

N° 48

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 octobre 2006

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de l'Observatoire de la décentralisation (1) sur le **bilan et les perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre,***

Par M. Philippe DALLIER,
Sénateur.

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

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : LE FINANCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ À FISCALITÉ PROPRE A BÉNÉFICIÉ D'UNE LONGUE PRIORITÉ	9
I. L'ÉTAT DES LIEUX	9
A. LES COMPTES DE L'INTERCOMMUNALITÉ EN 2003 ET EN 2004 : UNE SITUATION FINANCIÈRE D'APPARENCE TRÈS SAINÉ	9
1. <i>Rappel sur la fiscalité intercommunale</i>	9
2. <i>Les dépenses de fonctionnement connaissent une hausse continue</i>	11
3. <i>La structure des produits et des charges</i>	12
a) Les produits	12
(1) Les EPCI ou groupements à fiscalité propre (GFP)	13
(2) Les syndicats	16
b) Les charges	17
(1) Les EPCI ou groupements à fiscalité propre	17
(2) Les syndicats	18
4. <i>L'analyse de l'investissement : les EPCI à fiscalité propre ont pris le relais</i>	18
a) Les EPCI ou groupements à fiscalité propre	18
b) Les syndicats	20
5. <i>Equilibre financier global de l'intercommunalité</i>	20
6. <i>2004 : l'année de la stabilisation</i>	21
B. L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE INTERCOMMUNALE DE 1994 À 2005 : UN DYNAMISME NON DÉMENTI	22
1. <i>Aspects généraux</i>	22
2. <i>L'impact sensible de l'intercommunalité sur la fiscalité</i>	24
3. <i>Le trop grand dynamisme de la TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères)</i>	25
4. <i>Evolution générale et grandes tendances 1993-2004</i>	26
C. LE CALCUL DU COÛT DE L'INTERCOMMUNALITÉ ISSUE DE LA LOI DE 1999	40
II. UNE GRANDE ABONDANCE DE MOYENS	40
A. LA DGF INTERCOMMUNALE : DE L'INCITATION À LA SANCTUARISATION	40
B. TPU : GRANDEUR ET DÉCADENCE ANNONCÉE	43
C. LE MAINTIEN DE LA PRESSION FISCALE	44
III. L'ABONDANCE DES MOYENS MIS À LA DISPOSITION DE L'INTERCOMMUNALITÉ À FISCALITÉ PROPRE A REPORTÉ LA RECHERCHE D'ÉCONOMIES D'ÉCHELLE	45
A. LA QUESTION DES CHARGES DE PERSONNEL	45
B. LE TRANSFERT	46
C. LA MUTUALISATION	47
D. LA GESTION UNIFIÉE DE PERSONNEL	47

E. L'EXEMPLE DE MULHOUSE	47
DEUXIÈME PARTIE : L'EXERCICE DES COMPÉTENCES OFFRE UN BILAN CONTRASTÉ MAIS IMPRESSIONNANT	51
I. L'UTILISATION DES MOYENS DE L'INTERCOMMUNALITÉ AU PROFIT DES SERVICES PUBLICS LOCAUX	51
A. LE PARTAGE DE LA COMPÉTENCE ENTRE COMMUNE ET EPCI ET L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE	51
B. L'ASSAINISSEMENT DES EAUX USÉES	52
C. LA COLLECTE DES DÉCHETS MÉNAGERS	52
D. LE TRAITEMENT DES DÉCHETS MÉNAGERS	52
E. LES TRANSPORTS EN COMMUN URBAINS	53
F. LA RESTAURATION SCOLAIRE	53
G. LES PARCS DE STATIONNEMENT	53
H. LES THÉÂTRES	54
I. LES ÉCOLES DE MUSIQUE	54
J. LES MÉDIATHÈQUES	54
II. L'EXERCICE DES COMPÉTENCES PAR LES COMMUNAUTÉS URBAINES	54
A. LA COMPÉTENCE « VOIRIE »	55
B. LA COMPÉTENCE « TRANSPORTS URBAINS »	56
C. LA COMPÉTENCE « COLLECTE ET TRAITEMENT DES DÉCHETS »	57
1. <i>Le périmètre et le mode de gestion</i>	57
2. <i>Le financement</i>	57
3. <i>Les moyens mis en œuvre</i>	58
D. LA COMPÉTENCE « CULTURE »	60
E. LES DOCUMENTS DE PROJETS	62
1. <i>Les fondements juridiques des différents documents étudiés</i>	62
2. <i>Les nouveaux partenariats</i>	62
a) L'appel à coopération métropolitaine	62
b) L'appel à projet pour les pôles de compétitivité	63
F. LE POIDS DES COMMUNAUTÉS URBAINES	64
III. L'ACTION ÉCONOMIQUE DES EPCI	66
IV. LA DIFFICILE AGRÉGATION DES COMPTES	70
1. <i>L'agrégation des comptes villes/EPCI et la lisibilité de l'action publique des EPCI</i>	71
2. <i>La méthode de consolidation</i>	72
3. <i>L'analyse des comptes consolidés par politique publique</i>	74

4. <i>Le couple communes-intercommunalité : pour une prise en compte globale</i>	74
a) Le contexte institutionnel et politique intercommunal.....	75
b) Le partage des compétences.....	75
c) Le nivellement par le haut des standards du service public et de son coût.....	75
d) Comment consolider.....	76
5. <i>L'action économique</i>	77
6. <i>Les règles de liaison des taux</i>	77
7. <i>La dernière étape de la réforme de la taxe professionnelle</i>	78
8. <i>La question de la juste évaluation des charges</i>	79
9. <i>La facilité du recours à la fiscalité mixte</i>	79
TROISIÈME PARTIE : LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DE L'INTERCOMMUNALITÉ À FISCALITÉ PROPRE	81
A. LE SONDAGE DE L'ADCF	81
B. LE SONDAGE DE L'AMGVF	83
C. LES PISTES DE RÉFLEXION DU GOUVERNEMENT	85
1. <i>Le fonctionnement de l'intercommunalité</i>	85
a) La rationalisation des périmètres	85
b) L'exercice des compétences	86
2. <i>Les finances intercommunales</i>	86
a) La DGF des EPCI	86
b) La fiscalité intercommunale.....	87
c) La maîtrise de la dépense publique	87
3. <i>La légitimité et le statut des EPCI à fiscalité propre</i>	87
LES 15 PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR	89
CONCLUSION	93
ANNEXES - COMPTES RENDUS DES AUDITIONS ORGANISÉES EN VUE DU RAPPORT	95
ADOPTION DU RAPPORT	163

INTRODUCTION

L'intercommunalité à fiscalité propre, qui a connu un essor remarquable depuis 1999, fait face aujourd'hui à une importante masse d'analyses critiques qui se concentrent essentiellement sur le coût de cette intercommunalité nouvelle. L'intercommunalité est soupçonnée d'être un facteur de hausse de la fiscalité locale ; la pertinence de ses périmètres est remise en cause ; le mode de désignation de ses instances délibérantes est jugé peu démocratique ; la difficulté d'une répartition efficace des compétences entre établissements publics de coopération intercommunale et communes membres passe pour insurmontable tant que les communes existeront ; les économies d'échelle espérées ne sont pas encore tangibles. Enfin, il semble que le coût engendré par l'intercommunalité soit inhérent à ce mode d'administration territoriale nouveau, « le projet commun de développement au sein d'un périmètre de solidarité » appelant des ambitions nouvelles et naturellement dispendieuses.

S'il est vrai que la pression fiscale imputable à l'intercommunalité est modérée, il n'en reste pas moins vrai qu'elle s'ajoute à celle qui existait déjà et l'empilement des échelons administratifs se traduit par un empilement des impôts ainsi que par un empilement des dotations. Les impôts de l'intercommunalité n'ont pas tari ceux des communes. La DGF intercommunale ne s'est pas substituée à la DGF communale. Le jeu des vases communicants n'a pas opéré ; il s'avère même que la pression fiscale dans les communes se poursuit et elle est beaucoup moins justifiable encore que celle due à l'intercommunalité. Selon les statistiques de la DGCL, entre 2001 et 2003, la pression fiscale consolidée des communes et des EPCI à fiscalité propre a augmenté de manière modérée : la taxe d'habitation, la taxe foncière sur le non-bâti, celle sur les propriétés bâties et la taxe professionnelle ont respectivement crû de 1,6 %, 2,5 %, 3,89 % et 1,84 % ; mais au même moment, le taux de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères a bondi de 13,02 %. L'intercommunalité a donc un coût sensible dont il conviendrait d'expliquer les raisons – bonnes et mauvaises. Pour y parvenir, il convenait de partir du constat, c'est-à-dire des chiffres disponibles et de l'évolution du coût de l'intercommunalité depuis 1992.

Votre rapporteur avait pour mission de faire un bilan coûts/avantages de l'intercommunalité à fiscalité propre. En effet, devant le flot de critiques qui s'élevait contre l'intercommunalité, il semblait très regrettable que l'Etat ne se soit pas encore livré à l'évaluation d'une des principales politiques publiques et l'une des plus coûteuses. Votre rapporteur n'a pas pu naturellement prendre sur lui cette tâche ; de même qu'il n'a pas été possible de confier l'étude d'un échantillon d'EPCI à un cabinet de consultants.

Votre rapporteur s'est donc appuyé sur les chiffres qui lui ont été fournis par la direction générale des collectivités locales (DGCL) et le ministère de l'Economie et des Finances ainsi que sur les auditions qu'il lui a été donné de faire. Il a également pris le parti de dégager une appréciation d'ordre plus qualitatif en s'appuyant sur les études et sondages récents de l'ADCF, de l'ACUF, de l'AMGVF, de l'Observatoire de l'intercommunalité et des Etats généraux des élus locaux organisés à Besançon en janvier dernier par le Président du Sénat et consacrés à l'avenir de l'intercommunalité.

Ce rapport s'intéressera d'abord au financement de l'intercommunalité à fiscalité propre pour montrer que celui-ci a bénéficié longtemps d'une priorité ; puis, dans une deuxième partie et une troisième partie, il tentera de montrer les premiers résultats positifs de l'intercommunalité dans le domaine des services et l'appréciation qui en est faite par les usagers-contribuables. Enfin, persuadé qu'une réforme de l'intercommunalité est indispensable et qu'elle doit s'accompagner d'une réforme de l'ensemble de l'organisation territoriale française, votre rapporteur livrera une conclusion introduisant une liste de quinze propositions essentielles pour transformer le formidable élan de l'intercommunalité à fiscalité propre en un succès en termes d'efficacité de la dépense publique.

*

* *

PREMIÈRE PARTIE :

LE FINANCEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ À FISCALITÉ PROPRE A BÉNÉFICIÉ D'UNE LONGUE PRIORITÉ

I. L'ÉTAT DES LIEUX

A. LES COMPTES DE L'INTERCOMMUNALITÉ EN 2003 ET EN 2004 : UNE SITUATION FINANCIÈRE D'APPARENCE TRÈS SAINE

(Source : ministère de l'Economie et des Finances)

On commencera par donner une photographie de la situation pour l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI – à fiscalité propre ou non) en s'appuyant sur les derniers chiffres fournis par le ministère de l'Economie et des Finances. On rappellera que pour les syndicats intercommunaux, EPCI sans fiscalité propre, les principales ressources proviennent des participations des collectivités qui en sont membres ainsi que de leurs ventes et prestations de services, taxes et redevances liées aux services rendus. Pour les EPCI à fiscalité propre (essentiellement les communautés de communes–CC, les communautés d'agglomération–CA, et les communautés urbaines–CU), les recettes fiscales (fiscalité directe locale – additionnelle, TPU ou mixte) et la dotation globale de fonctionnement (DGF) forment l'essentiel de leurs ressources. En effet, ce qui distingue les EPCI à fiscalité propre des syndicats, c'est qu'ils ont le pouvoir de lever l'impôt.

1. Rappel sur la fiscalité intercommunale

On rappellera que les EPCI à fiscalité propre ont le choix entre trois modes de fiscalité :

- **la fiscalité additionnelle** : les EPCI votent alors un taux additionnel sur la taxe foncière sur le bâti (TFB) et le non bâti (TFNB), sur la taxe d'habitation (TH) et sur la taxe professionnelle (TP) ;
- **le régime de la taxe professionnelle unique (TPU)** : les EPCI perçoivent l'intégralité du produit de la taxe professionnelle perçue sur le territoire ;
- **la fiscalité mixte** : les EPCI perçoivent l'intégralité de la taxe professionnelle perçue sur leur territoire et votent également un taux additionnel sur la TFB, TFNB et la TH.

On remarquera aussi que le régime de la taxe professionnelle unique reste une option pour les communautés de communes tandis qu'il est obligatoire pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines ; il n'est jamais exclusif du recours à la fiscalité mixte. Depuis 1999, date de la loi sur l'intercommunalité dite loi « Chevènement » (loi n° 99-586 du 12 juillet 1999) qui favorise la TPU, ce régime fiscal se généralise. En effet, le nombre de groupements à TPU a été multiplié par 10 en 7 ans.

Le produit des quatre taxes directes locales prélevé par les EPCI à fiscalité propre s'élève à 10,704 milliards d'euros en 2004 (avant les reversements de fiscalité aux communes membres). On constate que ce produit fiscal est essentiellement composé de taxe professionnelle puisque la part de la TP atteint en moyenne 91,7 %.

Type d'EPCI	Structure du produit 4 taxes					Total
	Taxe d'habitation	Foncier bâti	Foncier non bâti	Taxe professionnelle	Taxe professionnelle de zone	
Communautés urbaines	2,4 %	2,5 %	0,0 %	94,7 %	0,1 %	100,0 %
Communautés d'agglomération	0,1 %	0,1 %	0,0 %	99,9 %	-	100,0 %
SAN	0,0 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %	-	100,0 %
CC à TPU	0,6 %	0,7 %	0,2 %	98,5 %	-	100,0 %
CC à 4 taxes	20,8 %	28,1 %	7,8 %	34,5 %	4,3 %	100,0 %
Ensemble	2,7 %	3,4 %	0,8 %	92,2 %	0,5 %	100,0 %

Source : bases notifiées au moment du vote des taux (DGCL)

On rappellera ici que le produit fiscal est fonction des bases d'imposition de chaque EPCI (bases données par définition) et des taux d'imposition qui eux sont variables selon chaque EPCI, mais dans les limites imposées par la loi.

Le taux de la taxe d'habitation ne peut dépasser le double du taux moyen national.

Le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties est fixé dans la limite de 2,5 fois le taux moyen national. Cela vaut aussi pour le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties qui, en outre, ne peut évoluer plus vite que celui de la taxe d'habitation.

Le taux de la taxe professionnelle doit être fixé dans la limite de deux fois le taux moyen national et il doit respecter les règles de lien avec les taux des taxes pesant sur les ménages. En effet, la liberté de vote des taux des taxes directes est encadrée par une obligation de liaison tendant à éviter que la taxe professionnelle pesant sur les entreprises n'évolue plus vite que les taxes sur le logement et les propriétés immobilières des ménages. En 2003, cette règle a été assouplie : il est maintenant possible d'augmenter le taux de la taxe professionnelle 1,5 fois plus vite que celui des autres impôts directs locaux. On rappellera que la taxe professionnelle est l'objet de réformes continues depuis 1999, date à laquelle l'assiette « salaires » a été supprimée ; en 2003, l'assiette « recettes » a été réduite ; en 2004, un dégrèvement des investissements nouveaux a été décidé et, en 2006, un plafonnement absolu de la cotisation de cet impôt à 3,5 % de la valeur ajoutée des entreprises a été institué.

2. Les dépenses de fonctionnement connaissent une hausse continue

En 2003, les EPCI connaissent une fois de plus une augmentation de leurs produits et charges de fonctionnement, mais il convient de remarquer que cette augmentation est plus modérée que les années précédentes.

Ainsi, les EPCI enregistrent une hausse de 10 % de leurs produits de fonctionnement et de leurs charges de fonctionnement contre respectivement 14,7 % et 15,7 % en 2002. Les produits et les charges des EPCI à fiscalité propre connaissent une augmentation de 13,2 % et de 13,7 % alors que les syndicats restent dans des proportions plus mesurées : 5,9 % et 5,3 %. La dynamique des EPCI à fiscalité propre se maintient donc à un rythme soutenu sans que l'on puisse dire, à ce stade, si elle répond à une nécessité conjoncturelle ou s'il s'agit encore pour l'essentiel de la mise en place des structures administratives.

Après de fortes hausses, les **communautés urbaines** stabilisent leurs produits et charges de fonctionnement avec des évolutions de 2,7 % et 2,9 %. Seuls deux postes restent en forte augmentation : les transferts reçus (13,8 %) et les subventions versées (15,8 %). Elles maîtrisent les frais de personnel (+ 1 %) et diminuent les frais de gestion courante (- 7,6 %). Elles dégagent un autofinancement en progression de 2 %.

Pour leur quatrième année d'existence en 2003, les **communautés d'agglomération** augmentent leur nombre de 23 unités. Leurs charges de fonctionnement progressent de 20,3 % du fait des frais de personnel (+ 54,2 %) et des frais de gestion courante (+ 37,2 %). En 2003, les CA perçoivent 45 % des dotations et participations (DGF, compensations fiscales) allouées à l'ensemble des EPCI à fiscalité propre. Cela s'explique par leur nombre autant que par l'attention spéciale portée par le législateur et l'exécutif à l'intercommunalité urbaine.

Le nombre de **communautés de communes** continue de s'accroître (+ 163 unités) ce qui entraîne des augmentations globales importantes des produits et charges de fonctionnement (respectivement 20,3 % et 19,7 %).

A effectif constant, les produits et charges de fonctionnement des **syndicats d'agglomération nouvelle** (SAN) progressent respectivement de 6,7 % et 5,5 %. La forte évolution des dotations et participations (+ 27,6 %) compense très largement la baisse de la fiscalité locale (- 3,6 %).

Avec la disparition de 120 établissements, les **syndicats à vocation multiple** (SIVOM) voient leurs produits et charges de fonctionnement baisser respectivement de 9,6 % et 9,9 %.

En 2003, le nombre des **autres syndicats** augmente de 27 unités. Cette catégorie reste la plus importante avec un effectif de 16 123 établissements. Les évolutions restent toutefois inférieures aux évolutions globales, 7,6 % pour les produits et 7 % pour les charges.

Cette catégorie est très hétérogène. Elle comprend des structures de nature et de forme juridiques très différentes, telles que les syndicats à vocation unique (SIVU), les syndicats mixtes, les ententes interdépartementales, certains offices de tourisme..., diversité à prendre en compte dans les tendances observées pour ces établissements.

Les EPCI dégagent un autofinancement (c'est-à-dire la différence entre les produits et les charges de fonctionnement) également en hausse de 10,1 %. Cette tendance est générale à l'exception des SIVOM (- 7 %). Mais pour les communautés de communes, cette évolution est deux fois supérieure à la moyenne nationale ; on peut donc s'interroger sur la nécessité de laisser le phénomène perdurer qu'on l'impute à une gestion plus vertueuse selon les uns ou plus frileuse selon les autres, des communautés de communes par rapport à celle des CA et des CU.

3. La structure des produits et des charges

a) Les produits

En 2003, les produits de fonctionnement des EPCI s'élèvent à 23,5 milliards d'euros dont 13,6 pour les ECPI à fiscalité propre.

Les recettes de fonctionnement des EPCI à fiscalité propre sont constituées de plusieurs éléments :

- **les impôts et les taxes** dont la majeure partie correspond au produit des 4 taxes déjà citées (TFB, TFNB, TH, TP) ou de la TPU et au produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) ;
- **les dotations et subventions** reçues en fonctionnement, la principale étant la dotation globale de fonctionnement (DGF) ;

- **les produits** liés aux redevances pour services rendus, exploitation des services, tarification des services.

Recettes de fonctionnement en 2004 (en euros par habitant)		
Produit 4 taxes ou TPU	211 €	48,0 %
TEOM	45 €	10,1 %
Autres impôts ou taxes	17 €	3,9 %
Compensations fiscales	6 €	1,3 %
DGF part compensation fiscale	72 €	16,4 %
DGF intercommunalité	38 €	8,7 %
Autres dotations et subventions	18 €	4,0 %
Produits des ventes et redevances	18 €	4,0 %

(1) Les EPCI ou groupements à fiscalité propre (GFP)

Les produits fiscaux et les dotations représentent 86 % des produits de fonctionnement des EPCI à fiscalité propre.

Les dotations et participations (6,3 milliards d'euros) représentent 46,4 % des recettes de fonctionnement. Les recettes fiscales nettes (5,4 milliards d'euros), quant à elles, ne représentent en 2003 que 40 % des ressources de fonctionnement des EPCI à fiscalité propre. En 2003, ceux-ci ont reversé 57 % de leurs recettes fiscales contre 53 % en 2002. 62,4 % des versements de fiscalité directe proviennent des communautés d'agglomération au profit essentiellement des communes sous forme d'« **attribution de compensation** » (AC) ou de « **dotations de solidarité communautaire** » (DSC). L'ampleur de ces pourcentages tend à jeter une ombre sur le bien-fondé de ces deux mécanismes. M. Jean-Pierre Chevènement, ancien ministre de l'Intérieur, porteur de la loi du 12 juillet 1999 déjà citée, a d'ailleurs dénoncé cette dérive en rappelant aux États généraux des élus locaux de Besançon consacrés à l'intercommunalité (29 janvier 2006) que « l'intercommunalité à fiscalité propre ne devait pas servir à redistribuer de la DGF », considérant que les versements de fiscalité directe n'étaient possibles que parce que la DGF était abondante.

Une des explications de ce phénomène tient au fait que les **communautés d'agglomération** restent des structures « jeunes ». Les plus anciennes ont, en 2003, quatre années d'existence au maximum. Elles n'ont pas encore lancé tous les programmes relevant de leurs compétences

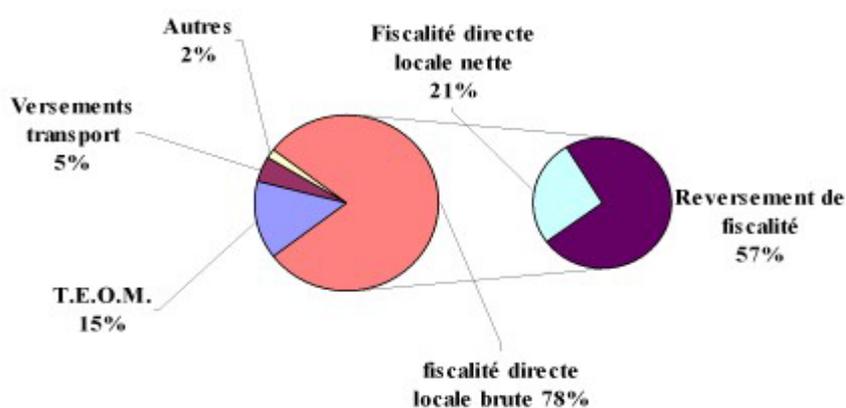
obligatoires. En 2003, elles ont encore reversé les trois quarts de leurs recettes fiscales.

Les **communautés de communes**, quant à elles, ont fait des versements à hauteur de 43 %, les structures nouvelles ne composant que 30 % des effectifs.

