement des investissements et le besoin de financement résultant des investissements réalisés s'est traduit par une variation positive et cumulée du fonds de roulement (ou du résultat global de clôture) de 3 332,90 M€ sur la période 2001-2003, ce qui fait ressortir le potentiel d'investissement très important des communautés d'agglomération à partir de 2004.

L'analyse des comptes consolidés des communautés urbaines à TPU conduit également à constater un maintien de leurs marges de manœuvre financières à un niveau élevé. En moyenne, de 2001 à 2003, leur CAF brute et leur CAF nette ont représenté, respectivement, 15,4 % et 2 % du total des recettes de fonctionnement. La relative faiblesse de la CAF nette a été compensée par l'importance des autres recettes d'investissement reçues par les communautés et, au total, le différentiel entre, d'une part, les ressources disponibles pour le financement des investissements comprenant la CAF nette et les emprunts mobilisés pour un total de 2 681,70 M€ et, d'autre part, le besoin de financement généré à hauteur de 657,90 M€ par les dépenses d'investissement réalisées, s'est élevé, en cumulé, à 2 023,8 M€, traduisant, à même hauteur, une variation positive du fonds de roulement et du résultat global de clôture. Comme pour les communautés d'agglomération, ce différentiel entre les ressources disponibles et le besoin de financement des investissements traduit, pour le passé, un sous-investissement des communautés urbaines à TPU par rapport à leur capacité d'investissement et, à compter de 2004, un potentiel d'investissement renforcé.

b) Les données de la DGCL

L'étude publiée en mars 2005 intitulée « les finances des groupements à fiscalité propre en 2003 », comme on l'a vu, ne porte que sur les données des comptes principaux et, en outre, sur les seules opérations réelles à la différence de la DGCP qui prend en considération les mouvements d'ordre. Toutefois, elle présente l'intérêt de faire ressortir des évolutions globalement convergentes avec ce qui est dit précédemment, mais qui concernent quant à elles l'ensemble des groupements à fiscalité propre.

Selon la DGCL, « l'année 2003 s'est caractérisée par une montée en charge de l'activité intercommunale plus que par une forte augmentation du nombre de structures (...) l'année 2003 est plutôt une année de consolidation où les équipes en place développent leurs activités et leurs moyens, notamment par l'extension de leurs périmètres et le passage de plus en plus fréquent de la fiscalité additionnelle à la taxe professionnelle unique ». La DGCL estime que les groupements à

fiscalité propre disposent d'une épargne solide qui leur permet de pratiquer un bon niveau d'autofinancement de leurs investissements.

Selon les données de la DGCL limitées aux comptes principaux, les groupements de communes à fiscalité propre continuaient à présenter des marges de manœuvre financière à la fin de l'année 2003. Ainsi, après paiement des intérêts de la dette, l'épargne brute de l'ensemble des groupements à fiscalité propre, disponible pour le remboursement de la dette et le financement des investissements, atteindrait 2,4 Md€, soit 12 % des recettes courantes. Le taux constaté pour les organismes à fiscalité additionnelle serait supérieur à celui des structures à taxe professionnelle unique.

L'« épargne nette » permettrait de financer sur fonds propres un tiers des dépenses d'équipement. Après la croissance exceptionnelle de 12 % observée en 2001 et le repli de 2002, les dépenses d'équipement des groupements de communes à fiscalité propre augmenteraient de 11,3 % en 2003, pour atteindre 3,5 Md€. Le niveau d'endettement serait encore limité à moins d'une année de recettes de fonctionnement.

Toutes ces données cependant ne se rapportent qu'aux seuls comptes principaux et ne peuvent donc pas être rapprochées des précédentes qui, au demeurant, ne concernent que les communautés urbaines et les communautés d'agglomération. Mais elles montrent bien, les unes et les autres, que les communautés les plus intégrées se sont constituées des marges de manœuvre plus que confortables. Celles-ci sont à mettre cependant en relation avec le constat d'une pression fiscale croissante.

2 – La fiscalité intercommunale

La pression fiscale des groupements de communes à fiscalité propre peut être appréciée à partir du produit des 4 taxes additionnelles et de la TPU. Selon des statistiques établies par la DGCL⁶⁰, en 2000, l'ensemble des produits perçus atteignait 6 223 M€ et, en 2003, 9884 M€, soit une hausse de 59 %. Pour les seules communautés d'agglomération, cible principale de la réforme relative à l'intercommunalité, les produits fiscaux perçus passent de 2 503 M€ en 2000 à 4 594 M€ en 2003 soit une hausse de 84 %. Le produit des 4 taxes et de la TPU des groupements atteint près de 10 Md€ en 2003.

Produits fiscaux des groupements de communes

(en M€)

4 taxes ou TPU	1999	2000	2001	2002	2003
communautés urbaines	1 625,00	1 910,00	1 936,00	2 054,00	2 186,00
communautés d'agglomération	1 278,00	2 503,00	3 452,00	4 064,00	4 594,00
SAN	382,00	395,00	386,00	362,00	349,00
communautés de communes à TPU	467,00	696,00	958,00	1 231,00	1 717,00
communautés de communes 4 taxes	649,00	719,00	781,00	901,00	1 037,00
Total	4 401,00	6 223,00	7 512,00	8 611,00	9 884,00

Source : direction générale des collectivités locales.

Les valeurs fournies par les communautés d'agglomération avant 2000 correspondent à celles des anciens districts ou communautés de communes qui se sont transformées.

60) Direction générale des collectivités locales : Les finances des groupements à fiscalité propre en 2003 », commentaire d'ensemble p. 8

Outre l'augmentation rapide du nombre d'EPCI à fiscalité propre sur la période et leur montée en charge, c'est plus le dynamisme des bases d'imposition que la hausse des taux d'imposition qui explique la hausse des produits fiscaux sur la période 1999 – 2003.

Sur la base de données fournies par la DGCL aux juridictions financières, le tableau de la page suivante rend compte de l'évolution de la pression fiscale des groupements à fiscalité propre et de la pression fiscale consolidée (avec les communes) entre 2001 et 2003 ; il confirme ce qui vient d'être indiqué⁶¹.

En réalité, en raison des modifications intervenues de 2001 à 2003, tant dans la population des communes ayant adhéré à des groupements à fiscalité propre que dans la population des communautés à fiscalité additionnelle qui se sont transformées en communautés à TPU, ce sont les taux consolidés des communes et des groupements qui expriment le mieux l'évolution réelle des taux moyens d'imposition sur les territoires considérés, et il en est de même pour les produits globaux.

61) Les chiffres des produits fiscaux du tableau de la page suivante présentent un écart avec ceux du tableau précédent pour la raison qu'il s'agit des produits **votés** alors que les précédents portent sur les produits **perçus**.

**Evolution de la pression fiscale consolidée
des communes et des groupements à fiscalité propre de 2001 à 2003⁶²**

	Taux moyen des taxes en %			Produits en M€		
	2001	2003	<u>2003</u> 2001	2001	2003	<u>2003</u> 2001
<u>Communes</u> ⁶³						
. TH	13,24 %	14,22 %	+ 7,44 %	4 135	5 987	+44,78 %
. FB	18,00 %	19,23 %	+ 6,84 %	5 320	7 489	+ 40,76 %
. FNB	36,07 %	38,17 %	+ 5,84 %	468	627	+ 33,94 %
. TP	11,30 %	10,51 %	- 7,00 %	2 875	1 578	- 45,10 %
TOTAL	-	-	+ 4,46 %	12 798	15 681	+ 22,52 %
<u>Groupements à fiscalité propre</u>						
. TH	3,28 %	2,48 %	- 24,36 %	498	301	- 39,56 %
. FB	4,08 %	3,53 %	- 13,28 %	581	380	- 34,60 %
. FNB	7,76 %	8,55 %	+ 10,14 %	75	82	+ 9,33 %
. TP y compris TPU et TPZ	10,58 %	13,17 %	+ 24,48 %	6 329	8 989	+ 42,03 %
TOTAL	-	-	+ 29,25 %	7 483	9 752	+ 30,32 %
<u>Communes et groupements à fiscalité propre</u> ⁶⁴						
. TH	14,92 %	15,16 %	+1,60 %	4 633	6 287	+ 35,70 %
. FB	20,07 %	20,48 %	+ 2,05 %	5 901	7 869	+ 33,35 %
. FNB	42,15 %	43,79 %	+ 3,89 %	543	709	+ 30,57 %
. TP y compris TPU et TPZ	15,96 %	16,25 %	+ 1,84 %	9 204	10 567	+14,80 %
TOTAL	-	-	-	20 281	25 432	+25,39 %

(Source : DGCL)

62) Pression fiscale à législation non constante (exclusion des compensations versées par l'Etat).

63) Communes incluses dans les GFP.

64) dont contributions fiscalisées des syndicats et produit TP réparti par les FDPTP.

L'augmentation des taux moyens consolidés de la fiscalité générale apparaît non négligeable même si elle est relativement modérée au regard de la croissance des produits, elle-même principalement imputable à la progression des bases.

Cependant, une attention particulière doit être apportée à la fiscalité spécialisée des ordures ménagères dont on a vu l'importance au chapitre VII.

En effet, si l'on prend en compte la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), la croissance de la fiscalité directe devient bien plus importante. Non seulement, les décisions d'instauration de cette taxe se sont multipliées dans le temps, mais la recette a progressé très rapidement du fait du coût croissant de ce service, comme on l'a vu au chapitre VII.

Le tableau suivant, établi sur la base de données fournies par la DGCL aux juridictions financières, rend compte de cette évolution :

	Taux moyen des taxes en %			Produits en M€		
	2001	2003	$\frac{2003}{2001}$	2001	2003	$\frac{2003}{2001}$
Communes	7,52 %	8,20 %	+ 9,04 %	839	475	- 43,38 %
Groupements à fiscalité propre	7,78 %	8,66 %	+ 11,31 %	1155	2030	+ 75,75 %
Communes et groupements à fiscalité propre	7,60 %	8,59 %	+ 13,02 %	1994	2505	+ 25,63 %

Le produit de la TEOM, comme son taux moyen, ont ainsi fortement augmenté. Selon une autre source de la DGCL (« les finances des groupements de communes à fiscalité propre en 2003 ») le produit de la TEOM perçue par les communautés aurait été multiplié par plus de 3 entre 1999 et 2003.

Il est ainsi possible de conclure à un alourdissement de la pression fiscale non tant de l'intercommunalité elle-même que de l'ensemble constitués par les groupements à fiscalité propre et leurs communes membres surtout si on y englobe la fiscalité spécialisée⁶⁵.

Enfin, une autre manière d'apprécier la marge de manoeuvre fiscale des groupements est de prendre la mesure du phénomène analysé au chapitre III, à savoir l'institution par certaines communautés à TPU d'une fiscalité additionnelle ménages destinée à remédier à un déséquilibre financier généré par l'insuffisance de couverture des besoins financiers nouveaux et croissants. Pour les 145 communautés à TPU concernées en 2004 (sur 1022 cette année là) il y a là, à l'évidence, le signal de réelles difficultés, faute sans doute au départ d'une stratégie financière et fiscale adéquate.

3 – Les marges globales de manoeuvre

Si donc dans l'ensemble, la situation financière actuelle des groupements de communes à fiscalité propre n'inspire pas d'inquiétudes, deux facteurs sont de nature à fragiliser le système financier de ces communautés : des incertitudes sur les recettes et des risques sur les dépenses à venir.

S'agissant d'abord de la taxe professionnelle, qui constitue la principale ressource des groupements de communes à taxe professionnelle unique, les perspectives de réforme en cours à la suite du rapport déposé par la commission Fouquet pourraient contribuer sinon à limiter le montant de cette ressource, du moins à la fragiliser par les incertitudes que recèle la réforme. Par ailleurs, il est souhaitable, après la réorganisation opérée dans la structure, la répartition et l'évolution de la DGF des intercommunalités par la loi de finances 2005, que le cadre en soit stabilisé afin de permettre aux communautés de disposer d'une réelle visibilité pour asseoir leur prospective financière sur les années à venir.

Enfin et surtout l'augmentation de la pression fiscale consolidée constatée, certes encore modérée, limite d'autant les marges de

65) La Cour exprime cette appréciation sur la base notamment du tableau de la page 250 validé par la DGCL. Mais il convient de signaler que le rapport annuel de l'Observatoire des finances locales fournit une appréciation plus nuancée de cette progression (Voir II analyse financière d'ensemble et annexe B au rapport du 5 juillet 2005) en se fondant sur un ensemble plus vaste, ajoutant aux groupements toutes les communes et non pas seulement celles faisant partie d'un EPCI à fiscalité propre. En outre, ce rapport fait ressortir un ralentissement, à partir de 2004, de la croissance des produits des groupements à fiscalité propre sous l'effet tout à la fois du ralentissement de la croissance des bases de taxe professionnelle et des taux.

manoeuvre pour l'avenir des communautés intégrées et, en ce sens, le recours en 2004, pour plus de 10 % des communautés à TPU, à une fiscalité mixte est révélatrice de difficultés en la matière.

Face à des recettes dont l'évolution globale est marquée d'incertitudes, la croissance des dépenses paraît probable voire inéluctable. Les groupements de communes devront exposer des dépenses dans les domaines de l'assainissement et du traitement des déchets ménagers pour se mettre en conformité avec les normes européennes. La mise en oeuvre effective des compétences des communautés dans le domaine du développement urbain, qu'il s'agisse du logement social ou de la politique de la ville, pourrait également peser lourdement à l'avenir sur leur budget, sans pour autant que les dépenses des communes n'en soient nécessairement allégées. Enfin, on peut s'attendre à un alourdissement progressif des dépenses de fonctionnement des EPCI, au fur et à mesure de leur montée en puissance opérationnelle, surtout si les transferts de charges ont été à l'origine sous-estimés. A cet égard, comme on l'a vu au chapitre IV, l'évolution des frais de personnel de l'ensemble constitué par les groupements de communes et l'ensemble des communes françaises apparaît préoccupante : ils sont passés (s'agissant des seuls budgets principaux) de 24,68 Md€ en 2000 à 28,63 Md€ en 2003 (soit + 16 %), ceux des seuls groupements étant multipliés par deux (de 1,35 à 2,63 Md€)⁶⁶, en raison du gonflement de leurs effectifs non compensé par la réduction de ceux des communes, dont les dépenses globales continuent de croître⁶⁷.

Les observations tirées des contrôles des chambres régionales des comptes viennent confirmer ces tendances.

B – Le constat des marges de manoeuvre des EPCI à fiscalité propre de l'échantillon

Les observations des chambres régionales des comptes confirment le plus souvent l'existence des marges de manoeuvre financières des groupements à fiscalité propre et des communes membres. Toutefois, à côté d'une situation majoritairement saine, des tensions peuvent ponctuellement apparaître.

66) En incluant les budgets annexes (donnée non connue en début de période) les dépenses de personnel atteignent 29,68 Md€ pour l'ensemble « communes + groupements » dont 3,08 Md€ pour les seuls groupements à fiscalité propre.

67) Source : données fournies par la DGCP à la Cour des comptes.

1 – Une situation saine dans la majorité des cas examinés

Une majorité des communautés à TPU qui ont fait l'objet d'une analyse financière détaillée (60 sur 75) paraît être dans une situation financière satisfaisante. C'est également le cas de la majorité des communautés à fiscalité additionnelle de l'échantillon (15 sur 22).

On se bornera à quelques exemples pris dans des communautés de taille diverse.

Ainsi, l'épargne nette de la communauté d'agglomération dijonnaise ou COMADI (Côte d'Or) (ROP de la CRC de Bourgogne du 27 octobre 2004) représentait, en 2002, 5,3 % des recettes de fonctionnement, ce qui situait cet EPCI dans la moyenne des communautés d'agglomération (source : DGCL). La COMADI était peu endettée. Le fonds de roulement cumulé du budget principal et des budgets annexes était supérieur à 12 M€ : sa trésorerie était confortable puisque, de 1999 à 2003, le solde de fin d'année du compte au Trésor a été compris entre 9,8 M€ et 23,3 M€.

De même, la communauté d'agglomération de Saumur Loire Développement (Maine et Loire) disposait d'un fonds de roulement singulièrement élevé fin 2002 (8,54 M€). Il représentait 100 jours de dépenses totales en 2001 et 63 jours en 2002. Mais ce niveau élevé s'explique en partie par le décalage entre l'encaissement des ressources, notamment la dotation globale de fonctionnement dès la création de la structure, et la concrétisation des opérations d'investissement d'intérêt communautaire.

On citera un troisième exemple qui concerne une communauté de communes à fiscalité additionnelle. Il s'agit de la communauté de communes du Pays de Thann (Haut Rhin). A la fin de l'année 2002, sa capacité de désendettement était de 5 ans, l'annuité de la dette représentait 16 % des produits de fonctionnement, son autofinancement était équivalent à 13 % des produits de fonctionnement. Elle disposait d'un fonds de roulement de 157 jours.

2 – Les risques pour l'avenir

A la fin de l'exercice 2003, quelques tensions financières, étaient perceptibles dans une quinzaine des 75 communautés à TPU plus spécialement examinées à ce titre et dans certaines communautés de communes à fiscalité additionnelle (7 sur 22 plus spécialement examinées).

Parfois, des anomalies ou des irrégularités touchant à la fiabilité des comptes masquaient ces tensions. A cet égard, la sous-estimation des charges transférées par les communes, comme l'absence de transfert d'éléments du patrimoine liés aux compétences attribuées à l'EPCI, ne sont pas sans conséquences.

Ainsi, l'examen des comptes administratifs de la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole ou CUMPM (Bouches-du-Rhône) a mis en évidence des décalages irréguliers dans le passage d'écritures comptables. L'appréciation de la situation financière réelle de l'EPCI a nécessité un retraitement. En 2003, alors que le résultat présenté au compte administratif était excédentaire à hauteur de 50 M€, il devient déficitaire à hauteur de 18 M€ après redressement des comptes de rattachement des produits et des charges.

De même, le compte administratif 2003 de la communauté d'agglomération d'Amiens Métropole (Somme) comprenait des restes à réaliser injustifiés, dans le domaine des recettes d'emprunts, qui ont conduit à faire passer le résultat global de clôture, présenté au conseil communautaire pour un montant de + 4,590 M€ à - 48,79 M€. Conformément aux recommandations de la chambre régionale, le déficit de clôture consolidé de 14,3 M€ a fait l'objet d'une convention de financement. Ce déficit global de clôture et l'augmentation de l'endettement constatés par la chambre régionale sont imputables à la réalisation d'importants investissements. Toutefois, selon l'ordonnateur, cette communauté disposerait encore de marges de manoeuvres.

C'est également un important effort d'équipement qui est à l'origine des tensions financières que connaît la communauté d'agglomération d'Orléans Val de Loire (Loiret). De 1999 à 2002, son résultat de fonctionnement consolidé a baissé, passant d'un taux de 30,3 % du total des recettes de fonctionnement à 3,2 %. De lourdes dépenses d'investissement (tramway, pont de l'Europe, travaux d'assainissement) ont entraîné un doublement, sur la même période, de l'encours de la dette consolidée. A fin 2002, la capacité de désendettement de la communauté équivalait à 33,3 années d'épargne brute. Elle contraint fortement sa capacité d'investissement futur.

Pour ce qui concerne les communautés à fiscalité additionnelle, un exemple de situation financière difficile en 2003 sera cité. La communauté de communes du Pays de Guémené-Penfao (Loire-Atlantique) ne disposait en 2003 que de très faibles marges d'autofinancement, lequel s'était très fortement dégradé entre 2001 et 2002. Conjuguées à ces faibles marges, les lourdes dépenses d'investissement de la communauté ont entraîné un quadruplement de l'encours de la dette d'emprunt de 1998 à 2002 et une détérioration de la capacité de désendettement qui correspond à plus de 8 années d'épargne brute à fin 2002.

Il est remarquable de constater que les groupements à fiscalité propre ci-dessus mentionnés qui connaissent des tensions sont en général engagés dans des programmes d'investissements ambitieux.

Ce constat vient ainsi souligner les risques que pourraient rencontrer à l'avenir les communautés, dès lors qu'elles passeraient à un niveau supérieur d'activité opérationnelle pour mettre en oeuvre leurs projets d'aménagement.

Certes leur marge de manoeuvre était encore confortable à la fin de 2003, mais il n'est pas sûr qu'après une période de deux ou trois années, elles ne se trouvent pas, l'ayant utilisée, confrontées à des choix difficiles.

3 – Le suivi des situations financières

Pour les raisons qui viennent d'être mentionnées, il convient que les administrations centrales compétentes (DGCL, DGCP) complètent le réseau d'alerte qui permet aujourd'hui de détecter les communes en difficulté. Il devrait, à l'avenir, être étendu aux EPCI à fiscalité propre.

Déjà en 1995, la Cour des comptes avait relevé l'absence d'un réseau d'alerte interministériel (intérieur - Finances) propre aux EPCI. La création d'un tel réseau répond également à la nécessité de prendre en considération les risques et les tensions auxquels les communes sont susceptibles d'être confrontées du fait des établissements publics intercommunaux, qu'ils soient ou non à fiscalité propre. Or, ces derniers gèrent une fraction croissante des équipements et services publics, notamment à caractère industriel et commercial, et prennent souvent en charge les interventions économiques les plus risquées.

Pour améliorer la connaissance de l'endettement consolidé d'une commune et d'un groupement de communes, il pourrait être utile de concevoir un nouvel indicateur de capacité de désendettement consolidé (commune + groupement de communes). Son mode de calcul serait le suivant : $\text{encours de la dette (communes + groupement de communes)} / \text{capacité d'autofinancement brute (communes + groupement de communes)}$. Cet indicateur serait également ajouté à la liste limitative de l'article R.5211-15 du code général des collectivités territoriales.

D'autre part, il serait souhaitable de calculer une valeur moyenne de référence, par catégorie d'EPCI, pour les indicateurs synthétiques, ce qui serait de nature à favoriser les comparaisons financières entre groupements de communes à fiscalité propre ; la réforme en cours de l'instruction comptable M 14 devrait le permettre.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le cadre financier du développement de l'intercommunalité est largement contraint aujourd'hui par les incertitudes pesant sur les principales ressources de celle-ci, notamment la taxe professionnelle.

La montée en puissance de l'intercommunalité à fiscalité propre s'est traduite par un accroissement de la pression fiscale locale, surtout sensible dans le domaine de la fiscalité spécialisée.

A la fin de 2003, les marges de manoeuvre financière de l'intercommunalité à fiscalité propre étaient réelles, mais il est probable qu'à terme, celles-ci se réduiront avec l'engagement ou le développement de plans d'investissement plus ambitieux mais à bien des égards nécessaires et contraints par les exigences du développement urbain comme par celles des normes environnementales. Le risque serait alors, face à la tension financière croissante, et surtout si des règles du jeu claires n'ont pas été définies avec les communes en termes de stratégie financière, de mutualisation des moyens et de définition des projets prioritaires, que la pression fiscale locale ne s'accroisse fortement, comme l'évolution actuelle de la fiscalité spécialisée pourrait le laisser craindre.

La Cour estime, en premier lieu, indispensable que l'Etat arrête très vite les décisions qui s'imposent pour assurer aux décideurs locaux une visibilité minimale à moyen terme, notamment en ce qui concerne :

- l'achèvement en 2006 de la réforme afférente aux critères de répartition de la dotation d'intercommunalité ;*
- et surtout, la garantie de l'évolution des ressources perçues aujourd'hui par les intercommunalités au titre de la taxe professionnelle dans le cadre de la réforme en cours de cet impôt.*

Il apparaît nécessaire en second lieu d'améliorer l'information financière. Au-delà des efforts d'harmonisation méthodologique entre le ministère de l'intérieur et celui des finances, c'est un réseau d'alerte unifié qui devrait être à terme mis en place.

Et à cet égard, l'information financière devrait viser à agréger les comptes principaux et annexes des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre pour rendre compte de la totalité des opérations.

Au niveau local enfin, l'information disponible pourrait consolider les comptes agrégés des groupements de communes d'une part, et des communes d'autre part, de manière à faire apparaître, commune par commune, la pression fiscale et l'endettement consolidés. La connaissance de l'équilibre financier des groupements implique aussi la mesure du fonds de roulement, du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie des groupements à fiscalité propre en fin d'exercice, à l'instar de l'information délivrée au bénéfice des communes. Des indicateurs et ratios de référence par catégorie d'EPCI devraient pouvoir être produits.

Conclusion générale

Faute d'avoir pu ou voulu mener à bien un mouvement de fusion des communes afin de constituer un premier niveau d'administration décentralisée de taille suffisante (à l'instar de nos voisins anglais ou allemands), l'Etat a favorisé, à partir de l'expérience des communautés urbaines, des districts et des syndicats d'agglomération nouvelle, la constitution de « communautés intégrées » pour gérer à un niveau plus adéquat le développement territorial principalement en zone urbaine.

La réforme de 1999 est un succès en ce qui concerne le nombre et la couverture du territoire par ces nouvelles catégories d'EPCI, sous réserve d'un certain retard en Ile-de-France, en voie aujourd'hui de rattrapage. Toutefois la situation actuelle n'est pas pleinement satisfaisante pour plusieurs raisons.

Le paysage intercommunal n'a pas été simplifié : enchevêtrement de syndicats de tous types, maintenus voire nouvellement créés et existence d'un trop grand nombre de petites communautés de communes à fiscalité additionnelle en zone rurale, n'ayant pas suffisamment de moyens d'action ; développement d'une intercommunalité de troisième niveau avec les syndicats mixtes de planification territoriale, ce qui tendrait à montrer que l'échelle territoriale actuelle des communautés d'agglomération et des communautés de communes n'est pas toujours adéquate.

Pour une partie des nouveaux groupements à fiscalité propre, la logique de l'intégration n'a pas été conduite à son terme : compétences qui restent virtuelles, intérêt communautaire insuffisamment ou incomplètement défini, moyens partiellement transférés, mais aussi investissements encore limités au regard de ceux des communes auxquels ils devraient se substituer ou des moyens financiers dont ils disposent.

Dans une proportion non négligeable, les établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique demeurent des structures de redistribution de fonds aux communes (versements de fiscalité trop élevés et/ou insuffisamment péréquateurs ; versement de fonds de concours aux communes, etc.). Ils se privent ainsi des moyens nécessaires à la mise en œuvre d'un projet de développement et d'aménagement.

L'impact de la réforme en termes de mutualisation des moyens, d'économies d'échelle ou de nouveaux services rendus n'apparaît pas de manière flagrante, même si l'on trouve des exemples en ce sens et s'il n'apparaît pas, pour l'instant, de dérive financière globale des ensembles consolidés.

Enfin, la réforme de 1999 a été coûteuse si l'on prend en compte, outre la dotation supplémentaire distribuée par l'Etat, la pression fiscale supplémentaire sur le contribuable, laquelle risque de s'accroître dans les années à venir si les communes regroupées continuent à fonctionner sans prendre suffisamment en compte la logique de mutualisation des objectifs et des moyens à l'échelle communautaire. Par ailleurs, même si, jusqu'à 2003, les EPCI présentent globalement une situation financière équilibrée, on ne saurait écarter un risque de dégradation financière à terme avec la montée en puissance des nouvelles communautés.

Les juridictions financières estiment que l'intercommunalité à fiscalité propre ne peut produire tous ses effets et être bénéfique aux populations que si elle atteint un niveau d'intégration suffisant pour mener à bien un projet cohérent de développement et d'aménagement territorial. La gestion locale ne sera gagnante en termes d'économie et d'efficacité que si les communautés ont réellement les moyens d'agir pour mettre en œuvre les grands projets d'aménagement ou d'équipement et pour rationaliser les services à la population qui peuvent ou doivent l'être à un niveau supra-communal. Cela ne peut se réaliser que dans le cadre d'une stratégie financière et fiscale coordonnée entre communautés et communes.

Si ces conditions n'étaient pas réunies, on risquerait deux types de conséquences : une réforme inachevée qui aura cependant représenté un coût réel pour le contribuable et, surtout, un risque de dérive financière alimentée par des « doublons » et par des déséquilibres financiers s'installant faute d'une stratégie financière adéquate.

La Cour ne propose cependant pas de nouvelle grande réforme législative alors même que la loi du 13 août 2004 et la loi de finances pour 2005 ont déjà apporté un certain nombre d'améliorations mais elle recommande des actions volontaristes et convergentes de l'Etat et des élus locaux.

1. La loi du 13 août 2004 a apporté à la loi du 12 juillet 1999 d'utiles compléments et des assouplissements attendus : autorisation des fusions d'EPCI, facilitation des transformations de syndicats en communautés, fixation d'un délai contraignant pour définir l'intérêt communautaire des compétences confiées aux communautés, redéfinition des critères de détermination des charges d'équipement et de fonctionnement transférées et possibilité de définir différemment l'attribution de compensation à une majorité qualifiée. Quant à la loi de finances pour 2005, elle prévoit, s'agissant de la DGF, un rattrapage de la dotation moyenne par habitant au profit des communautés de communes à TPU et à fiscalité additionnelle, une plus grande garantie de continuité dans le volume de la dotation versée d'une année sur l'autre et une stabilisation du mécanisme du coefficient d'intégration fiscale à partir de 2006 au moins pour les communautés d'agglomération.

Les juridictions financières appellent cependant l'attention sur les risques que comporte une disposition issue des textes les plus récents : la banalisation des fonds de concours dans les deux sens, qui rend plus difficile une stratégie financière coordonnée et claire et ne favorise pas une vision communautaire partagée des grands projets. En revanche, la facilitation de la mise à disposition de services ou parties de services des communautés peut être un instrument d'une mutualisation graduelle des moyens.

Enfin la modification du coefficient d'intégration fiscale intervenue en 2005 comporte des éléments qui desservent relativement les communautés les plus intégrées (limitation du montant et de la nature des dépenses de transfert venant en déduction du numérateur du CIF).

2. Pour l'avenir, l'Etat d'une part, les élus locaux, d'autre part, doivent s'efforcer d'agir dans le même sens :

L'Etat :

Il convient d'éviter qu'au gré d'un assouplissement trop important des conditions initialement posées par la loi du 12 juillet 1999 au développement de communautés à taxe professionnelle unique, la loi ne finisse par laisser prévaloir les logiques purement communales dans une intercommunalité qui serait réduite pour l'essentiel à une structure de redistribution de fonds dans une perspective plus ou moins péréquatrice et, au mieux, de fédération de projets locaux. Plus particulièrement, il est souhaitable que le délai fixé aux communautés pour déterminer l'intérêt communautaire des compétences dont elles disposaient en 2004 ne soit pas reporté d'année en année. D'autre part, les communautés les plus intégrées doivent continuer d'être encouragées par les dotations de l'Etat et, à cet égard, il apparaît souhaitable que la dotation par habitant des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des communautés de communes à TPU demeure plus avantageuse que celle des autres catégories, même si les écarts se resserrent.

La loi du 12 juillet 1999, complétée par celle du 13 août 2004, donne aux préfets certains instruments pour favoriser la constitution d'EPCI à fiscalité propre de taille suffisante sur l'ensemble du territoire, notamment par la fusion d'EPCI de tous types même si l'initiative revient aux élus. Ces moyens doivent être utilisés, en s'appuyant sur la commission départementale de coopération intercommunale dont le rôle devrait être renforcé ; mais il serait sans doute souhaitable d'introduire (ou plutôt de réintroduire) dans la loi un dispositif d'extension dérogatoire à la seule initiative du préfet qui permette, à certaines conditions, de surmonter les réticences de certaines communes à entrer dans un EPCI.