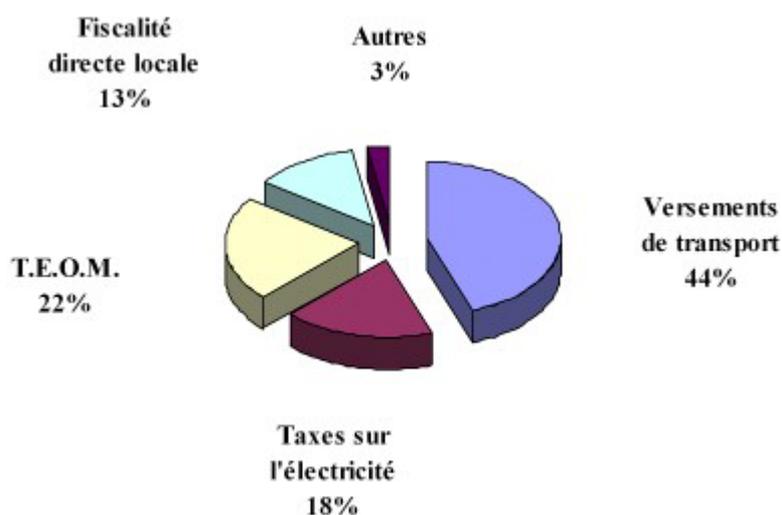
Pour les catégories de groupements dont l'effectif est constant entre 2002 et 2003, les versements ont été relativement moins importants, 39 % pour les **communautés urbaines** et 28 % pour les **SAN**.

Les SAN se transforment progressivement en CA. Ils n'utilisent pas, en 2003, l'intégralité du produit de leur fiscalité.

Structure des recettes fiscales pour les EPCI à fiscalité propre



Structure des recettes fiscales pour les syndicats (SIVOM et autres syndicats)



Pour ce qui concerne les autres composantes de la fiscalité, les groupements fiscalisés perçoivent essentiellement **la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)** et des taxes liées aux transports.

Le **versement transport** est le plus important des autres recettes fiscales et il atteint 641 millions d'euros. Cet impôt ne concerne que les communes et les EPCI compétents pour l'organisation des transports urbains dont la population dépasse 10.000 habitants depuis 2001. A ce montant, il faut ajouter 781 millions qui apparaissent dans des budgets annexes, soit un total de 1,422 milliard d'euros pour les seuls EPCI à fiscalité propre.

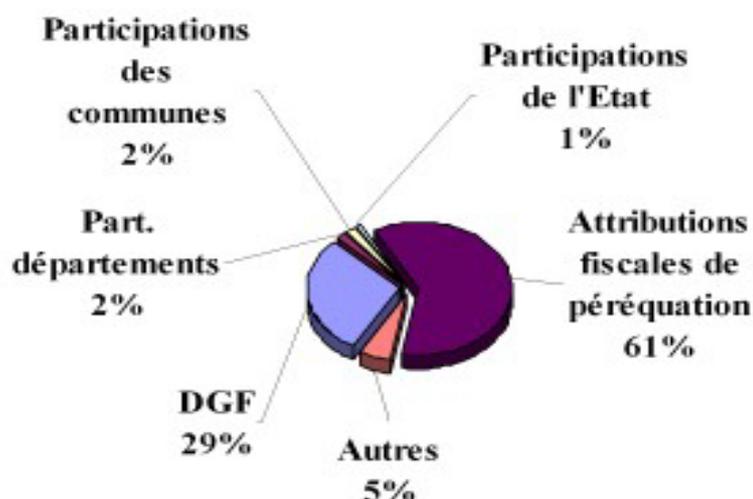
On rappellera que cet impôt est obligatoire en Ile-de-France mais parfaitement facultatif sur le reste du territoire. Il pèse sur les entreprises et son assiette est constituée des salaires. Le taux est fixé par la collectivité compétente et il est compris entre 0,55 % et 2,6 % selon la taille de la collectivité et sa situation sur le territoire.

Le produit de cet impôt progresse vivement surtout si on lui ajoute la part de produit perçue par les EPCI traditionnels comme les syndicats. En effet, ce produit total passe de 3,55 milliards en 1999 à 4,81 milliards en 2004 (mais il faut dire que le syndicat des transports d'Ile-de-France qui est un syndicat à vocation unique en perçoit à lui tout seul plus de la moitié).

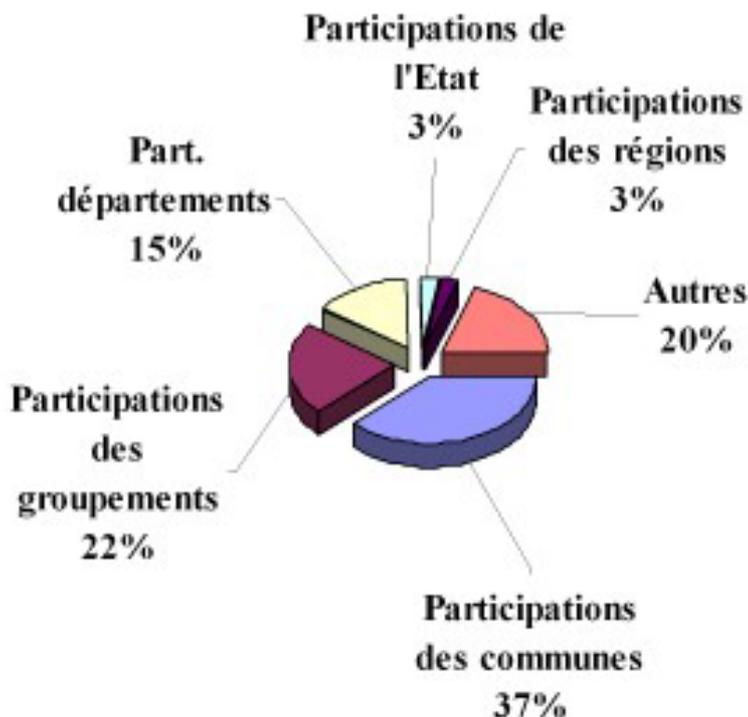
Quant aux autres recettes fiscales, elles se révèlent de faible importance (47 millions d'euros). Il s'agit essentiellement de la **taxe de séjour**, de la **taxe sur l'énergie** et de diverses taxes liées aux activités de service).

L'autre grande catégorie de ressources est formée par les **dotations**. Dans cette catégorie, les attributions fiscales de péréquation et de compensation, les dotations versées par l'Etat représentent près de 90 %.

Structure des dotations pour les EPCI à fiscalité propre



Structure des dotations pour les syndicats (SIVOM et autres syndicats)



(2) Les syndicats

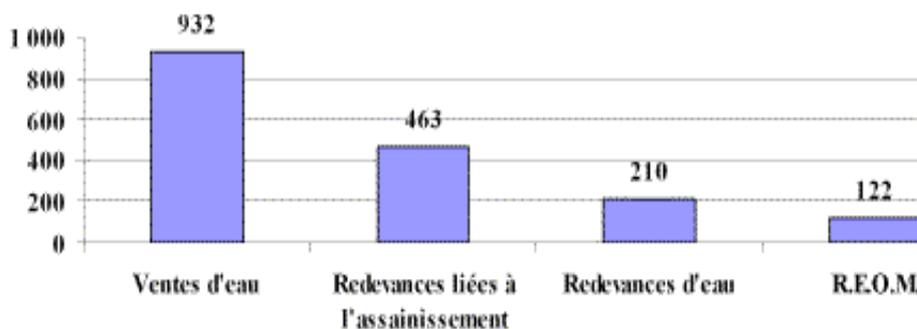
Les ventes, prestations de services et transferts reçus représentent près de 70 % des produits de fonctionnement des SIVOM et autres syndicats. Dans ces structures, la part des impôts et taxes est limitée à 16 % du total des recettes de fonctionnement.

Les syndicats reçoivent essentiellement des dotations des communes (37 %), des groupements de collectivités (22 %) et des départements (15 %).

Les autres recettes sont directement liées aux différentes activités exercées par les syndicats. Il s'agit, suivant la nature des prestations et le mode de perception choisi par l'établissement, de taxes (assimilées à des produits fiscaux indirects) ou bien de redevances (factures payées par l'utilisateur en fonction du service rendu ou du produit vendu).

Ainsi, en 2003, les principales prestations de services ou ventes perçues par les syndicats concernent les ventes d'eau (29 %), la redevance sur l'assainissement (14 %), la redevance sur l'eau (7 %) et la redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères (4 %).

Principaux produits issus des ventes et prestations de services des syndicats (en millions d'euros)



Au niveau des autres composantes de la fiscalité, les principales taxes concernent les transports (45 %), la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (22 %) et, dans une moindre mesure, l'électricité (18 %).

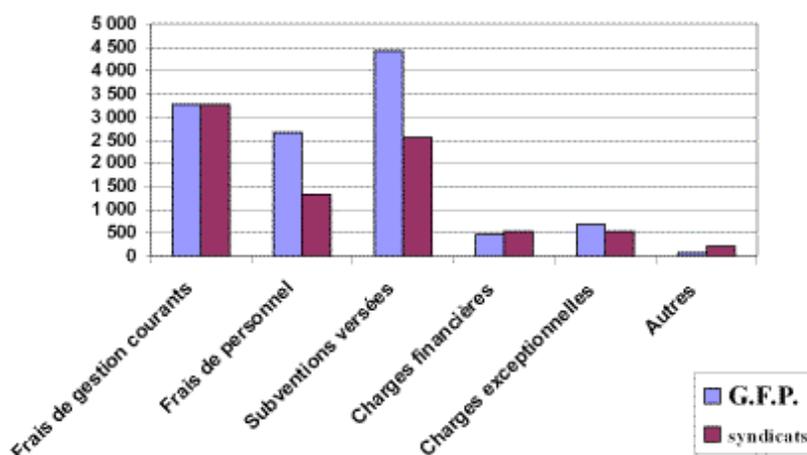
b) Les charges

Les charges de fonctionnement d'un montant de 20 milliards d'euros sont constituées pour 87 % par les frais de gestion courante, les frais de personnel et les subventions versées.

(1) Les EPCI ou groupements à fiscalité propre

Ils versent des subventions pour plus de 4 milliards d'euros. Ces subventions sont attribuées essentiellement à divers organismes de droit public et privé, dont les sociétés d'économie mixte (SEM), ainsi qu'aux communes et aux centres communaux d'action sociale (CCAS). Ce poste est le plus important des charges pour les EPCI à fiscalité propre (38 %).

Répartition des charges courantes (en millions d'euros)



Le poste « frais de gestion courante » représente 28 % des charges courantes pour les ECPI à fiscalité propre. Il concerne essentiellement les fournitures et entretien des petits équipements, les frais de transports de biens et de personnes. Les frais de personnel, quant à eux, représentent 21 % des charges.

(2) Les syndicats

Ces organismes sont en majorité à vocation unique. Ils possèdent une organisation administrative simplifiée, limitant leurs frais de personnel. Ces structures sont plus légères que les groupements à fiscalité propre qui ont à gérer plusieurs compétences dans des domaines très variés. **Ainsi malgré leur nombre, les charges de personnel des syndicats (1,3 milliard d'euros) sont près de deux fois inférieures aux charges de personnel des ECPI à fiscalité propre (2,7 milliards d'euros)**, ce qui permet de rappeler que l'intercommunalité traditionnelle avait fait ses preuves et pouvait servir de modèle et que la loi de 1999 n'en a peut-être pas suffisamment tenu compte. En revanche, les frais de gestion courante représentent 39 % des charges des syndicats.

En 2003, la part des charges structurelles (frais de personnel, intérêts des emprunts et subventions de fonctionnement) dans les produits réels est de 52 % pour l'ensemble des EPCI et de 57 % pour les seuls ECPI à fiscalité propre.

Le taux global est stable entre 2002 et 2003 (+ 0,7 point), mais il a évolué différemment selon les catégories de collectivités.

Le poids des charges obligatoires augmente pour les communautés urbaines (+ 2,7 points) alors qu'il se stabilise pour les communautés de communes et qu'il baisse pour les communautés d'agglomération (- 2,7 points) et les SAN (- 1 point).

Ces charges sont plus lourdes pour les structures urbaines à fiscalité propre (CU, CA et SAN), que pour les syndicats (inférieures à 47 %), même si les écarts se réduisent entre 2002 et 2003.

4. L'analyse de l'investissement : les EPCI à fiscalité propre ont pris le relais

En 2003, l'investissement direct d'un montant de 9,7 milliards d'euros est en augmentation de 8,5 % par rapport à 2002, avec une évolution plus importante pour les EPCI à fiscalité propre.

a) Les EPCI ou groupements à fiscalité propre

Avec une hausse de 8,6 % du nombre d'établissements, les ECPI à fiscalité propre ont augmenté leurs dépenses d'investissement direct de 9,4 %.

Les dépenses d'équipement des ECPI à fiscalité propre représentent plus de deux fois leur autofinancement. Elles sont financées à 61 % par les emprunts et les subventions d'équipement.

En 2003, l'investissement direct des **communautés urbaines** est financé à 91 % par les emprunts (contre 52 % en 2002). Avec les subventions d'équipement, les communautés urbaines dépassent leurs besoins d'investissement ce qui mérite d'être souligné, voire amendé.

On rappellera que les principaux champs d'intervention des communautés urbaines sont l'assainissement, les transports et la distribution d'eau potable.

En 2003, les **communautés d'agglomération** financent leurs dépenses d'investissement pour 52 % par les emprunts et les subventions. La part des emprunts dans les dépenses d'équipement est en diminution entre 2002 et 2003 ; elle passe de 50 % à 42 %. En 2003, elles ont investi en priorité dans les domaines de l'eau (assainissement et distribution), les transports, et dans une moindre mesure dans la collecte et les traitements des ordures ménagères et l'aménagement de zones.

CAF et ratios de structure des EPCI en 2003

	communautés urbaines	communautés d'agglomération	communautés de communes	SAN	ensemble des GFP	Syndicats et SIVOM	TOTAL DES EPCI
<i>en millions d'euros</i>							
Produits réels de fonctionnement (PFCAF)	3 965	4 585	4 156	551	13 257	9 337	22 594
Capacité d'autofinancement (CAF)	839	834	798	142	2 613	2 196	4 809
<i>en %</i>							
Rigidité des charges structurelles	62,6	54,5	53,0	56,7	56,5	46,6	52,4
Subventions reçues/dépenses équipement	14,3	10,7	16,5	13,0	14,0	36,4	24,5
Emprunts/dépenses équipement	91,4	41,7	22,0	176,0	47,0	45,0	46,1
Dépenses équipement/CAF	1,2	2,1	2,8	1,1	2,0	2,1	2,0

Les emprunts et les subventions couvrent à peine 38 % de l'investissement direct des **communautés de communes**. En 2003, les emprunts n'interviennent que pour 22 % dans les dépenses d'équipement, contre 40 % en 2001. La part des emprunts pour couvrir les dépenses d'équipement des communautés de communes baisse régulièrement : elle était de 40 % en 2001 et de 25 % en 2002. Les dépenses d'équipement représentent plus de 3 fois la capacité d'autofinancement (CAF).

Les communautés de communes reçoivent beaucoup de dotations : ce poste constitue 41 % des recettes d'investissement.

En 2003, les **SAN** maintiennent une politique de recours à l'emprunt au-delà de leurs besoins d'investissement, et continuent de conforter leur fonds de roulement. Les investissements concernent principalement les domaines de l'eau et de la culture.

b) Les syndicats

L'investissement direct des syndicats (SIVOM et autres syndicats) augmente de 7,5 %. Les **structures syndicales** financent leurs dépenses d'équipement par les subventions (36 %) et les emprunts (45 %).

Les syndicats à vocation unique (SIVU) interviennent en priorité dans les domaines de l'eau (distribution et assainissement), de l'énergie (production et distribution), la collecte et le traitement des ordures ménagères et les transports. Ils sont présents également dans de nombreux autres domaines, mais engagent des dépenses d'investissement moins importantes.

5. Equilibre financier global de l'intercommunalité

En 2003, les EPCI confortent leur fonds de roulement à hauteur de 4,8 milliards d'euros.

Le fonds de roulement correspond à l'excédent des ressources longues sur les emplois fixes.

En effet, les EPCI dégagent en 2003 une capacité de financement de 3,9 milliards d'euros, à laquelle s'ajoute une variation d'endettement positive.

En 2003, l'endettement des EPCI est inférieur à une année de recettes de fonctionnement, il est en léger recul par rapport à 2002 (322 jours en 2003 contre 349 jours).

L'endettement représente 3 années de recettes de fonctionnement pour les SAN alors qu'il demeure en deçà d'un an dans les **communautés de communes** et les **communautés d'agglomération**. Ces dernières sont faiblement endettées au terme de leur quatrième année d'exercice.

Pour les **communautés urbaines** et les **SIVOM**, l'endettement se rapproche d'une année de recettes de fonctionnement.

*

Une comparaison grossière de ces données avec celles existantes pour les collectivités territoriales (communes, départements, régions) conduit à souligner l'importante prédominance des dotations de l'Etat pour le fonctionnement des EPCI et, en revanche, une faiblesse des subventions d'investissements et en contrepartie **un recours plus marqué à l'emprunt**. Cette analyse sommaire corrobore l'idée que le législateur de 1999 a privilégié le fonctionnement des EPCI, ce qu'on lui reproche aujourd'hui. En effet, le stimulus accordé à l'intercommunalité à fiscalité propre a conduit manifestement à une gestion peu économe en termes de fonctionnement puisque les ressources en étaient trop abondantes.

6. 2004 : l'année de la stabilisation

En 2004, le budget des groupements de communes à fiscalité propre représente plus de 24 % de celui du secteur communal, chiffre qu'il faut comparer à celui de 1993 : 8,5 %. L'année 2004 se caractérise par la stabilisation : les nouvelles structures sont moins nombreuses, les périmètres s'élargissent et le passage de la fiscalité additionnelle à la taxe professionnelle unique (TPU) est plus fréquent.

Les dépenses courantes en 2004 augmentent de 10,4 % et les recettes de fonctionnement de 10,1 %. La pression fiscale reste à peu près identique : le taux de TP du secteur à TPU augmente en moyenne de 1,1 % tandis qu'il augmente de 1,4 % dans le secteur communes et groupements de communes. La TPU confirme sa position de moteur du développement de l'intercommunalité à fiscalité propre.

L'effort d'équipement se poursuit en 2004 : + 17 % ce qui s'explique en partie par la progression du transfert des investissements directs des communes vers les groupements.

Ces investissements sont autofinancés à hauteur d'un tiers. En effet, la plupart des EPCI à fiscalité propre sont jeunes et pour cette raison, peu endettés, ils n'ont donc pas à supporter un service de la dette trop lourd et une épargne disponible plus abondante. **Le niveau de l'endettement reste donc encore faible, mais cette politique d'investissement et donc d'endettement très vigoureuse ne va pas sans risque pour l'avenir puisque les ressources restent incertaines.** Si l'on prend le cas des **communautés urbaines** pour lesquelles le chiffre de l'investissement en 2005 est connu, la progression est de plus de 25 % en 2005 après 7 % en 2002, 1,5 % en 2003 et 1,2 % en 2004. Ce chiffre masque bien entendu des disparités entre les quatorze communautés urbaines et ce mouvement dynamique intervient à la fin d'un cycle électoral. Cependant, il traduit la volonté des communautés urbaines d'exercer pleinement les compétences principales :

- déchets ménagers : + 11 %
- eau et assainissement : + 27 %
- voirie : + 12 %
- aménagement urbain : + 17 %.

Or, cet accroissement massif des investissements en 2005 a pour première conséquence que les communautés urbaines représentent 40 % des dépenses par habitant contre 60 % pour les communes et que l'encours de la dette a augmenté de plus de 10 % pour atteindre 6 milliards d'euros.

*

* *

***B. L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE INTERCOMMUNALE DE 1994 À 2005 :
UN DYNAMISME NON DÉMENTI***

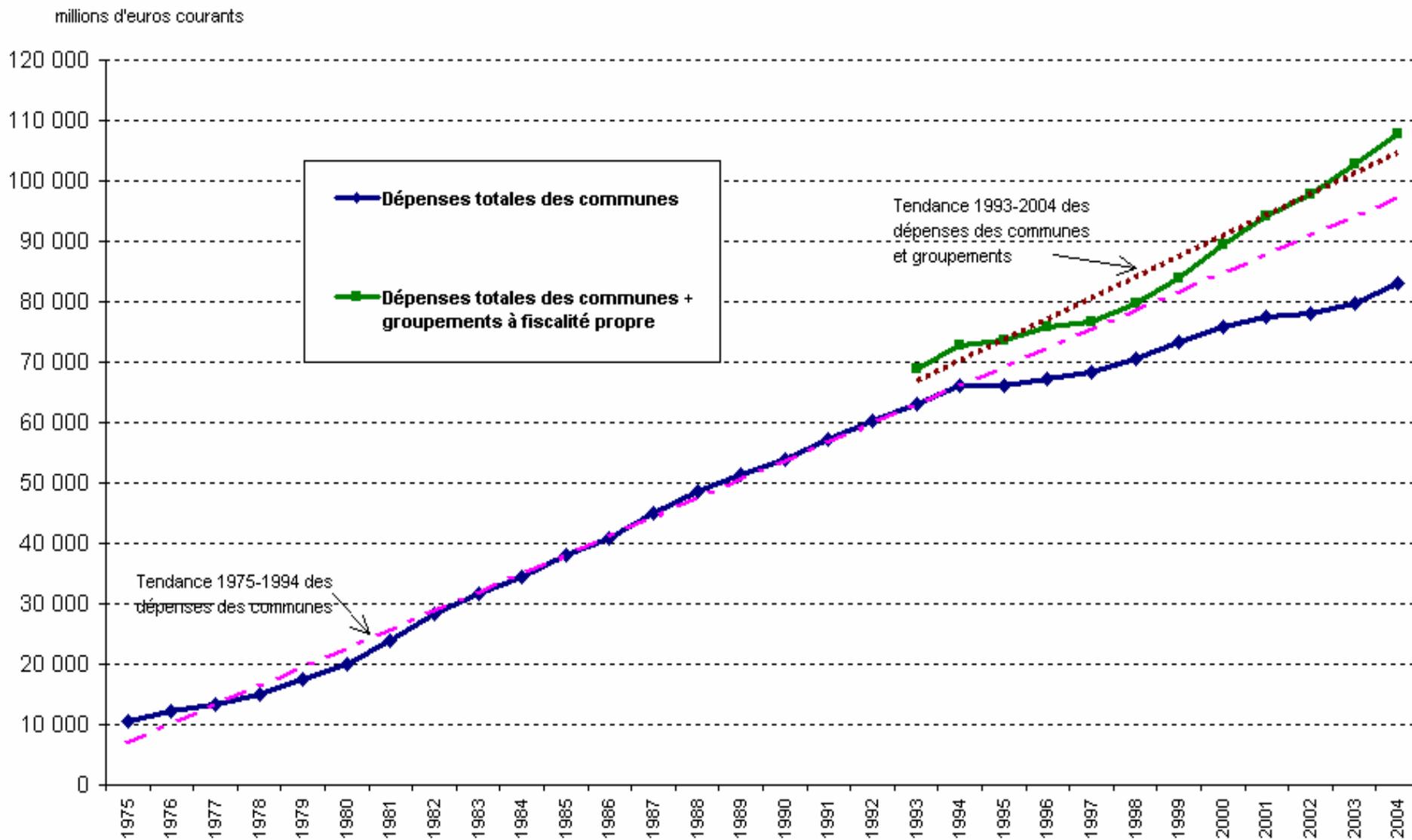
(Source : DGCL)

1. Aspects généraux

On s'interroge sur l'évolution de la dépense intercommunale de 1994 à 2005. Selon les chiffres qui nous ont été fournis par la DGCL, les dépenses groupées des communes et des EPCI à fiscalité propre s'inscrivent pratiquement dans la même tendance de long terme. Cependant, on remarque qu'à partir de 1993, les dépenses totales des communes cessent de suivre la tendance de long terme pour devenir inférieures à cette tendance et **qu'à partir de 2003, les dépenses totales des communes et de leurs groupements dépassent la tendance de long terme**. Il est naturel d'en conclure que l'intercommunalité en se développant entraîne une dépense publique globale plus importante que prévu. La DGCL calcule que cet écart à la tendance se chiffre en valeur absolue à 3,2 milliards d'euros entre 1993 et 2004. La DGCL propose de considérer qu'une partie de cet écart résulte d'une substitution des EPCI à fiscalité propre aux SIVOM. En effet, ces derniers voient leurs dépenses baisser de 2,2 à 1,4 milliard d'euros de 1996 à 2002. L'écart peut donc être ramené à 2,4 milliards d'euros.

DGCL-DESL

Tendances de long terme dans les dépenses du secteur communal



Puis, la DGCL suggère de justifier cet écart à la tendance en l'imputant à l'accroissement des dépenses liées à la collecte et au traitement des ordures ménagères au motif premièrement que cette compétence a été massivement transférée aux EPCI et deuxièmement que les charges correspondant à ce service ont fortement progressé du fait des nouvelles normes de traitement des déchets et de la croissance de leur volume par habitant. Toutefois, il est délicat de chiffrer avec précision ce qu'il convient d'imputer à ce phénomène, faute de données rétrospectives suffisantes. La DGCL propose de chiffrer cette augmentation à 1,2 milliard, ce qui ramène l'écart initial à 1 milliard. Les chiffres globaux qui nous ont été proposés par le cabinet Ernst & Young diffèrent de ceux de la DGCL : leur proposition chiffrée de l'écart s'élève à 2 milliards d'euros. Quoiqu'il en soit, cet écart entre la projection naturelle des dépenses consolidées des communes et de leurs groupements et les dépenses effectivement faites correspond à ce qui peut être appelé le coût inexplicé de l'intercommunalité ou encore le coût de son accélération entre 1999 et 2005.

Quant au coût global du développement de l'intercommunalité à fiscalité propre, il s'obtient, selon votre rapporteur, en cumulant le produit fiscal des EPCI créés depuis 1999 et leur dotation globale de fonctionnement entre 1999 et aujourd'hui.

2. L'impact sensible de l'intercommunalité sur la fiscalité

Selon les études du service statistique de la DGCL, le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre a eu une influence sensible sur la structure et l'évolution de la fiscalité du secteur communal. Le régime de la taxe professionnelle unique s'est développé au point que les 2/3 des bases de taxe professionnelle appartiennent maintenant aux EPCI à fiscalité propre. Cependant, d'une manière générale, de 1995 à 2003, en moyenne, la pression fiscale exercée par les EPCI est restée stable dans le temps et les taux de TPU ne seraient pas un facteur d'inflation fiscale. Pour les communes, on observe une évolution stable et modérée des taux en dépit de la montée en puissance de l'intercommunalité. Des chiffres fournis par la DGCL, il ressort que la pression fiscale qui s'exerce sur les communes ayant intégré un EPCI et plus particulièrement un EPCI à fiscalité propre tend à être moins dynamique que la pression fiscale observée au sein des communes isolées. Cette constatation revient à dire que les communes isolées augmentent plus rapidement leur taux que les communes membres d'EPCI à fiscalité propre, mais que la différence reste minime alors que l'on s'attendait à des économies fiscales beaucoup plus tangibles pour les communes intégrées dans un EPCI à fiscalité propre.

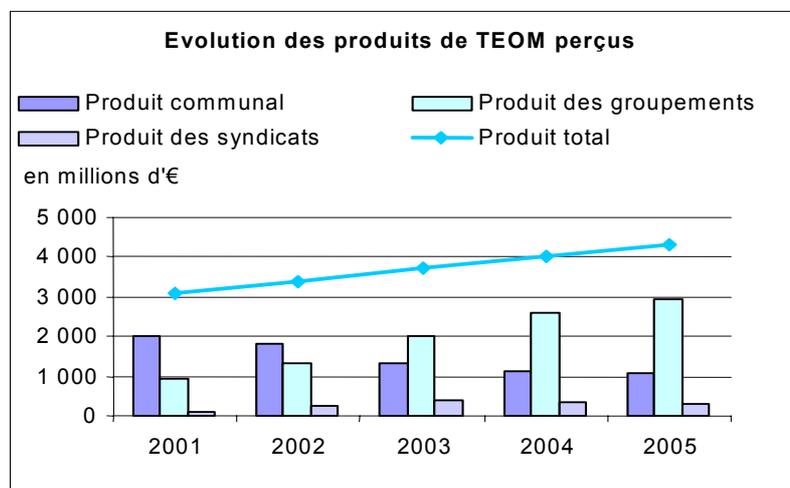
Evolution du produit moyen 4 taxes en euros par habitant du secteur communal de 2000 à 2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Communes isolées	507	521	542	574	611	636
<i>évolution en %</i>	-	+2,8	+4,0	+5,9	+6,4	+4,1
Communes appartenant à un groupement à fiscalité additionnelle	471	448	417	394	400	418
<i>évolution en %</i>	-	-4,9	-6,9	-5,5	+1,5	+4,5
Communes appartenant à un groupement à TPU	573	563	553	574	593	610
<i>évolution en %</i>	-	-1,7	-1,8	+3,8	+3,3	+2,9

3. Le trop grand dynamisme de la TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères)

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères est un impôt facultatif que les communes et les groupements peuvent instituer pour financer le service de collecte et d'élimination des ordures ménagères (c'est la collectivité qui assure le service de collecte qui perçoit la taxe). Le taux est fixé librement par la collectivité et il est appliqué à une assiette qui est constituée de la valeur locative cadastrale. Dans le cadre intercommunal ou communal, cette assiette peut être plafonnée à deux fois la valeur moyenne communale par l'assemblée délibérante. On notera que le taux est généralement voté de façon à garantir un produit égal au coût du service rendu, mais ce n'est pas une obligation. Enfin, la collectivité compétente peut instituer un taux différencié selon un zonage qui tient compte de l'importance et du coût du service rendu (nombre de collectes hebdomadaires, distance parcourue...).

La TEOM est la taxe la plus dynamique depuis dix ans. Son produit atteint 4,3 milliards en 2005. La DGCL explique ce dynamisme essentiellement par le développement et l'amélioration du service.

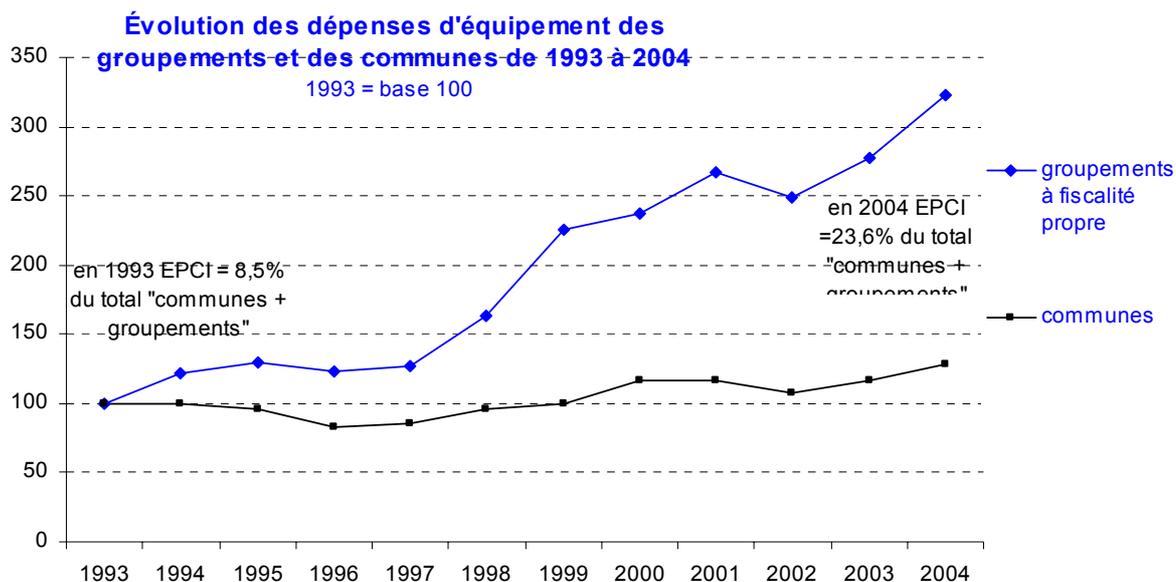


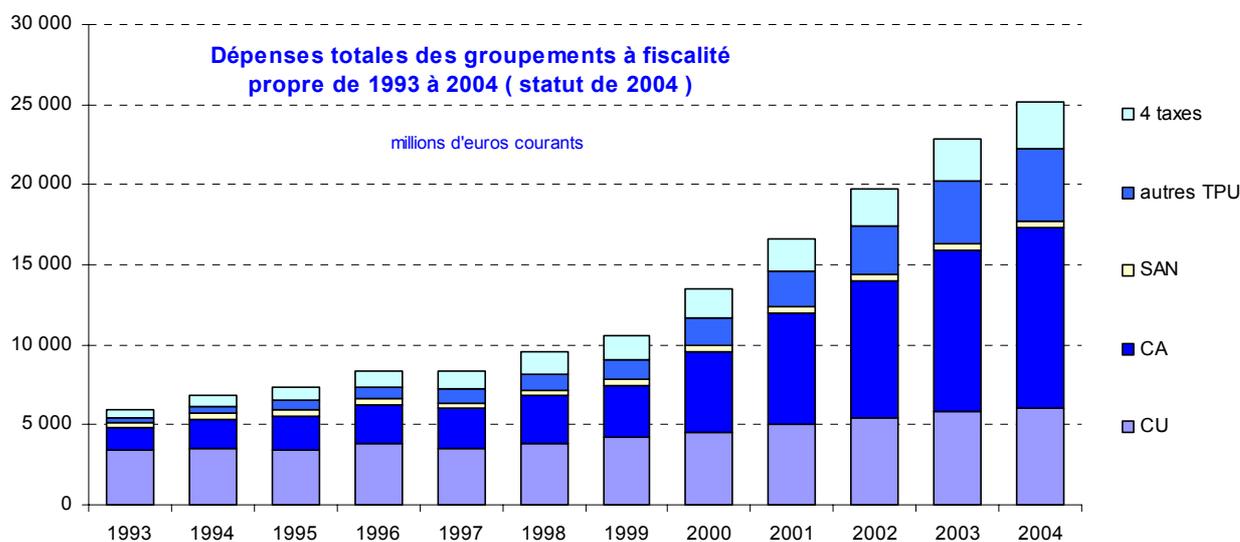
Le produit de la TEOM prélevé par les EPCI ne représentait que 30,4 % du produit total en 2001 ; il en représente 68,8 % en 2005, ce qui permet de mesurer l'importance du transfert des communes vers les EPCI.

Il convient de signaler que la TEOM connaît un mouvement de bascule des communes membres vers leurs EPCI à fiscalité propre. Alors qu'en 2000, les communes en collectaient les 2/3, elles n'en collectent plus qu'un quart. Cependant, le produit de la TEOM a augmenté de 69 % en huit ans.

4. Evolution générale et grandes tendances 1993-2004

Entre 1993 et 2004, les dépenses des EPCI à fiscalité propre ont été multipliées par 4,3 pour atteindre 25,2 milliards d'euros.





Dépenses totales croissance n/n-1	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
CU	+ 3,4 %	- 0,8 %	+ 10,0 %	- 7,8 %	+ 8,9 %	+ 9,7 %	+ 7,9 %	+ 12,2 %	+ 6,1 %	+ 7,7 %	+ 4,7 %
CA	+ 27,4 %	+ 15,6 %	+ 18,7 %	+ 1,1 %	+ 19,9 %	+ 9,1 %	+ 55,1 %	+ 36,2 %	+ 25,0 %	+ 16,5 %	+ 11,3 %
SAN	+ 7,1 %	- 5,1 %	- 4,8 %	- 4,2 %	- 0,0 %	+ 7,8 %	+ 6,6 %	+ 2,2 %	- 0,7 %	+ 2,8 %	+ 4,1 %
CC à TPU	+ 63,2 %	+ 25,1 %	+ 24,5 %	+ 12,6 %	+ 16,7 %	+ 21,2 %	+ 39,6 %	+ 34,7 %	+ 33,2 %	+ 33,2 %	+ 16,0 %
CC 4 taxes	+ 41,3 %	+ 26,6 %	+ 21,2 %	+ 22,1 %	+ 16,2 %	+ 10,6 %	+ 19,8 %	+ 10,1 %	+ 15,5 %	+ 12,0 %	+ 12,6 %
Ensemble	+ 15,2 %	+ 7,6 %	+ 14,0 %	+ 0,3 %	+ 13,6 %	+ 10,7 %	+ 27,7 %	+ 23,3 %	+ 18,5 %	+ 15,8 %	+ 10,4 %

CU : communautés urbaines, CA : communautés d'agglomération, SAN : syndicats d'agglomération nouvelle, CC : communautés de communes.
 Les valeurs fournies pour les CA avant 2000 correspondent à celles des anciens districts ou CC qui se sont transformés.

La progression des dépenses doit être corrigée des reversements de taxe professionnelle et de la multiplication des EPCI à fiscalité propre nouvellement créés. Toutefois, l'évolution des investissements directs des groupements de communes à fiscalité propre de 1993 à 2004 est révélatrice du relais pris par l'intercommunalité dans l'effort d'équipement du secteur communal. Les communautés d'agglomération sont les plus dynamiques.

- **Les dépenses de fonctionnement augmentent très rapidement**

Les dépenses de fonctionnement sont constituées de plusieurs éléments :

- **les dépenses de gestion directe**, qui regroupent les charges à caractère général (achats, prestations de services...) et les charges de personnel : ce sont les frais occasionnés par la gestion directe des services ;

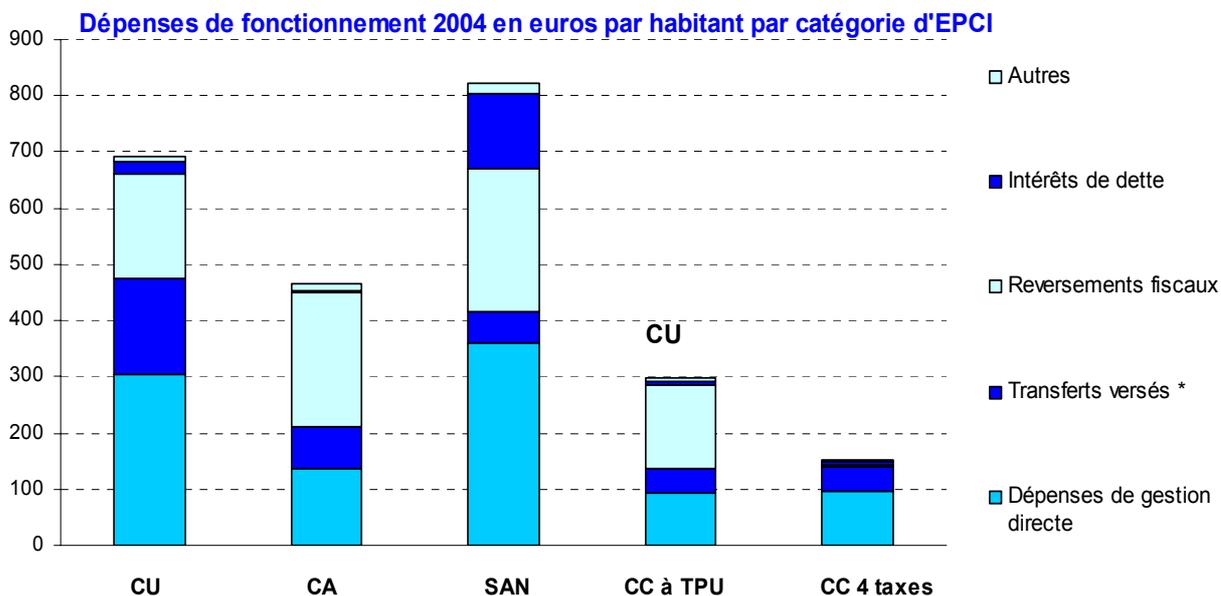
- **les transferts versés**, qui comportent les « autres charges de gestion courante », à savoir les divers contingents, participations (y compris à des organismes intercommunaux de niveau supérieur), les subventions de fonctionnement, les subventions exceptionnelles, les divers financements des budgets annexes... Ces dépenses sont qualifiées de « transferts » dans la mesure où elles participent soit à la gestion indirecte des services (par exemple la contribution à un syndicat mixte de traitement des ordures ménagères), soit à une redistribution des ressources (dans le cas des subventions), soit à une charge obligatoire (paiement du contingent d'incendie pour les anciens districts) ;

- **les reversements fiscaux**, constitués des reversements de TP des organismes à TPU « attribution de compensation » et « dotation de solidarité » et des reversements conventionnels des groupements prélevant les 4 taxes ;

- **les charges financières**, composées pour l'essentiel du paiement des intérêts de la dette.

Dépenses de fonctionnement en euros par habitant en 2004

Répartition par type de groupement :	Communa- nautés urbaines	Communa- nautés d'agglom.	Syndicats d'agglom. nouv.	Communautés de communes :		Total
				avec TPU	4 taxes	
Dépenses de fonctionnement	694	466	822	297	153	379
	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Charges de gestion directe	303	136	359	92	96	138
	43,7 %	29,1 %	43,6 %	30,9 %	63,0 %	36,3 %
- dont Frais de personnel	160	56	210	42	40	63
	23,0 %	12,1 %	25,5 %	14,2 %	26,3 %	16,6 %
Transferts versés	171	75	59	46	44	72
	24,7 %	16,2 %	7,1 %	15,5 %	28,5 %	19,1 %
Reversements fiscaux	187	237	253	149	3	152
	26,9 %	50,9 %	30,8 %	50,1 %	1,9 %	40,2 %
Intérêts de dette	21	6	133	4	5	8
	3,0 %	1,3 %	16,2 %	1,4 %	3,0 %	2,1 %



Les « dépenses de gestion directe » mesurent l'exercice direct des compétences transférées. Elles atteignent 7,0 milliards d'euros en 2004, en augmentation globale de 13,9 % par rapport à 2003.

Cette augmentation est révélatrice du développement de l'exercice des compétences, puisque cette catégorie de dépenses mesure précisément la charge directe des services : frais de personnel et achats, travaux et services. La croissance atteint même 15 % pour les communautés d'agglomération et 17,9 % pour les CC à TPU.

A champ constant, c'est-à-dire en neutralisant l'effet de l'arrivée des nouveaux groupements en 2004, l'évolution des charges de gestion directe atteint encore 13 % en moyenne. Il faut voir là la montée en puissance des organismes jeunes, et aussi l'apparition de charges de fonctionnement induites par les nouveaux équipements réalisés au cours des précédents exercices.

Ces dépenses comportent, pour la plus grande partie, des frais de personnel, 3,2 milliards d'euros : ils s'accroissent globalement de 13,1 %, mais le rythme atteint + 16 % pour les communautés d'agglomération et + 22 % pour les communautés de communes à TPU : il y a bien un recrutement de personnels ou des transferts de personnels en provenance des communes pour l'exercice des nouvelles compétences.

A titre d'exemple, **les effectifs en personnel des communautés d'agglomération sont passés de 11 900 à 29 218 entre le 31 décembre 2001 et le 31 décembre 2003.** On ne peut donc nier qu'une administration se met en place en se dotant de moyens importants qui pèseront sur les budgets à venir.

Les dépenses de transfert sont de nature très diverse, ainsi que le montre le tableau récapitulatif ci-après.

Le tableau suivant appelle les remarques suivantes :

- **Le contingent au service départemental d'incendie et de secours (SDIS)** est en stabilisation depuis 2003, avec une évolution de 1,1 % (0,7 % en 2003). Au cours des années précédentes, ce poste augmentait très rapidement. Le montant global atteint 672 millions d'euros, dont 1/3 pour les seules communautés urbaines ; et presque la moitié pour les communautés d'agglomération.

- **Les participations aux charges intercommunales** atteignent 970 millions d'euros en 2004, en croissance toujours très élevée, + 20,2 % contre + 31 % en 2003 et + 36 % entre 2002. Ce poste est constitué des contributions des groupements de communes à d'autres structures de coopération, que ce soit par l'adhésion à des organismes de niveau supérieur (syndicats mixtes) ou par la contribution apportée à un syndicat dans le cadre de la substitution aux communes ; il comporte par exemple les charges payées aux syndicats intercommunaux de collecte et de traitement des ordures ménagères (SICTOM) ou de transport.

Le recours à ce mode de gestion des compétences augmente particulièrement pour les communautés d'agglomération, + 32,8 %, et pour les CC à 4 taxes, + 20,0 %. En 2004, 1 724 groupements ont apporté une contribution à un autre organisme de coopération intercommunale : soit plus de 67 % d'entre eux, proportion supérieure d'année en année. On peut s'interroger sur ce mode de fonctionnement qui fait que pour certaines compétences, l'EPCI n'est qu'un guichet.

Transferts versés par les groupements de communes à fiscalité propre en 2004

Montants en millions d'euros	Commu- nautés urbaines	Commu- nautés d'agglom.	Syndicats d'agglom. nouv.	Communautés de communes :		Total
				avec TPU	4 taxes	
Déficits des budgets annexes	23,0	64,6	0,0	12,1	11,2	111,0
Contingents et participations	399,5	673,3	3,0	345,9	340,0	1 761,7
▪ incendie	226,2	310,1	1,5	57,3	77,1	672,3
▪ participations intercommunales	145,3	338,1	1,3	251,1	233,7	969,6
▪ autres	28,0	25,1	0,2	37,5	29,2	119,9
Subventions de fonctionnement	588,3	606,9	16,9	142,7	175,4	1 530,1
▪ aux organismes publics	295,0	235,5	2,6	57,7	86,6	677,4
(dont à l'État)	0,7	0,9	0,0	0,3	0,0	1,9
▪ aux organismes privés	293,3	371,3	14,2	85,0	88,8	852,7
Subventions exceptionnelles :	44,3	132,7	0,4	33,5	22,5	233,4
- équipement et fonctionnement	2,9	7,9	0,1	3,3	2,0	16,2
- subventions aux SPIC	26,8	84,2	0,3	25,9	15,6	152,8
- autres subventions exceptionnelles	14,6	40,6	0,0	4,3	5,0	64,5

Les subventions versées représentent 1 530 millions d'euros au total, et progressent de 8,1 % en 2004 (+ 7,7 % à champ constant). Cette évolution est en net ralentissement par rapport aux exercices précédents.

Pour plus de la moitié, les subventions de fonctionnement sont destinées au secteur privé.

S'agissant des « subventions exceptionnelles », qui atteignent 233 millions d'euros, on relèvera la nette diminution, - 7,0 %, des subventions aux services publics industriels et commerciaux, alors que la croissance était de + 21 % en 2003.

Les reversements fiscaux s'établissent à 7 723 millions d'euros en 2004, soit 40 % des dépenses de fonctionnement. Cette part, qui semble croître par rapport à 2003, ne signifie pas que dans l'absolu les reversements fiscaux progressent pour chaque groupement, mais révèle plutôt le passage de nombreux groupements à la TPU.

Ils ont trait, pour l'essentiel (7 573 millions d'euros), à la restitution de taxe professionnelle que les groupements à TPU doivent effectuer au profit de leurs communes membres à titre de compensation de leur perte de recettes (« attribution de compensation ») ou encore à la « dotation de solidarité » qui est facultative (sauf pour les CU) et dont le but est de favoriser la péréquation sur le territoire intercommunal.

Ces reversements représentent 51 % (53 % en 2003) des dépenses de fonctionnement des communautés d'agglomération, 50 % pour les communautés de communes à TPU (51 % en 2003) et 31 % pour les SAN. La part du reversement est d'autant moins importante que le groupement est fortement intégré et doté de nombreuses compétences.

Les reversements de TPU aux communes membres ont tendance à diminuer de façon relative au fur et à mesure du développement des structures et de l'acquisition de nouvelles compétences.

Les groupements à TPU reversent, comme on l'a déjà dit, une « attribution de compensation » et éventuellement une « dotation de solidarité communautaire ». Pour les structures fournissant la décomposition dans leurs comptes administratifs, l'attribution de compensation représente 90,7 % du total des reversements fiscaux en 2004, contre 89,8 % en 2003.