Il convient, en troisième lieu, que l'Etat conduise les démarches de projet avec les EPCI concernés en veillant à la cohérence des dispositifs qui est loin d'être garantie aujourd'hui (projets/contrats de pays, projets/contrats d'agglomérations, SCOT, PDU, PLH, instruments de politique de la ville, etc.). Par ailleurs, les outils permettant d'évaluer les progrès de l'intégration intercommunale et du développement urbain manquent encore et doivent être mis en place.

Enfin, un réseau d'alerte unifié sur les finances des EPCI à fiscalité propre doit être mis en place par les administrations nationales concernées du ministère de l'intérieur et du ministère des finances dans les meilleurs délais.

Les élus locaux :

Ceux-ci doivent achever au plus vite la définition des compétences d'intérêt communautaire et du projet de développement qui assure leur cohérence, dans le cadre d'une prospective financière et fiscale à moyen terme partagée entre l'intercommunalité et les communes qui la composent.

D'autre part, les élus doivent être convaincus que l'appartenance de leur commune à une intercommunalité n'est profitable aux citoyens que si c'est bien à ce niveau-là que se préparent et se mettent en œuvre les opérations de développement urbain ou territorial ainsi que les projets structurants qui les accompagnent et que se redéploient les grands services publics territoriaux qui encadrent leur vie quotidienne. Au-delà, les contribuables devraient aussi trouver leur compte dans un effort de mutualisation générale des charges au niveau intercommunal.

Les juridictions financières ont bien conscience, sur ces différents points, que se pose en réalité la question de la gouvernance territoriale dans les intercommunalités : les modalités d'organisation de contrôle démocratique ne devraient-elles pas être reconsidérées ? Cette question se pose d'autant plus que le principe de spécialité qui caractérise les établissements publics apparaît mal adapté aux établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique dont la vocation généraliste s'affirme de plus en plus sans que ces nouveaux lieux d'exercice du pouvoir local soient toujours identifiés comme tels par les citoyens.

A tout le moins, le développement de l'intercommunalité renforce la nécessité de « rendre compte » de manière complète et transparente de l'action communautaire à tous les citoyens.

Au total, dès lors qu'il n'est pas envisagé de procéder à un regroupement significatif des communes, ce sont bien les mécanismes mêmes de la démocratie locale qui devraient évoluer pour tirer toutes les conséquences d'une intercommunalité qui doit être parachevée si l'on veut atteindre les objectifs d'économie et d'efficacité dans l'emploi des fonds publics par les communes et leurs groupements. Cette question a d'autant plus d'acuité qu'existent des risques de dérive financière à terme.

Annexe 1

Les insuffisances de l'appareil statistique

Des difficultés sont apparues dès lors que les juridictions financières, au-delà des analyses par communauté effectuées dans le cadre de l'enquête, ont cherché à apprécier les résultats financiers d'ensemble des groupements de communes à fiscalité propre.

En effet, les statistiques nationales émanant d'une part de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur (DGCL), d'autre part de la direction générale de la comptabilité publique du ministère des finances (DGCP) sont tardives, incomplètes et hétérogènes.

A – Des statistiques tardives

Les publications officielles relatives à l'intercommunalité sont relativement tardives⁶⁸.

La DGCP a publié en mars 2005 « les comptes de l'intercommunalité et des établissements publics locaux de l'année 2002 ». En janvier 2005, la DGCP avait publié les comptes individuels consolidés de l'année 2002 pour ce qui concerne les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les syndicats d'agglomération nouvelle.

Il existe des données statistiques plus récentes tirées de la publication intitulée « premiers résultats » (ceux pour 2004 ont été publiés sur le site Internet du ministère des finances en mars 2005) mais ils posent des problèmes de fiabilité examinés au C ci-après.

Les raisons de ces délais importants sont imputables aux modalités de centralisation comptable. Développée depuis 2002 par la DGCP, l'application CCI ne permet pas de centraliser, rapidement, les balances comptables des établissements publics locaux et des budgets annexes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux. Des progrès sont toutefois en cours.

68) Les commentaires ici présentés sont fondés sur la situation telle qu'elle apparaissait en avril 2005.

Quant à la DGCL, elle a publié en mars 2005 une étude sur les finances des groupements de communes à fiscalité propre en 2003. Les comptes des communes de plus de 10 000 habitants pour l'année 2002 avaient été publiés en juin 2004. Or les publications relatives aux comptes communaux présentent de l'intérêt pour la présente enquête puisqu'elles permettent de mesurer l'incidence de l'appartenance à une intercommunalité sur la situation financière d'une commune.

Les délais observés dans l'établissement des synthèses nationales relatives à l'intercommunalité sont d'autant plus à souligner que les performances de l'Etat en matière de reddition de ses propres comptes ont été sensiblement améliorées au cours de ces dernières années, comme la Cour l'a souligné. La refonte des centralisations comptables et l'élaboration d'un outil de gestion informatique approprié pourraient être envisagée pour que les synthèses nationales complètes et fiables (voir points B et C) relatives aux résultats financiers des EPCI d'une année soient établies avant la fin de l'année suivante. Cela représenterait déjà un progrès substantiel, de nature à favoriser la prospective budgétaire et financière à tous les niveaux.

B - Des statistiques incomplètes

Les statistiques financières de la DGCL se limitent aux comptes principaux. Dans les deux dernières publications relatives aux finances des groupements de communes à fiscalité propre, la direction générale des collectivités locales a pourtant souligné à juste titre les enjeux financiers que représentent les comptes annexes (eau, assainissement, transports collectifs...) des groupements à fiscalité propre en 2003. Par ailleurs, sur un plan méthodologique, l'approche de la DGCL diffère de celle de la DGCP, en ce que la première se fonde sur les seuls mouvements financiers réels, la seconde intégrant en revanche les mouvements d'ordre.

L'importance des services publics dont l'activité est retracée dans les budgets annexes a été rappelée au chapitre VII du présent rapport. Ainsi, les dépenses estimées des budgets annexes atteignaient, 6,143 Md€ pour un montant de dépenses totales limitées aux budgets principaux de 22,866 Md€ soit 28 % de leur montant. Pourtant, la DGCL ne procède à l'analyse financière que des comptes principaux : elle justifie cette position par la difficulté d'agrèger les comptes principaux et les comptes annexes. La limitation des statistiques financières aux comptes principaux conduit à sous – estimer le montant réel des opérations exécutées et indirectement le poids financier réel des EPCI à fiscalité propre (et a fortiori des syndicats) dans les dépenses locales.

A la différence de la DGCL, la DGCP s'intéresse à l'agrégation des comptes des groupements de communes à fiscalité propre. Depuis novembre 2003, la DGCP diffuse sur le site Internet <http://www.colloc.minefi.gouv.fr/> les comptes consolidés des groupements à fiscalité propre. En réalité le terme adéquat à employer serait plutôt « agrégés ». La consolidation des comptes intéresse les comptes relevant de deux personnes morales distinctes et implique le contrôle de l'une sur l'autre. Dans le cas de l'agrégation des comptes, il s'agit d'agréger le compte principal et les comptes annexes d'une même personne morale ce qui est le cas ici.

Toutefois, les comptes individuels « consolidés » sous l'acception de la DGCP n'intéressent que les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre suivants : communautés urbaines, communautés d'agglomération et syndicats d'agglomération nouvelle. Certes, ceux-ci représentent l'enjeu financier le plus important si l'on se réfère au total des dépenses (les dépenses d'investissement étant appréciées hors remboursement d'emprunt), à savoir 18,701 Md€ en 2002 d'après la DGCP⁶⁹. Sont toutefois exclus les communautés de communes ainsi que tous les autres groupements de communes dont le financement ne repose pas sur la fiscalité propre ; leur enjeu financier, en termes de dépenses, est loin d'être négligeable, 5,21 Md€ pour les communautés de communes et 13,599 Md€ pour les syndicats à vocation multiple (SIVOM) et les autres syndicats, d'après les données précitées de la DGCP.

Il est vrai que le nombre des comptes de taille importante (communautés urbaines, communautés d'agglomération, SAN) « consolidés » par la DGCP était de 142 alors que l'effectif total des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (pour s'en tenir à ceux-ci) était de plus de 2 500 ce qui change l'ordre de grandeur des opérations à effectuer. La DGCP précise que la centralisation des données comptables agrégées est pour partie manuelle. Une telle méthode s'oppose à la centralisation massive des comptes rendus par les communautés de communes. Cela est regrettable et il est souhaitable que les innovations techniques nécessaires soient mises en oeuvre en s'appuyant sur l'évolution en cours du système d'information comptable des collectivités locales.

69) L'information est tirée du site Internet du ministère de l'économie et des finances http://www.colloc.minefi.gouv.fr/colo_struct_fina_loca/comp.coll/lint_epl_2/comp_lint/intr.html

Enfin, à la différence des comptes des communes⁷⁰, la direction générale de la comptabilité publique n'opère qu'une centralisation comptable partielle classant les opérations par fonctions et ce, à partir de comptabilités fonctionnelles dont la valeur est souvent sujette à caution. Dans ces conditions, il est malaisé de connaître le montant des dépenses correspondant, par exemple, aux compétences obligatoires des communautés d'agglomération, c'est-à-dire le développement économique, l'aménagement de l'espace (hormis les transports urbains de voyageurs), la politique de la ville ou le logement social. Or, l'instruction budgétaire et comptable applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux M14 prévoit des comptes fonctionnels élémentaires autour des fonctions 7 « Logement », 8 « aménagement et services urbains, environnement » et 9 « Action économique ».

L'intérêt d'une telle centralisation fonctionnelle paraît évident : mesurer le coût des compétences exercées par les groupements de communes à fiscalité propre. Il serait ainsi possible de savoir si les incitations financières qui ont pris la forme d'un abondement des dotations d'intercommunalité pour une période donnée au profit des communautés d'agglomération, étaient employées au développement urbain pour ladite période. Pour l'instant force est de s'en tenir à l'observation empirique, telle que celle opérée à l'occasion de l'examen par les chambres régionales des comptes des EPCI retenus dans l'échantillon de l'enquête.

C - Des statistiques hétérogènes

Tout d'abord les publications de la DGCP présentent des discordances dans le temps. Ainsi, la publication intitulée « premiers résultats » sur le site du ministère des finances présente des fragilités. A titre d'exemple, les « premiers résultats » de l'année 2002 pour les groupements à fiscalité propre faisaient apparaître une diminution du fonds de roulement de ces groupements à hauteur de 861 M€ alors que, en réalité, les comptes définitifs des groupements à fiscalité font apparaître une augmentation du fonds de roulement de 1707 M€.

70) Les comptes des communes 2002, direction générale de la comptabilité publique pp. 62 à 65.

En second lieu, comme on l'a vu supra, les résultats statistiques de la DGCL et de la DGCP sont discordants en raison des modalités différentes de centralisation : contrairement à la DGCP, la DGCL n'agrège pas les comptes principaux et les comptes annexes des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des SAN.

Cela explique que, par exemple, pour 2002, des écarts existent entre les montants centralisés par la DGCL (annexe 2 - Les communautés d'agglomération in les finances des groupements de communes à fiscalité propre en 2002) et la DGCP (comptes des EPCI par catégorie juridique d'établissement – exercice 2002 in « les comptes de l'intercommunalité 2002 »).

Il apparaît ainsi urgent que ces deux administrations se rapprochent pour produire des statistiques cohérentes et reflétant de manière adéquate et complète la réalité financière des intercommunalités à fiscalité propre et, au moins dans un premier temps, des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des SAN. A tout le moins, est-il souhaitable que les écarts entre les deux sources de données soient mieux expliqués et justifiés qu'ils ne le sont aujourd'hui.

Annexe 2

EPCI contrôlés dans le cadre de l'enquête

CA : communauté d'agglomération
 CC : communauté de communes
 CU : communauté urbaine

Alsace

Collectivité	Localisation	Fiscalité*	Population**
CA de Mulhouse Sud Alsace	Haut-Rhin (68)	TPU	173.222
CC de la Région de Saverne	Bas-Rhin (67)	TPU	28.598
CC de Sélestat	Bas-Rhin (67)	4TX	32.420
CC du Pays de Thann	Haut-Rhin (68)	4TX	21.077
CC du Piémont de Barr	Bas-Rhin (67)	4TX	16.336
CC du Val d'Argent	Haut-Rhin (68)	TPU	10.505

Aquitaine

Collectivité	Localisation	Fiscalité*	Population**
CA d'Agen	Lot-et-Garonne (47)	TPU	63.741
CA de Bayonne-Anglet-Biarritz	Pyrénées-Atlantiques (64)	TPU	109.259
CA de Pau Pyrénées	Pyrénées-Atlantiques (64)	TPU	146.908
CA Périgourdine	Dordogne (24)	TPU	67.410
CC de Cestas-Canéjan	Gironde (33)	TPU	22.314
CC de la Haute-Lande	Landes (40)	4TX	5.739
CC de Seignanx	Landes (40)	4TX	21.694
CC du Confluent	Lot-et-Garonne (47)	4TX	10.663
CC du Grand Dax	Landes (40)	TPU	50.630

Auvergne

Collectivité	Localisation	Fiscalité*	Population**
CA Montluçonnaise	Allier (03)	TPU	65.411
CC de Gergovie Val d'Allier Communauté	Puy-de-Dôme (63)	TPU	18.620
CC du Brivadois	Haute-Loire (43)	TPU	14.598
CC du Pays de Courpière	Puy-de-Dôme (63)	TPU	8.566
CC du Pays de Massiac	Cantal (15)	4TX	4.427

Bourgogne

Collectivité	Localisation	Fiscalité*	Population**
CA de Nevers	Nièvre (58)	TPU	73.132
CA du Grand Dijon (<i>ex : CA dijonnaise ou COMADI</i>)	Côte d'Or (21)	TPU	250.110

Bretagne

Collectivité	Localisation	Fiscalité*	Population**
CA de la Ria d'Étel	Morbihan (56)	TPU	10.865
CA de Quimper Communauté	Finistère (29)	TPU	88.085
CA de Rennes Métropole	Ille-et-Vilaine (35)	TPU	384.295
CA de Saint-Brieuc	Côte d'Armor (22)	TPU	112.065
CA du Pays de Saint-Malo (<i>ex : CA de Cap Malo</i>)	Ille-et-Vilaine (35)	TPU	80.172
CA du Pays de Vannes	Morbihan (56)	TPU	124.378
CC de la Baie du Kernic	Finistère (29)	TPU	12.038
CC du Pays de Redon	Ille-et-Vilaine (35)	TPU	41.069
CU de Brest	Finistère (29)	TPU	221.600

Centre

Collectivité	Localisation	Fiscalité*	Population**
CA d'Orléans Val de Loire (ex CA Orléanaise)	Loiret (45)	TPU	273.781
CC du Pays d'Issoudun	Indre (36)	4TX	23.037

Champagne-Ardenne

Collectivité	Localisation	Fiscalité*	Population**
CC d'Epernay - Pays de Champagne	Marne (51)	4TX	38.801
CC des Deux Vallées du Canton de Fismes	Marne (51)	4TX	3.596
CC de Taissy	Marne (51)	4TX	3.609

Franche-Comté

Collectivité	Localisation	Fiscalité*	Population**
CA du Grand Besançon	Doubs (25)	TPU	177.720

Ile-de-France

Collectivité	Localisation	Fiscalité*	Population**
CA d'Evry Centre Essonne	Essonne (91)	TPU	105.430
CA de Mantes en Yvelines	Yvelines (78)	TPU	83.405
CA de Melun Val-de-Seine	Seine-et-Marne (77)	TPU	105.410
CA de Seine Essonne	Essonne (91)	TPU	60.273
CA du Val de Bièvre	Val-de-Marne (94)	TPU	186.362
CA du Val de France	Val-d'Oise (95)	TPU	137.187
CA du Val d'Orge	Essonne (91)	TPU	121.977
CC de l'agglomération de Fontainebleau-Avon	Seine-et-Marne (77)	TPU	32.173
CC des Portes de l'Essonne	Essonne (91)	TPU	49.229

Languedoc Roussillon

Collectivité	Localisation	Fiscalité*	Population**
CA de Montpellier Agglomération	Hérault (34)	TPU	375.765
CA Têt Méditerranée	Pyrénées-Orientales (66)	TPU	178.094
CC Sud Roussillon	Pyrénées-Orientales (66)	TPU	17.822

Limousin

Collectivité	Localisation	Fiscalité*	Population**
CC Aurence et Glane Développement	Haute-Vienne (87)	TPU	14.314
CC d'Auzances Bellegarde	Creuse (23)	TPU	7.324
CC de la Benaize (<i>devenue CC Brame Benaize au 23/12/2004</i>)	Haute-Vienne (87)	TPU	4.839
CC des Portes d'Occitanie	Haute-Vienne (87)	4TX	6.752
CC du Pays de Boussac	Creuse (23)	4TX	5.684
CC du Pays de la Météorite	Haute-Vienne (87)	4TX	5.508

Lorraine

Collectivité	Localisation	Fiscalité*	Population**
District de Maizières-lès-Metz (devenu CC de Maizières-lès-Metz en 2002)	Moselle (57)	TPU (depuis le 01/01/04)	20.223
CA de Forbach	Moselle (57)	TPU	84.311
CA de Sarreguemines – Confluence	Moselle (57)	TPU	53.030
CC de Bar-le-Duc	Meuse (55)	TPU	29.060
CC de l'agglomération de Longwy	Meurthe-et-Moselle (54)	4TX	55.432
CC de la Vallée de la Bièvre	Moselle (57)	4TX	8.328
CC de la Vallée de la Plaine	Vosges (88)	4TX	8.719
CC des Pays du Sel et du Vermois	Meurthe-et-Moselle (54)	4TX	26.046
CC du Centre Mosellan	Moselle (57)	4TX	14.348
CC du Pays de Fénétrange	Moselle (57))	4TX	6.823
CC du Pays de l'Orne	Meurthe-et-Moselle (54)	TPU	23.622
CC du Pays d'entre Madon et Moselle	Vosges (88)	4TX	5.188
CC du Pays de Neufchâteau	Vosges (88)	4TX	12.755
CC du Pays de Pont à Mousson	Meurthe-et-Moselle (54)	TPU	25.500
CC du Pays d'Etain	Meuse (55)	4TX	7.575
CC du Saulnois	Moselle (57)	4TX	29.729
CC du Val Dunois	Meuse (55)	TPU	4.214
CC du Verdunois (dissoute le 30/10/2002)	Meuse (55)	4TX	36.214 (en 2001)
CC Moselle et Madon	Meurthe-et-Moselle (54)	TPU	22.555

Midi Pyrénées

Collectivité	Localisation	Fiscalité*	Population**
CA du Grand Rodez	Aveyron (12)	TPU	53.160
CA du Grand Tarbes	Hautes-Pyrénées (65)	TPU	79.859
CA du Grand Toulouse	Haute-Garonne (31)	TPU	602.285
CA du Pays de Montauban et des Trois Rivières	Tarn-et-Garonne (82)	TPU	62.370
CA du SICOVAL	Haute-Garonne (31)	TPU	62.759
CC de l'agglomération de Saint-Girons	Ariège (09)	4TX	12.183
CC de la Haute-Bigorre	Hautes-Pyrénées (65)	TPU	14.915
CC du Villefranchois	Aveyron (12)	TPU	16.861
CC du Bassin de Decazeville-Aubin	Aveyron (12)	TPU	17.876
CC du Pays de Cahors	Lot (46)	TPU	31.527
CC du Pays de Figeac Carjac	Lot (46)	TPU	19.296
CC du Quercy Caussadais	Tarn-et-Garonne (82)	4TX	17.434

Nord-Pas-de-Calais

Collectivité	Localisation	Fiscalité*	Population**
CA de Cambrai	Nord (59)	TPU	61.910
CA d'Hénin-Carvin	Pas-de-Calais (62)	TPU	126.343
CA du Boulonnais	Pas-de-Calais (62)	TPU	124.719

Basse-Normandie

Collectivité	Localisation	Fiscalité*	Population**
CA de Caen la Mer	Calvados (14)	TPU	226.579
CA du Pays de Flers	Orne (61)	TPU	29.468
CC de l'agglomération Saint-Loise	Manche (50)	4TX	29.965
CC de la Vallée d'Auge	Calvados (14)	TPU	11.279
CC de Lisieux Pays d'Auge	Calvados (14)	TPU	37.697
CC de Vire	Calvados (14)	4TX	19.740
CC du Pays d'Argentan	Orne (61)	TPU	20.971
CC entre Thue et Mue	Calvados (14)	TPU	11.668

Haute-Normandie

Collectivité	Localisation	Fiscalité*	Population**
CA Seine Eure	Eure (27)	TPU	59.702
CC de la Côte d'Albâtre	Seine-Maritime (76)	4TX	21.249
CC de la Région d'Yvetot	Seine-Maritime (76)	4TX	20.922
CC de Pont-Audemer	Eure (27)	4TX	18.731

Pays-de-la-Loire

Collectivité	Localisation	Fiscalité*	Population**
CA Angers – Loire - Métropole (<i>ex : CA du Grand Angers, changement au 01/01/2005</i>)	Maine-et-Loire (49)	TPU	270.331
CA de Saumur - Loire – Développement	Maine-et-Loire (49)	TPU	65.043
CC Cœur du Pays de Retz	Loire-Atlantique (44)	TPU	14.526
CC Côte de Lumière	Vendée (85)	4TX	23.992
CC de Grand Lieu	Loire-Atlantique (44)	TPU	31.119
CC de la Région de Machecoul	Loire-Atlantique (44)	4TX	16.308
CC des Pays des Brières et du Gesnois	Sarthe (72)	4TX	20.274
CC du Pays de Château Gontier	Mayenne (53)	4TX	27.589
CC du Pays de Guémené-Penfao	Loire-Atlantique (44)	4TX	6.893
CC du Pays de Mayenne	Mayenne (53)	TPU	28.194
CC du Pays des Herbiers	Vendée (85)	4TX	24.745
CU de Nantes Métropole	Loire-Atlantique (44)	TPU	569.305
CU du Mans	Sarthe (72)	4TX	194.138

Picardie

Collectivité	Localisation	Fiscalité*	Population**
CA Amiens Métropole	Somme (80)	TPU	177.750
CA de Saint-Quentin	Aisne (02)	TPU	78.327
CC de la Région de Compiègne (<i>devenue CA au 01/01/2005</i>)	Oise (60)	TPU	72.297
CC du Val de Somme	Somme (80)	TPU	23.566

Poitou-Charentes

Collectivité	Localisation	Fiscalité*	Population**
CA de Niort	Deux-Sèvres (79)	TPU	100.797
CA de Poitiers	Vienne (86)	TPU	130.982
CA de la Rochelle	Charente-Maritime (17)	TPU	148.806
CA du Grand Angoulême	Charente (16)	TPU	108.982
CA du Pays Rochefortais	Charente-Maritime (17)	TPU	55.318
CC Delta Sèvres Argent	Deux-Sèvres (79)	TPU	27.935
CC du Canton de Saint-Jean d'Angély	Charente-Maritime (17)	4TX	16.764

Provence-Alpes-Côte-d'Azur

Collectivité	Localisation	Fiscalité*	Population**
CA du Pays d'Aix-en-Provence	Bouches-du-Rhône (13)	TPU	339.053
CC Aygues-Ouvèze en Provence	Vaucluse (84)	4TX	16.158
CC du Grand Avignon (<i>devenue CA</i>)	Vaucluse (84)	TPU	160.505
CU Marseille-Provence-Métropole	Bouches-du-Rhône (13)	TPU	991.953

Rhône-Alpes

Collectivité	Localisation	Fiscalité*	Population**
CA de Saint-Étienne Métropole	Loiret (42)	TPU	391.260
CC de l'agglomération de Villefranche-sur-Saône	Rhône (69)	4TX	46.976
CC des Deux Alpes	Isère (38)	4TX	2.051
CC du Bassin d'Annonay	Ardèche (07)	4TX	34.986
CC du Pays de Bièvre Liers	Isère (38)	TPU	18.902
CC du Pays de Cruseilles <i>(ex CC de Cruseilles)</i>	Haute-Savoie (74)	4TX	10.222
CC du Pays de Gex	Ain (01)	4TX	63.101
CU du Grand Lyon	Rhône (69)	TPU	1.186.969

Guadeloupe-Guyane-Martinique

Collectivité	Localisation	Fiscalité*	Population**
CC de Marie-Galante	Guadeloupe (971)	4TX	12.607
CC du Nord Martinique	Martinique (972)	4TX	111.432

Réunion

Collectivité	Localisation	Fiscalité*	Population**
CA du Territoire de la Côte Ouest (TCO)	Réunion (974)	TPU	184.266
Communauté intercommunale du Nord de la Réunion : CINOR (CA) <i>(CC devenue CA au 31/12/2000)</i>	Réunion (974)	TPU	182.348
Communauté intercommunale des Villes Solidaires : CIVIS <i>(CC devenue CA au 01/01/2003)</i>	Réunion (974)	TPU	142.201
CC du Sud	Réunion (974)	4TX	104.547

Annexe 3

Principales abréviations utilisées

AC	Attribution de compensation
ADCF	Assemblée des communautés de France
AOTU	Autorité organisatrice des transports urbains
ARTT	Aménagement et réduction du temps de travail
CA	Communauté d'agglomération
CAF	Capacité d'autofinancement
CAP	Commission administrative Paritaire
CC	Communauté de communes
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDCI	Commission départementale de coopération intercommunale
CEC	Contrat emploi consolidé
CES	Contrat emploi solidarité
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGI	Code général des impôts
CIADT	Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
CIF	Coefficient d'intégration fiscale
CLECT	Commission locale d'évaluation des charges transférées
CMPF	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal
CPER	Contrat de plan Etat-Région
CRC	Chambre Régionale des Comptes
CTC	Chambre Territoriale des Comptes
CU	Communauté urbaine
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DGCL	Direction générale des collectivités locales (Ministère de l'Intérieur)
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique (Ministère des Finances)
DGF	Dotations globales de fonctionnement

DOCUP	Document unique de programmation
DRCB	Dotation de réparation de la croissance des bases
DSC	Dotation de solidarité communautaire
DSR	Dotation de solidarité rurale
DSU	Dotation de solidarité urbaine
EP	Etablissement public
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPL	Etablissement public local
FA	Fiscalité additionnelle
FB	Foncier bâti
FCTVA	Fonds de compensation pour la TVA
FEDER	Fonds européen de développement régional
FNDAT	Fonds national de développement et d'aménagement du territoire
FNB	Foncier non bâti
GFP	Groupement à fiscalité propre
GIP	Groupement d'intérêt public
GVT	Glissement vieillesse technicité
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LOADDT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999
OM	Ordures ménagères
PDED	Plan départemental d'élimination des déchets ménagers et assimilés
PDU	Plan de déplacements urbains
PLD	Plafond légal de densité
PLH	Programme local d'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
POS	Plan d'occupation des sols
PPAC	Programmation pluriannuelle de l'action communautaire
PTU	Périmètre de transport urbain
REOM	Redevance d'enlèvement des ordures ménagères
ROD	Rapport d'observations définitives
ROP	Rapport d'observations provisoires

RPP	Rapport public particulier
SAN	Syndicat d'agglomération nouvelle
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAU	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SEM(L)	Société d'économie mixte (locale)
SICTOM	Syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique
SPA	Service public administratif
SPIC	Service public industriel et commercial
SRU (loi)	Loi pour la solidarité et le renouvellement urbain du 13/12/00
TCSP	Transports en commun en site propre
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TF	Taxe(s) foncière(s)
TH	Taxe d'habitation
TLE	Taxe locale d'équipement
TP	Taxe professionnelle
TPU	Taxe professionnelle unique
TPZ	Taxe professionnelle de zone
VT	Versement transport
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAE	Zone d'activité économique

INDEX des EPCI et collectivités citées

communauté d'agglomération d'Agen	194
communauté d'agglomération d'Amiens Métropole	117, 125, 134, 257
communauté d'agglomération d'Evry Centre Essonne	178
communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin	100
communauté d'agglomération d'Orléans Val de Loire	186, 257
communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz	74, 118, 158, 161
communauté d'agglomération de Caen La Mer	230
communauté d'agglomération de Cambrai	74, 92, 187, 190
communauté d'agglomération de l'Ouest de l'étang de Berre	121
communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency	39
communauté d'agglomération de Limoges-Métropole	66
communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines	131, 158, 190
communauté d'agglomération de Melun Val-de-Seine	93, 200
communauté d'agglomération de Montpellier	85, 86, 223
communauté d'agglomération de Moulins	38
communauté d'agglomération de Mulhouse Sud Alsace	128
communauté d'agglomération de Nevers	81, 118, 121, 172, 177, 194, 199, 216
communauté d'agglomération de Niort	151
communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées	81, 94, 125, 199, 218
communauté d'agglomération de Perpignan-Méditerranée	195, 198
communauté d'agglomération de Poitiers	228
communauté d'agglomération de Quimper	121, 134
communauté d'agglomération de Rennes Métropole	157, 219
communauté d'agglomération de Saint Briec	156, 182
communauté d'agglomération de Saint Etienne Métropole	137, 153, 192, 195, 198
communauté d'agglomération de Saumur Loire Développement	137, 152, 256
communauté d'agglomération dijonnaise	94, 172, 179, 216, 256
communauté d'agglomération du Boulonnais	98, 162
communauté d'agglomération du Grand Angoulême	132, 186
communauté d'agglomération du Grand Besançon	217
communauté d'agglomération du Grand Rodez	94, 128, 156
communauté d'agglomération du Grand Tarbes	93, 183
communauté d'agglomération du Grand Toulouse	72, 108, 194
communauté d'agglomération du Muretain	72
communauté d'agglomération du Pays d'Aix en Provence	131, 151, 185
communauté d'agglomération du Pays de Saint-Malo	134
communauté d'agglomération du Pays de Vannes	107
communauté d'agglomération du Pays Rochefortais	152, 177
communauté d'agglomération du Puy-en-Velay	38
communauté d'agglomération du SICOVAL	72
communauté d'agglomération du Val d'Orge	171

communauté d'agglomération du Val de Bièvre	183, 198
communauté d'agglomération du Val de France	75
communauté d'agglomération du Val de France	210
communauté d'agglomération périgourdine	80
communauté d'agglomération Plaine centrale du Val-de-Marne	39
communauté d'agglomération Seine – Essonne	92
communauté d'agglomération Seine - Eure	223
communauté de communes d'Aurence-Glane Développement	66
communauté de communes d'Auzances-Bellegarde	215
communauté de communes d'Epernay-Pays de Champagne	117, 163
communauté de communes de Fénétrange	159
communauté de communes de Fontainebleau-Avon	153
communauté de communes de l'agglomération de Saint Girons	74
communauté de communes de la Haute Bigorre	97, 123
communauté de communes de la Haute Lande	148
communauté de communes de la Région de Saverne	188
communauté de communes de la Région de Saverne	229
communauté de communes de la Vallée d'Auge	135
communauté de communes de Marie-Galante	159
communauté de communes de Marie-Galante	151, 156, 158
communauté de communes de Pont Audemer	163
communauté de communes de Sélestat	225
communauté de communes de Taissy	188
communauté de communes des deux vallées du canton de Fismes	65, 66
communauté de communes des Portes de l'Essonne	75, 100, 128, 219
communauté de communes du Delta Sèvre-Argent	212
communauté de communes du Pays d'Argentan	101, 134
communauté de communes du Pays d'entre Madon et Moselle	117, 179, 189
communauté de communes du Pays d'Issoudun	124
communauté de communes du Pays de Cahors	133, 134
communauté de communes du Pays de Guémené-Penfao	257
communauté de communes du Pays de l'Orne	120
communauté de communes du Pays de la Benaize	131
communauté de communes du Pays de la Météorite	189
communauté de communes du Pays de Thann	256
communauté de communes du Pays des Herbiers	214
communauté de communes du Piémont de Barr	163, 216
communauté de communes du Seignanx	147
communauté de communes du Sud	123
communauté de communes Porte d'Occitanie	148
communauté de communes Porte d'Occitanie	188
communauté urbaine de Bordeaux	10
communauté urbaine de Brest	99, 179
communauté urbaine de Lille	10, 40
communauté urbaine de Lyon	10
communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole	119, 120, 127, 129, 131, 199, 257

communauté urbaine de Nantes Métropole	93, 191
communauté urbaine de Strasbourg	10
communauté urbaine du Mans	124
syndicat Intercommunal des Eaux de l'Ouest de Marseille-SIEOM	120
syndicat intercommunal Orléans Charbonnières	186
Syndicat mixte de traitement et d'élimination des déchets en Deux Sèvre	212
syndicat mixte du Pays des Vals de Saintonge (SMPVS)	180
ville d'Amiens	125
Ville d'Enghien-les-Bains	39
ville de Bagnères de Bigorre	98, 123
ville de Dieppe	160, 207
ville de Fénétrange	159
Ville de Gonesse	75
ville de Marseille	119, 127, 129, 132
ville de Mulhouse	128
ville de Paris	60
ville de Pau	125
Ville de Saint-Louis de Marie Galante	159
Ville de Saumur	152
ville de Saverne	229
ville du Mans	124