Par ailleurs, les groupements « 4 taxes » consentent aussi des restitutions de fiscalité à leurs communes membres, notamment dans le cadre des reversements conventionnels, 151 millions d'euros.

Entre 2003 et 2004, l'ensemble des reversements a progressé de 7,5 % (et de 6,5 % à champ constant) : c'est la conséquence directe de la création des nouvelles communautés d'agglomération et du passage de nombreux groupements à la TPU. En fait, ce poste est destiné à se réduire en « vitesse de croisière » pour chaque groupement, du fait de la non-indexation de l'attribution de compensation (montant figé en valeur) et du transfert progressif de nouvelles compétences.

Les intérêts de la dette atteignent 401 millions d'euros en 2004, soit 2,1 % des dépenses de fonctionnement. La part varie très sensiblement selon les catégories de structures intercommunales, elle est évidemment supérieure dans les structures anciennes qui supportent déjà un certain niveau de dette, et notamment les SAN, à ce que l'on constate dans les plus récents organismes, dont bon nombre n'ont encore jamais eu recours à l'emprunt.

Les frais financiers diminuent de 8,0 % entre 2003 et 2004, du fait de la baisse du recours à l'emprunt en 2001 et 2002, et de la progression de la gestion active de la dette.

Globalement, les dépenses de fonctionnement « finales » des groupements de communes à fiscalité propre, c'est-à-dire après soustraction des reversements de fiscalité, atteignent 11,5 milliards d'euros, et augmentent de 12,5 % entre 2003 et 2004 (+ 11,7 % à périmètre constant) ce qui est révélateur d'une gestion croissante des services par l'intercommunalité.

- **L'épargne des groupements de communes procure une solide capacité d'autofinancement de l'investissement**

Le tableau figurant ci-après retrace la formation et l'utilisation de l'épargne en 2004, pour chaque catégorie de groupements de communes.

La comparaison des montants de dépenses et de recettes de fonctionnement permet de mesurer les fonds disponibles au financement des opérations d'investissement. L'épargne, égale au surplus de recettes sur les dépenses, est affectée en priorité à la couverture de l'amortissement de la dette.

Les organismes anciens et fortement intégrés, comme les communautés urbaines et les SAN, supportent une dette dont la charge les oblige à dégager une épargne de gestion et une épargne brute plus importantes que pour les autres structures plus jeunes et moins endettées.

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, atteint 3,1 milliards d'euros, soit 13,7 % des recettes courantes.

Le taux constaté pour les organismes à fiscalité additionnelle est supérieur à celui des structures à taxe professionnelle unique.

L'« épargne nette » ou disponible pour le financement des investissements est égale au solde de l'épargne après financement des remboursements de dette. Elle progresse entre 2003 et 2004 pour atteindre 1,9 milliard d'euros et elle est importante pour les structures à fiscalité additionnelle. Elle était négative pour les SAN jusqu'en 2002, et devient légèrement positive en 2003 (les SAN sont des groupements ayant de fortes charges de remboursement de dette).

La capacité d'autofinancement des groupements à fiscalité propre reste à un niveau élevé en 2004.

Détermination et utilisation de l'épargne en 2004	Communautés urbaines	Communautés d'agglom.	Syndicats d'agglom. nouv.	Communautés de communes:		Total
				avec TPU	4 taxes	
<i>Montants en millions d'euros</i>						
Épargne de gestion (1) : recettes de fonctionnement – dépenses de fonctionnement hors intérêts	1 052	1 194	113	614	483	3 456
<i>Épargne de gestion en % des RRF</i>	20,1 %	11,6 %	32,2 %	15,1 %	20,4 %	15,5 %
Intérêts de dette (2)	131	115	46	50	58	401
Épargne brute : épargne de gestion – intérêts de la dette (3)=(1)-(2)	920	1 079	67	563	426	3 056
<i>Épargne brute en % des RRF</i>	17,6 %	10,5 %	19,1 %	13,8 %	18,0 %	13,7 %
Remboursements de dette (4)	406	363	69	142	175	1 156
Épargne nette = épargne brute – remboursement de dette (3)-(2)	514	716	- 2	421	250	1 900
<i>Épargne nette en % des RRF</i>	9,8 %	7,0 %	- 0,6 %	10,3 %	10,6 %	8,5 %
<i>(Taux 2003, pour mémoire)</i>	<i>(10,6 %)</i>	<i>(7,0 %)</i>	<i>(- 1,1 %)</i>	<i>(10,0 %)</i>	<i>(9,4 %)</i>	<i>(8,5 %)</i>

RRF : recettes réelles de fonctionnement.

Données recalculées pour 2003, tenant compte de la réintégration des subventions d'équipement versées en opérations d'investissement.

Les groupements de communes à fiscalité propre disposent ainsi de soldes d'épargne favorables au financement de leurs investissements : si leur taux d'épargne brute reste, en 2003, inférieur à celui des communes, 13,7 % contre 17,3 %, leur taux d'épargne nette, qui constitue la capacité d'autofinancement des investissements directs, est bien plus élevé, 8,5 % contre environ 4,8 %. Cet avantage résulte pour l'essentiel d'une situation où les EPCI (sauf communautés urbaines et SAN) sont encore peu endettés.

- **L'effort d'équipement intercommunal est en forte croissance en 2004**

Après la croissance exceptionnelle de 12 % observée en 2001, le repli de 2002, et la reprise observée en 2003 (+ 11,3 %), les dépenses d'équipement des groupements de communes à fiscalité propre augmentent de 17,0 % en 2004, pour atteindre 4,1 milliards d'euros.

La décroissance observée en 2002 pouvait s'expliquer de différentes manières : moment du cycle électoral communal où les nouveaux projets n'ont pas encore démarré, année charnière, dans la mesure où les grandes structures doivent faire face au coût du fonctionnement déjà induit par les équipements nouvellement créés...

La reprise de l'effort d'équipement intercommunal en 2003 et la forte croissance observée en 2004 s'inscrivent dans un contexte de retour général à l'investissement, puisque les autres types de collectivités suivent la même tendance (communes, départements et régions).

A champ constant, la croissance est de 16,6 %, ce qui montre que ce ne sont pas les nouveaux groupements qui participent à cette forte évolution.

Le tableau suivant présente les valeurs en millions d'euros et en euros par habitant des opérations réalisées par type de structure intercommunale, ainsi que la croissance observée de 2003 à 2004 :

De 1992 à 1997, l'ensemble des collectivités locales avait singulièrement ralenti son effort d'équipement, du fait de la crise économique et d'une volonté affirmée de restaurer une marge de manœuvre financière, en se lançant à la fois dans un mouvement général de désendettement et en décidant une pause fiscale. C'est seulement en 1998 que l'investissement local a connu un rebond.

Dépenses d'équipement en 2004	En millions d'euros	En euros par habitant	2003/2002	2003/2002 à périmètre constant
Communautés urbaines	1 123	181	+ 6,8 %	+ 6,8 %
Communautés d'agglomération	1 349	68	+ 27,5 %	+ 26,6 %
SAN	91	262	+ 15,8 %	+ 15,8 %
CC à TPU	769	65	+ 21,3 %	+ 20,5 %
CC 4 taxes	765	60	+ 12,4 %	+ 11,2 %
Ensemble	4 097	81	+ 17,0 %	+ 16,6 %

Les groupements de communes à fiscalité propre ont connu à peu près les mêmes tendances : moins accentuées, toutefois, en ce qui concerne la baisse de l'investissement direct, et la tendance est repartie de façon plus sensible à la hausse depuis 1998.

Le tableau suivant décrit l'évolution de l'investissement direct depuis 1993 par catégorie de structure (rappelons que les groupements sont reclassés dans leur statut juridique et fiscal de 2004) :

Équipement en millions d'euros	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
CU	723	820	759	624	591	696	1 169	1 111	1 098	979	1 052	1 123
<i>n / n-1</i>	-	+ 13,4 %	- 7,5 %	- 17,8 %	- 5,3 %	+ 17,8 %	+ 67,9 %	- 5,0 %	- 1,1 %	- 10,9 %	+ 7,4 %	+ 6,8 %
CA	251	310	369	371	423	635	846	853	1 054	926	1 058	1 349
<i>n / n-1</i>		+ 23,7 %	+ 19,1 %	+ 0,4 %	+ 14,1 %	+ 50,1 %	+ 33,2 %	+ 0,8 %	+ 23,5 %	- 12,2 %	+ 14,3 %	+ 27,5 %
SAN	78	91	97	68	48	62	65	87	91	89	78	91
<i>n / n-1</i>		+ 17,6 %	+ 5,9 %	- 29,4 %	- 29,2 %	+ 29,0 %	+ 3,8 %	+ 33,7 %	+ 4,6 %	- 2,2 %	- 11,7 %	+ 15,8 %
CC à TPU	98	146	175	222	216	264	327	397	516	536	634	769
<i>n / n-1</i>		+ 49,0 %	+ 19,4 %	+ 27,2 %	- 2,8 %	+ 22,3 %	+ 23,8 %	+ 21,5 %	+ 29,8 %	+ 3,9 %	+ 18,3 %	+ 21,3 %
CC 4 taxes	121	186	248	284	340	416	459	569	635	640	680	765
<i>n / n-1</i>		+ 53,8 %	+ 33,7 %	+ 14,2 %	+ 19,9 %	+ 22,5 %	+ 10,2 %	+ 23,9 %	+ 11,7 %	+ 0,8 %	+ 6,2 %	+ 12,4 %
Ensemble	1 271	1 554	1 648	1 569	1 618	2 074	2 865	3 016	3 394	3 169	3 502	4 097
<i>n / n-1</i>		+ 22,3 %	+ 6,1 %	- 4,8 %	+ 3,1 %	+ 28,2 %	+ 38,2 %	+ 5,3 %	+ 12,5 %	- 6,6 %	+ 10,5 %	+ 17,0 %

Avec un montant de 4,1 milliards d'euros, les groupements de communes ont réalisé en 2004 des dépenses d'équipement atteignant 23,6 % de celles réalisées par l'ensemble des communes et groupements, contre 8,5 % en 1993.

On observera que ce sont les communautés de communes à TPU qui présentent les évolutions les plus dynamiques et que, sur l'ensemble de la période, leur effort est bien supérieur à celui des CC à 4 taxes.

Les dépenses d'équipement comportent non seulement la réalisation des projets intercommunaux, mais aussi les travaux effectués pour le compte de tiers, par exemple les opérations sur voirie communale.

Il s'agit là d'une activité importante des structures intercommunales, qui représente environ 4 % du montant de leurs investissements directs, mais dont l'importance décroît par rapport à 2003 (6 %) et 2002 (8 %).

Les données retraçant les dépenses d'équipement des groupements de communes à fiscalité propre qui sont présentées ici correspondent aux dépenses réellement effectuées au cours de l'exercice 2004. En cela, elles s'avèrent très différentes, en niveau comme en évolution, des résultats publiés par la direction générale de la comptabilité publique, qui comportent, outre ces opérations réelles, des mouvements liés aux opérations patrimoniales (biens en affectation, mis à disposition...) qui constituent des transferts d'actifs entre collectivités mais ne donnent pas lieu à création de richesse nouvelle.

- **Le financement de l'investissement bénéficie d'un bon autofinancement et d'un subventionnement favorable, mais le recours à l'emprunt augmente rapidement**

Pour financer leurs investissements directs, les groupements de communes utilisent leurs fonds propres, ils reçoivent des subventions et des dotations et recourent à l'emprunt. D'autres recettes contribuent aussi au financement des investissements intercommunaux, comme le remboursement des travaux effectués pour comptes de tiers.

- **Les subventions et les dotations d'investissement financent 30 % des dépenses d'équipement**

L'ensemble des structures intercommunales a reçu 1 232 millions d'euros en 2004 pour financer la réalisation des dépenses d'investissement direct, soit 777 millions au titre des subventions d'équipement proprement dites, et 455 millions de dotations.

Globalement, les subventions et dotations contribuent à hauteur de 30 % au financement des investissements directs des groupements de communes à fiscalité propre en 2004, la part atteignant 40,2 % pour les CC à fiscalité additionnelle et 35,8 % pour celles à TPU.

La dotation la plus importante est la recette du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) qui atteint 398 millions d'euros en 2004. Il s'agit du remboursement aux collectivités locales de la TVA qu'elles ont acquittée sur leurs dépenses d'équipement, la compensation étant calculée sur la base des dépenses consenties deux ans auparavant.

Pour les communautés d'agglomération et de communes, la compensation est effectuée l'année même de la réalisation.

- **Le recours à l'emprunt s'accroît encore en 2004 : + 16,8 %**

Les emprunts contractés par les groupements de communes à fiscalité propre en 2004 atteignent 1 692 millions d'euros.

L'augmentation du montant des emprunts « nouveaux » entre 2003 et 2004 concerne principalement les communautés urbaines (+ 57,5 %), et les communautés de communes à fiscalité additionnelle (+ 26,9 %). Les communautés d'agglomération, les SAN et les communautés à TPU baissent ou maintiennent à un niveau identique leur recours à l'emprunt.

Les groupements de communes ne recourent pas systématiquement à l'emprunt : sur les 2 460 groupements ayant fonctionné en 2004, seuls 1 167, soit moins de la moitié, ont emprunté un montant supérieur à 1 000 euros. Plus d'un groupement sur deux finance ses investissements seulement sur fonds propres et sur subventions, participations ou remboursements d'avances.

On remarquera aussi que le volume d'emprunts encaissé en 2004 représente environ 41 % des dépenses d'équipement. Ce ratio dépassait 50 % avant 1999 (66 % en 1996).

- **L'endettement des groupements de communes reste encore limité pour les structures les plus jeunes**

Tous les groupements de communes ne faisant pas appel aux capitaux extérieurs, la dette en capital est très variable d'une structure à l'autre.

Il n'a pas été possible de réunir les informations relatives à la dette en capital pour toutes les structures intercommunales : les chiffres n'étant pas disponibles pour 350 communautés de communes, les données présentées ont trait aux 2 109 groupements sur lesquels on disposait de l'information ; pour les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les syndicats d'agglomération nouvelle, les résultats sont exhaustifs.

Le tableau suivant présente le montant de la dette, en millions d'euros et en euros par habitant, pour chaque catégorie de groupements de communes, ainsi que le rapport entre le montant de la dette et les recettes de fonctionnement (niveau d'endettement relatif, qui exprime la dette en nombre d'années de recettes courantes) et le poids de l'annuité de la dette dans les recettes de fonctionnement.

On insistera sur le côté indicatif de ces valeurs moyennes, 12,9 % des groupements n'ayant jamais contracté d'emprunt jusqu'en 2004.

	Nombre de groupements	Dette au 31/12/2004 en € par habitant	Dette /RRF	Annuité de dette / RRF	Nombre d'EPCI à dette nulle
Communautés urbaines	14	608	0,72	10,3%	0
Communautés d'agglomération	155	177	0,34	4,7%	14
SAN	6	2 948	2,94	32,8%	0
CC à TPU	767	98	0,28	4,7%	105
CC 4 taxes	1 247	101	0,54	9,8%	198

Les SAN sont des établissements très endettés, tant en niveau de dette qu'en charge annuelle de remboursement. Les communautés urbaines, qui fonctionnent depuis longtemps et exercent de nombreuses compétences, présentent une structure d'endettement ressemblant à celle des grandes villes.

Les CC à TPU sont beaucoup moins endettées que les autres communautés de communes : pour la plupart, il s'agit de groupements de création récente, et ce faible niveau d'endettement constitue pour eux un atout, dans la mesure où ils se sont lancés dans des programmes d'investissement direct d'envergure, qui nécessiteront un appel aux capitaux extérieurs.

De 2003 à 2004, les ratios d'endettement des groupements de communes à fiscalité propre se sont améliorés, tant en niveau qu'en structure, sauf pour les communautés d'agglomération qui connaissent une progression de leur dette de 12 %.

S'il est difficile de chiffrer les montants exacts de remboursements de dette « réels » et les emprunts « nouveaux », compte tenu des opérations de gestion active de la dette, l'écart entre « total des emprunts » et « total des amortissements en capital » fournit bien la mesure de l'accroissement de l'endettement au cours de l'exercice.

Valeurs en millions d'euros

Comparaison de l'effort d'équipement et de l'accroissement de la dette	Dépenses d'équipement	Variation de la dette
Communautés urbaines	1 123	+ 211
Communautés d'agglomération	1 349	+ 173
SAN	91	- 5
CC à TPU	769	+ 85
CC 4 taxes	765	+ 71
Ensemble	4 097	+ 536

Cet écart est de 536 millions d'euros pour l'ensemble des groupements de communes à fiscalité propre en 2004.

On notera que les SAN, très endettés, limitent l'évolution de leur encours de dette.

C. LE CALCUL DU COÛT DE L'INTERCOMMUNALITÉ ISSUE DE LA LOI DE 1999

Produit de la fiscalité intercommunale

4 taxes ou TPU en millions d'euros	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
CU	1 253	1 340	1 414	1 507	1 559	1 616	1 625	1 910	1 936	2 054	2 186	2 238
CA	641	851	984	1 136	1 303	1 456	1 497	2 730	3 686	4 280	4 802	5 219
SAN	148	168	182	193	204	210	213	219	210	207	211	219
CC à TPU	123	195	237	296	384	438	511	746	1 002	1 282	1 775	2 024
CC 4 taxes	151	219	280	346	441	506	554	616	677	787	879	1 004
Ensemble	2 317	2 773	3 097	3 478	3 890	4 225	4 400	6 222	7 511	8 610	9 853	10 704

*CU : communautés urbaines, CA : communautés d'agglomération, SAN : syndicats d'agglomération nouvelle, CC : communautés de communes.
Les valeurs fournies pour les CA avant 2000 correspondent à celles des anciens districts ou CC qui se sont transformés.*

Votre rapporteur propose d'estimer le coût du lancement de l'intercommunalité issue de la loi de 1999 en cumulant de 2000 à 2004 l'ensemble de la croissance de la DGF intercommunale et l'ensemble de la croissance des produits fiscaux.

Ce calcul, pourtant, ne reflètera qu'imparfaitement le coût de l'intercommunalité depuis la loi de 1999 puisqu'une partie du produit fiscal provient du transfert des bases de taxe professionnelle des communes aux EPCI. Toutefois, le chiffre obtenu (8,3 milliards pour le produit fiscal et 1,11 milliard pour la DGF soit 9,41 milliards) est une bonne mesure des moyens supplémentaires mis à la disposition des nouveaux EPCI.

II. UNE GRANDE ABONDANCE DE MOYENS

A. LA DGF INTERCOMMUNALE : DE L'INCITATION À LA SANCTUARISATION

La DGF des groupements de communes est distribuée par l'Etat selon plusieurs critères : **la population, le potentiel fiscal et le coefficient d'intégration fiscale (CIF)**. Le potentiel fiscal est une mesure de la capacité fiscale théorique qui intervient dans le calcul de la part « péréquation » de la DGF. Plus le potentiel fiscal est élevé par rapport à la moyenne de sa catégorie d'appartenance, plus la dotation de l'EPCI est faible. En effet, pour trouver le potentiel fiscal, on applique aux bases d'imposition réelles de l'EPCI les taux moyens nationaux des quatre taxes

directes de sa catégorie et de sa strate de population et l'on mesure ainsi sa richesse fiscale potentielle relative.

Quant au coefficient d'intégration fiscale, il est la mesure économique de l'intégration fiscale, c'est-à-dire du poids de la fiscalité intercommunale par rapport à la fiscalité totale communale et intercommunale. Plus un EPCI est fiscalement intégré (et donc plus il exerce de compétences), plus son CIF est important. Plus le CIF est important, plus la DGF de l'EPCI est importante.

Ainsi le montant de DGF obtenu est d'autant plus important que la structure intercommunale fait partie d'une catégorie exerçant de nombreuses compétences et qu'elle présente une forte intégration fiscale, c'est-à-dire que la part des recettes fiscales est plus élevée dans le total des impôts levés « communes + groupement ».

Entre 1993 et 2006, la DGF intercommunale a été multipliée par 4 ; elle a augmenté de 25 % en 2000, de 29 % en 2001, de 20 % en 2002, de 11 % en 2003, de 6 % en 2004, de 5 % en 2005 et 2006. On assiste maintenant à une stabilisation. Des grands traits de cette évolution, qui s'explique à la fois par la multiplication des EPCI à fiscalité propre après 1999 et par la générosité des incitations financières voulues par le législateur, on peut tirer l'enseignement suivant : l'intercommunalité à fiscalité propre a connu un développement accéléré après 1999 et ce développement s'est fait avec une abondance de moyens sans précédent. Aujourd'hui, l'Etat espère stabiliser et peut-être même geler la DGF intercommunale au double motif que la carte intercommunale est presque achevée et qu'une gestion plus rigoureuse de la dépense publique générale lui est imposée.

Force est de reconnaître que **la dotation d'intercommunalité a été le levier majeur de son développement** et que le succès de l'intercommunalité a eu un coût très important dans l'absolu. Certes, il convient aussi d'admettre que l'augmentation du nombre d'EPCI, l'extension des périmètres, le passage à la TPU, la bonification de DGF ont contribué à l'explosion de ce coût. On sait que dans ce contexte, l'architecture de la DGF a été très malmenée dans un premier temps et particulièrement la DSU et la DSR qui sont alimentées par le solde de la DGF après prélèvement des sommes nécessaires pour le financement des EPCI. A ce propos, on remarque que le succès des communautés d'agglomération a contraint l'Etat à prévoir des financements supplémentaires par abondement en provenance du budget de l'Etat et par prélèvement sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle. Cependant, depuis 2003, le tassement du nombre de nouvelles créations d'EPCI s'est traduit pas une réduction importante de la progression du coût de la dotation d'intercommunalité.

La très forte progression enregistrée en 1999 et 2002 a cédé la place à une phase de progression plus limitée, même si l'extension de

l'intercommunalité aux quelques zones des territoires qui restaient jusqu'à présent à l'écart du mouvement intercommunal continue d'assurer une progression sensible au niveau national.

Il existe cependant une grave incertitude sur l'évolution de la DGF intercommunale tant que ne sera pas tranchée la question spécifique de l'intercommunalité en Ile-de-France. En effet, si l'intercommunalité à fiscalité propre devait brutalement se développer en Ile-de-France (et sans aller jusqu'à imaginer que Paris forme une communauté urbaine avec des communes limitrophes), la DGF intercommunale exploserait à nouveau. Or, la progression de l'intercommunalité en Ile-de-France est rapide et, de l'avis de votre rapporteur, peu justifiée car la définition de périmètres pertinents en petite couronne est impossible et a donné lieu, pour l'instant, à des alliances politiques tactiques pour percevoir de la DGF. Votre rapporteur tient à rappeler que l'intercommunalité ne lui semble pas une solution appropriée à la petite couronne, compte tenu de la densité du foncier bâti, de la taille des communes qui sont presque toutes viables et du fait de la préexistence de grands et anciens syndicats en charge des principaux services publics (eau, assainissement, ordures ménagères) qui sont l'apanage ordinaire et la raison d'être de l'intercommunalité. L'idée d'une communauté urbaine de Paris n'est pas plus convaincante.

De l'évolution de la DGF intercommunale, votre rapporteur tire que le législateur comme le gouvernement ont souhaité sanctuariser cette dotation ce qui a entraîné une abondance de moyens pour les EPCI à fiscalité propre et plus précisément les CA et les CU ; cette abondance explique, entre autres choses, le grand nombre de CA (164 au lieu des 140 aires déterminées par la DATAR).

On rappellera, pour finir, que l'évolution de la dotation moyenne par habitant des communautés de communes doit se situer dorénavant au sein d'une fourchette entre 130 et 160 % de la dotation des communautés d'agglomération, laquelle doit progresser au moins comme l'inflation (1,8 %).

Il s'agit d'un rééquilibrage au profit de l'intercommunalité rurale.

Pour 2006, le Comité des finances locales (CFL) a fixé à + 2,5 % par rapport à 2005 l'augmentation de la dotation par habitant des communautés d'agglomération et des syndicats d'agglomération nouvelle, et 160 % de ce taux, soit + 4 % pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle et les communautés de communes à taxe professionnelle unique (TPU).

Il s'ensuit que les dotations par habitant des différentes catégories d'EPCI sont ainsi fixées :

- DGF des communautés de communes à fiscalité additionnelle :
17,97 €/hab

- DGF des communautés de communes à TPU simple : 21,95 €/hab

- DGF des communautés de communes à TPU et à DGF bonifiée : 30,53 €/hab

- DGF des syndicats d'agglomération nouvelle : 45,75 €/hab

- DGF des communautés d'agglomération : 42,38 €/hab.

La dotation d'intercommunalité des communautés urbaines est, pour sa part, indexée sur la dotation forfaitaire (+ 1,69 %). Elle s'établit à 525,3 M€, soit 83,6 €/hab.

A la lecture de ces moyennes par habitant, votre rapporteur tient à souligner que le privilège dont jouissent encore aujourd'hui les communautés urbaines a été plusieurs fois critiqué lors des auditions. Ce bonus ne trouve pas de justification aux yeux de la majorité des acteurs locaux.

B. TPU : GRANDEUR ET DÉCADENCE ANNONCÉE

Le régime fiscal de la taxe professionnelle unique (TPU) obligatoire pour les CA et les CU mais facultatif pour les CC s'est fortement répandu. Selon les chiffres de la DGCL, l'appartenance d'une commune à un EPCI à TPU modifie de façon sensible sa situation financière et l'analyse de ses comptes. Pour ce qui est des dépenses, on remarque dans le graphique suivant que les évolutions enregistrées par les communes appartenant aux groupements à TPU créés depuis 1999 sont moins rapides que celles observées pour les autres communes.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Communes isolées	507	521	542	574	611	636
évolution en %	-	+2,8	+4,0	+5,9	+6,4	+4,1
Communes appartenant à un groupement à fiscalité additionnelle	471	448	417	394	400	418
évolution en %	-	-4,9	-6,9	-5,5	+1,5	+4,5
Communes appartenant à un groupement à TPU	573	563	553	574	593	610
évolution en %	-	-1,7	-1,8	+3,8	+3,3	+2,9

Le phénomène est le plus sensible pour les communes membres d'une CA ou d'une CU. Les budgets des communes appartenant à une EPCI à TPU diminuent au profit des budgets des CA et des CU : des transferts de compétences (eau, assainissement, enseignement, ordures ménagères) et des transferts de ressources (taxe professionnelle, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, versement transports...) et de

charges (frais de personnel, contingent transport, ordures ménagères) s'opèrent naturellement des communes vers les EPCI.

Il ne fait pas de doute, en outre, que l'intercommunalité s'est substituée en partie aux communes pour l'investissement communal au point qu'en extrapolant la tendance des dépenses de fonctionnement et d'investissement des EPCI, on peut s'attendre à une forte dynamique au moment même où les dotations de l'Etat devraient marquer le pas et où la réforme de la TPU, et plus particulièrement le plafonnement des taux, va conduire à une diminution du produit de la taxe professionnelle. C'est pourquoi certains EPCI à TPU évoquent déjà l'idée d'opter pour la fiscalité mixte et donc de percevoir aussi et en sus de la taxe professionnelle des impôts additionnels sur les impôts ménagers (TFB, TFNB, TH). On rappellera pourtant que le législateur a toujours considéré que la fiscalité mixte ne pouvait être qu'un ultime recours.

C. LE MAINTIEN DE LA PRESSION FISCALE

Votre rapporteur ne peut que déplorer cette évolution et rappeler ce que le rapport n° 2434 (AN, 12e législature) sur l'évolution de la fiscalité locale dénonçait déjà (p. 213) : « les études montrent clairement aujourd'hui que le développement de l'intercommunalité s'accompagne d'un alourdissement du fardeau fiscal ». Citant une autre étude (Mathieu Leprince et Alain Guengant – Document de travail du CREM 2004 « Evaluation des effets des régimes de coopération intercommunale sur les dépenses publiques locales »), M. Hervé Mariton, dans le rapport précité, souligne que l'augmentation de la dépense intercommunale conduit à une faible réduction voire à une augmentation de la dépense communale. Ainsi, un effet de compensation ou d'affirmation identitaire conduit certaines communes à maintenir un niveau de dépenses élevé voire à l'augmenter alors même qu'elles n'exercent plus certaines compétences lourdes et coûteuses. Selon M. Mathieu Leprince, « **en moyenne, une hausse de 10 % du taux de l'impôt intercommunal réduit de 1 % seulement le taux de l'impôt communal** ». C'est cet écart particulièrement sensible qui empêche aujourd'hui l'intercommunalité de récolter les fruits de son succès.

Enfin, comme le fait remarquer la Cour des comptes, il faut prendre en considération l'ensemble de la pression fiscale communale et intercommunale pour se prononcer sur le bilan fiscal de l'intercommunalité et donc ajouter les services publics et leurs budgets annexes, la fiscalité spécialisée et les financements affectés (TEOM, REOM, redevance d'assainissement, prix de l'eau, versement transports). Alors, il est clair que la pression fiscale globale s'accroît sur le « contribuable-usager ». La TEOM en fournit l'exemple le plus patent. Lorsqu'un service se développe et devient plus coûteux, la collectivité gestionnaire du service préfère la solution de facilité qui consiste à

accroître la ressource fiscale au lieu de reconsidérer son budget en dégageant les priorités et en redéployant les ressources. La conclusion générale qui est d'ordinaire tirée de telles statistiques est que le service est devenu plus coûteux mais qu'il est souvent meilleur pour le citoyen et pour l'environnement. Votre rapporteur ajoutera cependant que davantage de rigueur budgétaire est souhaitable.

Votre rapporteur reste convaincu que depuis 1999, l'intercommunalité a pu se développer « sans compter » et que cette abondance de moyens a eu des conséquences négatives à la fois sur l'efficacité de la dépense publique et sur l'opinion que se fait de l'administration locale le citoyen contribuable.

III. L'ABONDANCE DES MOYENS MIS À LA DISPOSITION DE L'INTERCOMMUNALITÉ À FISCALITÉ PROPRE A REPORTÉ LA RECHERCHE D'ÉCONOMIES D'ÉCHELLE

Avec le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre, on a assisté à la mise en place d'une nouvelle administration territoriale. Là où un seul niveau de gestion générale existait (la commune), on a introduit un autre niveau. On reconnaît aujourd'hui que l'énorme bonus de DGF accordé par l'Etat a été absorbé pour moitié au moins par les charges des structures administratives et non par la production de services nouveaux.

A. LA QUESTION DES CHARGES DE PERSONNEL

Votre rapporteur, dans son précédent rapport, mais aussi la Cour des comptes, MM. Beaudoin et Pemezec et M. H. Mariton, déjà cités, et surtout la DGCL, tous s'accordent pour reconnaître que **les charges de structures sont d'abord des charges de personnel.**

Le développement de l'intercommunalité s'est traduit par des transferts de personnels des communes aux groupements et par la création de nouveaux postes. **L'intercommunalité a contribué au tiers de la progression de la masse salariale des collectivités territoriales entre 1999 et 2004.** Votre rapporteur n'est pas le seul à déplorer que les communes membres n'aient pas transféré l'ensemble des personnels utiles à la bonne exécution des compétences qu'elles transféraient à l'EPCI. Il ne convient pas de faire porter l'intégralité de la faute aux seules communes ; les EPCI à fiscalité propre ont très souvent préféré recruter un personnel nouveau et jeune plutôt que de prendre des agents communaux plus âgés et peu disposés à voir leurs tâches évoluer. Les EPCI à fiscalité propre ont également opté pour un plus fort encadrement ce qui suppose un coût plus élevé. Enfin, les EPCI ont aligné vers le haut les régimes statutaires et indemnitaires quand ils ont reçu des personnels communaux, sans doute

afin de les convaincre de rejoindre l'EPCI. Il faut noter aussi la progression des échelles et des barèmes en fonction de la population : l'importance démographique de certains EPCI conduit automatiquement à des indemnités meilleures pour le personnel comme pour l'exécutif. A ce propos, **votre rapporteur tient à faire remarquer que le développement de l'intercommunalité a conduit à une inflation indemnitaire au profit des élus locaux qui n'est plus défendable.** Le cumul des présidences et des vice-présidences d'EPCI (beaucoup trop nombreuses) devra, à l'avenir, être limité.

Or, l'une des pistes à privilégier pour optimiser les économies d'échelle et atteindre la rationalisation de l'organisation territoriale est à rechercher dans une meilleure articulation entre les services des EPCI et ceux des communes membres. L'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit le transfert du service ou de la partie du service chargé de la mise en œuvre de la compétence transférée afin d'éviter les doublons. Depuis la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, cet article a été complété par des dispositions permettant la mise à disposition de services entre l'EPCI et les communes ou encore la gestion unifiée de ces services.

B. LE TRANSFERT

Le transfert automatique des personnels a été créé par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 dite « démocratie de proximité » pour combler les lacunes laissées par la loi du 12 juillet 1999. On a d'ailleurs accusé ces lacunes d'être à l'origine de l'accroissement des personnels communaux et intercommunaux.

Les agents concernés par ce transfert automatique sont ceux qui remplissent leurs fonctions dans le service concerné. S'ils remplissent en totalité leurs fonctions dans le service transféré, quelle que soit la nature de la compétence transférée (obligatoire, optionnelle ou facultative), ce transfert automatique prend la forme d'une mutation à laquelle ni la commune, ni l'agent ne peut s'opposer.

Dans le cas où le fonctionnaire n'exerce que pour partie ses fonctions dans un service ou une partie de service transférée, la situation devient plus difficile à gérer.

En effet, le transfert ne peut pas être imposé aux fonctionnaires qui n'exercent que partiellement leurs fonctions dans les services transférés. La situation de ces agents doit être réglée par convention entre la commune concernée et l'EPCI. La mutation ne peut pas être imposée, mais l'emploi sera supprimé et l'agent bénéficiera d'une proposition de mutation ou d'un placement en surnombre durant douze mois puis d'une prise en charge par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Si l'agent n'est pas un fonctionnaire, la mutation ne peut pas

non plus lui être imposée, un changement d'employeur lui est proposé et, en cas de refus, la commission peut licencier l'agent qui prétendra à des indemnités.

Le transfert se fait avec le maintien automatique du régime de rémunération, donc du régime indemnitaire si l'agent y a intérêt.

C. LA MUTUALISATION

La mutualisation est le régime qui permet à une commune de ne pas se dessaisir de ses services mais de les mettre à disposition sur la base du volontariat. Pour ce faire, une convention est conclue entre l'établissement et les communes intéressées et fixe les modalités de cette mise à disposition. Sur le plan fonctionnel, le maire ou le président de l'EPCI adresse directement au chef de service mis à disposition toutes les instructions nécessaires à l'exécution des tâches qu'il confie audit service.

Du point de vue juridique, il s'agit du décalque, sur le régime de la mise à disposition, du régime prévu pour le transfert de compétence : mise à disposition de plein droit des agents par effet de la loi.

D. LA GESTION UNIFIÉE DE PERSONNEL

Le deuxième alinéa de l'article L. 5211-4-1 du CGCT ouvre également la faculté à un EPCI à fiscalité propre, dans le cadre d'une gestion unifiée du personnel de l'EPCI et de celle des communes membres qui en ont exprimé le souhait, et dans les conditions fixées par le conseil de communauté, de mettre son personnel et ses services à la disposition des communes qui en font la demande.

En résumé, on peut dire que les services d'un EPCI peuvent être mis à la 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. Les conventions signées prévoient alors les conditions de remboursement par la commune des frais de fonctionnement du service. A l'inverse, les services d'une commune peuvent aussi être, en tout ou partie, mis à disposition d'un EPCI pour l'exercice de ses compétences. En retour, la communauté rembourse la commune au prorata du temps exploité. Enfin, la gestion unifiée du personnel de l'EPCI et des communes membres est possible.

E. L'EXEMPLE DE MULHOUSE

A Mulhouse, les services ont été mutualisés entre la communauté d'agglomération Mulhouse Sud Alsace (CAMSA) et la ville de Mulhouse. La communauté d'agglomération compte 172 927

habitants et la ville 110 359. Quant au périmètre pertinent de l'agglomération, il compte 243 445 habitants, mais ce périmètre reste à ce stade éclaté entre plusieurs structures intercommunales. Sans attendre l'unité idéale qui reste à construire, Mulhouse (ville et communauté d'agglomération) a souhaité penser une organisation spécifique des services communautaires d'autant qu'un bon climat consensuel règne à la communauté d'agglomération.

Ainsi, lors de la transformation de la communauté de communes en communauté d'agglomération en 2001, les services communautaires encore peu développés sont constitués de personnels de la ville mis à disposition et placés sous l'autorité du directeur général des services de la ville-centre.

Le but est naturellement de maîtriser l'évolution des dépenses de fonctionnement et d'assurer à la communauté d'agglomération les moyens d'assurer ses compétences tout en permettant à la ville de Mulhouse de préserver sa capacité d'expertise. Du point de vue de la méthode, l'idée est partie d'une commande jointe de l'exécutif communautaire et de l'exécutif municipal ; une mission de réflexion sur les modalités techniques de la mutualisation a été pilotée par la direction générale des services. Les agents ont été consultés par le biais des commissions techniques paritaires. Un vote unanime d'une même délibération par le conseil de la communauté d'agglomération et par le conseil municipal de Mulhouse a été obtenu. A partir de là, il a été mis en place **une administration partagée** avec des services mutualisés entre la communauté d'agglomération et la ville et des services propres. Les services mutualisés ont été rattachés à la communauté d'agglomération : 385 agents mutualisés, 650 agents communautaires et 1 561 agents municipaux. Il n'y a pas eu d'effet d'aubaine pour la ville-centre puisque les charges transférées à la CAMSA sont prises en compte dans l'attribution de compensation ; les critères de répartition des charges sont transparents et une commission mixte est chargée d'examiner annuellement la répartition des charges entre communauté d'agglomération et ville. La situation sociale des agents de la ville n'est pas modifiée : ils conservent leurs régimes indemnitaires et leurs acquis sociaux, qu'ils exercent leurs compétences au service de la ville ou de la communauté d'agglomération. Les agents des services mutualisés relèvent du président lorsqu'ils agissent pour la communauté et du maire lorsqu'ils agissent pour la ville-centre. Le président de la communauté d'agglomération et le maire ne sont pas la même personne tandis que le poste de directeur général des services de la communauté d'agglomération et celui de directeur général des services de la ville sont détenus par la même personne. En effet, ont été mutualisés la direction générale des services, les services fonctionnels (ressources humaines, affaires financières, affaires juridiques, marchés, documentation) qui assurent le bon fonctionnement interne de l'administration, quelques services opérationnels (action territoriale et

politique de la ville, jeunesse, éducation, développement commercial, artisanal et touristique) qui exercent à la fois des compétences communales et communautaires et même le cabinet est partagé entre le maire et le président. **Belfort, Amiens, Brest, Quimper et Strasbourg ont également adopté ce système d'organisation partagée. La communauté urbaine du Mans et celle d'Alençon ont mis en commun leurs services avec ceux de la ville-centre. L'administration de la communauté urbaine de Strasbourg et celle de la ville de Strasbourg sont regroupées en une seule entité depuis 1972.** Ces exemples encore peu nombreux et issus de la seule volonté des collectivités concernées offrent une voie à suivre aux autres communautés. Votre rapporteur n'exclut pas, si ces expériences ne faisaient pas école, de proposer de leur donner un caractère obligatoire lors d'une prochaine révision du cadre législatif régissant la coopération intercommunale.

*

* *

DEUXIÈME PARTIE :

L'EXERCICE DES COMPÉTENCES OFFRE UN BILAN CONTRASTÉ MAIS IMPRESSIONNANT

I. L'UTILISATION DES MOYENS DE L'INTERCOMMUNALITÉ AU PROFIT DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

Les services publics locaux sont le champ d'action prioritaire de l'intercommunalité et leur amélioration peut en partie justifier le coût de l'intercommunalité. Il est vrai que, qu'il s'agisse de l'eau, des déchets ménagers, des transports ou des activités culturelles, les usagers contribuables sont de plus en plus exigeants et se comportent de plus en plus souvent en consommateurs de services. En s'appuyant sur l'enquête menée par la Fédération des maires des villes moyennes (FMVM) en partenariat avec Dexia, et celle menée par l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF), on découvre qu'assurer un service public de qualité au meilleur coût est l'enjeu principal des villes moyennes et de leur intercommunalité et que le partage des compétences entre ville et EPCI est la question essentielle.

Chaque fois, il convient, selon le principe de subsidiarité de déterminer quel échelon – communal ou intercommunal – est le mieux à même d'exercer la compétence, c'est-à-dire le service public local en question.

L'enquête s'est concentrée sur six secteurs et quatre types d'équipements ; il s'agit de **six services publics locaux majeurs (production et distribution d'eau potable, assainissement des eaux usées, collecte des déchets ménagers, traitement des déchets ménagers, transports en commun urbains et restauration scolaire)**. Les quatre types d'équipements choisis sont plus spécifiques aux territoires des villes moyennes : parcs de stationnement, théâtres, écoles de musique et médiathèques. L'enquête a été réalisée de juin à septembre 2005 auprès de 99 villes moyennes dont la population est comprise entre 20.000 et 100.000 habitants et de leurs communautés (82 groupements à fiscalité propre), soit au total 125 territoires (dans 56 cas, les villes moyennes ayant répondu étaient comprises dans un EPCI).

A. LE PARTAGE DE LA COMPÉTENCE ENTRE COMMUNE ET EPCI ET L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE

La première constatation tient au fait que les principaux services publics locaux sont majoritairement gérés par les groupements intercommunaux, à l'exception de la distribution d'eau potable ainsi que la

restauration scolaire ; en revanche, pour les équipements spécifiques, la compétence des villes reste première.

Ainsi, les services publics dont la compétence est la plus largement transférée aux structures intercommunales à fiscalité propre sont la collecte des ordures ménagère (77 %), les transports en commun urbains (71 %), le traitement des ordures ménagères (56 %) et l'assainissement (47 %).

Le transfert massif des services publics locaux les plus importants et les plus coûteux à l'intercommunalité permet de justifier une partie de la montée en puissance des dépenses des EPCI.

B. L'ASSAINISSEMENT DES EAUX USÉES

Cette compétence est exercée à 45 % par les communes moyennes, à 47 % par les EPCI à fiscalité propre et à 8 % par les syndicats. Pour les grandes villes, la compétence est exercée à 22 % par les communes, à 66 % par les EPCI à fiscalité propre et 12 % par les syndicats.

Là encore, l'intercommunalité prouve qu'elle est l'acteur principal – à quasi-égalité avec les villes moyennes –, mais nettement majoritaire face aux grandes villes.

C. LA COLLECTE DES DÉCHETS MÉNAGERS

	<i>Communes</i>	<i>EPCI à fiscalité propre</i>	<i>Syndicats</i>
Villes moyennes	14 %	77 %	5 %
Grandes villes	43 %	57 %	0 %

Pour les villes moyennes, les EPCI sont compétents à 77 % et pour les grandes villes à 57 %. Ces chiffres impressionnants s'expliquent compte tenu du fait que le service de collecte des déchets ménagers est une compétence obligatoire pour les communautés urbaines et optionnelle pour les communautés d'agglomération.

D. LE TRAITEMENT DES DÉCHETS MÉNAGERS

Avec le traitement des déchets ménagers, on touche un secteur qui exige, compte tenu du renforcement continu de la législation environnementale, une ingénierie de plus en plus sophistiquée et des investissements très lourds ; cela explique que logiquement cette compétence soit majoritairement transférée au niveau intercommunal

(56 %). Il est normal également que la proportion de syndicats (en général, des syndicats mixtes départementaux) soit importante (41 %). En effet, un périmètre étendu est nécessaire pour amortir les investissements. Enfin, la part des communes exerçant cette compétence est réduite : 3 %. Un exemple comme celui du traitement des déchets ménagers conduit à se poser une question essentielle sur le maintien des grands syndicats dont l'efficacité n'est plus à prouver et sur l'éventuelle nécessité de répartir de manière plus contraignante les compétences ordures ménagères entre EPCI à fiscalité propre et grands syndicats à vocation unique.

E. LES TRANSPORTS EN COMMUN URBAINS

	<i>Communes</i>	<i>EPCI à fiscalité propre</i>	<i>Syndicats</i>
Villes moyennes	14 %	71 %	15 %
Grandes villes	4 %	73 %	23 %

Comme en matière de collecte, le service des transports en commun urbains relève très largement des groupements de communes à fiscalité propre (71 %). Cette tendance résulte essentiellement du succès de l'intercommunalité en villes moyennes, et assurément du caractère obligatoire de cette compétence pour les communautés d'agglomération.

La répartition des compétences entre les autres niveaux de collectivité est pour sa part équilibrée, respectivement 14 et 15 % de villes et syndicats compétents.

Comparativement aux chiffres établis au niveau des grandes villes, on peut souligner que les villes moyennes qui détiennent encore cette compétence sont en proportion plus nombreuses.

F. LA RESTAURATION SCOLAIRE

Pour cette compétence, l'intervention des EPCI à fiscalité propre et des syndicats est dérisoire (respectivement 2 % et 1 % contre 97 % aux communes). La tendance est semblable pour les grandes villes. Il ressort que cette compétence reste essentiellement communale et n'est pas volontiers transférée. Peut-être n'est-elle pas non plus facilement transférable. C'est une compétence de proximité.

G. LES PARCS DE STATIONNEMENT

La compétence relève à 92 % des villes moyennes, à 7 % des EPCI à fiscalité propre et à 1 % des syndicats. Les parcs étant situés dans

les agglomérations, il est normal qu'ils restent à la charge des villes centres qui les abritent.

H. LES THÉÂTRES

Là aussi la compétence relève presque essentiellement des villes (88 %) contre 12 % à l'intercommunalité.

I. LES ÉCOLES DE MUSIQUE

Les villes restent majoritaires (66 %) mais l'échelon intercommunal gagne du terrain (27 %).

J. LES MÉDIATHÈQUES

Pour les médiathèques, la même constatation s'impose : la compétence relève d'abord des villes, 51 %, puis minoritairement des EPCI (19 %).

Il ressort de cette enquête que les transferts ont eu lieu essentiellement pour les compétences qui exigeaient un périmètre plus important et des investissements très lourds. En cela, l'intercommunalité semble avoir rempli sa fonction parmi les villes moyennes. On remarque à propos de l'échantillon des 130 villes moyennes que la communauté d'agglomération (qui a été créée à cette fin) est la forme quasi exclusive des EPCI dont la ville-centre dépasse 40.000 habitants.

II. L'EXERCICE DES COMPÉTENCES PAR LES COMMUNAUTÉS URBAINES

L'Association des communautés urbaines de France a mené une étude sur les compétences exercées par les communautés urbaines. Partant de l'idée que les communautés urbaines étaient les acteurs clés de l'organisation des territoires et que la loi de 1999 leur avait impulsé une nouvelle dynamique en matière de compétence et de financement, l'ACUF a souhaité démontrer que les 14 communautés urbaines regroupant 355 communes et 6,2 millions d'habitants représentaient le fer de lance de la nouvelle intercommunalité à fiscalité propre et justifiaient les priorités législatives et financières dont elles avaient bénéficié. Cette étude s'est toutefois bornée à analyser les spécificités respectives de chaque communauté urbaine pour cinq compétences précises :

- les transports urbains,
- la collecte et le traitement des déchets,

- la voirie,
- la culture,
- l'élaboration des documents de projet.