**LISTE DES RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS
ET DES ORGANISMES INTÉRESSÉS**

		Page
	Ministre délégué aux collectivités territoriales	293
Les réponses suivantes sont classées selon le numéro du département		
09	Communauté de communes de l'agglomération de Saint-Girons	294
12	Communauté d'agglomération du Grand Rodez	295
13	Ville de Marseille	301
13	Communauté d'agglomération du Pays d'Aix	304
16	Communauté d'agglomération du Grand Angoulême	313
17	Communauté d'agglomération du Pays Rochefortais	315
22	Communauté d'agglomération de Saint-Brieuc	317
29	Communauté urbaine de Brest	318
31	Communauté d'agglomération du Grand Toulouse	321
35	Communauté d'agglomération de Rennes Métropole	324
36	Communauté de communes du Pays d'Issoudun	325
40	Communauté de communes de la Haute Lande	327
44	Communauté urbaine de Nantes Métropole	328
45	Communauté d'agglomération d'Orléans Val de Loire	333
45	Syndicat Orléans Charbonnières	334
49	Communauté d'agglomération de Saumur Loire Développement	337
49	Ville de Saumur	338
51	Communauté de communes des deux vallées du Canton de Fismes	339
56	Communauté d'agglomération du Pays de Vannes	340
57	Communauté de communes du Pays de Fénétrange	342

59	Communauté d'agglomération de Cambrai	343
61	Communauté de communes du Pays d'Argentan	344
62	Communauté d'agglomération du Boulonnais	345
64	Communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz	347
64	Communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées	355
64	Ville de Pau	358
65	Communauté d'agglomération du Grand Tarbes	359
65	Communauté de communes de la Haute Bigorre	360
66	Communauté d'agglomération de Perpignan-Méditerranée	361
67	Communauté de communes de la Région de Saverne	363
67	Communauté de communes de Sélestat	364
68	Communauté d'agglomération Mulhouse Sud-Alsace et Ville de Mulhouse	366
72	Communauté urbaine Le Mans Métropole et Ville du Mans	368
76	Ville de Dieppe	369
78	Communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines	370
79	Communauté d'agglomération de Niort	374
87	Communauté de communes Porte d'Occitanie	374
91	Communauté d'agglomération Evry Centre Essonne	376
91	Communauté d'agglomération Seine-Essonne	376
94	Communauté d'agglomération du Val de Bièvre	377
94	Communauté d'agglomération de la Plaine centrale du Val-de-Marne	377
95	Ville d'Enghien-les-Bains	378
97	Communauté de communes du Sud	387

*RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUX COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES*

Le rapport présente un tableau critique mais très argumenté de la situation de l'intercommunalité en France et je partage une grande partie des constats exprimés par la Cour des comptes.

Dès mon arrivée, j'ai fait de la rationalisation de l'intercommunalité l'un des chantiers prioritaires de mon action. Le rapport a conforté, en les appuyant sur l'analyse objective de la haute juridiction, plusieurs des orientations que je souhaite donner à cette rationalisation. Ces orientations concernent en particulier la cohérence des périmètres, la simplification du paysage par la disparition des structures redondantes, l'exercice effectif des compétences et la maîtrise des coûts.

Je m'apprête, avant la fin de l'année 2005, à signer une circulaire aux préfets pour les inciter à préparer avec les élus un schéma de rationalisation de l'intercommunalité qui permettra d'établir une feuille de route des évolutions souhaitables dans chaque département.

Je leur ai d'ailleurs donné, le 25 septembre dernier, des directives claires pour qu'une action résolue soit engagée dès à présent pour donner à la démarche intercommunale une plus grande efficacité au service de l'action publique locale et donc de nos concitoyens.

J'ai enfin appelé leur attention sur le caractère stratégique de la définition de l'intérêt communautaire et sur la nécessité de renforcer le contrôle de légalité des établissements publics de coopération intercommunale.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
DE L'AGGLOMÉRATION DE SAINT-GIRONS (ARIÈGE)*

Le rapport de la Cour des comptes fait état de la présence de plusieurs EPCI à fiscalité propre sur une même aire urbaine. Précisément, la communauté des communes de l'agglomération de Saint-Girons regroupe 7 communes et 12 000 habitants, mais elle est entourée de deux autres communautés de communes dont l'une rassemble 11 communes et 2 700 habitants et l'autre sept communes et 1 100 habitants (respectivement la communauté des communes du Bas Couserans et la communauté des communes de Val Couserans).

La Chambre régionale des comptes a fort logiquement souligné la nécessité d'engager une réflexion permettant un regroupement pour un EPCI qui comprendrait 25 communes et une population de 16 000 habitants.

Je ne peux qu'être en accord avec cette analyse, mais je ne peux aussi que dénoncer les motivations politiques qui ont permis à trois EPCI de cohabiter sur un périmètre très réduit.

A l'époque de leur création 1996/1997, M. le Préfet et M. le Sous-Préfet de Saint-Girons ont donné leur aval pour la satisfaction de certains élus socialistes, en quête de reconnaissance.

L'instauration des EPCI pose un réel conflit de pouvoirs dans lequel l'Etat a parfois du mal à être entendu.

La création de deux EPCI supplémentaires, à côté de la communauté des communes de l'agglomération de Saint-Girons, est ainsi la marque d'un éclatement politique.

La condition de leur réunion semble donc bien être seulement celle d'une hégémonie politique où la pluralité a peu de place.

Je ne peux que déplorer bien sûr cette situation.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DU GRAND RODEZ (AVEYRON)*

Le rapport public particulier sur « l'Intercommunalité en France » le Grand Rodez mentionne, en premier lieu, au titre de sa stratégie financière et fiscale, dans un deuxième temps sont abordés les moyens humains nécessaires au fonctionnement des services intercommunaux, enfin est analysé l'exercice des compétences et en particulier la question de la définition de l'intérêt communautaire.

1. La stratégie financière et fiscale

Au plan financier, et s'agissant plus particulièrement des relations entre les communes et la communauté, l'interdépendance financière générée par le système de taxe professionnelle unique n'est plus à démontrer.

En effet, les communautés d'agglomérations sont les seules « perceptrices » de la taxe professionnelle, elles reversent aux communes membres l'attribution de compensation et éventuellement une dotation de solidarité communautaire, d'où une dépendance des communes vis-à-vis de la communauté. En parallèle les communes, au vu de leurs ressources, et notamment de celles versées par l'E.P.C.I. arbitrent sur leur politique fiscale, qui elle-même conditionne celle de l'E.P.C.I. (lien impôts ménages / taxe professionnelle), ce qui crée une dépendance de la communauté vis-à-vis des communes. Enfin les charges supportées par les communes d'une part et l'E.P.C.I. d'autre part découlent de l'exercice des compétences de chacun.

D'où la nécessité d'une réflexion concertée, via un pacte financier et fiscal d'agglomération portant à la fois sur le niveau d'exercice des compétences et sur les aspects financiers et fiscaux. La démarche a été amorcée dès 2002 et s'est poursuivie depuis lors par le travail d'élaboration du pacte qui s'articule autour de 3 axes majeurs :

- la fiscalité : a été mise en exergue la nécessité de veiller aux évolutions de pression fiscale exercée sur les différentes catégories de contribuables (cf. § 1.1 ci-après),*
- la solidarité : une attention particulière doit être portée à l'examen des effets exogènes sur la solidarité exercée à l'égard des communes par l'intercommunalité (cf. § 1.2)*

-l'analyse consolidée : il est particulièrement important d'examiner globalement les comptes des communes et de la communauté, tant au plan rétrospectif que prospectif. Cette démarche d'analyse financière constitue l'un des volets de la Convention de Service Comptable et Financier signée le 3 février 2005 entre d'une part la Ville de Rodez et la Communauté d'agglomération, d'autre part le Trésor Public. Par ailleurs la mise en cohérence des programmations financières pluriannuelles et des scénarios prospectifs est en cours.

1-1. La taxe professionnelle unique

Le taux de Taxe Professionnelle Unique (T.P.U.) pour 2000, année de transformation du District en Communauté d'agglomération, a été fixé à 16,51 %, taux égal au taux moyen pondéré de taxe professionnelle constaté en 1999 sur le territoire.

La durée d'unification (12 ans) a été adoptée afin de lisser les effets de l'évolution du taux de taxe professionnelle pour les contribuables localisés sur les communes à plus faible taux.

Par la suite l'évolution du taux de T.P.U. a été arrêtée en fonction de deux paramètres :

- *en premier lieu il a été tenu compte des règles de lien entre l'évolution des impôts « ménages » et celui de la T.P. Jusqu'en 2002 le taux de taxe professionnelle unique ne pouvait augmenter plus fortement que la variation du taux moyen pondéré de taxe d'habitation constatée dans les communes membres l'année précédente ou, si elle était moins élevée, que celle du taux moyen pondéré de la taxe d'habitation et des taxes foncières. Depuis 2003 les E.P.C.I. ont la possibilité d'augmenter le taux de taxe professionnelle dans la limite de 1,5 fois la progression du taux des impôts ménages voté par les communes l'année n-1.*
- *ces dispositions fixent un plafond à ne pas dépasser mais en aucun cas ne contraignent les E.P.C.I. à T.P.U. à utiliser le potentiel d'évolution qui leur est ainsi octroyé. Cependant une non utilisation génèrerait une variation différenciée entre les impôts payés par les deux catégories de contribuables (entreprises, ménages) et conduirait à une plus forte imposition, à un transfert de fiscalité sur les ménages. Dans un souci d'équité fiscale le Grand Rodez a souhaité, sur la période, faire varier au même rythme impôts ménages et taxe professionnelle. Ainsi en 2004 le taux de T.P.U. s'élève-t-il à 17,40 %.*

1-2. La solidarité intercommunale

Le volume financier consacré à la Dotation de Solidarité Communautaire (D.S.C.) a connu depuis 2000 une évolution significative. Les critères d'attribution ont également varié depuis sa création et, dans le cadre du pacte financier et fiscal d'agglomération, la dotation pour 2004 a introduit un nouveau mécanisme destiné à neutraliser les effets induits par le passage en taxe professionnelle unique (effet négatif des dotations d'Etat pour certaines Communes, croissance de la fiscalité ménages pour d'autres)

Ces situations semblaient devoir être corrigées. La correction a été assurée par l'apport d'une nouvelle enveloppe de D.S.C. « spéciale » calculée en fonction des écarts constatés entre le bilan global de solidarité et le bilan initial de la D.S.C. pour chaque commune.

En 2004 ce sont ainsi 30,35 € par habitant qui ont été consacrés à la solidarité, la moyenne dans les communautés d'agglomération se situant à 29 € par habitant (Source A.D.C.F. – Note de conjoncture sur les Budgets Primitifs 2004 des communautés d'agglomération).

Il convient de noter enfin que le Grand Rodez a mis en place un dispositif d'aide à l'investissement au bénéfice des communes. Il apporte à ce titre des fonds de concours pour la réalisation de projets communaux ayant un caractère structurant, complétant ainsi le volet de la solidarité intercommunale.

2. Les ressources humaines

2-1. Les effectifs

Le niveau d'exercice des compétences du Grand Rodez a été profondément modifié depuis 2000. Le panel législatif (loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, celles du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain, et plus récemment la loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003) et les réflexions stratégiques qu'il a générées ont nécessité la mise en place de moyens notamment sur le plan des ressources humaines (services aménagement, urbanisme, habitat, projet d'agglomération).

La gestion de nouveaux services (Musée Fenaille, collecte des déchets, assainissement non collectif) a également participé de cet accroissement des effectifs.

Par ailleurs, et par voie de conséquence, les services fonctionnels (Direction générale, finances, ressources humaines, secrétariat général, marchés publics) ont dû être structurés pour faire face au développement de leurs activités.

Il convient de noter enfin que les structures intercommunales, et particulièrement les Communautés d'agglomération sont avant tout des structures de mission. Cette situation est à l'origine du nombre de cadres A plus élevé que dans d'autres collectivités où la gestion de nombreux services au public nécessite une structuration différente des équipes, majoritairement composées d'agents de catégorie C et la plupart du temps encadrées par des cadres intermédiaires (catégorie B).

L'ensemble de ces éléments concourt à expliquer les évolutions marquées dans les effectifs de la communauté d'agglomération, tant en nombre qu'en niveau.

La situation du Grand Rodez à cet égard n'est pas atypique :

- *L'analyse des évolutions des effectifs des organismes communaux d'une part et intercommunaux d'autre part montre que ces derniers progressent plus rapidement (Source D.G.C.L. – Rapport de l'Observatoire des Finances Locales – Les finances des collectivités locales en 2004)*
- *Les agents de catégorie A au 1^{er} janvier 2004 représentent 15,6 % des effectifs du Grand Rodez, taux relativement voisin de celui constaté en moyenne au plan national dans les communautés d'agglomération (14 %).*

Si l'on additionne les catégories A et B, ce pourcentage passe pour le Grand Rodez à 26,7 %, et en moyenne à 30,5 % (Source A.D.C.F. – Etat des lieux statistique au 1^{er} janvier 2004 – Ressources humaines intercommunales).

Sur le plan financier l'évolution des charges de personnel a surtout été sensible sur la période 2000-2003, une quasi-stagnation (0,6 %) étant constatée en 2004, année de transition vers la mise en place en 2005, d'une organisation stabilisée. En 2000, elles représentaient 11 % des charges de fonctionnement hors frais financiers, contre 13,7 % en 2004 (données relatives au seul budget général)

La proportion des charges de personnel dans le budget du Grand Rodez est totalement comparable à celle constatée en moyenne dans les 143 Communautés d'agglomération.

En parallèle les dépenses d'investissement réalisées par le Grand Rodez, hors remboursement anticipé de dette, se situent en 2004 à 10,9 M€, soit 206,35 €/habitant et en moyenne sur la période 1999-2004 à 6,7 M€, soit 126,86 €/habitant. En 2003, les 143 Communautés d'agglomération y ont consacré 56 €/habitant en moyenne (données relatives au budget général).

Ainsi les services du Grand Rodez, dont la structuration est comparable à celle des autres communautés d'agglomération, ont conduit une quantité de projets bien plus étoffée.

Pour le futur les analyses financières prospectives relatives à la période 2006-2010 permettent de mettre en évidence une capacité à investir avoisinant les 16 M€ par an en moyenne (budget général), dans lesquels vont s'inscrire les divers équipements et aménagements prévus dans le cadre du projet d'agglomération.

Cet important programme d'investissements d'une part, les évolutions techniques et réglementaires (assainissement non collectif, habitat, loi de décentralisation, hygiène et sécurité, ...) d'autre part, vont amener le Grand Rodez à se doter de nouvelles compétences humaines au cours de l'année 2005, voire en 2006.

2-2. Les emplois de contractuels

S'agissant du recours privilégié au recrutement d'agents contractuels permanents, il peut s'expliquer dans certains cas par la difficulté à recruter des agents titulaires des concours de la Fonction Publique sur des postes spécifiques (pépinière d'entreprises, communication, ...), ou par le fait que des missions à caractère non permanent au moment du recrutement le deviennent dans les faits.

Toutefois, le Grand Rodez est conscient de ce problème et une réflexion sur le processus de titularisation des agents non titulaires a été engagée par le service Ressources Humaines pour remédier à cela par le recrutement privilégié sur les postes permanents d'agents titulaires de la Fonction Publique, ou d'agents inscrits sur une liste d'aptitude après concours, ainsi que par l'examen au cas par cas des situations individuelles des agents non titulaires, et l'incitation de ces agents à s'inscrire aux concours de la Fonction Publique Territoriale.

L'application de ces principes a d'ores et déjà permis fin 2003 et en 2004 de réduire la proportion d'agents contractuels dans les effectifs.

3. L'intérêt communautaire

La démarche de formalisation du projet d'agglomération a été l'occasion d'une réflexion approfondie et partagée avec les communes sur les rôles respectifs de chacun des 2 niveaux de collectivités : communes et intercommunalité.

Il semble dès lors évident que la démarche de définition de l'intérêt communautaire ne pouvait être engagée que dans la mesure où le projet d'agglomération serait adopté (délibération du 17 juin 2003), ce dernier en constituant l'ossature politique. Le contrat d'agglomération a pour sa part été signé le 6 février 2004 par les partenaires.

Ainsi dès le 30 janvier 2004, le bureau a-t-il été saisi pour engager la réflexion. Le premier trimestre 2004 a été consacré à établir un état des lieux. La concertation a ensuite été engagée au cours de rencontres avec chacun des maires des 8 communes, afin d'aboutir (dernier trimestre 2004) à un pré-projet de rédaction des statuts et de définition de l'intérêt communautaire élaboré dans le cadre d'un comité de pilotage constitué pour traiter de la question. Le Bureau du Grand Rodez a été amené à se prononcer sur les orientations générales du dossier le 22 février 2005, puis sur une première proposition de définition le 10 mai 2005.

Un processus itératif intégrant le volet financier (transferts de charges) et l'aspect organisationnel (moyens humains) a dès lors été engagé au plan technique.

Dans un souci d'équité le Grand Rodez sera particulièrement attentif à la problématique des transferts de charges et de leur évaluation afin de ne pas introduire de facteur de déséquilibre au sein des budgets respectifs de la communauté et des communes.

Un point d'étape a été soumis au Conseil du Grand Rodez dans sa séance du 28 juin 2005. Au cours de cette séance le Conseil a été amené à acter par délibération le champ d'intervention actuel de la communauté et à proposer par ailleurs des objectifs dans le cadre de la réflexion à poursuivre.

Il est à noter que, depuis lors, les dispositions législatives ont été modifiées, la date butoir de définition de l'intérêt communautaire (pour les communautés existantes à la date de publication de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales) ayant été reportée au 17 août 2006. L'objectif fixé au Grand Rodez est d'aboutir à une délibération avant le 31 décembre 2005, permettant ainsi une prise en compte des effets budgétaires et financiers induits, tant au plan communal que communautaire, sur les 12 mois de l'exercice 2006.

*RÉPONSE DU MAIRE DE MARSEILLE (BOUCHES-DU-RHÔNE)***Observations relatives au chapitre IV- point I- A-1-b
(Le régime du transfert en pleine propriété)**

**Selon la Cour « Or, ces opérations de transferts ont été réalisées tardivement ou partiellement. C'est le cas à la Communauté Urbaine de Marseille Provence Métropole... »*

Cette affirmation n'est pas conforme à la réalité au regard du bilan des opérations de transferts qui ont déjà été effectuées par la Ville de Marseille dès l'année de création de la Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole. En effet, dès 2001, une première phase d'écritures d'ordre, relatives aux principales compétences, a été réalisée.

Par délibération 01/1171/EFAG du 17 Décembre 2001, le Conseil Municipal a adopté « les écritures d'ordre budgétaires retraçant le transfert définitif de propriété à la Communauté Urbaine des immobilisations Voirie, Métro, Budgets annexes transférés (Assainissement, Eau, Ports de plaisance et MIN) pour leur valeur portée au passif et à l'actif du bilan de la Ville au 31 Décembre 2000 ».

Les comptes administratifs 2001 de la Ville et de la Communauté Urbaine retracent de façon concordante l'exécution de ces écritures à l'exception des budgets annexes qui ont été ouverts par le Receveur des Finances par écritures d'ordre non budgétaires.

Il est à noter que le rapport de la Cour des Comptes occulte totalement les transferts complexes de résultats des budgets annexes qui ont été opérés en temps voulu pour assurer la continuité budgétaire et comptable (délibération 01/1058 EFAG 26 Novembre 2001).

La Ville a transféré par délibérations 01/1257 et 01/1258 EHCV du 17 Décembre 2001 les biens nécessaires aux services de l'eau et de l'assainissement en pleine propriété.

De son côté la Communauté Urbaine a délibéré globalement sur les transferts de ces biens lors de la séance du Conseil de Communauté du 21 Décembre 2001.

Eu égard au fait que la Communauté Urbaine a été créée à compter du 1^{er} janvier 2001, les transferts d'actifs ne pouvaient se faire plus tôt. Qualifier ces transferts de tardifs et partiels n'est donc pas conforme à la réalité au regard du bilan de ces opérations évoqué ci-dessus.

**Observations relatives au chapitre IV- point I-B
(Des transferts de personnel)**

**Selon la Cour « Les transferts de personnel quand ils sont trop limités induisent des difficultés de fonctionnement pour les EPCI. C'est notamment le cas pour la Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole... »*

A titre informatif, l'effectif des agents « transférables » (hors emplois aidés) était de 2 673 pour la Ville de Marseille. Le nombre total des agents transférés, au 1^{er} janvier 2002 a été de 2 307 agents.

Sachant que ce transfert est intervenu avant la loi du 27 Février 2002 (époque où les agents qui exerçaient des fonctions attachées à des compétences transférées pouvaient refuser leur transfert) l'écart considéré comme important par la Cour des Comptes (366 agents) est à relativiser eu égard à ce qui précède (moins de 14 % des agents « transférables » ont refusé le transfert).

Il ne faut pas perdre de vue par ailleurs qu'au regard de la taille des deux collectivités, certaines interprétations entre les missions transférées et les missions réellement exercées par les Services ont contribué à ajouter à la lourdeur de la procédure, en particulier pour les agents pour lesquels une partie de l'activité seulement était transférable. Le pourcentage de transfert n'ayant qu'une valeur subjective puisque déclarative.

Ceci précisé et pour revenir à l'observation, il convient d'enrichir l'analyse exclusivement mathématique de considérations organisationnelles et pragmatiques.

Si l'on se réfère à l'idée avancée par la Cour des Comptes, la gestion des compétences transférées aurait dû conduire à un transfert automatique et proportionnel des Directions Fonctionnelles de la Ville de Marseille.

L'application de cette théorie aurait conduit à une véritable désorganisation des Services de la Ville sans pour autant apporter une organisation satisfaisante à la Communauté Urbaine.

Le pragmatisme a prévalu avec la mise en oeuvre des conventions de gestion qui a permis à la Communauté Urbaine de mettre en place une organisation autonome et de se détacher progressivement des Services de la Ville, hormis la prestation informatique.

**Selon la Cour « Les transferts ont donc été particulièrement coûteux. C'est le cas de la Communauté Urbaine de Marseille Provence Métropole... »*

La Communauté Urbaine MPM n'a fait qu'appliquer la méthode que toutes les autres structures intercommunales nouvellement créées ont utilisée : harmoniser le régime indemnitaire en appliquant le plus favorable et étendre les avantages annexes tels que les tickets restaurants.

Il ne peut en aucun cas lui en être fait grief. La Cour des comptes reconnaît elle-même que les disparités de traitement entre les agents d'une même communauté (nouvelles recrues et agents issus des communes membres) sont sources de tensions voire de conflits. Il n'était pas envisageable (puisque la loi prévoyait le contraire) que les agents de Marseille, Ville Centre, perdent leurs avantages acquis en acceptant d'être transférés à la Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole.

***Observations relatives au chapitre IV- point II- A
(Les dysfonctionnements de la commission d'évaluation des charges transférées)***

**Selon la Cour « Ainsi à la Communauté Urbaine MPM...la CLECT le 29 novembre 2001 dans son unique réunion s'est contentée de valider des évaluations présentées par le cabinet d'études, les discussions ne portant que sur des éléments relativement marginaux. ».*

La Ville rejette cette appréciation qui sous entend que la CLECT n'a pas joué son rôle.

Dans le courant de l'année 2001, dès qu'ont été connus les résultats de l'exercice 2000, un long et minutieux travail de rapprochement des données et de validation avec les services communautaires et communaux a été accompli.

De nombreuses rencontres et de multiples échanges en ont découlé pour déboucher sur une présentation des résultats de cette évaluation, en Préfecture des Bouches-du-Rhône, le 11 Octobre 2001.

A cette occasion la méthodologie et les résultats ont été validés par l'ensemble des participants représentant le Préfet, la Communauté Urbaine, le Receveur des Finances, la Trésorerie Générale, le Cabinet Conseil, la Chambre Régionale des Comptes PACA.

C'est donc un rapport qui avait préalablement obtenu l'agrément de l'ensemble des autorités de tutelle et de contrôle qui a été proposé à la CLECT le 29 Novembre 2001 pour validation.

**Selon la Cour «En outre, le rapport d'évaluation des charges transférées a été approuvé par les communes membres, hors Marseille, uniquement pour les dispositions qui les concernaient et non pas par délibérations concordantes de la majorité qualifiée des Conseils Municipaux comme l'exige l'article 1609 nommé C-IV du Code Général des Impôts... »*

La Ville de Marseille tient à souligner, afin de lever toute ambiguïté quant à la rédaction de ce passage par la Cour des Comptes, qu'elle a, pour ce qui la concerne, fait approuver par son Conseil Municipal (délibération 01-1219 du 17/12/2001) ses transferts de charges ainsi que ceux de l'ensemble des autres communes membres de la Communauté Urbaine.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DU PAYS D'AIX (BOUCHES-DU-RHÔNE)**

I. Les évaluations de la CLET et l'approbation de ces évaluations

**Les évaluations*

En ce qui concerne le retard pris dans la finalisation des évaluations des charges de transfert, il s'explique par la simultanéité des transferts et l'élargissement de la communauté.

Toutefois, la CLET s'est attachée à évaluer les transferts dans le délai d'un an, en se réunissant le plus souvent possible (10 réunions entre avril 1994 et novembre 2000) sauf en 1997 et 1999.

En ce qui concerne les régularisations, s'il est vrai qu'elles entraînent des difficultés de compréhension des montants indiqués dans les différentes délibérations, elles sont indispensables puisqu'il ne peut être procédé l'année même du transfert à la détermination exacte du montant transféré, les comptes administratifs de l'année précédant le transfert n'étant disponibles qu'en juin de l'année du transfert.

Il est donc apparu indispensable, pour éviter des problèmes de trésorerie dans les communes d'opérer dès le mois de janvier de l'année du transfert la diminution de l'attribution de compensation évaluée l'année précédant ce transfert.

En ce qui concerne la différence de 34,8 MF correspondant aux attributions des années 94 et 95, il s'agit d'une confusion entre attribution de compensation et dotation de solidarité. Les montants reversés aux communes auraient dû être différenciés comme l'indique la loi. Toutefois, le total des montants reversés aurait été le même.

**L'approbation de ces évaluations*

Chaque délibération concernant les travaux de la CLET a bien été notifiée à toutes les communes adhérentes en leur demandant de bien vouloir faire délibérer les conseils municipaux.

La Communauté du Pays d'Aix s'est toujours attachée à ce que la majorité qualifiée soit atteinte afin que ses actes ne puissent être attaqués. Par contre, elle ne possède pas de pouvoir d'injonction aux communes qui ne délibèrent pas et n'a donc de ce fait aucun pouvoir d'obliger une commune à le faire.

En ce qui concerne la délibération du 26 février 2001, il est vrai qu'en octobre 2001 aucune commune n'a fait parvenir sa délibération à la communauté. Il convient de remarquer que la notification de la communauté coïncidait avec les élections municipales de mars 2001 et que plus de la moitié des communes membres ont élu des équipes nouvelles.

Il a donc fallu en 2001 faire un rappel à l'ensemble des communes après toute la période de mise en place des conseils municipaux puis du conseil de communauté.

→ Les rapports de la CLET

La remarque selon laquelle ces rapports sont succincts et ne permettent pas de vérifier si l'évaluation des charges a été faite correctement ou pas paraît excessive car chaque document fait l'objet d'un rappel réglementaire, d'un point sur les travaux de la commission, d'une situation par compétence et de la situation des communes membres.

L'ensemble de ces éléments permet aux membres élus d'être informés de la méthode utilisée (dernier CA ou les 3 derniers CA) ainsi que les montants calculés.

De plus, les délibérations ont fait l'objet de nombreuses réunions au cours desquelles les élus ont posé toutes les questions utiles à la compréhension des mécanismes de la CLET.

Au cours de l'année 2000, par exemple, ce n'est pas moins de 3 réunions de la commission qui ont permis d'élaborer la décision de février 2001.

→ **Les conditions de calcul**

En ce qui concerne la base de calcul à savoir le montant de la TP perçue l'année précédant l'adhésion d'une commune à la communauté et notamment pour les 6 premières communes en 1993, la réponse à la question posée en 1995 n'a jamais fait l'objet d'une réponse en compte le montant indiqué sur l'état fiscal 1259 notifiant le produit attendu pour l'année. L'ensemble des rôles supplémentaires perçus par la communauté ont toujours été reversés par délibérations séparées.

Au total, la Chambre précise qu'elle n'a pas décelé d'erreurs manifestes de calcul. Cette appréciation constitue pour la CPA une garantie dans un domaine particulièrement complexe. Bien entendu, tout est et sera mis en œuvre pour améliorer encore la rapidité et la transparence.

II. Définition de l'intérêt communautaire

1- Modalités de définition de l'intérêt communautaire

→ **Sur la définition de l'intérêt communautaire sous le régime de la communauté de communes**

Sous le régime de la communauté de communes, la notion d'intérêt communautaire en étant utilisée seulement à trois reprises n'occupait pas une place centrale dans la mise en œuvre des compétences.