Les transports, la voirie et les ordures ménagères sont trois compétences historiques liées aux grands services urbains indispensables transférés de la ville à la communauté tandis que la culture et l'élaboration des documents de projet sont plutôt des compétences émergentes.

En outre, les transports (28 %), la voirie (15 %) et les ordures ménagères (14 %) sont des compétences dont le poids budgétaire est particulièrement significatif, comme l'indique la part relative qu'elles occupent dans la moyenne des budgets des communautés urbaines en 2004.

On remarquera que cette étude riche d'enseignements bute cependant, comme toutes les études sur l'intercommunalité, sur **le problème de la délimitation exacte du contenu de la compétence**, car celui-ci est rarement homogène d'une collectivité à l'autre. En effet, lorsque la loi confie une compétence à un niveau de collectivité, elle ne définit pas le contenu précis de la compétence, ni a fortiori le niveau de service à atteindre. C'est pourquoi une même compétence peut recouvrir de fortes disparités dans le champ d'action comme dans la qualité du service, et ces disparités interdisent une comparaison convaincante. Votre rapporteur a rencontré ce problème chaque fois qu'il a souhaité procéder à une évaluation ou une comparaison.

Ces disparités se retrouvent donc dans les périmètres d'intervention. Ainsi la compétence voirie peut signifier une intervention sur la chaussée seule ou bien sur d'autres éléments de l'espace public attachant à la voirie comme les parcs, les espaces verts ou l'éclairage public. On retrouve ces disparités dans le niveau de service (bus, tramway, métro), dans les techniques utilisées (valorisation énergétique, compostage ou simple enfouissement...) et dans les modes de gestion (régie directe, marchés de service, délégation de service public, contrat avec une SEM...).

Toutefois, l'étude s'efforce de dégager des indicateurs synthétiques permettant de qualifier avec fiabilité des périmètres de la compétence analysée, mais aussi le niveau de service atteint et son coût.

A. LA COMPÉTENCE « VOIRIE »

Deux cas de figure se présentent :

- les communautés urbaines qui ont pris en charge la compétence voirie de manière résiduelle ;

- les communautés urbaines qui exercent un socle de base (en général, l'entretien de la voirie et de la signalisation).

Des disparités trop grandes ont pour conséquence une vraie difficulté à mettre en œuvre des comparaisons de coût et une recherche d'indicateurs pertinents. En particulier, en ce qui concerne les comparaisons sur le coût global de la compétence voirie rapporté au nombre d'habitants, il semble évident que seule une consolidation des données financières de la communauté urbaine avec celles de ses communes membres permettrait une homogénéité satisfaisante.

L'étude sur le terrain des modalités de prise en charge de la compétence voirie a donc fait apparaître de fortes disparités entre les 14 communautés urbaines. L'existence d'un certain flou juridique a permis de maintenir une grande souplesse dans l'interprétation du partage entre les communautés urbaines et les communes membres. L'étude fait remarquer que l'organisation des services reflète ces disparités : cette organisation est souvent partagée en deux services, l'un qui a en charge l'entretien du patrimoine (la direction de la voirie) et l'autre qui participe à l'évolution et l'adaptation du domaine public routier (la direction des infrastructures). L'étude fait remarquer également que souvent la ville-centre a un statut particulier par rapport aux autres communes et échappe à la règle commune s'appliquant à l'ensemble des membres de la communauté urbaine (ainsi, par exemple, la communauté urbaine de Marseille n'intervient pas sur la gestion des redevances de voirie de la ville de Marseille alors qu'elle le fait pour toutes les autres communes membres, ou encore la communauté urbaine de Strasbourg intervient pour l'éclairage public de la ville-centre par convention tandis qu'elle n'accomplit pas cette tâche pour les autres communes membres.

Pour la voirie, l'étude conclut donc que compte tenu de l'extrême hétérogénéité de la prise en charge de la compétence voirie et en l'absence de données de comptabilité analytique pour chaque segment de compétence (entretien, construction, éclairage, dépendances, nettoyage, espaces verts...), il ne paraît pas pertinent de présenter un tableau comparatif des coûts de la fonction « voirie ».

B. LA COMPÉTENCE « TRANSPORTS URBAINS »

La compétence « transports urbains » fait partie des compétences obligatoires des communautés urbaines. Cette compétence est assurée directement par les communautés urbaines dans 13 cas sur 14 : la communauté urbaine de Lyon a recours à un syndicat mixte spécialisé. L'offre de transports est directement corrélée à la taille de la population.

L'étude fournit les indications suivantes : des moyens financiers importants sont dévolus à la compétence « transports », mais ils sont

difficilement comparables entre eux à cause des différences de mode de transport d'une communauté urbaine à l'autre, de matériel et de date des investissements. L'étude indique aussi que la moitié des communautés urbaines a fixé le taux du versement transport au taux maximum autorisé et que le produit de cette taxe représente le double des recettes tarifaires.

L'étude révèle enfin que les communautés urbaines ont consacré près de 1,3 milliard d'euros en 2004 aux dépenses liées à la compétence « transports » sans compter les frais financiers ni les frais de personnel. L'étude déplore que les informations recueillies auprès des communautés urbaines sur les budgets de fonctionnement et d'investissement n'aient pas permis d'aboutir à des comparaisons pertinentes entre communautés urbaines, car les choix de présentation budgétaire (budget annexe ou non, isolation des dépenses d'investissement...) diffèrent fortement entre communautés urbaines.

C. LA COMPÉTENCE « COLLECTE ET TRAITEMENT DES DÉCHETS »

1. Le périmètre et le mode de gestion

Pour cette compétence, il apparaît également que le périmètre d'intervention est variable. Ainsi le périmètre des déchets pris en charge n'est pas le même d'une communauté urbaine à l'autre et certaines communautés urbaines vont au-delà de la compétence obligatoire en traitant aussi les déchets industriels banals.

En outre, les communautés urbaines n'offrent pas les mêmes niveaux de service en matière de collecte (fréquence, technique de collecte, collecte sélective au porte à porte, points d'apport volontaires...) ni en matière de traitement (du simple stockage à la valorisation).

Les modes de gestion diffèrent pour la collecte et le traitement : la collecte est principalement gérée en régie tandis que le traitement est souvent géré par le biais de marchés ou de délégations de service public. Naturellement, en fonction de ces choix, le nombre d'agents communautaires varie fortement d'une communauté urbaine à l'autre.

2. Le financement

Le produit de la TEOM en 2003 varie de 45 à 95 euros par habitant et le taux de couverture des dépenses de fonctionnement par la TEOM varie de 45 à 114 %. Quant aux dépenses de fonctionnement par habitant, elles s'étalent de 50 à 115 euros. Ces mêmes dépenses par tonne varient de 100 à plus de 190 euros. Ces fortes disparités ne laissent pas d'inquiéter même s'il convient de faire la part de possibles différences dans la méthodologie comptable d'une communauté urbaine à l'autre.

3. Les moyens mis en œuvre

Cette compétence a connu de profonds bouleversements depuis dix ans, ne serait-ce que parce que chaque habitant produit en moyenne 450 kg de déchets par an contre 362 au début des années 1990. De plus, les normes techniques et environnementales se sont particulièrement renforcées. Ce double phénomène a eu pour conséquence que le coût du service supporté par les collectivités territoriales n'a cessé d'augmenter (on juge qu'il a doublé depuis dix ans).

Si en matière de gestion des déchets, toutes les communautés urbaines font face aux mêmes missions et aux mêmes enjeux, elles ont mis en œuvre des moyens très différents d'une communauté urbaine à l'autre. Aujourd'hui, les communautés urbaines considèrent s'être engagées dans une phase de modernisation et d'optimisation. Leur but est évidemment, tout en s'adaptant aux normes, de rendre le meilleur service possible au moindre coût.

Le financement de la compétence déchets par la TEOM

	Total des dépenses de fonctionnement/habitant DGF 2003	TEOM/habitant DGF 2003	TEOM/total dépenses de fonctionnement
Alençon	57,21	45,96	80,34 %
Arras	91,03	68,38	75,12 %
Bordeaux	94,71	82,24	86,83 %
Brest	48,69	-	-
Cherbourg	115,38	76,19	66,04 %
Dunkerque	113,08	87,31	77,21 %
Le Creusot Montceau	112,51	60,68	53,93 %
Le Mans	70,22	46,79	66,64 %
Lille	106,37	87,63	82,38 %
Lyon	75,29	65,90	87,52 %
Marseille	95,93	94,42	98,43 %
Nancy	85,19	85,19	100 %
Nantes	82,06	78,24	95,34 %
Strasbourg	83,10	84,79	114,59 %

Source : ACUF

Les dépenses de fonctionnement par tonne de déchets (en 2003)

	Dépenses de collecte pour l'ensemble des déchets pris en charge par tonne 2003 (fonctionnement)	Dépenses de traitement pour l'ensemble des déchets pris en charge par tonne 2003 (fonctionnement)	Total des dépenses de fonctionnement (collecte + traitement) pour l'ensemble des déchets pris en charge par tonne 2003
Alençon	51,85	52,47	104,32
Arras	80,25	75,07	155,31
Bordeaux	88,65	71,83	160,48
Brest	48,93	50,71	99,64
Cherbourg	60,89	73,27	134,16
Dunkerque	103,81	82,63	186,44
Le Creusot Montceau	75,79	117,42	193,21
Le Mans	60,08	76,29	136,37
Lille	98,75	68,99	167,75
Lyon	ND	ND	160,35
Marseille	ND	ND	158,95
Nancy	95,36	63,57	158,93
Nantes	72,22	86,83	159,05
Strasbourg	82,46	53,00	135,46

Source : ACUF

Votre rapporteur s'interroge toutefois sur **les disparités criantes dans le coût de la tonne collectée et traitée** (99 € à Brest / 158 € à Marseille/ 186 € à Dunkerque) et dans le taux de valorisation de ces déchets (100 % à Strasbourg et 15 % à Marseille).

En effet, il lui apparaît que pour juger de l'efficacité du regroupement intercommunal, la compétence « ordures ménagères » est sans doute le meilleur étalon et il déplore que les chiffres connus ne soient pas plus encourageants alors même que l'on sait l'ampleur qu'a connue l'évolution de la TEOM.

D. LA COMPÉTENCE « CULTURE »

La culture ne fait pas partie des compétences historiques dévolues aux structures intercommunales. Toutefois, toutes les communautés urbaines interviennent dans ce domaine sous des modalités différentes et à des degrés divers, mais principalement de manière secondaire.

Les communautés urbaines interviennent de trois façons : premièrement, en créant ou en gérant des équipements culturels dont le regroupement correspond à l'aire urbaine, deuxièmement, par le soutien financier à des manifestations culturelles, à des animations et à des initiatives communales et enfin de manière accessoire en complément à des compétences exercées par les communes dans ce domaine.

Seules 7 communautés urbaines ont une compétence culturelle élargie : Alençon, Brest, Cherbourg, Lille, Lyon, Nancy et Strasbourg.

La Communauté urbaine d'Alençon intervient dans la gestion des équipements culturels importants de son agglomération par convention (Centre d'art contemporain, les scènes nationales de théâtre, la Salle de musiques actuelles, l'Ecole nationale de musique et la médiathèque) ; elle envisage de prendre la compétence « archives » et de développer la mise en réseau des bibliothèques.

La Communauté urbaine de Brest gère le musée des Beaux-Arts, l'Ecole nationale de musique et de danse, la Salle de musiques actuelles, un centre culturel et de congrès ; elle participe au financement du Musée de la Fraise et du Centre d'art contemporain.

La Communauté urbaine de Cherbourg soutient le festival du livre pour la jeunesse, le festival de jazz sur les quais et le festival du cirque ; elle soutient également la gestion de la Cité de la Mer.

Le Grand Lyon coordonne et soutient des manifestations culturelles, mais se réserve un droit d'option pour ce faire et ne souhaite pas être lié par une définition trop stricte de son champ d'intervention.

Le Grand Nancy se limite au soutien de la recherche, de l'enseignement supérieur et des nouvelles technologies et il cogère avec l'Université, le Musée Aquarium et les Conservatoires du jardin botanique. Cependant le Grand Nancy gère seul le Conservatoire national de région et le Musée de l'histoire du fer.

La Communauté urbaine de Strasbourg est compétente pour la réalisation et la gestion de certains équipements utiles à l'ensemble de l'agglomération : le Zénith, la grande Bibliothèque Austerlitz et les médiathèques ; elle apporte des fonds de concours aux grandes salles de spectacle, au nouveau Conservatoire, aux écoles de musique et aux musées de la ville.

Lille métropole a la charge des équipements et la promotion des événements. Pour les équipements, Lille métropole participe au fonctionnement du Musée de Lille. Il assure l'entretien du réseau des « équipements culturels structurants » dont les conservatoires de musique. Lille métropole soutient les grandes manifestations communales et les événements d'une ampleur exceptionnelle comme Lille 2004 ou la saison de l'Opéra.

Pour cette compétence « culture », il semble que les communautés urbaines conservent une grande marge de manœuvre et restent juges de l'opportunité de leurs interventions sauf pour les équipements dont elles assurent la gestion après transfert ou après création par elles-mêmes.

L'exercice de cette compétence, bien qu'aléatoire, ne semble pas soulever de problème particulier ; elle ne se prête pas à des comparaisons tant les coûts sont disparates et les politiques discrétionnaires.

Enfin, l'exercice de cette compétence n'est pas parfaitement visible pour l'administré qui a tendance à rattacher la politique culturelle à sa municipalité.

E. LES DOCUMENTS DE PROJETS

1. Les fondements juridiques des différents documents étudiés

C'est le Code général des collectivités territoriales qui confère aux communautés urbaines :

- le schéma directeur (remplacé par le **SCOT**) et le schéma de secteur ;
- le plan d'occupation des sols POS (remplacé par le **PLU**) ;
- le programme local de l'habitat (**PLH**) ;
- le plan de déplacements urbains (**PDU**).

La loi du 25 juin 1999 (LOADDT) a confié aux EPCI le **contrat d'agglomération** qui est la déclinaison territoriale des contrats de plan Etat-région. La même loi a fait du **contrat de ville**, le volet de cohésion sociale et territoriale des contrats d'agglomération (développement solidaire et requalification urbaine).

2. Les nouveaux partenariats

A côté d'une logique de contractualisation, l'Etat a lancé dernièrement un nouveau mode de partenariat avec les collectivités territoriales fondé sur une logique d'appel à projet. Les deux exemples de cette nouvelle tendance sont le lancement de l'appel à coopération métropolitaine et celui sur les pôles de compétitivité.

a) L'appel à coopération métropolitaine

Cet appel à coopération métropolitaine, lancé par la DATAR, est la première étape de la stratégie nationale adoptée lors du CIADT du 18 décembre 2003 et destinée à consolider le rayonnement des métropoles

françaises au niveau européen. Cette stratégie doit aboutir début 2007 par la signature de contrats entre les métropoles qui le souhaitent et l'Etat. Son objectif est de favoriser l'émergence de coopérations à l'échelle des métropoles françaises, de conforter celles qui existent déjà, et d'encourager la mise en œuvre de stratégies originales de coopération entre institutions à leur échelle.

b) L'appel à projet pour les pôles de compétitivité

Le Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT) du 14 septembre 2004 a décidé de conduire cette nouvelle politique industrielle qui s'inscrit dans un cadre européen plus général de soutien à la compétitivité.

Parmi les 105 candidatures recueillies au printemps, le CIADT du 12 juillet 2005 a labellisé 67 pôles de compétitivité et a distingué parmi ceux-ci 6 projets mondiaux et 9 projets à vocation mondiale. L'enveloppe totale dédiée au financement des pôles est portée à un minimum de 1,5 milliard d'euros sur 3 ans.

En outre, la loi de 1999 incite aussi les agglomérations et les pays à élaborer des projets de développement faisant référence au chapitre 28 du programme Action 21 de Rio. Ces agendas 21 doivent faire appel à la participation et au partenariat avec les acteurs publics et privés : ils doivent favoriser les modes de production et de consommation économes en ressources tels que l'énergie, l'eau, le sol, l'air et respecter la biodiversité.

Cette compétence n'appelle pas de commentaire particulier sinon qu'à l'évidence son exercice par la communauté urbaine renforce la cohérence du territoire intercommunal et la pertinence du périmètre (quand ce périmètre coïncide parfaitement avec celui des documents élaborés, ce qui n'est pas toujours le cas).

Il ressort de cette analyse des compétences principales (manque toutefois l'eau et l'assainissement) des communautés urbaines que la communauté urbaine dispose dans la plupart des cas d'une compétence générale qu'elle accepte ou non de délimiter. **Cette compétence générale dans plusieurs domaines importants de l'administration locale apparente la communauté urbaine à une collectivité territoriale et estompe la force du principe de spécialité.** On perçoit dans cette situation les prémices d'une mutation de statut. Les communautés urbaines ne se vivent pas comme de simples établissements publics et aspirent naturellement à devenir des collectivités territoriales de plein exercice. Votre rapporteur suggère que dans le cas des communautés urbaines, une réflexion soit menée afin dans un premier temps, d'homogénéiser les modes de fonctionnement et de gestion des communautés urbaines, dans un deuxième temps, de consolider les comptes des communautés urbaines

et de leurs communes membres, et, dans un troisième temps, de faire évoluer leur statut vers celui d'une collectivité territoriale supracommunale sur le mode instauré par la loi PLM.

F. LE POIDS DES COMMUNAUTÉS URBAINES

Les communautés urbaines sont des acteurs majeurs du secteur public local. Les dépenses par habitant des communautés urbaines sont équivalentes à celles des départements, et à 2,5 fois celles des régions ; enfin, elles représentent 70 % de celles réalisées directement par leurs communes membres.

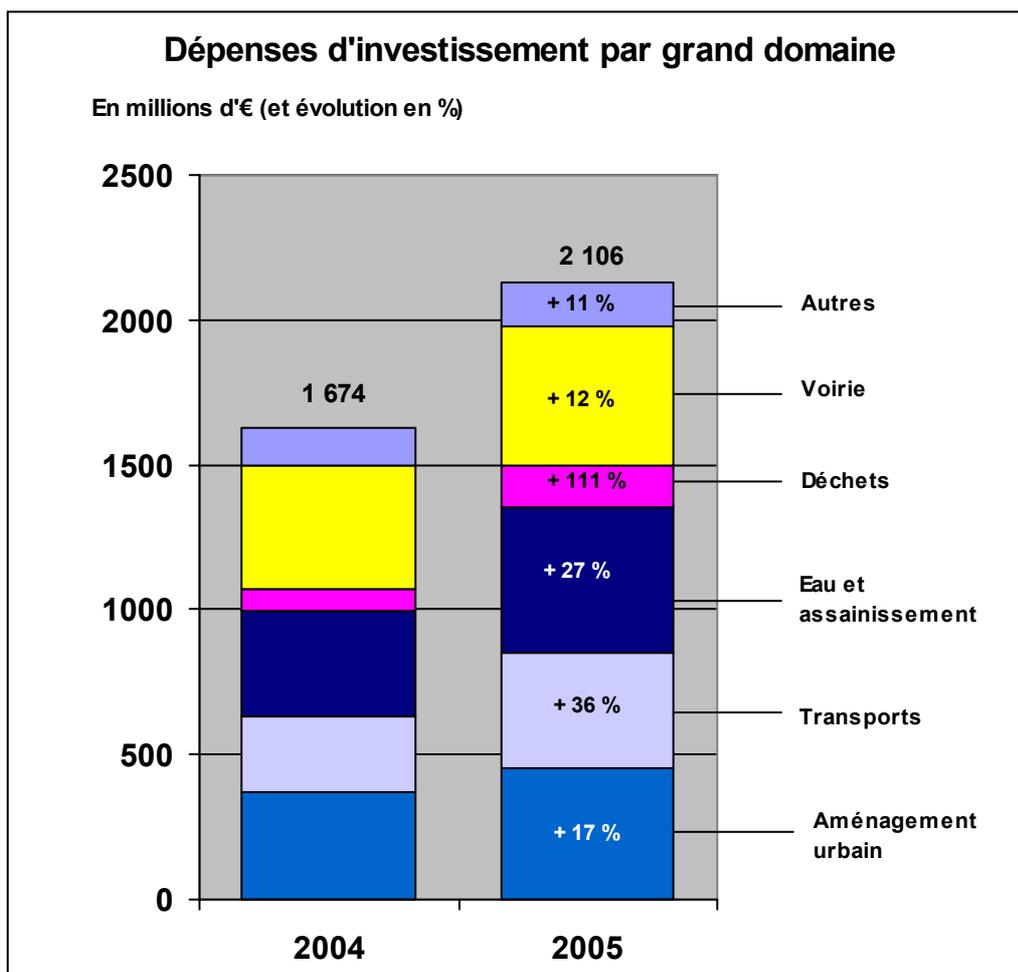
Le poids économique des communautés urbaines s'affirme davantage chaque année comme le montre l'analyse de leurs budgets. Avec les seuls budgets principaux des communautés urbaines, on sait que **les communautés urbaines réalisent sur leurs territoires plus de 40 % des dépenses, les 60 % restants relevant des communes membres**. Si l'on prend en compte les budgets annexes, on peut estimer que communes et communautés urbaines font jeu égal dans le partage de la charge des services publics. A titre de comparaison, on fera remarquer que **sur le territoire des communautés d'agglomération, le poids des dépenses des groupements est de l'ordre de 20 % et celui des communes de 80 %**.

Les masses financières brutes démontrent l'importance tenue par les communautés urbaines au sein du secteur public local : **pour un même habitant et en moyenne, la région dépense 290 euros, le département 840, la communauté urbaine 800 et les communes du territoire 1 140**.

En 2005, les 14 communautés urbaines affichent un budget total de 7,4 milliards d'euros. Leurs dépenses sont dans une phase très dynamique (8,9 % en 2005 et 8,2 % sur les cinq dernières années). Sur ce budget de 7,4 milliards hors dette, 1,1 milliard est consacré à des versements aux communes membres, soit 15,5 % tandis que les communautés d'agglomération consacrent un tiers de leur budget aux versements.

Sur la masse des 6,3 milliards de dépenses, les frais financiers représentent 3,3 %, les charges de personnel 18 %, les transports 30 %, l'eau et l'assainissement 15 %, les déchets ménagers 15 % et la voirie 15 %.

Les dépenses d'investissement s'élèvent en 2005 à 2,1 milliards d'euros (+ 25,8 par rapport à 2004). Un effort exemplaire semble avoir été consacré à l'eau et aux transports.



Les principales ressources fiscales des communautés urbaines sont les contributions directes, le versement transports et la taxe d'enlèvement d'ordures ménagères pour un total de 3,5 milliards d'euros en 2005 (soit + 4,7 % par rapport à 2004).

Le produit de la **TEOM** s'élève à 546 millions d'euros (soit + 5,4 % par rapport à 2004), soit un taux de croissance élevé, mais qui a tendance à diminuer, car les communautés urbaines ont fait le choix de la modération alors même que leur politique d'investissement en matière de traitement des déchets est particulièrement volontariste.

Quant au **versement transport** s'élevant à 667 millions, il progresse en 2005 de 5,4 % et couvre la moitié des dépenses réalisées par les communautés urbaines dans le domaine des transferts.

Les bases de **TP** des communautés urbaines augmentent de 2 % en 2005 et seules six communautés urbaines augmentent leur taux ; la moyenne des taux se situe déjà à 21,31 %. Le produit de TP des communautés urbaines totalise 2,1 milliards d'euros et croît de 3 % par rapport à 2004.

Au titre des taxes foncières et de la taxe d'habitation, les communautés urbaines concernées prélèvent 147 millions d'euros.

En provenance de l'Etat, les communautés urbaines perçoivent 1,7 milliard d'euros (DGF et compensation fiscale) et 105 millions d'euros de FCTVA. Les recettes en provenance de l'Etat progressent de 2,7 % en 2005.