Les statuts de la communauté de communes, en vigueur au 1^{er} janvier 2000, disposaient que les compétences suivantes étaient subordonnées à la reconnaissance de l'intérêt communautaire : « création et réalisation d'opérations d'aménagement (sous la forme de zone d'aménagement concerté ou de tout autre forme juridique) d'intérêt communautaire et d'équipements publics d'intérêt communautaire qui leur seraient directement rattachés. »

Au titre de cette compétence, le conseil de communauté a reconnu d'intérêt communautaire la réalisation de deux zones d'activités :

- par délibération n° 99A112 du 4 octobre 1999, réalisation de la première zone d'activités intercommunale dans le secteur des 3 pigeons à Aix en Provence,

- par délibération n°2000-A46 du 18 décembre 2000, la zone des Vergeras à Saint Estève Janson.

→ **Sur la définition avancée de l'intérêt communautaire par la délibération 20/07/01**

La loi du 12 juillet 1999 prévoit, en ce qui concerne les communautés d'agglomération, que l'intérêt communautaire est défini par l'organe délibérant de l'EPCI statuant à la majorité des deux tiers.

Contrairement à ce que semble affirmer la Chambre, il ne doit pas être défini au niveau des statuts. Le législateur, en utilisant la notion d'intérêt communautaire et en refusant clairement toute définition législative de celui-ci, a visiblement souhaité introduire le maximum de souplesse dans la répartition des compétences entre les communes et les structures intercommunales.

Depuis la loi Chevènement, la Direction Générale des Collectivités Locales a préconisé à plusieurs reprises que la notion d'intérêt communautaire soit définie au moyen de critères déterminés.

Cette « doctrine administrative » est en droit dénuée de valeur normative.

Elle est en outre en l'espèce à la fois :

- contraire à la volonté du législateur,
- inopportune en ce qui concerne les effets que pourraient induire une telle définition « figée » de la notion d'intérêt communautaire,
- inadaptée à ce stade.

■ **La détermination de critères de définition de l'intérêt communautaire : une solution clairement écartée par le législateur**

Lors des débats parlementaires relatifs à l'adoption de la loi Chevènement, le Ministre de l'Intérieur avait déposé un amendement imposant au conseil de la communauté de déterminer l'intérêt communautaire « au moyen de critères financiers, de superficie, de nombre de lots ou de logements, de fréquentation, ainsi que de tout autre critère quantifiable permettant de définir, dans chacun des domaines considérés, les actions, opérations, zones ou équipements dont l'intérêt n'est pas détachable du développement, de l'aménagement ou de la politique de cohésion sociale ou de gestion urbaine de l'ensemble de la communauté »⁷¹.

71) Amendement n°502 du Gouvernement, discussion au Sénat lors des séances des 7 avril 1999 (JO, Sénat, 8 avril 1999, p.2206 et suivantes) et 4 mai 1999 (JO, Sénat, 5 mai 1999, p.2671).

Devant les difficultés qu'une telle obligation aurait soulevées⁷², le Ministre de l'Intérieur a retiré cet amendement dans un « souci de synthèse future »⁷³.

Il résulte donc clairement du retrait de cet amendement que le législateur, conscient de ces difficultés, a entendu ne pas imposer une telle définition « figée » des critères de l'intérêt communautaire et qu'il a laissé aux communautés d'agglomération le soin de décider des modalités de détermination de cet intérêt.

A ce titre il convient de relever que, pas plus que la loi « Chevènement », la loi n°2004-809 du 13 Août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui, en son article 164, a fixé un délai aux communautés d'agglomération pour déterminer l'intérêt communautaire, ne donne de définition ou de critères pour définir l'intérêt communautaire.

*Il est particulièrement étonnant qu'une « doctrine administrative » vienne en l'espèce non pas compléter et préciser la loi mais **contredire l'intention du législateur**. Il est encore plus surprenant que soit aujourd'hui reproché à une communauté d'agglomération d'avoir mis en œuvre la loi selon des modalités conformes à l'intention du législateur et non selon une doctrine contraire à cette intention.*

■ La détermination de critères de définition de l'intérêt communautaire : une solution inopportune dans ses effets

La définition de critères « quantifiables » de détermination de l'intérêt communautaire apparaît clairement inopportune au niveau d'une communauté d'agglomération qui, à l'instar de celle du Pays d'Aix-en-Provence (mais tel est le cas de quasiment toutes les communautés d'agglomération), couvre un territoire reflétant une grande diversité de situations (urbain, péri-urbain, rural).

En effet, le fait de « figer dans le marbre » des critères quantifiables en termes de superficie, de nombre de lots ou de logements, de fréquentation, etc... ne permettrait nullement de décliner les interventions communautaires en fonction des différentes composantes du territoire.

⁷²) Voir notamment les interventions de Monsieur Daniel Hoëffel, Rapporteur, et de Monsieur Yves Fréville lors de la séance du 7 avril 1999 (JO, Sénat, 8 avril 1999, p.2206 et suivantes).

⁷³) Séance du 4 mai 1999 (JO, Sénat, 5 mai 1999, p.2672).

Les exemples suivants permettent d'illustrer l'inopportunité radicale de la « doctrine » des critères :

- une zone d'activité artisanale d'une même superficie peut parfaitement ne pas être d'intérêt communautaire lorsqu'elle se situe sur le territoire de la « ville- centre » mais répondre à un tel intérêt dans une commune périphérique parce qu'il importe de contribuer à une répartition équilibrée et réfléchie des activités économiques sur le territoire du Pays d'Aix-en-Provence ;

- il en est de même s'agissant d'équipements culturels ou sportifs : la gestion de terrains de sports peut, dans un objectif de proximité, demeurer communale sur le territoire de la « ville- centre » et présenter un intérêt communautaire (accès du plus grand nombre aux activités sportives) dans les communes périphériques.

La recherche d'une quantification de l'intérêt communautaire va ainsi à l'encontre de l'objectif de mise en œuvre d'une politique raisonnée de l'aménagement du territoire tenant compte des diversités de ce territoire.

Il peut, en outre, être noté que retenir un critère de fréquentation pour les équipements culturels et sportifs pourrait, eu égard au caractère fluctuant de la fréquentation, amener l'équipement à remplir le critère une année mais pas l'année suivante.

Enfin, une telle quantification (« nombre de logements ») ne semble, s'agissant des logements sociaux, pas compatible avec la logique de réalisation de petits ensembles dans un objectif de mixité sociale et d'intégration des populations concernées dans la cité. L'articulation d'une telle quantification avec les prescriptions de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)⁷⁴ apparaît sur ce point illusoire.

■ La détermination de critères de définition de l'intérêt communautaire : une solution inadaptée à ce stade

Au-delà de la loi Chevènement, la nouvelle territorialité des politiques publiques qu'il incombe notamment à la communauté de mettre en œuvre sur le Pays d'Aix-en-Provence doit intégrer les dispositifs des lois Voynet⁷⁵ et SRU

74) Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

75) Loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Dans ce cadre, il appartiendra à la Communauté du Pays d'Aix d'élaborer un projet d'aménagement et de développement durable du territoire (projet d'agglomération).

Cette stratégie de développement territoriale couvre un grand nombre d'actions et d'opérations dans les domaines du développement économique, de l'aménagement, du logement, de la politique de la ville, des équipements, etc.... Elle sera au cœur des futurs contrats d'agglomération (loi Voynet) et schéma de cohérence territoriale (loi SRU).

Demander aujourd'hui à la Communauté du Pays d'Aix de définir des critères de détermination de l'intérêt communautaire l'amènerait à intégrer des actions ou opérations avant qu'une stratégie globale d'aménagement et de développement durable du territoire ait été définie.

Il apparaît préférable de procéder à une définition générale de l'intérêt communautaire sur la base du projet d'agglomération. Une fois celui-ci élaboré, il appartiendra à la communauté de déterminer, parmi les actions et opérations programmées, celles dont la mise en œuvre par la communauté « n'est pas détachable du développement, de l'aménagement ou de la politique de cohésion sociale ou de gestion urbaine de l'ensemble de la communauté ».

Pendant la période précédant l'adoption de ce document, la détermination de l'intérêt communautaire s'opère au cas par cas dans le cadre des principes généraux ayant fait l'objet de la délibération du 20 juillet 2001.

L'objectif poursuivi étant de :

- définir une politique générale d'intervention garantissant **l'homogénéité** des actions menées par la CPA,*
- fixer un **cadre contraignant de réflexion** sur la mise en œuvre opérationnelle de l'intérêt communautaire,*
- s'inscrire dans un souci majeur de **transparence**.*

*→ **Sur la mise en œuvre des principes généraux***

La mise en œuvre de ces critères d'identification favorise une appréciation extensive des compétences, susceptible de mieux appréhender les situations objectives auxquelles se trouve confrontée la CPA.

A partir de ces critères et suite à l'analyse des situations données, le conseil de communauté décide si, au titre de ses compétences, telle ou telle action relève de l'intérêt communautaire.

Ainsi, les projets de développement et d'aménagement ne sont envisagés qu'après une analyse approfondie et sous réserve de se doter des moyens permettant de les mener dans les meilleures conditions possibles.

*En conséquence, le cadre de réflexion basé sur les critères d'identification de l'intérêt communautaire tel que définit par la délibération du 20 juillet 2001 est apparu aux délégués communautaires comme le meilleur moyen pour la CPA **d'assurer pleinement l'exercice de ses compétences***

En aucun cas cette option ne s'est inscrite dans une volonté de restreindre l'intervention des missions confiées à notre EPCI ou de fixer une ligne de partage floue entre compétences communautaires et celles qui demeurent de nature communale.

2. Actions concrètes au titre des compétences relevant de l'intérêt communautaire

→ Sur la mise en œuvre des compétences

La CPA a affirmé sa volonté d'élargir son domaine de compétences et notamment dans le champ de ce qui relève de l'intérêt communautaire.

*En effet, la délibération de principe a été **suivie d'effets** et d'une **réelle mise en œuvre** des compétences.*

Au vu de cette délibération et dans le délai de 6 mois suite à son adoption, six délibérations reconnaissant l'intérêt communautaire ont été votées par le Conseil de Communauté de la CPA

*Force est de constater qu'avec ces délibérations, la CPA a su, dans la philosophie de ces critères d'identification préalablement définis, mettre en œuvre avec **rapidité** et **efficacité** l'exercice de ses compétences.*

La reconnaissance de l'intérêt communautaire est intervenue à tous les niveaux des compétences de la CPA tant celles obligatoires, qu'optionnelles que facultatives.

Suite à la loi n°2004-809 du 13 août 2004 précitée, la Communauté du Pays d'Aix a déterminé l'intérêt communautaire des compétences qu'elle n'avait pas encore définies. Désormais, l'intérêt communautaire de l'ensemble des compétences de la communauté dont l'exercice est subordonnée à une telle reconnaissance a été déterminée par le conseil communautaire.

*La reconnaissance de l'intérêt communautaire au titre des principales compétences de la CPA a permis de **préciser, renforcer, améliorer** les actions déjà menées par la CPA.*

La Communauté du Pays d'Aix prend acte que la CRC a bien voulu retenir que le législateur a introduit un maximum de souplesse dans la répartition de compétences entre les communes et les structures intercommunales.

→**Sur les « actions ponctuelles » relevant de l'intérêt communautaire**

Il s'agit en l'occurrence d'actions phares qui par essence ne peuvent être généralisées sur toutes les communes du territoire communautaire.

Un projet comme celui de la « Salle de spectacle Sextius Mirabeau » avec les enjeux qu'il comporte ne pouvait qu'être décidé dans le cadre d'une opération précise.

*Il ne s'agit pas de « la salle de spectacle d'Aix en Provence » mais de **la Salle de Spectacle du pays d'Aix**.*

Le projet concerne l'ensemble du territoire et considérant son envergure, il n'est pas envisagé « d'équipements à venir du même type » sur toutes les communes du territoire communautaire.

La philosophie n'étant pas de gérer les compétences commune par commune ce qui serait effectivement source de disparités mais, bien évidemment, de gérer les compétences à l'échelle du territoire communautaire pour garantir une cohésion ainsi qu'un développement harmonieux.

III. Les zones d'activité économique

La Communauté du Pays d'Aix s'est engagée depuis 2004 dans un processus de transfert de zones d'activités existantes et de leurs voies.

En effet, les conseils de communauté du 22 Octobre 2004 et du 25 Mars 2005 ont déclaré d'intérêt communautaire, au titre de la compétence « développement économique », les zones d'activités des secteurs Centre et Val de Durance ainsi que la zone de Plan de Campagne, située sur les communes de Cabriès et des Pennes Mirabeau. Par ailleurs, la Communauté du Pays d'Aix travaille actuellement au transfert des zones d'activités des autres bassins de vie. Les compétences transférées à la Communauté du Pays d'Aix pour les zones déclarées d'intérêt communautaire sont l'aménagement, l'entretien et la gestion des zones.

De même, le Conseil du 24 juin 2005 a décidé qu'en matière de « création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire » sont considérées comme étant d'intérêt communautaire les voies communales existantes ou à créer à l'intérieur du périmètre des zones d'activités déclarées d'intérêt communautaire dans le cadre de la compétence « développement économique » ainsi que les voies ou portions de voies desservant ces zones. Le transfert de ces voies est en cours.

Le transfert des zones et de leurs voies s'accompagne d'une mise à disposition des biens et des voies. La communauté du pays d'Aix, bénéficiaire de la mise à disposition, assume l'ensemble des droits et obligations du propriétaire des voies transférées. Aussi, à terme, la Communauté du Pays d'Aix s'est doté des moyens d'intervenir non plus dans le cadre de la réhabilitation, mais dans celui de l'entretien des zones et de leurs voies.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DU GRAND ANGOULÊME (CHARENTE)**

Les extraits du rapport public particulier de la Cour des comptes relatif à «L'Intercommunalité en France » appellent de ma part les observations suivantes :

1. L'évaluation des charges de fonctionnement transférées à la communauté

La Cour des Comptes, dans la partie consacrée à l'évaluation des charges de fonctionnement transférées à la communauté, prend l'exemple du transfert d'équipements culturels et sportifs de la commune d'Angoulême à la communauté d'agglomération du Grand Angoulême. La Cour souligne que ce transfert n'a pas fait l'objet d'un traitement homogène.

Des méthodes de calcul différentes, admises l'une et l'autre par la loi, ont effectivement été employées pour déterminer le montant des charges transférées. Le choix des méthodes a été dicté par le mode de gestion des services, la régie directe pour l'école de musique et l'école d'arts plastiques, la délégation pour le centre équestre, le stand de tir et la salle de spectacle de la Nef.

Surtout, une volonté politique affirmée de développer ces deux écoles a engendré une montée en puissance rapide de l'activité des deux écoles ce qui rendait plus pertinente l'utilisation des données du budget primitif 1999 plutôt que la moyenne des trois comptes administratifs de

1996 à 1998. Pour les trois autres structures, en revanche, le niveau d'activité restant constant sur la période étudiée, il a semblé plus juste de retenir les montants des comptes administratifs. Par conséquent, si les méthodes retenues n'ont pas été homogènes, leur choix a semblé cohérent aux élus des communes et de la communauté d'agglomération.

2. La compétence développement économique

La Cour des comptes déplore la situation particulière due au transfert de cette compétence, dont l'exercice s'est trouvé, de fait, partagé entre le Syndicat Mixte pour le développement économique de l'agglomération d'Angoulême (SMDEAA) et la communauté d'agglomération du Grand Angoulême (ComAGA) jusqu'en 2002

Cette compétence était exercée depuis 1963 par le SMDEAA. Lors de la transformation du district en communauté d'agglomération en 2000, cette compétence devenait obligatoire pour la communauté d'agglomération. Dans son arrêté du 18 décembre 1999 portant transformation du district en communauté d'agglomération, Madame le Préfet a prononcé le retrait des communes membres du syndicat mixte pour le développement économique de l'agglomération d'Angoulême. Mais ce n'est que le 10 juillet 2003 que Monsieur le Préfet complète l'arrêté précédent par la dissolution du Syndicat en précisant les modalités de répartition du patrimoine du SMDEAA.

Le syndicat mixte a donc sur la période 2000-2002 continué à mener des actions sur son patrimoine immobilier, la ComAGA n'ayant aucune légitimité, ni de dissoudre le Syndicat, ni d'intervention sur ses biens.

En outre, la ComAGA a exprimé sa volonté d'adhérer au SMDEAA. En effet, dans sa séance du 28 janvier 2000, le conseil communautaire a délibéré pour demander son adhésion au syndicat. Le 10 mars, le conseil communautaire a désigné ses délégués au comité syndical du SMDEAA. Cette demande d'adhésion a été rejetée par le comité syndical du 6 avril 2000.

Face à cette situation de blocage, le 24 octobre 2000, Monsieur le Président de la ComAGA a proposé à Madame le Préfet un accord cadre, qui s'appuyait sur une étude réalisée par le cabinet KPMG, permettant un partage des missions en attendant une répartition rapide du patrimoine du syndicat. Or, cette répartition n'est intervenue, après de nombreuses réunions entre la Chambre de Commerce et d'Industrie, le Conseil Général et la ComAGA, qu'en juillet 2003.

Cette situation n'a pas empêché la ComAGA de créer un service développement économique (recrutements en 2000 et 2001) et de mener des actions dans le cadre de la compétence que la loi du 12 juillet 1999 lui a confiée.

Je peux vous affirmer que la ComAGA avait ressenti pleinement l'enjeu financier de sa prise de compétence économique en particulier dans le cadre de la perception des recettes de taxe professionnelle et des actions à mettre en oeuvre pour maintenir cette recette et la développer.

Il ressort des éléments exposés ci-dessus que la ComAGA a tout mis en oeuvre pour que la situation évolue rapidement dans le respect de la loi et l'intérêt du développement économique de l'agglomération en demandant, dans un premier temps, son adhésion au syndicat mixte puis en proposant, dans un deuxième temps, après avoir constaté le refus d'adhésion, un partage rapide des biens du syndicat. La lenteur de processus de dissolution et de transfert des biens ne peut donc être imputée à la ComAGA.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DU PAYS ROCHEFORTAIS
(CHARENTE-MARITIME)**

Les extraits du rapport public particulier de la Cour des comptes relatif à «L'Intercommunalité en France » appellent de ma part les observations suivantes :

1. S'agissant de la définition de l'intérêt communautaire :

La Communauté d'Agglomération du Pays rochefortais (CAPR) est issue d'une communauté de communes et reste une entité administrative moyenne de 55 000 habitants avec des ressources modestes tant au niveau de la dotation d'intercommunalité (DGF) que de la taxe professionnelle.

Aussi, a-t-elle souhaité régler d'abord les problèmes liés à sa compétence économique et avancer progressivement sur les autres compétences au rythme de son budget. Il est à noter que le Budget principal subventionne toujours le Budget économique.

L'impact de la prise de compétences par l'intercommunalité est difficile, dans la mesure où certains transferts sont générateurs de surcoûts pour la Communauté.

En effet, les compétences insuffisamment développées au niveau des communes sont désormais exercées sans réel transfert de moyens. Il en est ainsi de celles relatives à l'habitat, au nautisme ainsi qu'à la politique de la ville.

Aussi, la Communauté s'engage année après année dans la définition d'une thématique complète, avec des définitions de critères qualitatifs et quantitatifs que l'on peut résumer ainsi :

<i>Années</i>	<i>Compétences</i>
<i>2000/2001</i>	<i>Economie</i>
<i>2002</i>	<i>Habitat (2 OPAH)</i>
<i>2003</i>	<i>Politique de la ville, Equilibre social et habitat</i>
<i>2002/2004</i>	<i>Tourisme</i>
<i>2005</i>	<i>Complément de définition dans le domaine du tourisme = organisation et création d'un office de tourisme</i>

Enfin, les dotations de fonctionnement espérées, suite aux prises de compétences au travers d'une augmentation du CIF ne sont pas de nature à inciter les élus à prendre des charges complémentaires.

2. S'agissant des paramètres de planification

Dans mon précédent courrier, je vous indiquais que je partageais vos conclusions quant à la complexité de l'articulation des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale du territoire.

Toutefois, cette situation est un héritage du passé, le préfet et les élus n'ayant pas fait valoir leur droit à intégrer d'office les communes de la communauté de communes du Sud Charente dans l'Agglomération.

Aujourd'hui cette intégration ne peut s'exercer, la loi prévoyant un délai de douze ans à compter de cette création.

Nous travaillons avec les communes extérieures dans un esprit de collaboration, pour les inciter à fusionner nos deux communautés.

Mais pour l'instant cette initiative ne donne pas de résultat compte tenu notamment de l'opposition du président de la Communauté de communes du Sud-Charente peu enclin à partager une taxe professionnelle assez substantielle.

3. S'agissant des autres Syndicats mixtes auxquels adhère la Communauté :

Il s'agit d'échelles de réflexions différentes.

En effet la gestion de l'aéroport est de niveau départemental ; les réflexions en matière de très haut débit, en technologie de communication, sont du niveau régional.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DE SAINT-BRIEUC (CÔTES D'ARMOR)*

Si la référence à la communauté d'agglomération de Saint-Brieuc incluse dans ce rapport n'appelle pas de remarque particulière de ma part, je tiens cependant à attirer votre attention sur l'adoption globale, au mois de juin dernier, par notre conseil d'agglomération, de l'intérêt communautaire au sein de nos différentes compétences.

Cette adoption fait suite à un large travail de concertation entamé dès novembre 2003 entre les services de notre structure intercommunale et les élus intercommunaux puis locaux.

J'estime que cette adoption prend encore davantage de sens à l'heure où le Parlement a prolongé d'une année supplémentaire le délai d'adoption de l'intérêt communautaire.

En effet, la loi du 12 juillet 1999 a mis en œuvre une intercommunalité certes incitative mais choisie selon des catégories et des degrés divers. Cependant, l'une des pierres angulaires de cette nouvelle architecture intercommunale repose sur la définition de l'intérêt communautaire, expression d'un projet politique et stratégique de la communauté.

D'ailleurs, comme de nombreuses intercommunalités, la Chambre régionale des comptes de Bretagne nous avait reproché, dans son rapport de 2003, l'absence d'une telle définition et avait souligné les conséquences induites.

Je me félicite, par conséquent, de la présente adoption qui permet d'asseoir l'ensemble des compétences de la CABRI-Agglomération de Saint-Brieuc et sécuriser ainsi leur exercice.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE
DE BREST (FINISTÈRE)

***Chapitre III- point I- B- 3. Le recours à la fiscalité mixte**

La fiscalité mixte, prévue à l'article 86 de la loi au 1^{er} juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, pouvait être mise en œuvre sans aucune disposition limitative, hormis les conditions de vote au sein du conseil communautaire. Qui plus est, pour les communautés urbaines, sa mise en œuvre n'emportait pas le plafonnement de la dotation de solidarité communautaire, ce qui était le cas pour les autres catégories de groupement.

L'esprit de la loi était sans aucun doute la spécialisation fiscale des territoires, mais le législateur, dans sa grande sagesse, a souhaité ménager des dispositifs palliatifs pour tenir compte de situations particulières, fondamentalement liées aux écarts des potentiels fiscaux des différents groupements.

A ce propos, le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Bretagne du 31 mars 2005 note "l'instauration ou le maintien d'une fiscalité mixte est d'abord destiné à accroître les ressources du EPCI lorsque le produit de la taxe (professionnelle) s'avère insuffisant pour couvrir le besoin fiscal de groupements très intégrés, ce qui est le cas de la Communauté urbaine de Brest. Ainsi, devant un produit de taxe professionnelle qui ne représentait que 38 % de ses recettes fiscales en 2000, la Communauté urbaine de Brest a été conduite à conserver sa fiscalité additionnelle..."

Il faut noter par ailleurs que le produit de fiscalité mixte était reversé intégralement aux communes membres, afin de ne pas générer de tension sur les taux de ces dernières ; la formule étant : bases années N x taux 2000. Seul le produit de fiscalité mixte lié à une augmentation des taux ménages était conservé par la Communauté urbaine de Brest.

Il n'y avait donc pas "excès de redistribution financière" comme vous le mentionnez et l'expliquez à propos de la Communauté urbaine de Brest (page 99 du rapport). En revanche, la dynamique des bases fiscales de TP restait modérée et surtout, le supplément de DGF attendu n'a pas été perçu par la Communauté urbaine de Brest suite à la décision du comité des finances locales de diminuer la valeur du point de DGF des communautés urbaines. Ces deux éléments expliquent la nécessité pour la Communauté urbaine de Brest de recourir au levier fiscal.

A partir de 2004, le dispositif a été simplifié puisque la Communauté urbaine de Brest ne conserve qu'une fiscalité mixte correspondante au produit des augmentations de taux ménage de 2001 à 2003, les communes membres recouvrent le produit de fiscalité mixte qui leur était versé sous forme de DSC.

Concernant l'augmentation du taux de taxe professionnelle, celui-ci n'a pas varié pendant quatre années (2000 – 2003) ; ce qui est significatif de la volonté communautaire de maintenir la fiscalité pesant sur le contribuable économique comme en témoigne également, après l'augmentation de 3,1 % en 2004, son maintien en 2005 et très certainement en 2006.

Enfin, pour ce qui est de "l'augmentation significative de la pression fiscale consolidée sur le territoire communautaire" cette appréciation me semble incomplète voire erronée, dans la mesure où le taux de taxe d'habitation de la ville centre n'a pas varié en 2001 et 2003, a diminué de 3 % en 2002 (avec les taux de foncier bâti et non bâti), de 4 % en 2004 et à nouveau de plus de 9 % en 2005. Certes, toutes les communes membres n'ont pas eu la même démarche, chaque commune étant responsable de sa politique fiscale, néanmoins la seule ville de Brest représente près de 75 % des contribuables communautaires.

En soi, ce n'est pas le nouveau système fiscal qui génère une augmentation de la fiscalité globale dans les communes où elle a été constatée, mais les besoins de financements ; ceux-ci sont à relier avec l'insuffisance de potentiel fiscal de la communauté urbaine et des communes qui la composent. Pour mémoire, le potentiel fiscal de la Communauté Urbaine de Brest est le plus faible des 14 communautés urbaines.

***Chapitre VI- point I- B- L'articulation complexe des EPCI, des « territoires de projet » et des périmètres de planification**

Il convient de souligner que, dans un contexte législatif mouvant et difficile, la coopération entre les deux acteurs est particulièrement exemplaire.

Cinq faits majeurs en attestent :

- la signature simultanée le 22 février 2003 du contrat de pays, du contrat d'agglomération ainsi que d'une "convention de coordination et de complémentarité" entre les deux contrats,*
- la répartition d'un commun accord des crédits du volet territorial du contrat de plan Etat et du volet territorial du FEDER,*

- la création en avril 2004 d'un conseil de développement unique à l'agglomération et au pays de Brest,
- l'organisation à l'échelle du pays de l'ensemble des politiques d'insertion (mission locale, plan local d'insertion par l'économique, maison de l'emploi),
- le choix d'élaborer le schéma de cohérence territoriale à l'échelle du pays qui, aux termes même de l'arrêté du Préfet du Finistère du 2 juillet 2004, constitue un périmètre qui "permet la mise en cohérence des questions d'urbanisme, d'habitat, de développement économique de déplacement et d'environnement".

Au-delà, il convient de rappeler que le pays de Brest est :

- une réalité vécue par ses habitants, puisqu'il correspond au périmètre de l'aire urbaine,
- un lieu d'expérimentation et de recherches de solutions communes entre les communautés, et non une structure supplémentaire gérant des compétences propres,
- un espace de projets concrets sur les questions notamment de déplacements, de déchets, d'environnement et d'attractivité du territoire.

Je vous précise pour terminer que le Président de Brest métropole océane est devenu Président de l'association du pays de Brest le 10 mai 2005, après avoir été élu Président du Syndicat mixte du SCOT le 7 juillet 2004.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DU GRAND TOULOUSE (HAUTE-GARONNE)*

Les extraits du rapport public particulier de la Cour des comptes relatif à «L'Intercommunalité en France» appellent de ma part les observations suivantes :

**1. S'agissant du périmètre de la Communauté d'Agglomération
par rapport au périmètre de l'aire urbaine**

La Cour des Comptes note le très grand nombre de groupements à fiscalité propre sur le périmètre de l'aire urbaine toulousaine, la cohabitation de 3 communautés d'agglomération et la part relativement faible de la population du Grand Toulouse dans la population totale de l'aire urbaine.

Il convient de préciser que la population du Grand Toulouse (plus de 600.000 habitants) représente près des 2/3 de la population de l'aire urbaine (un peu plus de 960.000 habitants). Par ailleurs, la Communauté d'Agglomération regroupe 25 communes alors que l'aire urbaine en compte 342 sur un territoire de près de 80 km de long, sur 5 départements et 2 régions.

Hormis les aires urbaines de Lyon et de Lille dans lesquelles exerce une seule communauté urbaine de création ancienne, issue d'un contexte historique et législatif très différent, cette situation n'est pas unique en France. De la même manière, s'agissant du nombre de communautés cohabitant sur le même périmètre, l'aire urbaine de Marseille qui comporte 3 fois moins de communes comporte une communauté urbaine, 3 communautés d'agglomération et de nombreuses communautés de communes. De tels exemples existent également autour de Nice avec la cohabitation de 3 communautés d'agglomération et autour de Nantes avec 2 communautés d'agglomération (St Nazaire et la Baule) en plus de la communauté urbaine sans parler de la région parisienne et du très grand nombre de communautés d'agglomération en cours de constitution.

Parfois, ces organisations différentes permettent d'agir avec plus d'efficacité sur des territoires réellement pertinents, avec des caractéristiques, historiques, socio-économiques communes à condition d'organiser des coopérations très étroites avec les territoires voisins dont les sorts sont liés.

C'est la voie qui a été choisie au sein de l'aire urbaine du Grand Toulouse. En effet, il convient de souligner l'important travail d'élaboration de la charte de l'aire urbaine dont le développement du territoire sera organisé autour de 4 «SCOT», réalisée en concertation

avec toutes les institutions et tous les acteurs concernés puis validée tout récemment par le conseil de communauté du Grand Toulouse.

Par ailleurs, sur un périmètre plus large, l'aire métropolitaine toulousaine est en train de naître. Ce nouveau stade de coopération s'est manifesté avec succès à travers la réponse commune à l'appel à projet lancé par la DATAR, portant sur les aires métropolitaines. En quelques mois, les 3 communautés d'agglomération, du Grand Toulouse, du Sicoval et du Muretain associées avec les autres communautés et les villes de Toulouse, Montauban, Albi, Castres-Mazamet, Pamiers, Foix, St Gaudens, Auch, se sont organisées pour définir les objectifs d'un projet métropolitain et répondre à l'appel à candidature sur un périmètre représentant plus de 1.3 millions d'habitants.

Cette candidature a été retenue par le ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire le 27 juin 2005.

2. S'agissant du niveau de redistribution au profit des communes

La Cour des comptes observe que le ratio de redistribution financière au profit des communes s'élevait de 2001 à 2003 à 83 % en moyenne ce qui est sensiblement supérieur à la moyenne des communautés d'agglomération.

Cette situation analysée dès la création du Grand Toulouse s'explique par un certain nombre de facteurs. En premier lieu, compte tenu de l'importance du produit de la taxe professionnelle dans l'agglomération par rapport aux taxes ménages, il est légitime d'avoir une attribution de compensation versée aux communes plus élevée que dans d'autres communautés. Par ailleurs, la communauté d'agglomération du Grand Toulouse prend la suite d'un District qui levait une très faible fiscalité propre additionnelle ce qui explique également le montant important de l'attribution de compensation.

Enfin, le 1^{er} pacte financier communautaire passé avec les communes de 2001 à 2003 inclus prévoyait un reversement de la totalité de croissance des bases TP aux communes au travers de la dotation de solidarité communautaire appelée également DRCB. Ce niveau de reversement a permis aux communes de bénéficier des retours de taxes professionnelles liés aux investissements qu'elles avaient pu faire aux cours des années précédentes. De la même manière, ce montage financier leur a permis de ne pas bouleverser les anticipations à moyen terme qu'elles avaient pu intégrer dans leurs perspectives financières. Enfin, la structure budgétaire du Grand Toulouse a pu absorber ce haut niveau de reversement compte tenu de la montée en charge relativement progressive de certaines compétences communautaires.

Une fois cette montée en puissance effectuée, et comme annoncé à l'origine, le Grand Toulouse a proposé aux communes un nouveau pacte financier lui assurant de conserver une partie des fruits de la croissance. Comme le note la Cour des Comptes il a alors été décidé de repartir à « 0 » en intégrant le produit de la DSC accumulé de 2001 à 2003 soit 36.7 M€ à l'attribution de compensation et en bâtissant une DSC nouvelle. Les règles de calcul de l'enveloppe de cette DSC font que le Grand Toulouse répartit au profit des communes environ 2/3 des fruits de la croissance annuelle et conserve environ un tiers.

En tout état de cause, il convient de noter que l'élaboration de ces pactes financiers intervient en étroite collaboration avec l'ensemble des communes, sur la base d'une prospective financière communautaire mais également sur la base de conclusions tirées de l'observatoire financier et fiscal mis en place sur le territoire du Grand Toulouse et intégrant les données financières des communes. De la même manière ce pacte financier intègre une coordination fiscale entre la communauté d'agglomération et les communes dans la mesure où les décisions fiscales qu'elles prennent influent sur la marge de manœuvre fiscale de la communauté.

3. S'agissant des critères de répartition de la DRCB (DSC du 1^{er} pacte financier communautaire 2001-2003)

Comme précisé plus avant, la DRCB avait pour objet de rendre aux communes, globalement la totalité du produit issu de la croissance des bases TP afin de leur garantir le bénéfice des fruits de leurs efforts et ne pas perturber les anticipations économiques qu'elles avaient faites.

Plus spécifiquement, cette dotation conduit à verser aux communes le strict retour de la croissance de leurs bases de taxes professionnelles. En réalité, à l'exception de 4 d'entre elles, les communes ont perçu plus de produits qu'elles n'en auraient eu sans la TPU ce qui souligne que la DRCB avait déjà un rôle péréquisiteur même si ce dernier était moins important que dans l'actuelle DSC.

Sur un plan général, il convient toutefois de noter que les communautés prélevant la TPU doivent impérativement continuer à inciter financièrement les communes à accepter des entreprises sur leur territoire pour éviter un essoufflement du développement des territoires. La dotation de solidarité communautaire doit donc au minimum tenir compte de ces deux impératifs, impératif de péréquation pour plus de justice et d'équité, mais également impératif d'incitation au développement pour entretenir l'attractivité des territoires.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DE RENNES MÉTROPOLE
(ILLE-ET-VILAINE)*

Dans son rapport public sur «L'intercommunalité en France», la Cour indique que « le développement de l'intercommunalité a souvent accompagné une montée en puissance des services publics concernés par les questions d'environnement », il en résulte « la difficulté d'une évaluation purement quantitative des apports de l'intercommunalité ».

A titre d'exemple, la Cour souligne «qu'en matière de collecte d'ordures ménagères, un solde de trente emplois nouveaux (pour un dizaine de transferts seulement) est apparu à la communauté d'agglomération de Rennes Métropole, alors que le recours à des prestataires privés a par ailleurs été élargi. Cependant, au cours de la même période, la collecte sélective sur le territoire communautaire a été généralisée ».

Au regard de l'exemple retenu pour illustrer la démonstration de la Cour, Rennes Métropole souhaite apporter les compléments d'information suivants :

Les effectifs existant avant le transfert de la compétence Déchets ont été évalués à 53 postes Equivalent Temps Plein ou ETP, répartis en 10 postes existant déjà dans l'EPCI et 43 postes dans les communes, les prestations étant largement sous-traitées. Lors du contrôle de Rennes Métropole effectué par la chambre régionale des comptes en 2004, le nombre de postes était de 45 dont 10 emplois jeunes. Il en résulte une différence en moins de 8 postes.

Cependant, ce constat mérite d'être nuancé. Il faut tenir compte dans le raisonnement des modifications intervenues dans le mode de gestion du service et du développement des activités depuis le transfert de la compétence. Il convient donc :

- de neutraliser de la situation avant transfert l'effet mode de gestion (passage de la régie communale à des marchés de prestations de services) qui s'élève à 19 postes. Ce qui porte donc le solde à 34 postes (53-19).*
- de la même façon, de neutraliser de la situation après transfert 13 postes dont 10 emplois-jeunes qui sont liés à des activités nouvelles : mise ne place de la collecte sélective des emballages et des journaux-magazines sur l'ensemble du territoire 390000 habitants desservis contre 21 000 avant transfert) entre janvier 2003 et mai 2004, construction de nouveaux équipements et mise en conformité d'installations existantes. Le solde est alors de 32 postes (45-13).*

Il en résulte donc un écart en moins de 2 postes pour un service équivalent à celui transféré.

Enfin, il est à noter que sur les 43 postes ETP liés à la collecte et recensés avant transfert, seuls 15 agents travaillant précédemment dans les communes ont choisi la mutation à la communauté d'agglomération.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
DU PAYS D'ISSOUDUN (INDRE)**

Chapitre IV- point I- B- Les transferts de personnel

J'ai pris connaissance avec beaucoup d'intérêt d'un extrait du rapport public particulier de la Cour sur le thème de « L'intercommunalité en France ». A la page 124 du rapport, la communauté de communes du Pays d'Issoudun (CCPI), dont j'assume la présidence, est évoquée dans un paragraphe qui traite des transferts de personnels non réalisés.

Présentant notre dispositif de gestion du personnel entre les communes et la CCPI, la Cour des comptes indique notamment que « les situations ainsi décrites ne paraissent pas relever d'une démarche de mutualisation à partir des moyens de la commune centre, qui est une modalité concevable dans le cadre de la législation actuelle, mais plutôt de la volonté de ne pas donner à l'échelon communautaire une réelle autonomie administrative, ce qui est la négation même de la logique intercommunale ».

Cette appréciation qui procède d'une analyse incomplète de notre mode de gestion interne, appelle de ma part les observations suivantes :

- le dispositif de gestion de notre personnel intervenant dans le champ des compétences communales et intercommunales a fait l'objet de conventions financières conformément aux statuts de la CCPI pour définir les charges financières devant être remboursées par la communauté aux communes membres, employeurs de droit de ce personnel. Ce dispositif souple et évolutif en fonction notamment de la prise en charge de nouvelles compétences par la communauté n'était certes pas expressément prévu par les textes avant la loi du 13 août 2004 mais n'était non plus prohibé. Il constituait en quelque sorte une « expérimentation » et a prouvé sa pertinence puisque la loi du 13 août a ouvert la possibilité de conclure des conventions de mise à disposition sans mettre en œuvre l'ensemble des mesures afférentes aux diverses positions du personnel (transfert, détachement, mise à disposition..).

- ce dispositif s'est appuyé sur un principe de rationalisation de l'organisation administrative locale et une recherche d'optimisation des frais de personnel. Au titre de cette rationalisation, l'objectif poursuivi a été de consolider une administration locale unique. Cette démarche a permis d'éviter la fragmentation ou la superposition de structures qui auraient alourdi le service public et complexifié les relations entre les niveaux communaux et l'échelon intercommunal, ceci au prix de nouvelles procédures et d'une excessive formalisation de la gestion. S'agissant de l'optimisation de la masse salariale, l'orientation retenue a conduit à privilégier la mutualisation des moyens humains et une recherche d'économies d'échelle sur l'exercice des compétences communautaires. Ainsi, les emplois de la commune centre portant sur certaines fonctions administratives telles que les finances, les ressources humaines, les marchés publics, l'informatique ont pu être optimisés, ce qui a évité le redondance d'un même type d'emplois au niveau communautaire.

- dans ce contexte, contrairement à l'affirmation erronée de refus de l'autonomie administrative et de négation de la logique intercommunale, il a en réalité été privilégié un renforcement de la structure administrative locale lui permettant de mettre en œuvre de véritables politiques communautaires sur le territoire intercommunal (développement économique notamment par l'extension des zones d'activités communautaires, modernisation de la gestion intercommunale des déchets ménagers, mise en place d'une véritable politique communautaire des transports collectifs...).

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
DE LA HAUTE LANDE (LANDES)*

Les extraits du rapport public particulier de la Cour des comptes relatif à «L'Intercommunalité en France » appellent de ma part les observations suivantes :

En 1997, la communauté de communes de la Haute Lande succède au SIVOM du canton de Sabres. Elle se dote alors de statuts intégrant l'ensemble des compétences autorisées.

Après plusieurs années de fonctionnement, il convient de reconnaître que les statuts de notre structure comportent de nombreuses compétences et que nous ne pouvons pas toutes les assumer.

En conséquence et dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, nous menons actuellement une réflexion sur la définition de l'intérêt communautaire et l'ajustement de nos compétences à nos actions.

Toutefois depuis sa création, la communauté de communes a investi d'autres domaines d'interventions que ceux du SIVOM du canton de Sabres.

Au niveau économique, elle a réalisé une zone d'activités économiques à Labouheyre de plus de 20 hectares.

Elle s'est dotée d'une compétence dans le domaine social. Depuis juillet 2004, elle a créé un centre intercommunal d'actions sociales qui gère en plus de la Maison de retraite (créée par le SIVOM) un service de soins à domicile et un service d'aide à domicile aux personnes âgées.

Elle a ouvert un atelier informatique qui propose des initiations aux habitants du territoire.

Enfin, la communauté de communes de la Haute Lande travaille activement à la réalisation d'une aire d'accueil des gens du voyage et souhaite également créer une maison des services publics pour répondre aux attentes des habitants.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE
DE NANTES MÉTROPOLE (LOIRE ATLANTIQUE)*

J'ai l'honneur de vous adresser les remarques relatives au rapport public particulier de la Cour des comptes sur « L'intercommunalité en France », en ce qui concerne la communauté d'agglomération de Nantes Métropole.

Au préalable, je tenais à vous signaler la difficulté de me prononcer sur la base des extraits transmis. Ces derniers me paraissent insuffisants pour cerner toute l'analyse que peut faire la Cour des faits qu'elle relève à l'échelle nationale.

Il semble que la Cour dresse une évaluation plutôt mitigée du développement de l'intercommunalité même si elle convient qu'il est sans doute encore trop tôt pour prétendre à un bilan définitif.

Si la Cour constate indéniablement le succès du déploiement quantitatif de l'intercommunalité, elle semble considérer que certains processus ont été mis en œuvre plus pour répondre à des enjeux de redistribution que pour accomplir un réel projet communautaire. Des résultats contrastés sont constatés par ailleurs en matière d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience du service public. Enfin, les ambitions de péréquation et de solidarité, sous-jacentes à tout projet d'intercommunalité, paraissent faiblement prises en compte.

Ce premier diagnostic s'il est confirmé ne peut être opposable à la construction de l'intercommunalité à Nantes. En effet, il paraît très éloigné des résultats obtenus par l'expérience de Nantes Métropole. Si des dysfonctionnements ou des effets pervers sont constatés à l'échelon national concernant la mise en œuvre de l'intercommunalité, il convient effectivement de les identifier, mais au cas par cas, de façon à éviter des considérations globalisantes et le risque que l'exception entache l'ensemble des autres expériences qui s'avèreraient réussies.

Car c'est bien la réussite du projet d'intercommunalité à Nantes qu'il convient de mettre en avant. Les 24 communes qui ont œuvré à la construction de la communauté urbaine de Nantes, forme la plus aboutie de coopération intercommunale, ont relevé un défi majeur pour l'agglomération nantaise, celui d'avoir participé à une opération dont l'importance et l'envergure doivent être soulignées. L'ampleur des chantiers engagés, les choix organisationnels effectués (pôles de proximité), les transferts massifs opérés (personnels, patrimoines, moyens) au profit de cette ambitieuse structure de développement pour la métropole nantaise ont nécessité un investissement majeur de tous les acteurs concernés par le projet.

Ce pari est aujourd'hui réussi et Nantes métropole est devenue un acteur essentiel du développement local et ceci dans un délai très court. Dix-huit mois seulement ont suffi pour construire une nouvelle organisation immédiatement opérationnelle qui a préservé la continuité des services fournis à la population.

J'insisterai sur le fait que cette construction a reposé sur la mise en œuvre d'un pacte quadriennal entre Nantes Métropole et les communes membres, un pacte pour plus de solidarité à travers l'instauration d'une dotation de solidarité communautaire qui consacre un vrai caractère redistributif puisque 85% de l'enveloppe de la DSC reposent sur des critères de solidarité :

**(30 %) pour le critère insuffisance de potentiel fiscal qui privilégie les communes qui disposent d'un potentiel fiscal inférieur à la moyenne des communes de la communauté urbaine.*

**(25 %) pour l'insuffisance du revenu moyen qui privilégie les communes dont le revenu moyen par habitant est inférieur à la moyenne des communes de la communauté urbaine.*

**(30 %) pour l'effort fiscal des ménages afin de tenir compte du poids de la fiscalité sur les ménages pour aider les communes qui ont dû demander un effort fiscal supérieur à la moyenne à leurs habitants en raison notamment de la faiblesse de leurs bases.*

En sus de ce dispositif, une enveloppe de dotation de solidarité spécifique a été maintenue, réservée aux communes de moins de 10 000 habitants à faible potentiel fiscal de taxe professionnelle (pour lequel huit communes sont attributaires pour 1 291 835 € en 2004).

Dans ces conditions, comment douter de l'effort de Nantes Métropole pour corriger et favoriser la solidarité entre territoires inégalement dotés au niveau des ressources fiscales.

Cette solidarité s'effectue par la distribution de recette (la DSC) et également par la mise en œuvre des politiques communautaires sur le territoire de Nantes Métropole sans discrimination et sans considération de la contribution des communes au financement de la communauté.

La Cour considère les contrats de co-développement 2002-2005 comme contraires à cet esprit. Elle observe que ce dispositif a assuré aux communes un retour de la dépense intercommunale sur leur territoire proportionné à leur contribution au financement de la communauté.

Cette observation n'est pas fondée. Le contrat de co-développement dans son ensemble n'a pas pour objectif de garantir à la commune la reconduction de l'existant. Il a été institué au contraire pour croiser les attentes de la commune et la déclinaison des politiques communautaires ; l'affichage des priorités sur le territoire de la commune pour une période de 3 ans permettant de donner de la lisibilité à l'action communautaire.

La seconde génération des contrats de co-développement pour la période 2005-2007 va plus loin que le seul objectif de lisibilité. En effet, depuis 2001, la communauté urbaine a désormais défini des politiques structurantes, avec des objectifs pour l'agglomération ; c'est l'exemple de la politique de l'habitat. Or, la réalisation des objectifs en matière d'habitat repose en grande partie sur des projets de compétence municipale. Le contrat de co-développement est donc l'outil pertinent pour définir, conjointement entre Nantes Métropole et la commune, le niveau de production de logements pour les trois années à venir, en lien avec les objectifs définis pour l'agglomération dans le PLH.

Enfin, il apparaît utile de préciser, contrairement à ce qui est mentionné dans le rapport de la Cour, que les pôles de proximité, « les services communautaires territorialisés », ont été mis en place dès la création de la communauté urbaine en 2001. Ils gèrent les crédits correspondant aux opérations dont ils ont la responsabilité, notamment en matière d'espace public. Cette organisation territorialisée constitue un facteur incontestable de mutualisation et d'harmonisation du service, dans la mesure où ces pôles regroupent plusieurs territoires communaux. Par ailleurs une coordination technique générale est assurée au sein de la direction générale de la proximité, sous la responsabilité d'un vice-président en charge de la proximité.

Sur le plan de la pertinence et de l'efficacité de l'action publique, l'échelon communautaire a constitué de manière indiscutable une véritable plus value sociale.

L'intercommunalité a favorisé ou accéléré la réalisation de grands projets qui n'auraient pas pu se réaliser à l'échelon communal (le grand projet de ville Malakoff, l'aménagement de l'île de Nantes, la réalisation d'un Zénith, le soutien à l'habitat, la réalisation d'un réseau haut débit, entre autres).

Elle a été également propice à des harmonisations de services et de politiques publiques, mises en œuvre antérieurement de manière hétérogène par les communes. Au nom de l'égalité du citoyen vis-à-vis du service public, Nantes Métropole a fait progresser le service public sur l'ensemble du territoire. On citera parmi d'autres les exemples

l'unification progressive des tarifs d'eau et assainissement (relevée par la Cour des Comptes dans son rapport public particulier de décembre 2003) ou l'harmonisation des procédures de collectes des ordures ménagères.

Nantes Métropole, par ses choix organisationnels, a enfin su préserver une relation forte avec les citoyens par la création des pôles communautaires, véritables antennes de proximité, répartis sur l'ensemble du territoire. La Chambre Régionale des Comptes, dans son dernier contrôle, tire à ce titre un bilan favorable du fonctionnement des pôles communautaires en qualifiant cette expérience d'initiative originale.

Concernant l'efficience de nos actions et les conséquences financières du développement de l'intercommunalité, je ferais un constat qui est partagé par la Chambre Régionale des Comptes des Pays de la Loire dans ses observations définitives. La création de la communauté urbaine de Nantes s'est en effet opérée dans un cadre budgétaire global maîtrisé avec une augmentation modérée des dépenses de fonctionnement consolidées (CUN + 24 communes : + 2,5 %) entre 2000 et 2001 et même en baisse de 3 % entre 2001 et 2002. Cette maîtrise budgétaire s'est accompagnée de plus d'une stabilité globale de la fiscalité.

La Cour constate enfin l'insuffisance d'une véritable stratégie financière et fiscale préalable dans certaines intercommunalités. Nantes Métropole constitue un contre exemple puisque la Cour reconnaît notre effort de démarche stratégique avec la mise en place d'une programmation pluriannuelle de l'action communautaire. Pourtant, la Cour reproche à cet effort de planification son aspect non engageant, se présentant comme une liste des opérations susceptibles d'être menées sur la période 2002-2007.

C'est méconnaître la pratique de Nantes Métropole sur le sujet. La programmation pluriannuelle de l'action communautaire est la traduction une nouvelle fois du pacte communautaire. Elle constitue un acte qui engage. Je rappelle qu'elle a été approuvée par une décision de conseil votée en décembre 2002.

Cet outil de planification a structuré directement notre stratégie financière jusqu'en 2004. Une révision de cette programmation a été votée par le conseil communautaire en juin 2004 pour tenir compte des capacités réelles de financement et notamment tirer les conséquences du désengagement de l'Etat du financement des transports collectifs en site propre. A cette occasion, le conseil a renforcé sa volonté de pilotage stratégique financier en se dotant d'objectifs de solvabilité et d'autofinancement clairement établis et par la mise en place des autorisations de programme et des crédits de paiement permettant de

mieux associer les élus à la programmation, de faciliter la stratégie financière et de permettre une actualisation régulière, de façon à adapter les ambitions du projet communautaire à ses possibilités financières.

Bien entendu, ces perspectives financières pluriannuelles sont réactualisées régulièrement et débattues à l'occasion du débat d'orientation budgétaire et du vote des budgets.

Si des incertitudes financières et des aléas pèsent sur le budget de l'intercommunalité, elles ne proviennent pas de l'absence ou de l'insuffisance de stratégie communautaire mais plutôt de facteurs externes qui s'imposent à Nantes Métropole.

Ainsi, la suppression des aides de l'Etat pour les transports collectifs a contraint Nantes Métropole à compenser par un recours accru à l'emprunt pour les opérations déjà engagées.

Les incertitudes quant à l'évolution de la taxe professionnelle conduisent Nantes Métropole à une attention accrue dans le pilotage de ses équilibres. Elles rendent difficiles le pilotage des projets communautaires sur le long terme. La taxe est de plus particulièrement sensible aux aléas de la conjoncture et pour une bonne partie financée par l'Etat, sous forme de compensation, dont l'évolution annuelle est bien inférieure à l'inflation. L'évolution de la DGF, également inférieure à l'inflation, strictement contrôlée par l'Etat, est un autre facteur de préoccupation.

Il paraît donc injuste et excessif de dire que « plusieurs communautés à TPU risquent faute de stratégie fiscale à moyen terme d'être confortées à une forte réduction de leurs marges de manœuvre financière ». C'est bien la précarité sur l'évolution des ressources des intercommunalités, du fait en partie de l'Etat, qui rend incertain l'avenir financier des communautés.

Dans un contexte global marqué par des besoins sociaux et des enjeux de développement urbain grandissants, à un moment où l'état réduit ses interventions sur les politiques publiques locales, la maîtrise de l'évolution des finances locales risque de s'avérer, sur ce point nous sommes d'accord, un exercice délicat.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION ORLÉANS VAL DE LOIRE (LOIRET)*

*** Sur le paysage intercommunal local (Chapitre VI – point II-A.2.b :
L'articulation avec la compétence de syndicats intercommunaux) :**

Lors de la phase d'instruction du contrôle mené par la Chambre Régionale des comptes du Centre sur la gestion 1999-2003 de l'AggLO, j'ai pu apporter des éléments concernant la rationalisation du paysage intercommunal local, parallèlement au développement des compétences de l'E.P.C.I.

Ainsi la Chambre a acté la dissolution du STEURC, réalisée avec effet au 31 décembre 2002 à l'initiative de l'AggLO, à la suite de la reprise de la compétence exclusive de l'assainissement par l'AggLO.

Par ailleurs, l'AggLO a mis fin à ses relations contractuelles et financières avec l'ADEPRO (Association de Développement Economique de la Ville de St Jean de Braye) à compter de 2004, considérant que les actions menées par cette association recouvraient pour partie l'exercice de la compétence développement économique transférée au 1^{er} janvier 2003 à l'AggLO.

La Ville de Saint Jean de Braye dissout actuellement cette association. La Chambre régionale des comptes du Centre a d'ailleurs estimé en page 44 de son rapport définitif que « la dissolution de cette association est de nature à clarifier partiellement les problèmes de chevauchement de compétences concernant la gestion du PTOC ».

Ainsi, de par ce qui précède, force est de constater que dès qu'elle en a la maîtrise ou dispose d'une influence suffisante, l'AggLO a contribué activement à rationaliser le paysage intercommunal local, parallèlement aux compétences qui ont pu lui être dévolues.

Concernant le Syndicat Orléans Charbonnière (SOC), l'AggLO reste étrangère à la constitution de ce syndicat, n'en est pas membre et n'alloue aucune aide matérielle ou financière à ce syndicat.

J'avais d'ailleurs moi-même attiré précisément l'attention du Président du SOC par mon courrier du 8 avril 2003 (dont copie ci-jointe) sur le risque élevé de chevauchement de compétences entre l'AggLO et le SOC, parallèlement au transfert de la compétence développement économique des communes à l'AggLO.

Les rapports d'observations établis par la Chambre régionale des comptes, tant celui de l'AggLO que celui spécifiquement notifié le 26 mai 2005 au SOC, ont confirmé mes interrogations et préoccupations précédemment formulées dans mon courrier d'avril 2003.

A la lumière de ces deux rapports, je m'apprête de nouveau à écrire au Président du SOC afin de l'enjoindre, soit à minima, à modifier significativement les statuts en retirant toute prérogative en matière de développement ou d'action économique, soit, dans un objectif de rationalisation du paysage intercommunal local, de dissoudre le SOC.

*** Sur la situation financière de l'agglO (Chapitre VII – Point II-B.2 : Les risques pour l'avenir) :**

Je ne peux que confirmer le fait que des investissements structurants très importants et concentrés sur une courte durée dans leur réalisation (1^{ère} ligne de tramway et Pont de l'Europe) ont abouti à un doublement de l'endettement de l'AgglO entre 1999 et 2002 et réduit sensiblement ses marges de manoeuvres financières pour les années à venir.

Cette situation est effectivement une contrainte importante que nous devons intégrer dans nos projets d'investissement.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT ORLÉANS
CHARBONNIÈRE (LOIRET)**

Les extraits du rapport public particulier de la Cour des comptes relatif à «L'Intercommunalité en France» appellent de ma part les observations suivantes :

I. En fait, notre action est montrée en exemple aussi bien dans les milieux d'urbanisme et d'environnement que par les services de l'Etat. Récemment encore, Monsieur le Préfet de la Région Centre, Préfet du Loiret, intervenant le 3 septembre 2005 sur le site lors d'une inauguration, a mis en valeur la qualité de l'entrée de l'Agglomération orléanaise dans ce secteur, saluant la réussite de la réalisation d'une importante zone d'activités économiques remarquablement insérée dans un site naturel boisé.

Sur place, toute personne qui lirait votre rapport ne pourrait donc qu'être surprise du décalage entre la réalité et ces critiques.

Surtout, il n'y a pas eu recoupement de compétences entre la communauté et nous, mais complémentarité d'actions. En bonne application du principe de subsidiarité :

Les communes sont au contact de la population ;

•Le syndicat est, au niveau du bassin de vie, celui qui a géré le concret (aménagement forestiers et aquatiques naturels contigus aux ZAC économiques selon un schéma salué par l'ONF et les naturalistes ; cheminements piétonniers en complément des actions de la communauté ; futurs projets d'équipements de proximité trop petits pour la communauté et trop vastes pour les communes prises isolément)...

•La communauté, ensuite et en étroite coordination avec nous, agit avec des compétences économiques et d'aménagement conformes à son échelle géographique, qui est celle, non pas du bassin de vie au sens de l'INSEE ou de la DATAR, mais du bassin d'emploi.

Nos moyens sont modestes et notre souci de coordination avec les échelons communal et communautaire est constant. Nous sommes en effet soucieux de constituer un échelon intermédiaire utile — et généralement reconnu comme tel — et non pas de contribuer à un mille-feuille critiquable.

2. En droit, il est tout simplement erroné de prétendre que notre syndicat ferait un quelconque doublon avec la communauté. Il n'y a en rien violation du principe d'exclusivité.

En effet, la communauté de communes n'avait pas à sa création de compétence claire sur les zones économiques.

Aujourd'hui, en tant que communauté d'agglomération, la communauté — pour ce qui peut concerner le territoire du SOC — n'a de compétence que pour les zones d'activités économiques d'intérêt communautaire ou pour les ZAC d'intérêt communautaire (art. L. 5216-5 du CGCT et statuts de la communauté).

Or, le SOC est enclavé dans le territoire communautaire. Il en résulte que quand la communauté était une communauté de communes, chaque compétence acquise par la communauté, par exemple au fil des délibérations d'intérêt communautaire, entraînait un retrait symétrique de la compétence correspondante du SOC au profit de la communauté (art. R. 5214-1 du CGCT dans sa version d'alors – cet article a été renuméroté pour devenir l'art. R. 5214-1-1 du CGCT en vertu des dispositions du décret n° 2004-615, 25 juin 2004).

Depuis, la communauté est devenue une communauté d'agglomération : la même règle continue de s'appliquer, mais en vertu des dispositions de l'article L. 5216-6 du CGCT désormais.

Comment pourrait-on avoir un risque de chevauchement de compétence alors que la loi règle elle-même la question en nous ôtant automatiquement de nos statuts toute compétence qui serait « donnée deux fois », au fil notamment des délibérations d'intérêt communautaire ?

Je me permets d'attirer votre attention sur le fait qu'il s'agit là des conséquences du droit propre aux syndicats enclavés au sein d'une communauté : en cela, notre situation ne peut être confondue avec celles des syndicats incluant d'autres membres que des communes membres de la communauté.

Qu'il plaise à la communauté de prendre toutes nos compétences, par modification statutaire ou par délibérations d'intérêt communautaire, et le SOC disparaîtra automatiquement. Mais tant qu'il n'a pas plu à la communauté de prendre nos compétences, pourquoi nous reprocherait-on de regrouper nos forces ?

3. Je crains donc que les mentions relatives au SOC dans le rapport soient à tout le moins discutables en faits et, surtout — ce qui est plus gênant — erronées en droit.

4. Ce qui est vrai, en revanche, c'est que nos statuts souffrent d'un niveau de flou un peu trop élevé au regard de l'évolution la plus récente de la jurisprudence (CE, 7 janvier 2004, Syndicat intercommunal du Val de Sambre, n° 229042). C'est pourquoi nous nous sommes engagés dans une refonte de nos statuts, laquelle naturellement montrera encore plus clairement qu'aucun chevauchement de compétences n'est à craindre entre le SOC et la communauté.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION SAUMUR LOIRE DÉVELOPPEMENT
(MAINE-ET-LOIRE)*

Les extraits du rapport public particulier sur «L'intercommunalité en France» concernant la communauté d'agglomération Saumur Loire Développement portent sur deux points relatifs pour le premier à l'évaluation des charges transférées (page 137 du rapport) et pour le second aux conditions d'exercice des compétences résultant de la notion d'intérêt communautaire (page 152 du rapport).

1) S'agissant du transfert des charges financières, le rapport fait état que la communauté d'agglomération de Saumur Loire Développement n'a pas procédé à l'évaluation du transfert de charges lié aux équipements mais a décidé de transférer à l'EPCI la charge du remboursement des emprunts correspondants, tout en déduisant l'annuité du montant de l'attribution de compensation versée aux communes : remarque étant faite que la CA SLD se voit privée des financements qui lui seront nécessaires aux gros entretiens, à la mise en conformité et au renouvellement des installations.

Ce choix résulte d'une position arrêtée par la Commission Locale d'Evaluation des Charges Transférées (CLECT), laquelle a été adoptée par le conseil communautaire et par l'ensemble des communes membres de la CA SLD.

Néanmoins, comme indiqué à la Chambre Régionale des Comptes, les observations formulées concernant les travaux de la CLECT seront portées à la connaissance des membres de cette commission, de même que les nouvelles dispositions issues de la loi du 13 août 2004 qui sont relatives à l'évaluation des charges transférées, notamment des charges patrimoniales, et à la possibilité de réviser les attributions de compensation.

2) A propos de l'exercice des compétences, il est signalé dans le rapport qu'à la communauté d'agglomération Saumur Loire Développement certains équipements culturels et sportifs ont été considérés d'intérêt communautaire mais que celui-ci n'a pas été étendu à l'animation culturelle et sportive et à sa programmation.

Cette situation résulte d'un choix politique des élus qui ont volontairement limité l'intervention de la CA SLD à ce que prévoit l'article L.5216-5 du CGCT, à savoir la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ; ils n'ont pas souhaité jusqu'à

présent étendre cette compétence de la CA SLD à la programmation et à l'animation culturelles et sportives.