III. L'ACTION ÉCONOMIQUE DES EPCI

Lors du débat consacré au projet de loi qui allait devenir la loi du 12 juillet 1999, il apparaît que dans l'esprit du législateur l'intercommunalité à fiscalité propre avait **pour mission première le développement économique au sein d'un territoire de solidarité**. Sept ans plus tard, vote rapporteur se propose de faire un premier bilan de cette compétence en s'appuyant sur l'enquête menée en 2005 par l'Assemblée des communautés de France (ADCF).

En tant que compétence phare des EPCI, le développement économique est souvent le catalyseur de l'intercommunalité de projet, mais il convient de remarquer d'emblée que l'échelon de la communauté de communes est trop petit pour cette compétence. En effet, celles-ci pourtant chargées de la compétence ont des marges de manœuvre très restreintes et partant peu efficaces. En revanche, les 176 communautés d'agglomération et communautés urbaines ont fait de cette compétence un axe majeur de leur politique. Selon votre rapporteur, ce hiatus entre le désir du législateur de 1999 de faire du développement économique le cœur de métier de l'intercommunalité à fiscalité propre et le fait de ne pas en tirer de conséquence en termes de périmètre est une faiblesse à laquelle il faut remédier. **En effet, une réforme serait utile qui réserverait l'action économique aux grands EPCI.**

1°) Les moyens dédiés à l'action économique

- Moyens humains

De l'enquête menée par l'ADCF, il ressort que 90 % des communautés d'agglomération et communautés urbaines sont aujourd'hui dotées d'un service de développement économique structuré, c'est-à-dire d'une équipe permanente et dirigée par un responsable ou même par un directeur du développement économique. On remarquera toutefois que la taille des services est très variable (de 1 à 50 agents), ce qui produit une moyenne de 8 agents par communauté.

- Moyens financiers

En 2004, 6,8 % des communautés consacrent moins de 100 000 euros au développement économique ; 34,1 % consacrent de 100 000 à 500 000 euros ; 29,5 % consacrent entre 500 000 à 1 million d'euros, 25 % de 1 à 5 millions d'euros et 4,5 % plus de 5 millions d'euros. Il s'agit là des dépenses de fonctionnement auxquelles il convient naturellement d'ajouter les dépenses d'investissement ; cet exercice est plus difficile pour l'investissement et moins probant sur une année unique et il serait donc préférable de présenter une moyenne sur trois ans.

Ainsi, entre 2001 et 2002, plus de 2,5 milliards d'euros ont été consacrés par les EPCI à fiscalité propre à l'action économique. On remarquera avec intérêt que de manière générale, les dépenses en faveur de l'action économique de l'ensemble des groupements à fiscalité propre s'accroissent plus vite que celles des autres collectivités publiques. A titre de comparaison, le taux de variation entre 2003 et 2004 de ces dépenses était de 7,4 % pour les groupements à fiscalité propre, de 4,6 % pour les régions et de - 0,6 % pour les communes. Cette progression a été encore plus significative entre 2002 et 2003 avec une augmentation des dépenses totales des groupements de 20,9 % (contre 6,5 % pour les communes et 12,2 % pour les régions). Cette progression est la conséquence du développement de l'intercommunalité et du transfert des dépenses qui en résulte des communes vers leurs groupements. En 2004, les dépenses totales pour l'action économique atteignaient ainsi 958 millions d'euros (soit 19,84 €/hab.). Bien entendu, les 176 agglomérations sont largement contributrices à cet effort soutenu. Notons enfin la place prépondérante des dépenses d'équipement (aménagement de zones, aménagements fonciers et hydrauliques, infrastructures de production d'énergie, équipements touristiques) en matière d'investissement : 36 % du total des dépenses des communautés pour l'action économique.

2°) Les actions de développement économique et les interventions sur les zones d'activités économiques

- La stratégie

A l'échelle intercommunale, deux documents indiquent la stratégie de développement économique : le projet d'agglomération et le schéma de cohérence territoriale (SCOT) ; ils donnent à cette stratégie sa dimension politique. Les communautés peuvent définir leur stratégie et la soumettre à leur organe délibérant, mais dans 61 % des cas, la stratégie est formalisée dans le projet d'agglomération. On remarque que 12 % des agglomérations ont inscrit leur stratégie économique dans un SCOT.

En effet, le SCOT renouvelle la planification du territoire en l'adaptant au contexte intercommunal. Il s'agit de rationaliser l'espace (évolution du territoire, habitants, commerces, zones d'activité, transports).

- Intérêt communautaire et développement économique

A ce jour, 90 % des agglomérations (communautés d'agglomération et communautés urbaines) ont défini leur intérêt communautaire en matière de développement économique. L'usage de critères quantitatifs, comme la superficie des terrains ou la taille des entreprises implantées, est fréquent, mais d'autres critères, notamment qualitatifs, rentrent en ligne de compte pour la définition des ZAE. Il peut s'agir de la localisation géographique de la zone, à savoir la qualité de desserte dont elle bénéficie (en raison de la proximité des échangeurs autoroutiers). Selon l'ADCF, le critère de superficie présente l'avantage de la simplicité, mais peut se révéler parfois peu pertinent : dans une communauté d'agglomération, une zone de 3 ha peut, par exemple, présenter un caractère nettement moins stratégique qu'une autre zone de 1,5 ha au regard de sa situation géographique ou encore du type d'activités qui y sont implantées. Mais d'autres approches sont souvent préconisées.

D'autres logiques de définition peuvent encore être retenues comme :

- le périmètre de la zone, si celle-ci concerne le territoire de plusieurs communes ;

- le caractère stratégique de la zone ou des zones pour le développement de l'ensemble du territoire et pour son équilibre socio-économique. D'une part, ce critère semble moins « objectif » que les précédents, d'autre part, il peut se confondre avec celui du type d'activités caractérisant la zone, lorsque celui-ci est jugé « stratégique » (à savoir « compétitif ») ;

- la logique de gouvernance : quel est ou quels sont les opérateurs les plus aptes à promouvoir le développement des zones d'activités ? Là encore, ce critère peut manquer d'objectivité ;

- la logique financière : quels sont les revenus actuels et futurs des zones ? En d'autres termes, comment partager les coûts (actuels) et les produits futurs, ce qui implique une expertise financière préalable parfois délicate.

L'enquête de l'ADCF montre que les actions économiques relevant de la responsabilité unique des EPCI sont les suivantes :

- la promotion économique du territoire (pour 88 % des communautés d'agglomération et communautés urbaines) ;

- les aides, les subventions et les participations pour le développement des entreprises (pour 70 % d'entre elles) ;

- le prospection d'entreprises (pour 73 %) ;
- les pôles d'excellence (73 %) ;
- le développement des infrastructures et des TIC (pour 70 %) ;
- l'aide à l'immobilier d'entreprise (69 %) ;
- le développement touristique (64 %) ;
- l'emploi, la formation l'insertion et l'aide au recrutement (58 %) ;
- le soutien au commerce et à l'artisanat (52 %) ;
- les autres actions (36 %).

Le développement économique intercommunal ne se résume donc pas aux zones d'activités et à l'offre immobilière ; aujourd'hui, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines « vendent » leur territoire.

3°) Les outils et les modes d'action des communautés d'agglomération et des communautés urbaines pour le développement économique

Les communautés d'agglomération et les communautés urbaines mettent en œuvre leurs stratégies en faveur du développement économique par le truchement des agences de développement économique qui emploient de 2 à 29 agents (soit une moyenne de 9 par agence). Pour la gestion de ce personnel, la communauté met à disposition du personnel ou externalise.

82 % des agences de développement ont le statut d'association, 7 % sont des SEM, 7 % sont des établissements publics et 4 % sont des groupements d'intérêt public.

Les agences de développement sont chargées des missions suivantes par ordre d'importance :

- promotion du territoire,
- prospection et accueil des entreprises,
- veille économique,
- animation des réseaux d'entreprises,
- appui aux entreprises existantes,
- plan de développement,
- soutien financier à la création d'entreprises nouvelles,
- soutien aux entreprises en difficulté,
- transfert de technologie.

Ces actions prennent des formes diverses et mettent l'accent sur la communication économique qui passe par l'organisation de forums, rencontres, grands événements et par la publication de plaquettes, lettres d'information et sites internet.

On remarquera que **l'action foncière ou le portage de l'immobilier d'entreprises** ne sont presque jamais externalisés et confiés aux agences de développement. En effet, ces tâches nécessitent des moyens d'intervention et une maîtrise d'ouvrage publique qui ne peuvent pas être confiés à des structures associatives. Ces secteurs d'intervention demeurent le cœur de métier des agglomérations. L'emploi, la formation, l'insertion et l'aide au recrutement restent également un domaine réservé des services des communautés d'agglomération et des communautés urbaines. En revanche, les politiques d'attractivité, de services aux entreprises et l'aide à la création sont déléguées aux agences.

Conscient de l'importance de cette compétence pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines comme de l'importance des moyens mis en œuvre, votre rapporteur s'interroge toutefois sur l'efficacité de cette action dans la mesure où il n'existe pas d'outil de mesure de cette politique publique locale autre que l'accroissement des bases fiscales locales. Or, il serait intéressant de connaître ce qui dans la décision d'implantation d'une entreprise relève de l'appréciation des atouts intrinsèques du territoire et ce qui relève de l'efficacité de la politique de marketing ou encore de la modération de la pression fiscale.

IV. LA DIFFICILE AGRÉGATION DES COMPTES

Il est une forme de consolidation des comptes qui permettrait de porter un jugement fiable sur l'efficacité de l'intercommunalité : elle consiste à offrir une vision globale, sur un territoire donné, des modalités et conséquences financières des politiques conduites par les différentes collectivités qui y interviennent. Il conviendrait donc d'élaborer une agrégation des données par grands domaines de compétences, par nature de dépenses ou de recettes ; il faudrait retracer de surcroît la part de chaque collectivité. **Il devrait, en effet, être possible, pour chaque citoyen d'un territoire concerné, qui dépend par définition de plusieurs niveaux d'administration locale, d'appréhender leurs contributions respectives aux politiques dont il bénéficie.**

Votre rapporteur appelle de ses vœux une consolidation verticale, c'est-à-dire EPCI/communes membres. Pour la plupart des EPCI, les actions entreprises par l'EPCI et celles entreprises par les communes membres se chevauchent et se complètent et en tout cas ne sont pas sans conséquence les unes sur les autres, qu'il s'agisse de voirie, de politique de la ville, de développement économique et d'activité culturelle. Ils se

trouvent dans une interaction solidaire qui justifie la consolidation. En outre, la disposition de la loi du 13 août 2004 qui ouvre la porte à la multiplication des financements croisés ne fera que renforcer ce phénomène. Nonobstant le principe de spécialité qui est censé scinder les activités de l'EPCI et celles des communes membres, il existe une certaine imbrication qui nécessite la consolidation. La consolidation par politique publique permettra de donner une meilleure lisibilité et de mettre en exergue d'éventuelles actions concurrentes au sein d'un même territoire.

1. L'agrégation des comptes villes/EPCI et la lisibilité de l'action publique des EPCI

L'agrégation des comptes villes/EPCI est, aux yeux de votre rapporteur, un outil d'évaluation essentielle qui devrait être imposé à tous les EPCI de plus de 15.000 habitants. C'est le seul moyen de rendre visible et lisible l'action publique des EPCI et de mesurer leur efficacité par rapport aux communes qui les composent. Les comptes concernés sont naturellement ceux de l'EPCI, de ses communes membres, mais aussi de l'ensemble des budgets annexes et ceux des établissements publics, syndicats mixtes et autres structures.

Le Cabinet Ernst & Young a procédé à une première consolidation pour la communauté urbaine de Lille. Votre rapporteur a été convaincu par cette expérience dont voici les principaux enseignements.

Selon le plan comptable général, la consolidation est une technique permettant d'établir un jeu de comptes unique, représentatif de l'activité globale et de la situation d'un ensemble d'acteurs dépendant d'un centre de décision commun, mais jouissant chacun d'une autonomie financière, voire juridique.

L'objectif est de pouvoir disposer dans un premier temps d'un outil de gestion en matière d'information interne, car les seuls comptes de l'EPCI sont insuffisants pour refléter l'activité et la dépense dans une compétence donnée. Dans un deuxième temps, la consolidation permet d'apprécier et de comparer les performances économiques des différentes entités.

La méthode retenue par Ernst & Young a consisté à consolider uniquement les comptes de résultats des entités intégrées au périmètre du groupe territorial de Lille Métropole (communauté urbaine de Lille).

Comme le montre le graphique suivant (p. 71), l'essor des structures intercommunales et la multiplication des satellites conduisent à un paysage dense et complexe qui est marqué par la diversité des modes de gestion des politiques publiques (régie, SEM, association subventionnée, délégation de service public). La consolidation d'un groupe territorial (collectivités satellites qui participent à son action) met en évidence ce poids des différentes politiques publiques.

Dans le cas particulier proposé par Ernst & Young, les entités consolidées sont les budgets (principal et annexes), les associations, les SEM, les entreprises privées assurant un service public. Les communes membres de Lille Métropole n'ont malheureusement pas été retenues par Ernst & Young pour l'instant ; elles le seront à terme. En effet, Lille Métropole était d'abord soucieuse, grâce à cette consolidation, de disposer d'un outil d'information et de communication de l'ensemble des activités exercées par la communauté urbaine quelles que soient les options de gestion retenues. On peut donc dire pour l'instant que l'agrégation des comptes offre déjà un double avantage :

1°) elle permet en premier lieu d'identifier à la fois l'ensemble des structures agissantes et leur domaine de compétence ;

2°) elle permet, en disposant d'un jeu de comptes unique, de mettre en exergue le poids, le coût et les indicateurs financiers pour chaque politique publique locale menée.

Cette consolidation est toutefois rendue complexe par **l'hétérogénéité des normes comptables** utilisées par les différentes entités (M14 pour les syndicats et pour les communautés urbaines, plan comptable général pour les SEM, règlement CRC 99-01 pour les associations...).

2. La méthode de consolidation

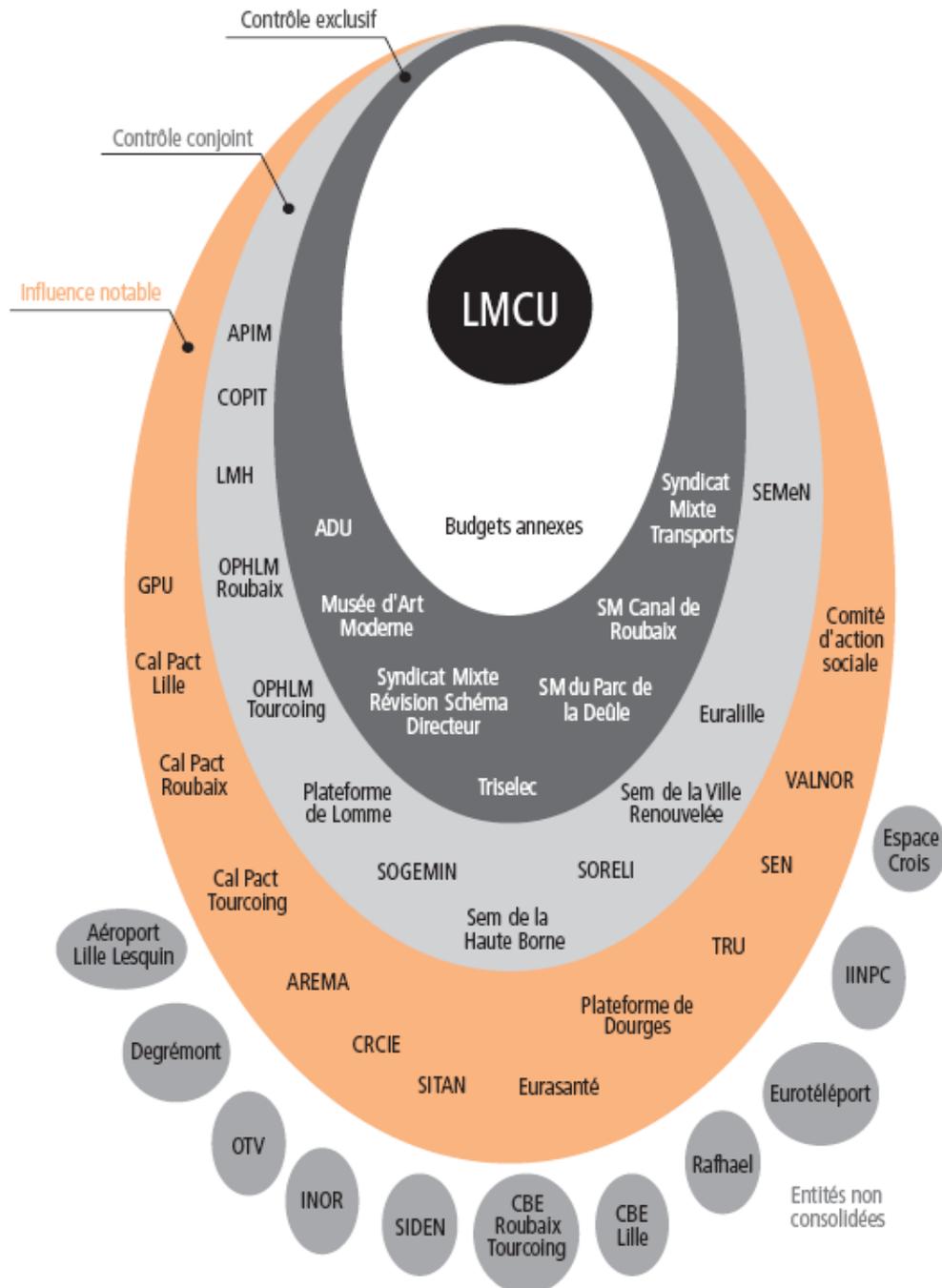
Il convient de définir d'abord le périmètre puis le processus de consolidation.

Le périmètre doit prendre en compte l'ensemble des acteurs des politiques publiques menées. Ces acteurs se répartissent en trois catégories déterminées par le critère du pouvoir exercé par l'EPCI sur les acteurs :

- le pouvoir de fait : rôle et influence réelle de l'EPCI indépendamment de sa représentation statutaire ;
- le pouvoir financier : part des ressources de l'acteur provenant de l'EPCI ;
- le pouvoir statutaire : nombre de sièges obtenus par l'EPCI dans les instances exécutives.

Il y a donc des acteurs ou entités sous contrôle exclusif, des acteurs sous contrôle conjoint de l'EPCI et de ses partenaires et des acteurs sur lesquels l'EPCI exerce une influence notable comme l'indique le schéma suivant pour Lille. Cet exemple particulièrement riche et intéressant trahit la complexité de l'administration intercommunale dans le cas d'une communauté urbaine.

La consolidation des comptes des EPCI : un outil au service des politiques publiques – Ernst & Young



3. L'analyse des comptes consolidés par politique publique

La consolidation doit centrer l'analyse sur les politiques publiques menées à l'échelle du groupement : transports, finances, urbanisme et aménagement, eau et assainissement, ville et politique foncière, ordures ménagères, développement économique. Ainsi, dans le cas des transports à Lille, la compétence est exercée par un acteur associé sur lequel la communauté urbaine détient un pouvoir important et dans le cas des ordures ménagères, il y a deux acteurs sur lesquels la communauté d'agglomération jouit du même pouvoir. Pour l'eau et l'assainissement, la politique publique s'appuie sur de nombreuses entités annexes au sein desquelles la communauté d'agglomération est minoritaire en termes de pouvoir statutaire, mais très influente en termes de pouvoir financier. Grâce à la consolidation, l'analyse permet pour chaque politique publique ou compétence d'identifier les produits et les charges et inversement la part exacte de chaque politique publique dans l'ensemble des charges et des produits. Naturellement, un des intérêts de cette méthode est qu'elle peut donner une vision plus nette et plus globale du poids des différentes politiques publiques. On obtient deux résultats : la répartition des dépenses de la communauté urbaine Lille Métropole pour chaque politique et les dépenses consolidées de la communauté et de ses satellites pour les mêmes politiques. On constate alors de curieux écarts : à titre d'exemple, les transports représentent 20 % des dépenses de la communauté urbaine et 14 % seulement des dépenses consolidées tandis que pour l'eau, la communauté urbaine y consacre 12 % de ses dépenses tandis que cette même politique atteint 19 % des dépenses consolidées.

Votre rapporteur émet le vœu que cette pratique se généralise et surtout que l'on puisse aussi mettre en œuvre pour les grandes intercommunalités une consolidation rétrospective qui permettrait enfin pour chaque politique publique locale de mesurer, sur un territoire donné, le coût de cette politique avant et après la création de l'EPCI à fiscalité propre.

4. Le couple communes-intercommunalité : pour une prise en compte globale

En effet, il n'est plus possible aujourd'hui de s'intéresser à la situation financière ou patrimoniale d'une commune sans prendre en compte son appartenance à un EPCI à fiscalité propre. De même, il n'est plus possible de juger de l'efficacité d'une politique publique sur un territoire sans prendre en compte globalement les actions des communes, des EPCI et de leurs satellites respectifs. Selon l'agence de notation Fitch Ratings qui a étudié la situation particulière de la communauté de Strasbourg, de la communauté d'agglomération Garlaban-Huveaune-

Sainte-Baume et le syndicat mixte des transports de l'agglomération grenobloise, il n'est pas d'appréciation possible sans prise en compte du contexte intercommunal. Fitch Ratings s'est interrogé sur le contexte institutionnel et politique intercommunal, le cadre budgétaire, la situation socio-économique et l'analyse des performances budgétaires.

a) Le contexte institutionnel et politique intercommunal

L'expérience intercommunale peut fortement réduire l'autonomie institutionnelle des communes, mais la ville-centre conserve ou acquiert plus ou moins de pouvoir en fonction non seulement de sa représentation au sein du conseil délibérant, mais aussi de son poids démographique et économique.

L'agence de notation Fitch Ratings préconise de mesurer l'influence de la ville-centre afin d'évaluer sa capacité à transférer certaines charges à l'EPCI en cas de besoin ou à défendre ses intérêts propres lors de la définition des objectifs intercommunaux. Compte également le degré de consensus entre les délégués communautaires, ainsi que la clarté de la stratégie intercommunale. La Cour des comptes, dans son rapport, dénonce le fait que même lorsqu'il y a consensus, il n'y a pas pour autant stratégie : ainsi pour les EPCI à TPU qui fixent le taux au plus haut niveau légal sans aucun lien avec une quelconque évolution de leurs besoins financiers à moyen terme. Fitch Ratings fait remarquer que la communauté d'agglomération de Strasbourg fait partie des heureuses exceptions en matière de consensus parfait, car elle a mis en place des réunions de maires des communes membres pour aborder les questions de stratégie et coordonner les décisions fiscales et économiques afin d'éviter la concurrence ou l'incompatibilité.

b) Le partage des compétences

Votre rapporteur, à la suite de la Cour des comptes et des députés Beaudoin et Pemezec, a déjà dénoncé le non-respect du principe de spécialité qui a pour conséquence la création de doublons et l'absence d'économie d'échelle. Il convient aussi de dénoncer un partage effectif et précis, mais déséquilibré. Si l'EPCI est chargé de toutes les compétences rigides et inflationnistes alors que ses recettes stagnent, le transfert de nouvelles compétences sera empêché et les dépenses les plus lourdes retourneront à la ville-centre.

c) Le nivellement par le haut des standards du service public et de son coût

Le projet intercommunal porte intrinsèquement le légitime désir d'une amélioration du niveau des services publics locaux. Ce nivellement par le haut a un coût. La montée en puissance du transfert de compétences ne peut que peser davantage sur les finances de l'EPCI et

justifier par la suite un renforcement de la pression fiscale, voire un passage à la fiscalité mixte.

d) Comment consolider

Lors de l'analyse de la situation d'une commune, il est important de prendre en compte l'ensemble des risques intercommunaux susceptibles de modifier sa situation financière, comme on vient de le voir plus haut.