Toutefois, conscient des difficultés engendrés par ce partage de compétences, la CA SLD a proposé aux collectivités intéressées un projet de convention (dont copie a été transmise à la Chambre Régionale des Comptes), afin de normaliser les conditions d'utilisation des équipements concernés.

En outre, la réflexion engagée sur les investissements à réaliser par la CA SLD d'une part et le débat relancé par la loi du 13 août 2004 sur la nature et l'étendue des compétences transférées d'autre part, devraient permettre d'apporter des solutions aux problèmes soulevés.

RÉPONSE DU MAIRE DE SAUMUR (MAINE-ET-LOIRE)

Selon le rapport de la Cour (page 152) « La mosaïque qui se constitue ainsi progressivement peut rendre l'intercommunalité peu efficiente. A la communauté d'agglomération Saumur Loire Développement certains équipements culturels et sportifs ont été considérés d'intérêt communautaire mais que celui-ci n'a pas été étendu à l'exercice de la programmation et de l'animation culturelle et sportive... ».

Les élus intercommunaux ont effectivement souhaité distinguer lors de la détermination des modalités de transfert, le volet immobilier de celui de la programmation et de l'animation.

Le volet immobilier qu'il convient de prendre en compte au sens large—c'est-à-dire incluant tout à la fois la gestion des équipements transférés, leur entretien mais aussi les moyens afférents à leur utilisation—, relève de la communauté d'agglomération Saumur Loire Développement. L'animation et la programmation restant de la compétence des élus communaux.

Il s'agit donc d'un choix politique qui a d'ailleurs fait l'objet d'un large débat.

Toutefois, et comme le souligne le rapporteur, cette option n'est pas sans poser de problèmes de fonctionnement au quotidien entre les deux niveaux de collectivité compétents, tant leur imbrication est évidente.

Aussi et à ma demande, une réflexion a été engagée pour analyser concrètement ces difficultés. Je serai amené à proposer aux élus tant communautaires que communaux des solutions susceptibles de lever celles-ci dans le respect des prérogatives de chacun, avec un souci d'une gestion adaptée.

*RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA COMMUNAUTÉ DE
COMMUNES DES DEUX VALLÉES DU CANTON DE FISMES
(MARNE)*

Les extraits du rapport public particulier de la Cour des comptes relatif à «L'Intercommunalité en France » appellent de ma part les observations suivantes :

« L'absence de continuité territoriale » résulte à la fois de querelles de personnes, de divergences politiques et d'une crainte du regroupement des petites communes rurales avec le bourg-centre de 6 000 habitants, qui selon certains élus locaux allait « écraser » ces mêmes petites communes.

En 1997, la volonté des élus de notre Communauté de Communes était bien de ne créer qu'une seule structure intercommunale sur la quasi-totalité du canton, qui aurait été cette fois-ci cohérente et de taille suffisante.

Pour notre part, depuis la création des deux Communauté de Communes, nous avons effectué de nombreuses démarches en direction de la Communauté de Communes Ardre et Vesle pour travailler ensemble sur des dossiers majeurs (déchèteries, collecte des déchets ménagers, investissement scolaire). Ceci aurait peut-être pu constituer une première étape pour éventuellement un regroupement ultérieur.

Or, nous avons toujours été confrontés à une fin de non-recevoir de la part des responsables locaux de la Communauté de Communes voisine.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DU PAYS DE VANNES (MORBIHAN)*

L'exemple de la communauté d'agglomération du Pays de Vannes est cité (page 107 du rapport) comme illustratif du niveau élevé de redistribution, laissant penser qu'une part excessive de ses ressources affectée à la redistribution est porteur d'un risque de déséquilibre financier à moyen terme.

Cette analyse repose sur le calcul de trois ratios décrits dans le rapport :

Le ratio (a)

La Communauté d'Agglomération du Pays de Vannes disposait en 2002 d'un ratio (a) de 72 % peu éloigné du ratio moyen 2002 (69%).

Le ratio (b)

Pour le ratio (b), il n'est pas contesté que des fonds de concours aient été versés. Toutefois ceux-ci s'inscrivaient dans le cadre exclusif de la compétence communautaire en matière d'enseignement supérieur. Les fonds de concours au maître d'ouvrage (la ville de Vannes désignée contractuellement par les partenaires financiers) ont constitué une enveloppe de 1,9 M€ dont la totalité a été destinée au financement des investissements en matière d'enseignement supérieur et non au financement d'opérations communales. Dès lors, il convient de retraiter ce ratio qui demeure à 72 % et donc quasiment identique à la moyenne constatée (71 %) pour les Communautés d'Agglomération.

Le ratio (c)

Pour le ratio (c), même remarque que pour le calcul du ratio (b). Ce troisième ratio devrait également prendre en compte le secteur des déchets 5,1 M€, assimilées aux dépenses de transfert, pour lequel une recette correspondante existe.

Dès lors, il convient de retraiter ce ratio en éliminant les 1,9 M€ et 5,1 M€ précités du numérateur. Ce ratio est donc ramené à 83 % (25M€/30M€). Il est en définitive proche de la moyenne constatée (81 %) pour les Communautés d'Agglomération.

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF)

Avec l'intégration de la compétence déchets, le CIF pour le calcul de la DGF 2004 s'élève à 34 % contre une moyenne de 37 % au niveau national.

Le niveau d'intégration reflète l'attachement des élus au principe de subsidiarité : toute compétence a pour vocation à être exercée dans les meilleures conditions à un niveau de proximité optimal.

Enfin, la Ville Centre n'a pas recherché, avec la création de la Communauté d'Agglomération, à alléger ses charges de centralité au détriment des autres communes alors que la mise en place de la TPU a ralenti la croissance de ses ressources.

Le risque financier à moyen terme

Le mode de redistribution a été revu en 2003 après une étude financière prospective dont les principaux chiffres sont aujourd'hui respectés.

Un effet d'aubaine ?

L'effet d'aubaine a constitué, au niveau national, un risque lorsque la constitution des communautés a eu pour motivation l'augmentation de la DGF dont une part importante pouvait être reversée aux communes, conduisant ainsi à la constitution de « coquilles vides ». Tel n'est pas le cas de la Communauté d'Agglomération dont le niveau d'intégration est proche de la moyenne constatée au niveau national. Les compétences ont été largement développées pour l'enseignement supérieur, les déchets et les transports. Son niveau d'intervention en faveur du logement s'est largement étendu. De nouveaux investissements dans les domaines du sport-loisirs ou de la culture sont prévus.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
DU PAYS DE FÉNÉTRANGE (MOSELLE)*

Au 31 décembre 1997, à la création de la Communauté de communes du pays de Fénétrange, des compétences, dont celle obligatoire du développement économique, ont été transférées à la communauté de communes. L'alinéa 2 de la compétence économique telle que définie dans les statuts de la C.C.P.F. et sur conseil des services de la Préfecture de la Moselle stipule « Création et gestion de zones d'activités économiques relevant des décisions de la communauté de communes, avec notamment la gestion de la zone artisanale cantonale de Berthelming. »

A cette date, les communautés de communes créées n'avaient pas eu à statuer sur une définition de l'intérêt communautaire et la limite entre les compétences communales et communautaires pouvait ne pas être appréciée de manière identique selon les parties.

Depuis lors la définition de l'intérêt communautaire a permis d'établir qu'une commune qui, créant une zone en marge de la légalité ne recevrait aucun soutien financier de la part de la C.C.P.F.

Pour ce qui est du cas de la zone artisanale de la commune de Fénétrange, il est regrettable de devoir acter, qu'une communauté de communes n'a aucun moyen d'empêcher l'empiètement d'une commune sur ses compétences. Les communautés de communes n'étant par ailleurs pas qualifiées pour intervenir dans ces situations.

Il nous paraît opportun de préciser qu'une intervention eu été du ressort de la Sous-préfecture au niveau du service de contrôle de légalité qui aurai pu intervenir dès prise de la délibération par la commune.

Il nous semble donc nécessaire d'insister sur l'inexistence des possibilités d'intervention des E.P.C.I., lorsque les compétences transférées continuent à être partiellement exercées par une commune membre.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DE CAMBRAI (NORD)*

Les extraits du rapport public particulier sur « L'intercommunalité en France » relatifs à la communauté d'agglomération de Cambrai appellent de ma part les observations suivantes.

Il nous semble souhaitable de porter un jugement très nuancé sur les réactions des communes périphériques à la création d'une communauté d'agglomération.

Afin de réfléchir à la mise en place d'une coopération intercommunale d'agglomération, un Syndicat Intercommunal d'Etude de Faisabilité de l'Agglomération Cambrésienne (SIEFPAC) avait été mis en place en 1990. Il regroupait les dix communes de l'unité urbaine, au sens INSEE.

Ce syndicat a conclu à la création d'une communauté de villes (1992). Sept des dix communes ont rejoint cette communauté, trois ont refusé. Il s'agissait, dans les trois cas, de communes disposant d'une forte TP grâce à une usine importante et qui estimait avoir « plus à perdre qu'à gagner » en rejoignant une communauté financée exclusivement par la mise en place d'une TPU.

Par contre, dix communes de l'aire urbaine qui n'avaient pas participé au SIEFPAC ont rejoint la communauté volontairement, sans obligation. Elles disposaient souvent (mais pas toujours) de ressources de TP faibles.

Par la suite, deux des trois communes de l'unité urbaine qui n'avaient pas voulu rejoindre la communauté d'agglomération ont changé d'attitude et sont devenues membres de celle-ci. Seule une commune du noyau n'a pas rejoint et s'est agrégée à une communauté de communes rurales à TPU qui collabore avec la communauté d'agglomération de Cambrai pour la réalisation d'un parc d'activités.

Au-delà existent, en effet, de petites communautés de communes sans beaucoup de moyens mais l'essentiel de l'aire urbaine est bien regroupée.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
DU PAYS D'ARGENTAN (ORNE)*

Le rapport de la Cour des comptes (page 101) relève l'effort d'évaluation de nos besoins financiers engagés, fin 2003, sur la base d'une prospective financière à moyen terme.

Cette démarche a été engagée à cette période en raison de deux perspectives d'engagements financiers contractuels particulièrement lourds qui nous ont été présentés dans leur détail à ce moment. Il s'agit tout d'abord du Contrat de Site, qui sera signé début 2004, et dont les travaux préparatoires ont été engagés à l'automne 2003. En second lieu, après deux années d'intense travail, la programmation financière des engagements de la communauté de communes du Pays d'Argentan dans le cadre de la requalification du quartier Saint Michel a été établie également à cette période (cette programmation a d'ailleurs subi de nouveaux aléas depuis en raison du changement de modalités de contractualisation de l'ANRU qui ne nous sont pas encore connus à ce jour).

La fermeture de l'entreprise MIC et celle de la Fonderie APM sont intervenues brutalement sur les deux exercices budgétaires et fiscaux 2003 et 2004. Rien ne justifiait, à priori, compte tenu de ces éléments, qu'une démarche de programmation budgétaire aussi rigoureuse (car elle porte également sur les dépenses de fonctionnement des équipements communautaires) intervînt en 2002.

Les conditions financières de poursuite de l'activité de la CDC ont basculé à cette période. Dans un contexte très difficile notre réaction a été immédiate et aujourd'hui encore les difficultés rencontrées et dont l'impact fiscal se développe, nous amènent à parfaire cet exercice de façon continue.

Je tenais donc à vous expliquer en quoi cette démarche entreprise ne m'apparaissait pas tardive, mais a été en fait engagée le plus rapidement possible afin de nous adapter à la brutalité et à la rapidité des sinistres industriels vécus.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DU BOULONNAIS (PAS-DE-CALAIS)*

***Chapitre III- point I- B- La gestion des taux de TP sur le moyen terme.**

Ainsi que je le signalais déjà dans ma réponse au rapport provisoire à la Chambre régionale des comptes qui visait plus particulièrement la gestion de la Communauté, il est impossible de dissocier le niveau de pression fiscale sur le territoire boulonnais du niveau de son potentiel fiscal.

Je fais remarquer à la Cour qu'elle pourrait compléter son propos, à l'appui notamment de la fiche individuelle DGF 2004 de la CAB, en indiquant que le potentiel fiscal par habitant de la collectivité est par ailleurs de 15% en dessous de la moyenne nationale.

Les dépenses des communautés d'agglomération sont, pour une bonne part, incompressibles. Aussi, si les bases sont faibles, les taux seront élevés pour obtenir les recettes nécessaires !

Mais, qui plus est, cette relative pauvreté fiscale s'accompagne de difficultés socio-économiques non négligeables (taux de chômage élevé, nombre de Rmistes élevé, ...), et oblige les neuf communes visées dans le rapport (les plus urbaines) à des efforts importants en services publics.

La Communauté d'agglomération, elle-même très impliquée dans le développement économique, doit tout à la fois relever le défi des transferts de charges massifs de l'Etat (je songe notamment à la propriété du Port) et gérer un tissu économique très fragilisé (secteur de la pêche exposé à la concurrence, fermeture de poids lourds économiques comme Comilog).

Ainsi, plus une collectivité locale est pauvre et plus elle doit dépenser...

Je constate avec regret le désengagement de l'Etat à tous niveaux, alors que le territoire de l'agglomération boulonnaise fait assurément partie des territoires qui mériteraient une solidarité nationale.

Quant à expliquer le niveau important de pression fiscale sur le territoire, sans autre indicateur relatif, par l'absence de révision du niveau initial de redistribution financière opérée par la Communauté à l'égard de ses communes membres, je laisse à la Cour l'entière responsabilité d'une telle affirmation qui est pour le moins surprenante

Si la Cour vise l'obligation qui nous était faite d'un calcul historique des transferts de charges successifs des communes membres du District avant création de la Communauté, en vue d'une éventuelle correction par la dotation de compensation, nous rappelons que nous

avons, sur ce point, strictement appliqué la doctrine de l'Etat matérialisée, en page 63 de la circulaire rédigée par la DGCL (« document de mise en œuvre – juillet 1999 », circulaire signée par M. le Ministre de l'époque).

Ce calcul n'ayant pas été fait, nous pouvons difficilement dire aujourd'hui, sans examen plus précis des chiffres, qu'il aurait entraîné une diminution des dotations de compensation que la Cour juge « surévaluées ».

On pourrait même franchement en douter dans la mesure où, en 1993, le transfert de la compétence « traitement des eaux usées » a donné lieu à un transfert de contrats de délégation et à un « échange » de redevances, puisque ces services étaient et sont toujours financièrement indépendants de la fiscalité locale.

De même en 1994, à l'occasion de leur adhésion au District, un certain nombre de communes avaient baissé les taux d'imposition pour neutraliser l'effet fiscal d'adhésion à une intercommunalité à fiscalité additionnelle. Mais il n'est pas sérieux, nous en convenons, de tirer des conclusions hâtives au regard de ces seules observations.

Enfin, l'importance de l'évolution des transferts communautaires horizontaux et verticaux ascendants (c'est à dire vers l'Etat), par le biais des fonds de concours, participations à des syndicats ou équilibre de budgets annexes (en stricte conformité d'ailleurs avec les instructions de la comptabilité publique), sans correction parallèle des dotations de compensation, prouve justement que la Communauté a affecté son produit fiscal à des compétences communautaires nouvelles ou à des investissements nouveaux que les communes n'auraient pas pu réaliser seules.

***Chapitre V- point II- B- 1-Des évolutions qui remettent en cause les principes traditionnels.**

Selon la Cour, dans son rapport (page 162) la rédaction du premier paragraphe m'interpelle quelque peu. Il semble évident qu'une Communauté ne puisse s'affranchir des règles qui s'imposent à elle dans la délimitation de son périmètre de compétence.

En revanche, dans la mesure où cette même communauté exerce, au delà des compétences obligatoires, trois des cinq compétences optionnelles inscrites dans le CGCT, rien ne semble lui interdire de définir quelles pourraient être, en sus, ses compétences facultatives.

En aucun cas, l'eau et l'assainissement ne sont des compétences obligatoires des communautés d'agglomération, et quand bien même pourraient elles être des compétences optionnelles, elles ne le sont pas obligatoirement si le choix de la collectivité s'est porté sur d'autres compétences (la voirie par exemple).

Dès lors, la collectivité dispose d'une plus grande marge de manœuvre, il n'est point utile de se référer au CGCT, c'est aux communes de définir librement ce qu'elles souhaitent déléguer à leur intercommunalité.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DE BAYONNE-ANGLET-BIARRITZ
(PYRÉNÉES ATLANTIQUES)**

1^{ère} partie - Chapitre II - II. B. 2. « Les périmètres des EPCI à fiscalité propre et les aires urbaines »

A la page 74 de son rapport, la Cour cite la Communauté d'agglomération de Bayonne Anglet Biarritz en tant qu'elle représenterait le plus faible taux de couverture de la population d'une aire urbaine parmi les communautés contrôlées lors de l'enquête, et ne compte que trois communes.

La Cour indique en outre que le projet d'agglomération de la Communauté de Bayonne Anglet Biarritz souligne l'extension de l'agglomération alors que le périmètre est inchangé depuis la création du District.

S'agissant du taux de couverture de la population d'une aire urbaine le plus faible de l'enquête.

Sans connaître la liste des communautés ayant fait l'objet de cette enquête, la Communauté souhaite faire remarquer que le tableau de bord établi par l'observatoire des politiques territoriales pour l'ensemble des aires urbaines, document public pouvant être consulté ou téléchargé sur le site internet de la DATAR à l'adresse www.territoires.gouv.fr, fait apparaître pour l'indicateur retenu par la Cour, à savoir le pourcentage de l'aire urbaine couverte par l'EPCI le plus important en population, des taux de couverture inférieurs ou égaux à celui de la Communauté d'agglomération de Bayonne Anglet Biarritz pour les EPCI suivants :

*Communautés d'agglomération (hors aire urbaine de Paris)**Douai-Lens (41 %)**Thionville (45 %)**Valenciennes (48 %)**Communautés de communes**Annemasse (27 %)**Bergerac (48 %)**Cluses (8 %)**Epinal (49 %)**Thonon-les-Bains (35 %)**Valence (13 %).*

Les taux des communautés d'agglomération de Metz (51 %), Nice (52 %) ou Avignon (53 %) sont aussi très proches du taux de Bayonne Anglet Biarritz.

Le taux de 49 % constaté sur l'aire urbaine de Bayonne n'est donc pas le plus bas calculé par l'observatoire des territoires pour l'ensemble des aires urbaines.

Ce tableau, dont sont extraits ces taux avec classement des aires urbaines par ordre croissant sur le taux de couverture de la population, est consultable www.territoires.gouv.fr⁷⁶

S'agissant du nombre de communes composant la Communauté

Les données de la DGCL disponibles permettent de constater que parmi les communautés d'agglomération au 1^{er} janvier 2005, cinq sont constituées de 2 communes et six de 3 communes.

Le cas de la Communauté d'agglomération de Bayonne Anglet Biarritz, composée de 3 communes, n'est donc pas exceptionnel.

76) Pour accéder au tableau sur ce site Internet : choisir « zonages », « entrée par territoire », « France entière », « aire urbaine », « tableaux de bord », puis « Tableau de bord national – aire urbaine ».

La Communauté tient à souligner le caractère particulier de l'équilibre démographique des communes de son périmètre, dont les populations sont relativement proches les unes des autres :

- Bayonne 41.778
- Anglet 36.742
- Biarritz 30.739,

formant un ensemble de 109.259 habitants (population totale INSEE).

Ainsi, la moyenne de la population par commune regroupée s'élève à 36.420, soit la dixième place des 162 communautés d'agglomération au 1^{er} janvier 2005 (y compris Réunion et Martinique), et la septième place en Métropole.

Pour rester en Aquitaine, la Communauté d'agglomération d'Arcachon regroupe 4 communes pour 57.760 habitants, soit 14.440 habitants par commune.

La moyenne pour l'ensemble des communautés d'agglomération est de 7.409 habitants par commune.

Par rapport à l'ensemble des communautés d'agglomération existantes, la Communauté de Bayonne Anglet Biarritz regroupe donc un nombre réduit mais pas anormal de communes, dont la taille est supérieure à la moyenne.

Le nombre d'habitants regroupés par la Communauté de Bayonne Anglet Biarritz la situe ainsi dans le 3^{ème} quartile des communautés d'agglomération.

La liste établie par la DGCL des 162 communautés d'agglomération au 1^{er} janvier 2005 avec leur nombre de communes et leur population est consultable sur le site Internet suivant : www.dgcl.interieur.gouv.fr/donneeschiffrees.

S'agissant de l'extension du périmètre de la Communauté

La Communauté souhaite rappeler les termes exacts du projet d'agglomération, délibéré en juillet 2001, en sa page 9 § 3 : « l'élargissement du territoire d'action de la Communauté ne pourra se faire sans un approfondissement préalable du fonctionnement actuel. Des actions intercommunales à la carte constitueront le moyen d'apprendre à vivre mieux ensemble, autour d'intérêts et d'enjeux communs, et d'ouvrir demain la voie à de nouvelles solidarités ».

Cette logique, aussi reprise en page 43 § 5.1 de ce projet d'agglomération, n'apparaît pas en contradiction, au contraire, avec l'actuelle stabilité du périmètre de la Communauté d'agglomération de Bayonne Anglet Biarritz :

« 5.1 - Les solidarités de proximité

***Le premier cercle est celui de l'agglomération, du bassin de vie et d'emploi.** C'est une intercommunalité d'usage, élargie et contractuelle, qui doit venir prolonger celle, statutaire, de la Communauté et réunir sur des projets communs les communes périphériques, dont le développement est profondément intégré à la dynamique de l'agglomération. Sur les axes structurants dont l'agglomération est pour une large part le nœud, sont concernés les territoires du Seignanx, vers lequel se diffuse une partie de la substance démographique et économique de l'agglomération, la basse vallée de l'Adour, à l'est, et celle de la Nive au sud-est. Urbanisme, habitat, déplacements, transports, déchets : autant de sujets que demain, plus encore qu'aujourd'hui, il faudra traiter ensemble, à cette échelle et dans le cadre dessiné en commun dans le schéma de cohérence territoriale. »*

Pour l'avenir, l'adhésion de deux communes fait actuellement l'objet d'un examen : Boucau, pour laquelle une étude financière a été établie, et Bidart, pour laquelle les échanges d'informations débutent.

1^{ère} Partie - Chapitre IV - I. A. 1. a) - partie « Des opérations juridiques et comptables négligées ou contournées »

La Cour cite en page 121 l'exemple de la Communauté d'agglomération de Bayonne Anglet Biarritz, au regard du non renseignement à l'époque, dans les procès verbaux de remise des réseaux d'assainissement, de l'état des biens et de l'évaluation de leur remise en état, ainsi que de la non intégration comptable de la voirie d'agglomération.

Avant toute chose, la Communauté souhaite indiquer que le premier problème repris par la Cour (l'autre sera combattu) ne relève pas d'une négligence ou d'un détournement des règles, mais de la difficulté à obtenir des informations fiables, rejoignant ainsi l'observation de la Cour portée dans le 4^{ème} paragraphe de la page 118 de ce rapport.

S'agissant des manques dans l'établissement des procès verbaux de remise des réseaux d'assainissement

La Communauté reconnaît que, après l'important travail de reconstitution de la valeur des biens mis à disposition, l'état des biens et le coût de leur éventuelle remise en état n'ont pas pu être portés sur les procès verbaux.

La raison n'est pas la méconnaissance de cette disposition, mais en revient à la grande difficulté technique à concevoir ces évaluations, en particulier au regard des éléments figurant à l'inventaire transmis par les communes et à la difficulté pour la Communauté à apprécier la réalité des informations dont la source ne pouvait être que les communes.

S'agissant de l'intégration comptable de la voirie d'intérêt communautaire

La Communauté tient à faire connaître à la Cour sa position sur ce sujet qui, si elle était acceptée, rendrait caduque cette mention.

L'instruction budgétaire et comptable annexée à l'arrêté du 9 novembre 1998 prévoyait dans son volume 1 tome II chapitre 3 que la voirie, contrairement aux autres équipements liés aux compétences transférées, ne pouvait pas faire l'objet d'une mise à disposition budgétaire et comptable, puisque la voirie existante et ses extensions ne pouvaient être classées que dans le domaine public communal.

Ainsi, les interventions des EPCI étaient imputées sur un compte 457, et intégrées dans le patrimoine de la commune.

L'arrêté du 24 juillet 2000 est venu modifier dans son article 1^{er} alinéa 22 les règles posées en cette matière par l'instruction M14 de novembre 1998, afin que puisse être constatée budgétairement et comptablement la mise à disposition liée au transfert de compétences en matière de voirie, et a créé les subdivisions nécessaires du compte 217.

Cet arrêté et sa circulaire DGCL/DGCP n°NOR/INT/B/01/00002/C du 4 janvier 2001⁷⁷ prévoient toutefois :

- d'une part que cette mise à disposition budgétaire et comptable se fera obligatoirement à partir du 1er janvier 2002 ou à titre facultatif dès le 1er janvier 2001, pour toutes les opérations nouvelles ;

77) Cette circulaire est consultable sur le site internet suivant : www.colloc.minefi.gouv.fr

- d'autre part le maintien de la transcription aux comptes de tiers jusqu'à l'achèvement de l'opération pour les opérations en cours, avec ensuite mise à disposition initiale.

En conséquence, sur le pur plan comptable, la Communauté considère que seules les opérations concernant des voiries nouvelles ou en cours à l'époque de la publication de l'arrêté du 24 juillet 2000, donc réalisées par l'EPCI, sont concernées par les écritures budgétaires de mise à disposition ; la comptabilisation de la mise à disposition initiale par les communes de la voirie d'intérêt communautaire n'étant pas traitée par l'instruction M14.

D'une manière générale, la Communauté conduit des efforts tout particuliers en matière de tenue des comptes d'actif et de passif suite à la réorganisation notamment du pôle Finances en 2003, ainsi que ceci a été noté par la chambre régionale des comptes.

2^{ème} Partie - Chapitre V - II. A. 1. « L'exercice par l'EPCI de compétences non transférées »

La Cour cite en page 158 de son rapport les statuts de la Communauté d'agglomération de Bayonne Anglet Biarritz et la notion de projets d'intérêt communautaire hors du champ des compétences.

Les « projets d'intérêt communautaire hors du champ des compétences » doivent s'appréhender dans le cadre de la mission d'animation de son territoire au sens large qui incombe à la Communauté d'Agglomération.

En effet, la Communauté doit assumer un rôle d'agglomération-centre de sa périphérie immédiate. Ce qui explique et justifie son intervention sur des projets dont l'impact dépasse les limites de l'agglomération en tant que telle.

Les interventions communautaires en matière de développement économique s'inspirent également de cette nécessité d'assumer un rôle moteur sur son bassin d'emploi.

La démarche de la Communauté d'Agglomération se situe ainsi dans un cadre de solidarité territoriale tracé par la Convention Spécifique Pays Basque, évitant de ce fait avec son territoire limitrophe une fracture préjudiciable.

Cette interprétation apparaît pour la Communauté conforme à la loi qui n'a pas fixé en la matière un cadre rigide, mais tout au contraire un cadre a minima, loin de toute uniformité réductrice d'une décentralisation par définition diverse.

Ces « projets d'intérêt communautaire hors du champ des compétences » obéissent par ailleurs à une autre logique juridique que celle classiquement évoquée.

Car il s'est aussi agi, au moment de la rédaction des statuts, d'utiliser les formes spécifiques de coopération conventionnelle offertes par la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique. A ce titre, une commune peut confier à un établissement public de coopération intercommunale le soin de réaliser en son nom et pour son compte des missions de maîtrise d'ouvrage publique relatives à une opération relevant et restant de la compétence communale (convention de mandat).

La Communauté devait en la matière être habilitée à intervenir, en prévoyant à ce propos une mention expresse dans ses statuts.

En outre, l'article L 5216-7-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, découlant de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, offre la possibilité aux communes membres d'une communauté d'agglomération de confier à celle-ci la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions. Les conventionnements qui résultent de ce dispositif n'entraînent pas de dessaisissement de compétences et l'ouvrage revient normalement dans le patrimoine communal.

2^{ème} Partie - Chapitre V - II. B. 1. a) « La pratique – La construction et l'entretien d'équipements »

La Cour émet des critiques en page 161 de son rapport sur l'institutionnalisation de « compétences partagées » dans les statuts de la Communauté d'agglomération de Bayonne Anglet Biarritz.

La Communauté tient préalablement à remettre en perspective la situation de son territoire. En effet, la Communauté d'Agglomération a un certain retard dans le nombre et la qualité de ses équipements. Ce retard, dans un contexte de concurrence accentuée entre les territoires, doit être impérativement comblé et cela d'autant plus que l'agglomération est très fortement dépendante de son attractivité en général et de son attractivité touristique en particulier. Une priorité absolue a donc été décidée en faveur de l'investissement, priorité concrétisée à travers l'adoption d'un très conséquent Programme Pluriannuel d'Investissement par délibération du Conseil Communautaire du 22 décembre 2003.

Le financement de ce très ambitieux programme d'équipement suppose évidemment une gestion extrêmement rigoureuse des dépenses de fonctionnement mais également, en parallèle, une nécessaire limitation des compétences communautaires. Il en découle que toute extension

juridique des compétences ou que toute extension géographique de la Communauté suppose au préalable que le programme d'investissement précité ait été mené à son terme, sous peine d'accumuler un retard très préjudiciable en matière d'investissement ou de verser dans le surendettement.

Cela a abouti, dans la construction statutaire communautaire, à la mise en place des « compétences partagées », dispositif à même de répondre à ces impératifs.

Par ailleurs, ce dispositif des « compétences partagées » répond pleinement au principe de subsidiarité, permettant un fonctionnement efficace de l'institution communautaire en complémentarité des Villes. Ce principe de subsidiarité est d'ailleurs devenu constitutionnel depuis la loi constitutionnelle du 1^{er} mars 2005. En outre, au plan européen, ce principe de subsidiarité est repris comme principe fondamental de l'Union dans le projet de constitution européenne, après avoir été introduit par le traité de Maastricht dans le traité instituant la Communauté Européenne.

Cette construction statutaire est adaptée à la réalité des pouvoirs de décision assumés par les Maires et la Communauté d'Agglomération. On peut citer à ce titre les secteurs de l'urbanisme et du tourisme où les pouvoirs respectifs s'interpénètrent.

Ce dispositif permet également d'adopter une méthode de financement différente suivant le choix de la maîtrise d'ouvrage retenue, municipale ou communautaire.

Enfin, il ne faut pas non plus omettre dans cette analyse un élément essentiel, à savoir la légitimité politique des Maires, issue du suffrage universel direct, par rapport à celle de la Communauté d'Agglomération. Le Parlement a toujours refusé, jusqu'à ce jour, l'élection au suffrage universel des élus d'EPCI, montrant par là même son attachement au rôle majeur des maires.

François Mitterrand disait : « La France a eu besoin d'un pouvoir fort et centralisé pour se faire. Elle a besoin d'un pouvoir décentralisé pour ne pas se défaire ».

La rédaction des statuts de la Communauté a été conduite sur un attachement à une organisation diversifiée, issue des initiatives et des responsabilités locales, hors d'un système uniforme ou d'un modèle unique, que n'a d'ailleurs pas voulu la loi.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DE PAU PYRÉNÉES
(PYRÉNÉES ATLANTIQUES)*

Chapitre VII - § II-B-3 - La difficulté d'une évaluation purement quantitative des apports de l'intercommunalité.

□ **Sur la collecte des déchets**

■ **Economies d'échelles :**

L'écart de 0,6 M€ concernant l'évaluation des économies d'échelle en matière d'ordures ménagères pour l'année 2003 s'explique par le fait que la Chambre Régionale des Comptes d'Aquitaine a considéré que la « diminution des charges de fonctionnement liées au remplacement des sacs par des conteneurs a été compensée par les dépenses d'investissement liées à l'achat de ces mêmes conteneurs ».

Aussi, en tenant compte de l'amortissement annuel de ces bacs, l'économie d'échelle peut dès lors être retenue à hauteur de 570 000 €.

■ **Qualité du service rendu**

Les améliorations sont plus importantes que celles citées car, globalement, en raison de l'unification en régie directe de ce service sur l'ensemble des communes, les prestations ont été alignées vers le haut pour tout le territoire.

C'est ainsi qu'ont été généralisées la collecte des déchets verts et la collecte des encombrants, celle spécifique des restaurants. Un tri assorti d'une collecte de papier de bureaux a été mise en place pour les gros producteurs (administrations, ...).

□ **Sur le traitement des déchets**

La Cour relève que, sur les années 2000-2003, le coût du « traitement des déchets par un Syndicat Mixte » a augmenté de 34,3 %. Elle ajoute qu'il lui est difficile de distinguer, dans cette augmentation, ce qui résulte :

- de la mise en place de ce syndicat,*
- des évolutions de l'exploitation,*
- voire même d'erreurs de gestion.*

La CDA Pau Pyrénées estime qu'il est indispensable que la Cour dispose de ces informations. Il est en effet essentiel de bien prendre la mesure de l'importance des évolutions en cours, en matière de traitement des déchets, tant sur le plan institutionnel qu'au niveau de l'exploitation des équipements et de l'effort de maîtrise des coûts correspondants.

La Communauté d'agglomération souhaite, en revanche, informer la Cour que la mise en place de ce syndicat mixte est capitale pour l'organisation du traitement des déchets ménagers du Bassin Est des Pyrénées-Atlantiques et l'exploitation des différents équipements de traitement.

Le Syndicat Mixte pour le Traitement des Déchets ménagers et assimilés du Bassin Est (SMTD) a été créé courant 2001, dans le cadre du Plan départemental de traitement des déchets ménagers. Il regroupe 9 EPCI de l'Est du département, soit une population de 280 000 habitants, dont 150 000 habitants environ de l'agglomération paloise. La CDA Pau Pyrénées représente très largement la collectivité la plus importante de ce syndicat. Le SMTD s'adosse d'ailleurs à elle pour son fonctionnement administratif.

Dans de très nombreux départements français en effet, les intercommunalités ont transféré la compétence traitement à des syndicats départementaux ou de bassin. Pour l'intercommunalité et dans le domaine de la compétence de traitement des déchets ménagers, c'est là l'évolution majeure de ces dernières années d'un point de vue institutionnel et territorial.

Pour la CDA Pau Pyrénées, cette structuration en syndicat mixte de bassin a permis de rationaliser l'exploitation des équipements de traitement à l'échelle du Bassin, et notamment :

- de porter de 6500 à 15 000 tonnes les tonnages de collecte sélectives traités par le Centre de Tri de Sévignacq (transféré au SMTD en 2002) dont la CDA constitue le client essentiel ;*
- de porter de 60 000 tonnes environ à 82 000 tonnes les tonnages incinérés dans son usine d'incinération de Lescar (transférée au SMTD en 2002) ;*
- de fermer sa décharge de Lescar en 2002, conformément à l'échéance de la loi de 1992 interdisant le stockage des déchets ultimes à compter du 1/07/2002 ; l'ouverture et la création du centre d'enfouissement technique relèvent désormais du Syndicat mixte ;*
- de mutualiser ses dépenses de transports entre ces différents sites, avec tous les EPCI membres du SMTD.*

La Cour est informée, par ailleurs, que de 2003 à 2005, la progression des coûts de traitement pour la CDA Pau Pyrénées est également de l'ordre de 15%.

Enfin, les tarifs du traitement sur les équipements du Bassin Est sont inférieurs à la moyenne nationale pour le tri (autour de 140 € HT/tonne) et l'enfouissement (57 € HT/tonne), et dans la moyenne pour l'incinération (86 € HT/tonne).

La CDA Pau Pyrénées souligne donc que, en dépit des obligations réglementaires lourdes, liées notamment aux nouvelles normes sur l'incinération et l'enfouissement des déchets, la maîtrise des coûts de traitement est un enjeu essentiel et un objectif à rechercher, à une échelle qui dépasse, désormais, le cadre de chacune des intercommunalités prises isolément.

□ **Sur la Restauration scolaire**

J'ajouterai que la Chambre Régionale d'Aquitaine a analysé les effets particulièrement positifs du transfert de la compétence de production de repas scolaires qui a généré des économies d'échelle appréciables dès la 1^{ère} année de fonctionnement :

- le coût unitaire moyen de production d'un repas a baissé de 12,6 % en un an, passant de 3,11 € à 2,72 €, soit une économie annuelle de 260 000 euros. Ceci provient essentiellement du regroupement des moyens et des marchés d'achat des denrées portant sur des volumes plus importants car globalisés. Ce résultat est d'autant plus significatif que la Communauté endosse les évolutions des coûts sans pouvoir réévaluer le montant des charges transférées, au bénéfice des communes ;

- la qualité du service rendu se traduit ainsi par :

- *la généralisation de la livraison des repas en liaison froide qui a sécurisé la chaîne de distribution ;*
- *l'équilibre et la composition des menus qui sont assurés par une diététicienne, au bénéfice de toutes les communes désormais, et dans le respect des recommandations nationales ;*
- *une gamme de repas étendue qui est maintenant proposée à tous les usagers : menus spéciaux pour les crèches, portage à domicile, goûters, plateaux-repas, repas festifs...*

- *l'intégration communautaire qui rend possible la construction d'un nouvel équipement plus performant et mieux situé, et d'une capacité prenant en compte l'accroissement futur de la population (4% entre chaque recensement depuis 20 ans). Le nombre de repas scolaire servi s'est d'ailleurs accru de 6% en deux ans.*

Lors d'une évaluation du service rendu auprès des maires de la Communauté d'agglomération en 2005, les communes se sont dites en général satisfaites du service rendu.

RÉPONSE DU MAIRE DE PAU

Chapitre IV - § I-B. Les transferts de personnels - 1- Modalités – b : une mutualisation des services dans des conditions parfois critiquables.

La convention de mutualisation de services communs entre la Ville de Pau et la Communauté d'Agglomération est décrite dans ce chapitre (page 125 du rapport).

Au titre de Maire de la Ville de Pau, je peux préciser que cette mutualisation a également permis :

- *de valoriser une partie de la masse salariale sans que la ville en soit pénalisée dans son fonctionnement,*
- *d'organiser une complémentarité entre les services de la ville et de l'agglomération afin d'éviter les situations de blocages décrites par d'autres agglomérations.*

Ceci fonctionne très correctement au bénéfice des deux collectivités.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DU GRAND TARBES (HAUTES PYRÉNÉES)*

Chapitre III, point I- A- 1. b : les insuffisances de la démarche stratégique des communautés à taxe professionnelle unique (TPU)- l'absence ou l'insuffisance de stratégie.

Dans son rapport (page 93), la Cour des comptes indique « que les dépenses liées aux équipements transférées ont été sous évaluées ».

Je tiens, comme je l'ai fait lors du contrôle de la Chambre régionale des Comptes à en rappeler le contexte.

En effet selon l'article 1609 nonies C le mécanisme d'évaluation des charges des équipements transférés est très particulier et il dépend du travail d'une commission éponyme composée des membres des conseils municipaux concernées et que le rapport de cette commission est approuvée par délibérations concordantes de la majorité qualifiée des conseils municipaux.

Le poids de la Communauté d'Agglomération, en tant que telle, se trouve donc largement minoré et la méthode d'évaluation des charges prévue par le CGI dans la rédaction antérieure laissait un champ ouvert à l'interprétation et à la négociation.

Ceci aurait conduit, si la Communauté d'Agglomération avait demandé une évaluation des dépenses plus en phase avec la réalité financière, à un blocage des transferts de compétence, puisque la Ville centre étant la quasi seule concernée par les transferts n'aurait pas fait approuver par son conseil municipal une évaluation de charges non conforme à ses souhaits.

Nous ne pouvons d'ailleurs que nous féliciter de l'évolution du texte qui définit de manière plus rigoureuse et en tous les cas réduit ces possibilités d'interprétation car il est désormais prévu une méthode d'évaluation pour les équipements transférés se faisant sur la base d'un coût moyen annualisé intégrant le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou en tant que besoin son coût de renouvellement en intégrant les charges financières et les dépenses d'entretien.

Nous aurions pu dans cette situation avoir plus de poids dans la négociation avec la ville-centre.

Ce sont là les quelques réactions que suscitent votre document et je souhaite que l'approche pragmatique qui nous a guidé à l'époque afin d'éviter un blocage juridique des transferts soit exposé afin d'illustrer la difficulté dans laquelle nous nous trouvons pour procéder à l'évaluation des charges des équipements transférés surtout quand le représentant de la ville-centre ne préside pas la Communauté d'Agglomération.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
DE LA HAUTE-BIGORRE (HAUTES PYRÉNÉES)*

Chapitre III- point I- B- 1- La fixation du taux initial de TPU

1- Pour 1995, premier exercice budgétaire, le Conseil a décidé de s'en tenir au taux moyen pondéré de TP de 1994 de l'ensemble des communes membres et a, donc, voté le taux correspondant de 18,48 %, le taux plafond pour cette année étant de 27,92 %.

L'uniformisation des taux de TP a, par ailleurs, été décidée sur une période de dix ans.

En 2001, soit pour son 7^{ème} exercice budgétaire, le conseil communautaire a voté un taux de TP de 20,05 % correspondant à une augmentation annuelle moyenne du taux de 1,4 % depuis la création, le taux plafond pour la même année se situant à 29,60 %.

Jusqu'en 2001, les compétences exercées par la communauté n'ont suscité qu'un transfert de charges peu important ce qui justifie le niveau de redistribution financière au profit des communes membres dont notamment celle de Bagnères.

En 2002, la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés ont été transférés à la communauté qui a instauré la TEOM. Malgré l'importance des charges transférées, l'exercice de cette nouvelle compétence n'a pas affecté le niveau de redistribution de TP qui reste relativement élevé en 2004.

Il est important de souligner la particularité de la commune de Bagnères-de-Bigorre, ville-centre de la communauté, qui est station thermale et touristique classée, station de ski et d'alpinisme et qui « pèse » 85 % de la TP.

Vu ces caractéristiques, les charges de la commune de Bagnères sont relativement très élevées au regard de communes de même importance en terme de population. La fiscalité induite est de même niveau et a fortement influencé le montant initial du taux de TP de la communauté. Cela justifie également le maintien d'une pression fiscale relativement élevée sur les ménages.

2- L'épargne nette disponible se situe aux niveaux ci-après (cf rapport de la Chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées) :

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Epargne nette disponible en K€	+282	+279	+160	+187	+233	+416	+353	+464

Depuis sa création, la communauté a toujours eu et préservé un niveau d'épargne nette positive relativement élevé (6,5 % des budgets de fonctionnement pour 2004).

3- Concernant le personnel, la communauté a préféré, dès l'origine, s'appuyer sur les compétences des services très structurés de la commune de Bagnères pour des raisons financières et d'efficacité.

Ces personnels d'encadrement ne sont pas, comme le dit le rapport, mis à disposition de la communauté, au sens statutaire, mais interviennent via une convention de prestation de services qui prévoit, à ce titre, la rémunération de la commune de Bagnères.

Par contre, les personnels de la commune de Bagnères qui assuraient avant 2002, en régie directe, la collecte des déchets ménagers, ont été mis à disposition, selon convention appropriée, de la communauté de communes. Jusqu'en 2005, ces personnels n'ont pas été transférés car ils assuraient au bénéfice de la commune de Bagnères d'autres missions de voirie, à côté de leur mission principale au titre de la collecte des déchets.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION PERPIGNAN MÉDITERRANÉE
(PYRÉNÉES ORIENTALES)**

*** Chapitre VI- point II- C-2- b : des critères de répartition qui vont souvent à l'encontre de la solidarité.**

La communauté d'agglomération Perpignan Méditerranée est citée à titre d'exemple dans l'analyse des communautés d'agglomération qui jusqu'en 2003 consacrait une part majoritaire de la dotation de solidarité à d'autres objectifs que la solidarité.

La dotation de solidarité communautaire (D.S.C.), telle que conçue à Perpignan Méditerranée est le dispositif permettant d'assurer le lien entre l'équilibre budgétaire de la communauté et celui des communes membres.

Jusqu'en 2003, date de l'extension du périmètre à 11 nouvelles communes, le critère de l'évolution des bases était prépondérant dans le calcul de la DSC pour permettre aux communes très productrices de taxe professionnelle de retrouver une ressource leur permettant de faire face à l'évolution de leurs charges non transférées alors même que la taxe professionnelle et sa dynamique avaient été transférées. Pour autant, chaque commune membre a perçu chaque année une DSC qui, pour certaines communes à faible potentiel économique s'est révélée

proportionnellement intéressante par rapport au produit de taxe professionnelle apporté. De plus, au-delà des pourcentages des critères retenus, il convient de prendre aussi en compte le montant total de DSC à répartir.

Depuis 2003, les critères de répartition de la DSC ont été modifiés et prennent en compte dans des proportions plus équilibrées les critères « évolution des bases de TP », « population », « potentiel fiscal », et « critères sociaux ».

Par ailleurs, la DSC a un objectif exclusivement financier mais la solidarité s'exprime aussi à travers les projets de territoire, fondement même de l'intercommunalité, mais également par l'attribution de fonds de concours sur des opérations communales, ainsi que par une puissance accrue dans des opérations d'infrastructure (voirie ou pluvial) que les communes ne pouvaient assumer seules.

***Chapitre VI- point III- A-2-Des exécutifs encadrés**

La communauté d'agglomération Perpignan Méditerranée est citée à titre d'exemple concernant l'existence d'une instance des maires qui limite ou encadre les compétences et les pouvoirs du président.

Le comité des maires est l'équivalent du bureau municipal des adjoints dans une commune.

C'est une instance informelle mais qui prépare les dossiers soumis au bureau et au conseil de communauté.

L'élection des conseillers communautaires s'effectue aujourd'hui par délibération du conseil municipal et non par le suffrage universel. Ce mode de désignation conforte un lien très fort entre la commune membre et notamment son maire et les conseillers communautaires qui la représentent.

Dans le plan de construction et d'élargissement de la communauté d'agglomération, il est apparu indispensable de créer un consensus fort entre toutes les communes sur les questions essentielles d'aménagement du territoire communautaire et de fonctionnement du groupement.

A ce titre, la réunion hebdomadaire des maires permet de définir en amont les propositions qui seront soumises au vote du conseil de communauté. Le principe de l'unanimité, beaucoup plus fondé sur la recherche de ce consensus que sur une règle intangible (qui n'aurait d'ailleurs aucune base légale) facilite le climat de confiance réciproque entre les communes et la communauté qui est nécessaire pour l'approbation des projets, le droit de veto s'entendant surtout comme l'interdiction morale que se donne la communauté d'imposer à une

commune un projet ou une opération communautaire sur le territoire communal alors même que la commune concernée n'en voudrait pas.

La gouvernance communautaire passe, tout au moins en première phase, par une coopération forte avec les communes membres. La visibilité de l'action communautaire et la dynamique de l'intercommunalité de projet ont besoin pragmatiquement de cette première approche pour consolider le groupement communautaire dans sa construction. Il est probable qu'au cours des mandats suivants la communauté pourra exercer de façon plus autonome ses compétences.

Toutefois, tant que les conseillers communautaires qui ont le pouvoir de vote seront désignés par leur commune, le lien communauté-communes membres restera fort.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE LA RÉGION DE SAVERNE (BAS-RHIN)

***Introduction générale**

Fort du constat de l'existence sur le territoire de la communauté de communes d'une multitude de structures intercommunales (SIVU, SIVOS, etc.) dont certaines effectivement prospèrent, elle va faire procéder à une étude « Simplification du paysage institutionnel sur la communauté de communes ».

***Chapitre VI- II-B-1-b : les communautés de communes**

Les statuts de la communauté de communes de la région de Saverne de manière générale et notamment en ce qui concerne la compétence obligatoire « Aménagement de l'espace » ont été modifiés (arrêté préfectoral du 30 décembre 2004), pour une meilleure cohérence. Ainsi, en matière de création et mise en œuvre de ZAC pour les projets communautaires d'aménagement, la communauté de communes a déclaré d'intérêt communautaire les zones d'aménagement concerté d'une superficie supérieure à vingt hectares et recevant de l'activité économique sur plus de 80 % de leur surface.

Relève de cette appréciation :

- la zone d'aménagement concerté du Martelberg.*

Toutefois, le droit de préemption reste encore de la prérogative communale et nécessite dès lors une délibération expresse des communes pour son transfert. En outre, cette compétence a été complétée par :

- la constitution de réserves foncières pour les projets d'intérêt communautaire ;
- l'élaboration d'un document de synthèse des cartes communales, plans d'occupation des sols et plans locaux d'urbanisme des communes membres.

L'élaboration des documents et autorisations d'urbanisme restent de la compétence des communes.

***Chapitre VII- point III-C-3 : la question de l'équité entre les contribuables antérieurement soumis à la TEOM ou la REOM, et les autres.**

La commune de Monswiller, qui était à la contribution budgétaire avant la prise de compétence « Elimination et valorisation des déchets des ménages et assimilés » par la communauté de communes et l'institution de la REOM par celle-ci a, à l'instar de la ville de Saverne, baissé le taux des impôts ménages.

En outre, la communauté de communes est en réflexion quant au passage de la REOM à la TEOM à la suite des récents aménagements législatifs en ce qui concerne cette dernière.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES
DE SÉLESTAT (BAS-RHIN)**

Le rapport de la Cour des comptes décrit de façon détaillée les difficultés rencontrées par la communauté de communes de Sélestat lors de la création de la REOM pour financer le service des ordures ménagères.

Ces difficultés ont été bien réelles. Pour la constitution de la base de données des redevables, pour le traitement des réclamations après les premières facturations, pour le recouvrement des sommes dues.

Ces difficultés, en grande partie inhérentes à ce mode de financement, ont été aggravées par le contexte législatif et réglementaire imposant un calendrier extrêmement resserré pour faire remonter la compétence ordures ménagères à l'échelon intercommunal et unifier le mode de financement du service sur un territoire où 6 communes rurales

avaient institué la REOM et 6 communes (dont les plus peuplées) la TEOM.

Le choix fait par les élus de la communauté de communes l'a été en connaissance de cause, guidé par un souci d'équité considérant que seule la REOM permet de mettre en relation directe le montant dû par l'utilisateur privé ou professionnel et le service rendu. Ce que ne permet pas la TEOM, assise sur les valeurs foncières, valeurs qui sont par ailleurs extrêmement variables d'une commune à l'autre, voire à l'intérieur d'une même commune. La fonction redistributrice que pourrait avoir la TEOM est en grande partie inopérante en l'absence de toute révision des valeurs locatives depuis plusieurs décennies et des écarts qui ne cessent de se creuser. Ajoutons en termes d'équité que la REOM permet de faire contribuer les collectivités et les établissements publics utilisateurs du service, qui sont exonérés de taxes foncières et donc non assujettis à la TEOM.

Les neuf communautés de communes adhérentes du SMICTOM d'Alsace Centrale, regroupant 89 communes et 116 000 habitants ont fait le même choix de la REOM pour financer le service ordures ménagères.

Sur le plan financier, la 1^{ère} année de la facturation par le biais de la REOM a atteint l'équilibre après que plus de la moitié des dégrèvements accordés suite à des erreurs ait pu faire l'objet d'une nouvelle facturation.

Pour conclure, il faut remarquer que malgré les difficultés rencontrées pour la mise en place de la REOM au niveau de la communauté de communes de Sélestat, malgré l'important travail de gestion lié à ce mode de financement (20 % de mouvements annuels chez les 15 000 usagers représentent 3 000 modifications), les objectifs qui ont motivé le choix des élus de la communauté de communes de Sélestat sont atteints :

- modulation du coût du service rendu à l'utilisateur en fonction de l'utilisation qu'il en fait (par la composition du foyer pour les particuliers, par le volume des bacs par les professionnels et assimilés)

- coût global inférieur à celui de la TEOM puisque l'ensemble des frais de gestion et des impayés se situe aux alentours de 5% (les frais de recouvrement de la TEOM perçus par l'Etat sont de 8%). Par ailleurs, l'assiette de facturation de la REOM est plus large, incluant les usagers du service exonérés de taxes foncières.

*RÉPONSE CONJOINTE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION MULHOUSE SUD-ALSACE ET DU MAIRE DE
MULHOUSE (HAUT-RHIN)*

Les extraits du rapport public particulier de la Cour des comptes relatif à «L'Intercommunalité en France » appellent de notre part les observations suivantes :

La ville de Mulhouse et la communauté d'agglomération Mulhouse Sud-Alsace (CAMSA) ont choisi de mutualiser leurs services respectifs, faisant en cela usage de la possibilité ouverte par le législateur en 2002, comme le rappelle la Cour des comptes.

Cette mutualisation visait à la fois à faire bénéficier la jeune communauté d'agglomération des compétences déjà présentes à la ville de Mulhouse et de contenir la progression des charges de personnel et, en particulier, celles afférentes aux services fonctionnels qui exercent leurs activités au profit des deux collectivités.

Le rapport de la Cour semble indiquer que cet objectif n'a pas été atteint, la progression des charges de personnel ayant été de 12,46 % entre 2000 et 2003.

Cette augmentation, certes importante, trouve cependant son explication dans différents facteurs :

1- La ville de Mulhouse, si elle ne supporte plus la charge des services transférés à la CAMSA, a néanmoins été conduite à procéder à des créations de poste dans différents domaines qui sont restés de sa compétence.

Elle a tout d'abord, sensible en cela aux recommandations de la Cour, procédé à la « municipalisation » d'emplois existant dans diverse structures para-municipales et financés—au moins partiellement—grâce à des subventions de la ville : éducateurs sportifs précédemment gérés par l'office municipal des sports, enseignants chargés de l'éducation musicale des élèves de l'enseignement primaire (« dumistes »), éducateurs de prévention (avec l'aide financière du Conseil général).

Confrontée à une demande forte de sécurité de la part de la population mulhousienne, et conformément aux engagements pris dans le cadre du contrat local de sécurité, la ville a accru les moyens humains affectés à la mise en œuvre des différentes actions prévues au CLS : éducateurs de prévention, augmentation des effectifs de la police municipale, création d'une vidéosurveillance urbaine, création d'une « Maison des Parents » pour l'aide à la parentalité, des coordinations

territoriales « prévention et sécurité » qui seront à terme au nombre de six avec deux agents par coordination

2- La CAMSA a, quant à elle, choisi délibérément de renforcer les services directs aux habitants, tant pour offrir une qualité de prestation identique sur tout le territoire communautaire que pour combler des retards importants. Dans ce contexte, la CAMSA a été amenée à assurer en propre régie la collecte des ordures ménagères et la propreté de l'espace public sur l'ensemble de son territoire. Elle a par ailleurs entrepris de renforcer de façon significative, son offre périscolaire.

3- Enfin, s'agissant des services communs aux deux collectivités (ressources humaines, finances, informatique...), des recrutements en nombre très limité sont intervenus pour ajuster les moyens de ces services à leurs nouvelles missions. Au total, les effectifs cumulés de ces services restent inférieurs à ceux dont il aurait été nécessaire de disposer dans chaque collectivité, en l'absence de mutualisation.

Les évolutions retracées ci-dessus se sont déroulées dans un contexte institutionnel local encore insatisfaisant. Comme l'a relevé la Chambre régionale des comptes d'Alsace dans son dernier rapport, l'agglomération mulhousienne est encore insuffisamment structurée : le périmètre de la CAMSA ne correspond toujours pas, et de loin, à un périmètre pertinent.

Cette situation conduit, tant la CAMSA que la ville-centre a supporté des charges afférentes à des équipements et à des prestations qui bénéficient à l'ensemble de la population de l'agglomération.

*RÉPONSE CONJOINTE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
URBAINE LE MANS MÉTROPOLE ET DU MAIRE DU MANS
(SARTHE)*

La communauté urbaine et le maire de la ville du Mans ont décidé, dès la création de la communauté urbaine en janvier 1972, la mise en place d'un organigramme permettant de favoriser la cohérence de leurs actions dans le cadre de leurs compétences respectives sur un territoire commun. Les objectifs de chaque collectivité sont bien entendus définis par les élus de la Ville centre et du groupement.

La volonté première de cette organisation est de concrétiser une gestion rigoureuse favorisant à la fois cohérence et économie d'échelle de fonctionnement.

Depuis donc plus de trente ans cet organigramme fonctionne. Il a démontré son efficacité à remplir les grandes missions de service public attachées aux compétences de la ville et de la communauté urbaine du Mans et ainsi répondre aux attentes de la population.

La modification de l'organigramme en 1998 avait pour objet d'organiser les services à travers des directions recouvrant les grandes missions de service public. En effet, l'organigramme était jusqu'alors construit sur la base d'une séparation des services administratifs et techniques, comme c'est historiquement le cas dans la plupart des collectivités.

En 1999, au départ du secrétaire général qui assurait les mêmes fonctions pour les deux entités, les élus ont décidé de nommer deux directeurs généraux.

Cet ajustement n'a pas modifié l'équilibre de l'ensemble de l'organisation.

En 2001, l'ajustement consiste uniquement en la séparation de la direction de l'animation urbaine (de compétence presque exclusivement ville du Mans) en deux directions (ville du Mans) : affaires culturelles et actions éducatives.

Comme la Chambre régionale des comptes l'a justement souligné, « la cohésion de l'ensemble est assurée par une équipe de direction unique et solidaire ».

*RÉPONSE DU MAIRE DE DIEPPE (SEINE-MARITIME)****Chapitre V- point II- A- 2 : des compétences transférées à l'EPCI mais toujours exercées par les communes.**

Le rapport de la Cour des comptes (page 160) traite d'une société d'économie mixte dont la ville de Dieppe est actionnaire. Or, comme la Cour l'indique fort justement, l'objet social de cette SEM s'inscrit dans le cadre d'une compétence transférée à Dieppe Maritime.

Il peut donc sembler conforme aux textes que l'agglomération doive se substituer à la ville de Dieppe dans la propriété et dans la gestion de cette SEM. C'est d'ailleurs l'interprétation de la Chambre régionale des comptes dans son rapport d'observations définitives du 16 mars 2005 sur la gestion de la société d'économie mixte de l'agglomération dieppoise, que la ville de Dieppe rejoint pleinement.

« En application de l'article L.1521-1 – du code général des collectivités territoriales, le capital de la SEM doit être recomposé pour tirer les conséquences de la création de la communauté d'agglomération dieppoise et du transfert de compétence que la ville de Dieppe et les communes de Martin-Eglise, d'Hautot-sur-Mer et d'Arques-la-Bataille ont accepté en formant cette communauté. En effet, ce texte dispose que la "commune actionnaire d'une société d'économie mixte locale dont l'objet social s'inscrit dans le cadre d'une compétence qu'elle a transférée à un établissement public de coopération intercommunale peut continuer à participer au capital de cette société à condition qu'elle cède à l'établissement public de coopération intercommunale plus des deux tiers des actions qu'elle détenait antérieurement au transfert de compétences" ».

L'application de cette disposition, que le président de la communauté d'agglomération considère comme une interprétation extensive du droit, paraît au contraire à la chambre de matière à mettre en cohérence les moyens juridiques et financiers dont dispose la communauté d'agglomération pour conduire ses projets ».

A la suite de ce rapport, la ville de Dieppe a pris toutes dispositions utiles pour permettre au président de Dieppe Maritime d'exercer la présidence de la SEM, en particulier en modifiant l'âge maximum, au travers d'une délibération en date du 30 juin 2005. Elle reste depuis plusieurs mois dans l'attente de la décision de l'Agglomération pour finaliser le transfert de propriété.

La valorisation de la participation de la ville de Dieppe ainsi que celles des autres actionnaires (dont trois communes membres de l'Agglomération) a été portée à la connaissance de l'EPCI par un courrier du 7 octobre 2004 ; à la suite de ce dernier, la ville n'a eu pour seule réponse que l'Agglomération ne savait pas si le transfert des parts pouvait être total ou partiel.

On l'aura compris, la ville de Dieppe souhaite aboutir, sans tarder, y compris si l'Agglomération en est d'accord, en lui cédant la totalité de ses participations, soit 35,75 % du capital de la SEM.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DE MANTES EN YVELINES (YVELYNES)**

***Chapitre IV- point III-A- Les dysfonctionnements de la commission d'évaluation des charges transférées (CLECT).**

Dans son rapport, la Cour des comptes remarque : « que la CLECT n'a été installée que le 8 mars 2001, soit plus d'un an après la décision d'adopter la TPU. Compte tenu des délais de préparation, le rapport final d'évaluation des charges transférées n'a été adopté par cette commission que le 16 octobre 2002, soit plus d'un an et demi après sa création ».

La Communauté d'Agglomération conteste la notion de dysfonctionnement de la CLECT et souhaite rappeler ici la démarche qui a été la sienne.

Par arrêté préfectoral en date du 2 décembre 1999, le District Urbain de Mantes a été transformé en Communauté d'Agglomération, cette transformation étant effective au 1^{er} janvier 2000.

A l'occasion de la transformation du District en Communauté d'Agglomération et donc de la mise en place du régime fiscal de la taxe professionnelle unique, applicable de plein droit aux Communautés d'Agglomération en vertu de l'article 1609 nonies C I 1° du code général des impôts, il a été procédé au calcul de l'attribution de compensation, laquelle, constitue une dépense obligatoire versée par la Communauté à chacune de ses communes membres, et ce, en application des dispositions du même article 1609 nonies C V du code général des impôts.

La Communauté d'Agglomération a ensuite débuté un travail fastidieux afin de procéder à la détermination de l'intérêt communautaire. Une décision lourde de conséquence qu'il convient de ne pas prendre à la légère.

- Par délibération du 23 février 2000, le conseil de la Communauté d'agglomération a émis un avis favorable à la modification de l'article 3 de ses statuts en vue d'ajouter à ses compétences la voirie d'intérêt communautaire. Cette délibération a été soumise à l'avis des Conseils Municipaux des communes de la Communauté d'Agglomération conformément au Code Général des Collectivités Territoriales. Enfin cette extension a fait l'objet de l'arrêté préfectoral du 19 mai 2000.
- Par délibération, en date du 7 juin 2000, le conseil de la Communauté d'Agglomération de Mantes en Yvelines a arrêté la liste des voiries d'intérêt communautaire.
- Par délibération, en date du 7 juin 2000, le conseil de la Communauté d'Agglomération de Mantes en Yvelines a défini l'intérêt communautaire des zones d'activités économiques.
 - Par délibération, en date du 20 décembre 2000, le conseil de la Communauté d'Agglomération de Mantes en Yvelines a déclaré d'intérêt communautaire le stade nautique.
- Par délibération, en date du 13 février 2002, le conseil de la Communauté d'Agglomération de Mantes en Yvelines a déclaré d'intérêt communautaire la patinoire de Mantes la Jolie.

Concernant plus particulièrement les voiries d'intérêt communautaire, le conseil de la Communauté s'est montré respectueux de la volonté des communes qui ont souhaité réduire le nombre des transferts et qui ont, pour certaines changé d'avis jusqu'au dernier moment y compris le jour même de la commission.

Postérieurement au transfert de charges induit par les délibérations susvisées, la commission locale d'évaluation des charges transférées a procédé à l'évaluation des charges transférées et a rendu son rapport final en toute logique le 16 octobre 2002.

Par ailleurs et même si ce n'est pas une justification, la pratique constatée dans les autres communautés d'agglomération montre que la CAMY est loin d'être en retard sur ce point, bien au contraire.

Ces quelques remarques nous amènent à considérer qu'il était difficile de faire autrement et qu'il est donc excessif de noter des dysfonctionnements de la Commission Locale d'Evaluation des Charges Transférées.

*** Chapitre V- point II- A-1- L'exercice par l'EPCI de compétences non transférées.**

Dans son rapport la Cour des comptes constate : « L'intervention hors compétences peut aussi se produire hors du territoire. La Communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines (Yvelines), créée le 1^{er} janvier 2000, s'est illustrée dans ce domaine en intervenant en dehors de ses compétences mais aussi en dehors de son territoire et enfin par des fonds de concours. Elle a adhéré à un syndicat mixte à vocation scolaire. Cette adhésion n'est pas apparue justifiée tant au regard du principe de spécialité, l'objet du syndicat en question ne relevant pas des compétences de la communauté, que de celui de territorialité, l'équipement se situant en dehors du territoire communautaire. Enfin des fonds de concours ont été attribués pour des projets étrangers aux compétences de la communauté ».

Concernant le syndicat mixte à vocation scolaire, il convient de rappeler ici qu'à l'époque, la Communauté d'Agglomération s'est contentée de reprendre comme il se doit la compétence au moment de la transformation. L'objectif recherché était bien la poursuite du fonctionnement et la continuité du service public pour les usagers concernés. A cette époque, ni la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la république ni celle du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale n'existaient !

De plus les collégiens de Porcheville, commune du District Urbain de Mantes, puis de la Communauté d'Agglomération étaient scolarisés au collège d'Issou, scolarisation dont la décision n'est pas du ressort de la structure intercommunale.

*** Chapitre VI- point II-B- 2- les risques de segmentation de la politique d'aménagement de l'espace.**

Le rapport constate : « une segmentation des politiques concourant à l'aménagement de l'espace, le périmètre de la Communauté d'Agglomération ne couvrant qu'une partie de l'agglomération mantaise ». Il rappelle : « que l'aménagement de l'espace implique une approche globale, susceptible de mettre en cohérence sur un même territoire les différentes problématiques des politiques publiques structurantes (développement économique, infrastructures, logement, transports, protection et mise en valeur de l'environnement, etc.) ».

La Communauté ne peut que partager ce constat. Elle n'en est cependant aucunement responsable.

La responsabilité est à rechercher, en particulier, du côté de la commune de Limay et peut-être aussi de l'Etat lui-même qui n'a pas estimé nécessaire d'utiliser les dispositions législatives dont il disposait pour faire adhérer la commune de Limay comme par exemple le permettait la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

En même temps, alors que certaines communes ont plutôt fait le choix de l'intérêt communal plutôt que celui de l'intérêt communautaire, il peut paraître rassurant qu'au-delà de cette incapacité notamment pour la commune de Limay d'intégrer une communauté de projets que des partenariats multiples aient tout de même pu s'organiser sur ces même territoires afin que les populations puissent bénéficier, entre autre, des structures mises en place par la Communauté d'Agglomération.

La communauté tient également à faire remarquer qu'elle a malgré les remarques de la cour des comptes initié un service du logement communautaire de plein droit, que ce dernier est aujourd'hui montré comme un exemple au niveau national et que la méthode employée avait donc quelques avantages.

« Quand aux lourdeurs administratives et l'opacité de la gestion locale qui en découleraient », selon le rapport, elles ne peuvent en aucun cas être mises à la charge des élus de la Communauté d'Agglomération qui eux, depuis près de quarante ans, et contrairement à la commune de Limay, n'ont jamais cessé de faire progresser la coopération intercommunale dans le respect du volontariat des communes adhérentes.

Les récentes adhésions de quatre nouvelles communes confortent sur ce point, l'attitude adoptée par la Communauté d'Agglomération. De plus, l'adhésion des communes de Follainville-Dennemont et de Drocourt a par ailleurs permis la suppression de deux syndicats mixtes.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DE NIORT (DEUX-SÈVRES)*

Je vous informe que je valide globalement le contenu du rapport public particulier de la Cour des comptes sur « L'intercommunalité en France » concernant la communauté d'agglomération de Niort.

Je souhaiterais néanmoins préciser que les élus du conseil de communauté, conscients de l'insuffisance de réflexion préalable à la définition de l'intérêt communautaire, ont choisi, pour y remédier, de mener, tout au long de l'année 2004, une vaste réflexion sur cette question. Cette démarche participative a permis l'adoption, à l'unanimité du conseil, d'un Pacte communautaire visant à définir de manière durable les responsabilités respectives de la communauté d'agglomération et des communes membres.

Des délibérations ont ensuite été adoptées dans chaque domaine de compétences, afin de préciser les conditions d'application de ce Pacte communautaire.

Je précise également que cette réflexion s'est faite en liaison étroite avec les services de la Préfecture.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE
COMMUNES PORTE D'OCCITANIE (HAUTE-VIENNE)*

Je souhaite apporter les précisions suivantes aux extraits du rapport public particulier de la Cour des comptes sur « L'intercommunalité en France » relatifs à la Communauté des communes Porte d'Occitanie.

Sur le fond :

*1- Il est indispensable pour comprendre les conditions de mise en œuvre progressive de compétences par notre C.C. de se rapporter à l'histoire qui, au demeurant, ne vous est pas inconnue. Il s'agit de la fermeture définitive des mines d'uranium au printemps 1995. Les six communes minières victimes de cette fermeture font alors partie de quatre cantons et de deux arrondissements. Elles n'avaient alors, en raison de cet éclatement administratif, **aucune tradition de travail en commun**, au contraire d'autres structures communautaires qui étaient souvent de simples décalques de cadres préexistants. Vous savez que c'est là qu'est la clé du développement des compétences communautaires.*

D'autre part, l'exploitant avait prévu de dispenser son aide à une structure collective sous forme d'équipement d'une Z.A. . Il y avait là une opportunité qu'aucune commune n'a voulu laisser passer.

*2- Il faut donc aussi se souvenir du **contexte politique de l'époque**. Lors de la fermeture des mines, alors que certaines communes voyaient disparaître de leurs ressources la redevance minière et jusqu'à 40 % de leurs bases de foncier bâti, le Gouvernement et sa majorité ont fait montre d'une superbe indifférence.*

Va-t-on nous reprocher d'avoir voulu sauver nos collectivités alors que nous étions laissés à l'abandon ? Je suis prêt à revenir en détail sur cette période si vous le souhaitez.

*3- Les observations qui ont été faites sont donc justifiées partiellement pour la période où notre communauté a été celle des « **communes minières** ». Je vous prierais d'en prendre bonne note.*

Par ailleurs, combien de communautés se trouvent dans le cas d'un exercice partiel de compétences légales ? Pourquoi dès lors nous en faire reproche alors que les conditions de notre création ont été marquées par la contrainte et l'angoisse ?

Mais en changeant de dénomination, nous avons réorienté notre action et entendu approfondir notre coopération, ce qui ne va pas toujours sans difficulté en raison des problèmes évoqués ci-dessus. Porte d'Occitanie exerce maintenant de manière effective deux nouvelles compétences aux prolongements financiers très importants.

4- Il faut tenir également compte d'un certain nombre d'action non évoquées (comme notre site Internet) ou non abouties.

Par ailleurs, l'Etat qui nous a suivi de près sur toute cette période n'a jamais remis en cause notre action ni notre volonté de travailler ensemble et il a notamment joué un rôle certain en appuyant le projet A.V.M.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION EVRY CENTRE ESSONNE (ESSONNE)*

Le rapport public particulier de la Cour des comptes sur « L'intercommunalité en France » appelle de ma part les observations suivantes :

** Les SAN constituent des intercommunalités anciennes et du niveau d'intégration des communautés urbaines. L'adhésion d'une commune isolée bouleverse son organisation. Ceci explique partiellement (sans récuser les considérations politiques) l'émergence de structures intermédiaires de petite taille, à notre périphérie. Leur création ouvre, avec le développement des autres modes de coopération, de réelles perspectives de fusion à moyen terme.*

** L'application sympathique de la législation en ce qui concerne la notion d'agglomération a facilité cette dispersion.*

** La non mise en place des contrats d'agglomération en Île de France et les contrats régionaux et départementaux plus favorables aux petites intercommunalités constituent un troisième facteur de dispersion.*

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION SEINE-ESSONNE (ESSONNE)*

Le rapport de la Cour cite la communauté d'agglomération Seine Essonne dans le passage sur "l'absence ou l'insuffisance de stratégie financière pour les groupements à fiscalité propre" (chapitre III, point I-A.1.b).

Je tenais à vous préciser que le contrôle effectué en 2003, par vos services, concerne une période de démarrage et de structuration de notre intercommunalité. Néanmoins, la communauté d'agglomération Seine Essonne avait souhaité lancer conjointement une réflexion stratégique et prospective du financement des projets d'exploitation et d'investissements communautaires. Les principaux transferts ne sont intervenus qu'en 2004, et sont venus s'intégrer dans la détermination des actions stratégiques.

Le projet de territoire a été lancé par délibération le 14 octobre 2004, et l'installation du Conseil de développement le 7 avril 2005 a officialisé par thématiques, les orientations stratégiques, débouchant à la fin du premier semestre 2005 sur un projet d'agglomération.

Ce dernier détaille avec précision, sur trois périodes prospectives de quatre ans, les différentes actions communautaires à mener dans les domaines suivants :

- urbanisme, déplacement ;*
- transport, environnement et cadre de vie ;*
- habitat, politique de la ville et développement social ;*
- développement économique et emploi ;*
- sport, loisir et culture.*

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DE VAL DE BIÈVRE (VAL-DE-MARNE)*

Le rapport porte sur les années 2000-2001. La communauté d'agglomération a été créée le premier janvier 2000. Le paragraphe concernant la communauté est exact. Il paraît important de souligner que l'établissement public de coopération intercommunale est composé de sept villes de la première couronne parisienne. C'est une communauté de projets destinée à porter une dynamique intercommunale. Je souligne que la délibération de principe concernant l'intérêt communautaire en matière économique a été votée par le conseil de communauté au second trimestre de cette année. Elle permet à l'agglomération de disposer d'une assise solide pour développer son action ou la planifier.

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DE LA PLAINE CENTRALE
DU VAL-DE-MARNE*

Le territoire des trois communes constituant l'agglomération : Alfortville, Créteil, Limeil-Brévannes, est pertinent du fait de sa forte logique d'aménagement : le tiers Sud de la commune d'Alfortville, le Sud de Créteil et la moitié Nord de Limeil-Brévannes forment en effet un territoire en aménagement et fort développement économique, articulé de part et d'autre de l' A86 et son prolongement la RN 406, autour du carrefour Pompadour. C'est ce qu'on appelle traditionnellement la « Plaine Centrale du Val-de-Marne », constituée d'anciennes gravières et sablières, aujourd'hui fort enjeu foncier et d'urbanisation, à vocation d'activités. Le refus du Préfet de l'époque de constituer l'agglomération était particulièrement infondé, et le Ministre a en effet eu la sagesse de ne pas attendre le jugement du Tribunal Administratif dont l'issue défavorable au Préfet ne faisait guère de doute, pour arrêter la création de la Communauté de la Plaine Centrale.

RÉPONSE DU MAIRE D'ENGHIEN-LES-BAINS (VAL D'OISE)

Le rapport public particulier de la Cour des comptes sur « L'intercommunalité en France » appelle de ma part les observations suivantes :

S'il est certain que l'intercommunalité a connu une expansion véritable, le but de la loi de 1999, réaffirmé par les différentes réponses ministérielles et par les législations postérieures, notamment la loi S.R.U. ne fut pas la recherche d'une progression en volume de structures intercommunales, mais la création d'espaces communs de cohérence territoriale.

En effet, taxée de créer une strate administrative supplémentaire, la loi du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement, avait vocation à créer des espaces communs de travail et de rapprochement sur une échelle territoriale plus pertinente que la commune. A la différence des structures telles que les SIVU ou les SIVOM, la loi de 1999 n'a aucunement pour but de créer ou de gérer des équipements publics à caractère intercommunal, mais de véritablement transférer une ou des compétences traditionnellement et historiquement exclusive(s) des communes à une structure supra communale à vocation administrative et structurante.

En cela, la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification intercommunale a créé des structures dotées de moyens propres et internes et hexogènes. Génératrice de ses fonds propres, elles consacrent ses moyens à des compétences dites obligatoires comme le sont l'aménagement de l'espace communautaire, le développement économique, l'équilibre social de l'habitat et la politique de la ville, puis à des compétences optionnelles choisies. Il en est ainsi des choix faits par la Communauté d'Agglomération de la Vallée de Montmorency (CAVAM).

En effet, fort de ces quatre domaines, la communauté d'agglomération génère l'existence d'un territoire étudié et cohérent, offrant espaces et forte potentialité de développement économique.

La problématique d'Enghien ne recouvre pas celles des villes constitutives de la CAVAM. Elle poursuit en effet quatre objectifs dans le cadre de cette compétence obligatoire :

I. Sur les compétences obligatoires

1. L'aménagement d'un espace communautaire

Enghien-Les-Bains est la ville à la plus forte densité de non collectif de France. D'une superficie de 174 ha, Enghien-Les-Bains se structure autour d'un bassin de retenue naturel de 44 ha.

Fortement urbanisée, Enghien accueille 364 commerces 10000 places de parking, réparties entre des places privées ou publiques. D'une circulation estimée à 2 millions de véhicules à l'année, Enghien se structure autour d'une artère principale, véritable colonne vertébrale de la ville.

1.1. Elaboration d'un schéma de cohérence territoriale

L'article L. 122-4 du code de l'urbanisme prévoit que « le schéma de cohérence territoriale est élaboré par un établissement public de coopération intercommunale ». Défini par l'article L122-1, « les schémas de cohérence territoriale exposent le diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat, de transports, d'équipements et de services. (...) A ce titre, ils définissent notamment les objectifs relatifs à l'équilibre social de l'habitat et à la construction de logements sociaux, à l'équilibre entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs, à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville et à la prévention des risques. Ils déterminent les espaces et sites naturels ou urbains à protéger et peuvent en définir la localisation ou la délimitation ».

Force est de constater qu'Enghien-Les-Bains n'entre en rien dans ces schémas de cohérence territoriale. En effet, la typicité d'Enghien-Les-Bains fait que son développement en termes d'aménagement de l'espace, d'environnement, d'équilibre social de l'habitat ne présente que peu de similitude avec les communes de la CAVAM. Par exemple, en terme d'environnement, Enghien-Les-Bains consacre une partie non négligeable de son budget à la recherche et à la ressource thermale (plus de 6 millions d'euros budgétisés depuis 1999). De la même manière, le tissu commercial d'Enghien-Les-Bains se concentre majoritairement autour de deux axes routiers. La notion de « localisations préférentielles des commerces » n'a ici que peu de sens au regard du caractère communautaire qui doit lui être donné dans ce cadre.

Enfin, concernant le développement des transports collectifs, il est à noter que le milieu est essentiellement urbain et qu'Enghien-Les-Bains, située à 11 km de Paris, est desservie par la SNCF en douze minutes, par des lignes de Bus RATP et enfin par des lignes de transports Valmy. Enghien-Les-Bains possède donc déjà un réseau communautaire et départemental tissé et développé permettant aux usagers de se transporter vers la capitale et vers les autres villes du département, traversant ainsi les communes de la CAVAM.

Il n'était donc nul besoin d'envisager un aménagement de l'espace en terme strictement communautaire au sens de la CAVAM.

1-2 Création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire

Bien que la commune d'Enghien-Les-Bains participe à une continuité de territoire, la géographie générale des frontières avec la CAVAM rend impossible la création de ZAC communautaire. En effet, d'une part, une partie des frontières de la ville est avec le département de Seine Saint Denis ; d'autre part, la typologie urbanistique de la ville dévoile une incapacité à créer de telles ZAC.

1.3. Organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi

Sur les transports scolaires :

L'article 27 de ladite loi modifiée par la loi 2004-809 du 13 août 2004 expose que « sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article L. 213-11 du code de l'éducation et du dernier alinéa de l'article 74 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, en cas de création ou de modification d'un périmètre de transports urbains, l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains est substituée à l'autorité organisatrice de transports non urbains antérieurement compétente dans l'ensemble de ses droits et obligations résultant des conventions passées avec l'entreprise pour les services de transports effectués intégralement dans le périmètre de transports urbains ». Ainsi, Les transports scolaires sont des services réguliers publics qui s'intègrent dans un plan de déplacement urbain de compétence intercommunale.

Or, l'équipement en infrastructures scolaires de la ville d'Enghien fait qu'un plan de déplacement urbain, et a fortiori communautaire, s'avère tout à fait inutile. En effet, Enghien possède des centres périscolaires inclus dans les structures scolaires, un collège et un lycée. L'université Paris Nord, quant à elle, se trouve en Seine Saint Denis à cinq minutes en train et accessible via le réseau RATP.

Sur les transports urbains stricto sensu :

De la même manière, l'étendue du foncier émergé d'Enghien-Les-Bains (130ha) et sa structure urbanistique font que tous les services publics, commerces et l'essentiel des services sont regroupés sur un espace restreint. Un aménagement des transports au sein de ce territoire se trouverait donc matériellement impossible.

Enfin, la ville est membre du SIEREG qui gère le réseau Valmy de transport public de voyageurs par autocars, complétant ainsi le « tissage » des moyens de communication avec les autres villes du département. Il est à noter que cinq villes de la CAVAM sont sur ces lignes.

Ces raisonnements peuvent bien entendu s'appliquer aux dispositions de l'article 28-4 tel que modifié par la loi du 13 août 2004 et relatif aux « plans locaux de déplacement ».

Sur l'article 28-1 4° relative aux stationnements :

La forte chalandise d'Enghien-Les-Bains a contraint la ville à s'équiper en stationnement souterrain eu égard à l'accueil hors norme du nombre de véhicules en raison de la structure touristique et thermale. Ces équipements, dont le dernier date de décembre 2003 (date d'ouverture) sont le fruit d'une politique déjà avancée de la ville en matière de stationnement et de réglementation tant urbanistique que de voirie.

Cette compétence obligatoire ne peut donc en rien être satisfaite.

2. Une ville sans potentiel de développement d'un espace économique intégré

Comme il a été démontré, Enghien-Les-Bains est une ville où la matérialité d'une implantation économique s'avère difficile. En effet, il était extrêmement difficile de penser un quelconque développement économique sans espace urbanisable.

Riche d'un passé, d'un présent et d'un futur thermal, la ville n'a pu et ne pourra se développer que dans des conditions limitées. En effet, le tissu économique local présente une dichotomie claire. D'un côté, un commerce de petite taille (confection, décoration,...), de services (banques, agences immobilières) et médical/paramédical, et de l'autre côté un groupe international employant 750 personnes sur la station thermale.

Néanmoins, ces deux pôles d'attraction agissent sur la même clientèle, essentiellement constituée d'une chalandise dite de passage, en raison de critère de commercialité atypique à Enghien-Les-Bains.

L'espace de développement est donc tout à fait réduit pour cette ville à fort caractère urbain, atypique du Val d'Oise.

En matière d'aménagement, Enghien-Les-Bains ne peut donc profiter ni faire profiter de son intégration cohérente. Par exemple, Enghien-Les-Bains ne peut non plus satisfaire seule aux exigences de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain. Bien que hors de propos en 1999, elle est très

révélatrice de la spécificité d'Enghien qui se voit dans l'impossibilité de travailler sur son sol. En effet, il est difficile, même si les élus ont exprimé fermement leur volonté, de créer des logements sociaux en raison d'un foncier très élevé et de la grande rareté d'immeubles à restructurer présents sur le marché. Il est donc pour cela difficile de penser en terme de cohérence territoriale objective, notamment dans le domaine des OPAH intercommunaux. Par exemple, concernant l'obligation faite par ladite loi d'avoir 20% de logements sociaux, la commune avait contractualisé en prenant une délibération s'engageant à créer 105 logements entre 2002 et 2004.

Par ailleurs, la ville se doit d'aménager et d'entretenir des espaces verts protégés (EVIP), dont la spécificité engendre un coût certain. En effet, la station thermale se doit de penser son urbanisation en des termes peu communs à ceux d'une ville à population identique. Sa proximité géographique de zones sensibles influe fortement sur l'aménagement de son espace et sa surveillance. La seule station classée d'Ile de France se doit nécessairement d'accueillir dans les meilleures conditions sa clientèle.

Il est donc clair que les stratégies à développer à Enghien et les coûts générés ne peuvent en aucun cas s'intégrer dans un schéma de cohérence territoriale et ainsi satisfaire les deux objectifs majeurs de la CAVAM que sont d'une part la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de zones d'activité économique d'intérêt communautaire et d'autre part la mise en place d'actions de développement économique d'intérêt communautaire.

3. Equilibre social de l'habitat.

Au sein de cette compétence, la CAVAM regroupe des objectifs tels que le P.L.H., une politique du logement d'intérêt communautaire, des actions et des aides en faveur du logement social d'intérêt communautaire, la constitution de réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat, les actions par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées et l'amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.

Comme il a été démontré ci-dessus, la typicité structurelle et foncière de la ville ne permettent pas de dégager un quelconque intérêt communautaire. En effet, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain qui prévoit que les communes doivent réserver au moins 20 % de leur habitat au logement social. Enghien-Les-Bains ne peut aujourd'hui afficher que 7,93 %, soit 436 logements sociaux ou aidés sur 5493 au total.

Cela s'explique bien entendu par la géographie de la ville, mais aussi par le coût du foncier et par la faible potentialité de rachat et de transformation d'immeubles collectifs en « résidence sociale ».

4. Politique de la ville

4.1. Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale communautaire

Dans ce domaine, la ville est riche d'une offre de service étendue.

La ville est en effet dotée d'un pôle emploi, en voie de contractualisation avec la CAVAM, la communauté d'Agglomération de Val et Forêt, la ville de Sannois notamment, pour la création d'une maison de l'emploi à l'échelle de ce bassin d'emploi.

De même, la ville a contractualisé avec le département afin de souscrire au processus de numéro unique d'enregistrement des demandes de logements.

4.2. Dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance

La ville est dotée d'un Contrat Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD) en date du 18 février 2002. Mais, plus encore que l'existence de ce contrat, force est de constater la différence structurelle de la délinquance. Même si les exactions sont similaires, le traitement se trouve radicalement différent. Le tissu enghiennois ne génère que très peu de délinquance locale. En raison de sa physionomie urbanistique tout d'abord car Enghien ne possède pas de collectifs à forte concentration de personnes ; mais aussi en raison de sa position stratégique. En effet, la majorité de la délinquance sévissant sur le territoire est dite de passage, émanant généralement des communes limitrophes. Le traitement est donc bien différent.

A noter que la ville sera prochainement dotée d'une vidéo surveillance urbaine.

II- Sur les compétences optionnelles

Parmi les compétences optionnelles, dictées par la loi de 1999, les communes membres ont choisi de transférer les compétences comme suit.

1. La voirie et les parcs de stationnement

1.1 La voirie ou aménagement et entretien de voirie communautaire

Concernant ce transfert, la commune consacre une partie non négligeable de son budget à l'entretien et à la réfection des voies. Il est à noter que seules 2,153 km des voies auraient pu être déclarés d'intérêt communautaire, les autres étant départementaux.

1.2. La création ou l'aménagement et la gestion de parc de stationnement et du cadre de vie

Pour compléter l'argumentation développée lors de l'analyse de l'article 28-1 4° relative aux stationnements de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982, il est utile de préciser que la gestion de l'ensemble du parc de stationnement (aérien ou souterrain) est confié par marché public à VINCI PARK depuis août 2002. De plus, il est très difficile de qualifier l'intérêt communautaire des parcs de stationnement. En effet, ces derniers étant péagers, il ne peuvent satisfaire à un besoin communautaire ; preuve en est la délivrance de cartes de résidents uniquement aux personnes justifiant du paiement d'une taxe d'habitation à Enghien et justifiant d'une carte grise à adresse enghiennoise ; ceci étant établi en raison d'une volonté communale de privilégier les habitants d'Enghien. Cela dénote une évidente incompatibilité avec un intérêt communautaire.

2. La protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie

2-1 Le cadre de vie

Il s'agit là d'une des premières préoccupations de la ville. Tout d'abord, le Conseil Municipal a délégué en son sein un élu à l'environnement, dès l'installation du conseil en 2001. En effet, la ville de par l'existence de son lac a la préoccupation constante de son équilibre écologique et de l'écosystème du plan d'eau.

De plus, elle investit fortement dans des processus de surveillance et de dépollution du lac (curage et analyse).

Enfin, la préoccupation liée à la ressource thermique est omniprésente. Liée à l'existence même de la station, Enghien-les-Bains s'est doté d'un groupe de travail sur les ressources thermales dont sont membres un conseiller délégué à ces questions, un élu géologue de formation. Ce groupe, assisté d'un cadre territorial hydrogéologue développe un budget consommé de plus de 2,5 millions d'euros entre 1999 et 2004.

La présence exceptionnelle de ce lac ne confère donc aucun caractère communautaire à la stratégie de travail développée ; si ce n'est par la gestion de son curage dévolu au Syndicat Intercommunal d'Assainissement (SIARE) ; le lac étant en effet un bassin de retenue naturel.

2-2 Élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ou partie de cette compétence

Comme le prévoit le Code Général des Collectivités Territoriales, notamment en son article L. 2224-13 et suivants, « Les communes peuvent transférer à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte soit l'ensemble de la compétence d'élimination et de valorisation des déchets des ménages, soit la partie de cette compétence comprenant le traitement, la mise en décharge des déchets ultimes ainsi que les opérations de transport, de tri ou de stockage qui s'y rapportent. Les opérations de transport, de tri ou de stockage qui se situent à la jonction de la collecte et du traitement peuvent être intégrées à l'une ou l'autre de ces deux missions ».

La commune d'Enghien a donc transféré cette compétence au syndicat EMERAUDE, au même titre que la CAVAM d'ailleurs.

L'intercommunalité est donc bien présente ici, en dehors même de la CAVAM, car certaines villes étaient précédemment engagées dans une structure intercommunale avant de participer à la CAVAM.

3. La construction, l'aménagement et l'entretien des équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

3.1. Les équipements sportifs

Tout d'abord, il est important de préciser que tous les équipements sportifs n'ont pas été déclarés d'intérêt communautaire. En effet, deux équipements majeurs sont restés en gestion syndicale : La piscine intercommunale sise à Montmorency et le stade sis à Deuil la Barre. Ces deux syndicats n'ont donc aucune incidence sur les charges transférées à la CAVAM, car ils relèvent de la fiscalité additionnelle.

Ceci étant, il est difficile de considérer que les équipements que possède Enghien-Les-Bains (deux Gymnases) soient déclarés d'intérêt communautaire, eu égard à l'occupation de ces équipements par les scolaires et les associations locales.

Néanmoins, si tel était le cas, cela amènerait à transférer à la CAVAM un montant de 100 000 euros environ de fonctionnement, hors charges salariales.

3.2. Les équipements culturels

Une des priorités de la ville est de soutenir et de promouvoir les activités culturelles. A ces fins, elle s'est dotée d'un équipement de tout premier ordre, un centre des arts. Lieu de création et de représentation d'arts majeurs, mais aussi de novation, celui-ci a été inauguré le 19 septembre 2002 et a coûté 10 645 737 euros (hors subventions), pour un coût moyen d'1 million d'euros par an de fonctionnement, soit une charge transférée de 1 million d'euro, nonobstant une partie de la construction.

De plus, il convient d'ajouter le soutien au centre culturel François Villon association proposant loisirs et culture.

Ceci serait revenu à transférer plus de 1 200 000 d'euros de charges (hors prise en charge de la construction), pour un produit de TP en 2001 de : 1 296 044 euros. Il aurait donc convenu de travailler une dotation de solidarité communautaire (D.S.C.) négative, figée à charge pour Enghien-Les-Bains ; à charge peut être pour Enghien de recourir à des fonds de concours.

Il est donc tout à fait évident qu'aucune des compétences obligatoires ou optionnelles ne justifie l'intégration d'Enghien-Les-Bains dans la CAVAM.

La ville d'Enghien-Les-Bains aurait peut-être même été un handicap au financement de cette communauté d'agglomération.

En effet, la loi de 1999 a voulu apporter une prime à la « bonne volonté » dans l'instauration d'une Dotation Globale de Fonctionnement bonifiée. Cette dotation moyenne de 250 francs / habitant (soit 38 euros environ) pouvait varier suivant le potentiel fiscal de la communauté. Mesuré par le Coefficient d'Intégration Fiscal, ce dernier, s'il est proche de « 1 » signifie que la collectivité a peu de potentiel de recours à la fiscalité locale ; ce qui n'était pas le cas de CAVAM. Elle a donc su tirer profit de cette particularité.

Il est tout à fait évident que la présence d'Enghien aurait largement handicapé ce calcul, engendrant une baisse des recettes de dotations, non compensée par la hausse de la TP.

En effet, lissée sur 6 ans, elle fixait le taux moyen pondéré de la CAVAM à 18,97 %. Avec un taux inchangé depuis 9 ans de 10,41 % et un produit à taux constant en 2002 de 1 296 000, il est évident que le point d'équilibre entre la recette et la moins value en recettes n'aurait pas été atteint.

Pour toutes ces raisons objectives, il apparaît comme difficilement concevable de justifier d'une cohérence communautaire de l'intégration d'Enghien-Les-Bains.

Ainsi, les appréciations in concreto des services de l'Etat nous semble justifiées.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE
COMMUNES DU SUD (RÉUNION)**

Le rapport de la Cour cite la communauté de communes du Sud dans le point sur « les modalités de transfert de personnel » (chapitre IV, I- B-1).

Concernant le principal problème soulevé à propos de notre EPCI par la Chambre régionale des comptes à savoir : « il n'y a eu aucun transfert de personnel des communes membres vers la communauté pour la compétence des ordures ménagères alors que trois communes étaient collectées en régie », il convient d'apporter les précisions suivantes :

1- Dans la première phase d'existence de la communauté les services communaux qui fonctionnaient en régie ont continué d'assurer le service moyennant contre- partie financière de notre EPCI

2-Progressivement sur 2001 et 2002 ces régies ont été supprimées et la collecte a été assurée par un prestataire privé.

Il n'y avait donc pas lieu de transférer du personnel des communes vers l'EPCI pour assurer cette compétence.