Les satellites constituent de façon générale une des principales sources de risques pour une collectivité : ces derniers peuvent provenir d'éventuelles carences de contrôle ou d'une forte exposition à un risque économique (ex : SEM d'aménagement urbain). Un satellite intercommunal nécessitant des subventions importantes pèse sur la capacité de l'EPCI à reverser de la taxe professionnelle aux communes membres. C'est généralement le cas des services publics structurellement déficitaires tels que les transports urbains.

Prenons le cas d'un syndicat mixte de transport associant plusieurs collectivités dont une communauté d'agglomération. Sa mission est la gestion, le financement et le développement du réseau de transport public et scolaire dans l'agglomération concernée. Les collectivités mandantes sont statutairement obligées d'assurer l'équilibre budgétaire du syndicat. Ce dernier finance le déficit opérationnel du réseau de transport ; en cas de creusement de ce déficit, les dépenses du syndicat s'accroissent et ceci peut conduire à une augmentation des participations (obligatoires) qui lui sont versées par la communauté d'agglomération et à une réduction de l'autofinancement de celle-ci, potentiellement préjudiciable aux communes. A terme, la communauté d'agglomération ne peut en effet faire face à ces pressions croissantes sur ses dépenses de fonctionnement que grâce à une hausse de la pression fiscale (hausse de la TPU ou mise en œuvre d'une fiscalité additionnelle) ou en diminuant ses autres dépenses, que les communes pourraient être amenées ou forcées de prendre en partie à leur charge.

Il existe par ailleurs des cas où un satellite communal peut constituer une source de risques pour un EPCI. Il est par exemple possible qu'une SEM communale d'aménagement connaisse des difficultés et nécessite une injection de capital significative. Dans ce cas, les communes membres peuvent décider de faire entrer l'EPCI au capital de cette SEM qui est active dans un domaine d'intérêt communautaire et ainsi de ne pas faire porter la totalité du coût de la recapitalisation sur la seule commune. Dans ce cas, l'EPCI peut être mis à contribution pour un risque qui était en apparence strictement communal.

A la lecture de l'étude de Fitch Ratings, on comprend que le couple commune-intercommunalité (à fiscalité propre ou non) peut apparaître désormais comme difficilement dissociable et que dans ces

conditions, il convient de ne le mettre en place que dans un but de meilleure gestion des fonds publics. Si le mot de solidarité doit avoir un sens, c'est aussi des communes vers l'EPCI auquel il ne convient pas de transférer des compétences sans lui donner aussi les moyens de les exercer.

5. L'action économique

On est en droit de considérer que la création d'un EPCI doté de compétences en matière d'infrastructures et de développement économique et la mise en place de la TPU constituent des facteurs positifs pour le développement économique et la stabilité financière des acteurs concernés. Ceci est particulièrement vrai pour les villes centres qui font face à des charges de centralité élevées tout en pâtissant de la concurrence fiscale des petites communes environnantes qui gardent le produit de leur taxe professionnelle. En pareil cas, la création d'un EPCI à TPU est donc positive. En contrepartie, il faut reconnaître que l'on crée ainsi une spécialisation fiscale qui rend les EPCI étroitement dépendants de l'évolution du tissu économique à l'échelon du bassin d'emploi et étroitement dépendants aussi des conséquences des progrès quasi annuels de la réforme de la taxe professionnelle dont la disparition a plusieurs fois été envisagée.

En raison des interdépendances créées, la solvabilité d'une commune ne peut pas être analysée sans tenir compte de celle de son groupement et inversement.

6. Les règles de liaison des taux

Les règles de liaison des taux créent la dépendance la plus évidente entre les décisions financières des communes et celles de la communauté. Pour mémoire, l'ensemble des collectivités et des EPCI à fiscalité propre peut désormais augmenter le taux de taxe professionnelle dans la limite d'une fois et demie l'augmentation du taux moyen pondéré de taxe d'habitation ou du taux de croissance des taux ménages (taxe d'habitation et taxes foncières) des communes membres. Pour les EPCI qui relèvent de la TPU, la variation à prendre en compte est celle constatée l'année précédant celle au titre de laquelle l'établissement vote son taux de taxe professionnelle (pour 2006, la variation à prendre en compte est celle constatée entre 2004 et 2005). Par conséquent, les EPCI à TPU sont directement dépendants des décisions fiscales des communes sur leurs taxes ménages en année n1. Une règle dérogatoire permet toutefois aux EPCI de conserver le bénéfice, sous certaines conditions, de la hausse des taux ménages pendant trois ans. Par ailleurs, la loi de finances pour 2005 prévoit que les EPCI à TPU, dont le taux de taxe professionnelle est inférieur à 75 % de la moyenne de leur catégorie constatée l'année

précédente au niveau national, peuvent fixer le taux de taxe professionnelle dans cette limite, sans que l'augmentation du taux soit supérieure à 5 %.

Dans le cas des collectivités françaises, l'autonomie fiscale constitue un élément majeur de l'autonomie financière. Elle est traditionnellement un facteur positif de notation en comparaison d'autres collectivités locales européennes à l'autonomie plus restreinte. De ce point de vue, la situation des EPCI à TPU est moins enviable que celle des autres niveaux de collectivité puisque les règles de liaison induisent une contrainte forte sur la capacité à augmenter le taux de TP. D'une part, un délai d'un an doit être respecté entre la décision des communes sur les taxes ménages et la hausse de TP (hors mécanismes dérogatoires). D'autre part, rien ne garantit que les communes acceptent de prendre une mesure politiquement impopulaire afin de maintenir les grands équilibres financiers de la communauté. Les maires peuvent ainsi faire le choix d'une dégradation de l'autofinancement de l'EPCI plutôt que celui d'une hausse de la fiscalité. Pour les communes, le risque est inverse puisqu'elles peuvent se voir contraintes d'augmenter leur propre fiscalité afin de donner la possibilité à la communauté d'accroître ses ressources propres. Ces interdépendances fiscales contribuent à rigidifier les structures de recettes des communes et des communautés, mais protègent le contribuable.

7. La dernière étape de la réforme de la taxe professionnelle

En 2007, la réforme de la taxe professionnelle mise en place par la loi de finances pour 2006 entraîne le plafonnement de la cotisation des entreprises à 3,5 % de leur valeur ajoutée. Cette nouvelle restriction au pouvoir fiscal des collectivités locales et de leurs groupements, qui fait suite à la suggestion du Président de la République de supprimer à terme la taxe professionnelle, semble annoncer une transformation de la taxe professionnelle en dotation à brève échéance. A ce jour, les conséquences encore mal évaluées de la réforme semblent avoir le double inconvénient d'hypothéquer l'avenir des EPCI à taxe professionnelle unique et surtout de justifier un recours massif à la fiscalité mixte.

Or, si la taxe professionnelle unique ne suffit plus à financer les compétences intercommunales et qu'une fiscalité mixte est créée, ceci a un impact direct sur les communes. Lors de la mise en place de la fiscalité additionnelle – donc passage à la fiscalité mixte – la dotation de solidarité communautaire sera figée pour respecter le droit et les communes membres perdront la croissance potentielle de cette recette. Cette fiscalité additionnelle va augmenter la pression fiscale locale et viendra réduire automatiquement les marges de manœuvre des communes elles-mêmes. Votre rapporteur souhaite rappeler une nouvelle fois qu'il n'est pas favorable à l'instauration de la fiscalité mixte.

8. La question de la juste évaluation des charges

Votre rapporteur souhaite rappeler également qu'il est arrivé que les communes sous-évaluent volontairement ou non les charges qu'elles transfèrent à l'EPCI. On comprend qu'ainsi elles se voient reverser un montant compensatoire de taxe professionnelle plus important, mais qu'elles mettent en péril l'EPCI si l'évaluation des charges transférées n'est pas recalculée à intervalles réguliers. Dans le cas contraire, l'EPCI augmente sa fiscalité ou diminue ses versements aux communes membres.

9. La facilité du recours à la fiscalité mixte

Le rapport Mariton, déjà cité, a conclu à la nécessité d'interdire le recours à la fiscalité mixte afin de « contrer cette potentielle dérive fiscale ». Il est certain que le recours à la fiscalité mixte entraîne par définition une hausse de la pression fiscale locale puisque la fiscalité mixte est une faculté offerte aux EPCI à taxe professionnelle unique d'ajouter des impôts à l'impôt qu'ils perçoivent déjà. En 2005, seuls 182 EPCI à taxe professionnelle unique sur 1101 y ont recours (contre 42 en 2000), mais il apparaît déjà qu'un mouvement est amorcé et que la fiscalité mixte se développe. Comme il a été dit, la réforme de la taxe professionnelle pourrait fournir un prétexte à accélérer le processus. On remarquera pourtant que dans le cas où les recettes de taxe professionnelle viendraient à diminuer, les EPCI conserveraient la possibilité de réduire les contributions qu'ils versent à leurs communes membres (AC et DSC). Les communes seraient alors mises devant la nécessité de réduire leurs dépenses ou d'augmenter la pression fiscale sur les ménages et d'en porter seules la responsabilité devant l'électeur. Toutefois, une étude parue dans la Revue du Trésor d'août–septembre 2006 (signée de Yann Doyen et Pierre Girard du Groupe Caisse d'Epargne) offre un exemple de recours à la fiscalité mixte dès la création de l'EPCI (cf. encadré, p. 78) qui tend à prouver que ce recours n'est pas mis en œuvre systématiquement sous la contrainte de la nécessité, mais bien plutôt dans un esprit d'optimisation fiscale bien compris.

*

*

*

**La mise en place d'une fiscalité mixte
la première année d'existence d'une communauté de communes**

Contexte

La commune-centre, 85 % de la population, possède des bases TP égales à 90 % du total des bases du territoire ainsi que la totalité des équipements dits « de centralité » – patinoire, médiathèque, piscine – pour lesquels le fort effet de débordement * n'est pas contesté. Par ailleurs, la TP représente 65 % de son produit fiscal ;

Outre les nouvelles compétences de la communauté de communes (assainissement non collectif, zone d'activité...), les communes souhaitent unanimement que les équipements de centralité précités soient gérés par l'intercommunalité ;

La communauté de communes est créée et souhaite adopter d'emblée la TPU pour des raisons de concurrence fiscale, dans la perspective de percevoir un surcroît notable de DGF, et pour éviter une fiscalité additionnelle 4 taxes « stricte », synonyme de transferts de fiscalité insupportables pour les communes périphériques ;

Toutefois, la commune-centre, incontournable pour obtenir la majorité qualifiée, craint, simulations à l'appui, que la prédominance de la TP dans ses ressources fiscales induise, en TPU, un « effet de ciseaux » (les dépenses – après transferts – évoluent plus vite que les recettes hors TP) à

court ou moyen terme ; par ailleurs, elle ne souhaite pas dépendre de reversements financiers de la communauté du type dotation de solidarité communautaire ou fonds de concours pour compenser l'éventuel « manque à gagner » sur la TP.

(*) Effet de débordement : situation dans laquelle les habitants d'une ou plusieurs communes profitent des services/équipements d'une autre commune, sans nécessairement y contribuer soit directement (tarification) ou indirectement (fiscalité).

Solution retenue

La solution alors retenue consiste à cumuler les deux mesures suivantes :

– minoration délibérée des charges transférées (80 % du total du coût moyen annualisé) pour la commune-centre, seule commune à transférer des charges, permettant d'atténuer partiellement l'effet de ciseaux anticipé ;

– financement des 20 % restants par une fiscalité additionnelle sur les ménages : les taux qui en découlent sont uniformément appliqués sur le territoire communautaire ; ainsi, les contribuables des communes périphériques participent ainsi au financement et au fonctionnement de ces équipements.

Application chiffrée en euros

(par hypothèse, la ressource DGF est totalement utilisée pour des frais de structure et des services nouveaux)

Coût moyen annualisé	Communes		
	A	B-C-D-E-F	TOTAL
Ecole de musique	20 000	0	20 000
Médiathèque	10 000	0	10 000
Piscine	200 000	0	200 000
Total réel (100 %)	230 000	0	230 000
Total retenu sur l'AC* (80 %) .	184 000	0	184 000
Solde à financer sur la fiscalité « ménages » (20 %)	46 000	0	46 000

Produit fiscal attendu n		46 000	
Produit assuré n		2 562 280	
Coefficient de proportionnalité		0,01795	
	TH	TFB	TFBN
Taux de référence	13,94 %	15,34 %	53,06 %
Taux de la communauté de communes	0,250 %	0,275 %	0,952 %

(*) AC : attribution de compensation.

Bases n-1				Taux-1				Produit n-1			
Communes	TH	TFB	TFNB	Communes	TH	TFB	TFNB	Communes	TH	TFB	TFNB
A	6 500 000	7 547 814	250 000	A	15 %	16,50 %	57 %	A	975 000	1 245 389	142 500
B	200 000	232 240	30 000	B	7 %	7,70 %	40 %	B	14 000	17 883	12 000
C	40 000	46 448	7 000	C	5,40 %	5,94 %	50 %	C	2 160	2 759	3 500
D	30 000	34 836	5 000	D	8,90 %	9,79 %	63 %	D	2 670	3 410	3 150
E	150 000	174 180	20 000	E	4,60 %	5,06 %	43 %	E	6 900	8 814	8 600
F	400 000	464 481	30 000	F	5 %	5,50 %	39 %	F	20 000	25 546	11 700
Total	7 320 000	8 500 000	342 000	TMP	13,94 %	15,34 %	53,06 %	TMP	1 020 730	1 303 801	181 450
Total n	7 503 000	8 712 500	338 580	Taux de réf. .	13,94 %	15,34 %	53,06 %	Taux de réf. .	1 046 248	1 336 396	179 630

Source : La Revue du Trésor – 86^e année n° 8-9 août septembre 2006, p. 607

TROISIÈME PARTIE :

LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DE L'INTERCOMMUNALITÉ À FISCALITÉ PROPRE

Pour mesurer la manière dont l'intercommunalité était perçue par l'opinion publique, votre rapporteur s'est appuyé sur deux sondages : un sondage d'octobre 2005 fait par l'IFOP pour l'ADCF et un sondage plus récent fait par la SOFRES pour l'Association des maires de grandes villes en septembre 2006. De son côté, le gouvernement n'envisage pas à court terme une réforme même s'il a déjà lancé quelques pistes de réflexion.

A. LE SONDAGE DE L'ADCF

Il ressort que 63 % des sondés connaissent l'intercommunalité et 81 % savent que leur commune appartient à un EPCI, mais qu'ils sont 57 % à ignorer le nom du président de l'EPCI dont relève leur commune alors que la quasi-totalité connaît le nom de leur maire.

A la question de savoir s'ils connaissent bien les différents échelons d'administration locale et plus précisément le rôle et l'action de chacun d'entre eux, les réponses sont les suivantes :

- **pour la commune,** 62 % des sondés disent connaître son rôle et son action ;
- **pour l'EPCI,** seuls 38 % des sondés ;
- **pour le conseil général,** 31 % ;
- **pour la région,** 26 %.

Ce résultat corrobore **l'importance de l'échelon de proximité**, c'est-à-dire la commune. Pour le département et la région, les résultats sont faibles

A la question de savoir si l'intercommunalité est une bonne chose ou une mauvaise chose pour la commune, 87 % des sondés répondent que c'est une bonne chose.

A propos des réalisations de l'intercommunalité, 88 % des sondés reconnaissent que l'EPCI prend en charge des investissements que la commune n'aurait pas pu faire (et en particulier dans le domaine de la circulation, le logement, des ordures ménagères et du développement économique). 84 % des sondés jugent l'EPCI efficace sous ce rapport.

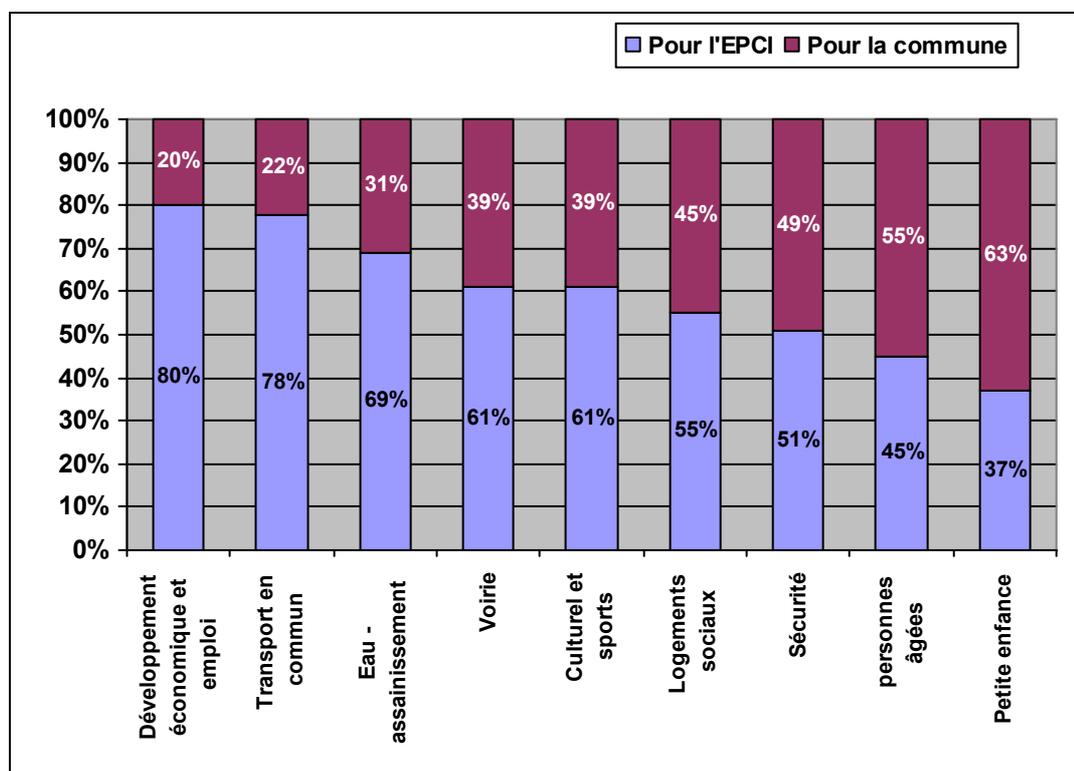
Sur le développement de l'intercommunalité, 70 % des sondés affirment que l'intercommunalité s'est principalement développée du fait des importantes incitations financières offertes par l'Etat ; 64 % des sondés jugent que l'intercommunalité renforce la solidarité ; 52 % constatent que l'intercommunalité entraîne une hausse des impôts locaux. 58 % considèrent que l'intercommunalité éloigne les élus des citoyens.

70 % des personnes interrogées dont la commune n'appartient pas à un EPCI souhaitent qu'elle rejoigne un EPCI ; ce résultat conforte les partisans d'un maillage complet du territoire.

Sur la question de la représentation dans les EPCI, 35 % des sondés souhaitent élire directement dans chaque commune leurs communes représentants dans l'organe délibérant de l'EPCI, 33 % souhaitent une circonscription électorale de la taille du territoire de l'EPCI et 31 % demandent le statu quo.

Une question très importante portait sur la proximité des équipements et elle était ainsi formulée « *en matière d'équipement comme par exemple une crèche, une bibliothèque ou une piscine, préférez-vous un équipement intercommunal de grande qualité localisé sur une autre commune ou un petit équipement communal de proximité ?* ». 53 % adoptent la première solution.

Enfin, sur la répartition idéale des compétences entre EPCI et communes, les administrés émettent les positions suivantes :



De ce sondage sort une appréciation assez lucide de l'intercommunalité par les administrés. Il apparaît surtout que la commune reste la référence de proximité absolue pour les sondés et il n'est pas faux de conclure que les administrés préfèrent quand cela est possible que la commune reste l'échelon le plus légitime de l'administration locale même si les sondés reconnaissent que la commune n'est plus en position de leur offrir le niveau de service optimal.

B. LE SONDAGE DE L'AMGVF

L'Association des maires des grandes villes s'est interrogée sur « Les Français et la démocratie de l'intercommunalité ». En effet, comme il a déjà été dit, parmi les reproches adressés à l'intercommunalité, on trouve le plus communément celui visant le « déficit démocratique » de l'intercommunalité à fiscalité propre qui gère parfois des budgets plus importants que ceux des collectivités locales sans en répondre directement devant l'électeur. En outre, l'intercommunalité à fiscalité propre présente elle-même comme une force le fait d'être « peu politisée » et de s'occuper d'affaires locales entre experts. Cette absence de transparence est également un reproche adressé aux EPCI.

1°) Les administrés savent-ils si leur commune appartient à un EPCI ?

71 % des sondés savent si leur commune est membre d'un EPCI contre 29 % qui l'ignorent ;

2°) Les administrés connaissent-ils le président de l'EPCI de la communauté ?

46 % seulement des administrés connaissent le nom du président de la communauté à laquelle appartient leur commune.

3°) L'information sur l'action de l'EPCI est-elle suffisante ?

54 % des sondés jugent qu'ils sont mal informés de ce que fait la communauté à laquelle leur commune appartient.

4°) Quels sont les bénéficiaires de l'intercommunalité ?

Pour 53 % des sondés, chacun y trouve son compte ; pour 25 %, le bénéficiaire principal est la ville-centre ; pour 7 %, les bénéficiaires sont les communes autour de la ville-centre et 15 % sont sans opinion.

5°) Les structures intercommunales permettent-elles mener à bien des projets ambitieux qui ne seraient pas réalisables par une seule commune ?

A une écrasante majorité (82 %), les administrés semblent conscients que le but premier de l'intercommunalité est de faire ensemble ce que chacun ne peut faire seul.

6°) Les structures intercommunales introduisent-elles plus de solidarité entre les communes ?

63 % répondent par l'affirmative montrant par là qu'ils sont conscients des mécanismes de la TPU, de l'AC et de la DSC et qu'ils en perçoivent peut-être les effets dans leur vie quotidienne.

7°) Les structures intercommunales induisent-elles des conflits récurrents entre les EPCI et leurs communes membres ?

Curieusement 60 % des administrés en sont convaincus alors que les conflits sont statistiquement très minoritaires ; peut-être les administrés perçoivent-ils indirectement les tensions existant entre ville-centre et communes avoisinantes ? Toujours est-il pourtant que l'intercommunalité ne peut fonctionner sans consensus et que celui-ci est obtenu dans la très grande majorité des cas.

8°) Les structures intercommunales introduisent-elles un échelon administratif supplémentaire entraînant des coûts et des complications » ?

59 % des administrés dénoncent des coûts supplémentaires et des complications ; 21 % n'y croient pas et 20 % n'ont pas d'opinion.

9°) Les structures intercommunales prennent-elle bien en compte les attentes des citoyens sur l'ensemble de leur territoire ?

Autre score décevant : 49 % des administrés seulement le pensent ; 31 % le nient et 20 % sont sans opinion.

10 °) Sur le mode d'élection du président de l'EPCI

44 % préféreraient que le président de l'EPCI soit élu au suffrage universel contre 47 % qui demandent le statu quo.

11°) Sur le cumul des mandats de maire et de président de l'EPCI

53 % des sondés n'y voient pas d'inconvénient contre 37 % qui souhaitent interdire ce cumul.

Ce sondage surprend essentiellement par le fait que **les Français ne souhaitent pas l'élection des organes délibérants au suffrage universel direct** tandis que les délégués communautaires urbains

appellent cette réforme de leurs vœux (sans avoir pourtant réussi à convaincre de son bien-fondé l'Association des maires de France). Ce sondage montre cependant que les Français semblent avoir bien compris l'intérêt de l'intercommunalité, mais qu'ils en déplorent le coût.

Les présidents de communautés d'agglomération ne se trouvent donc pas confortés dans ce sondage qui renforce plutôt la position des maires de l'AMF. Sur ce point, le compromis se situe, à l'instar de la proposition de loi du Sénateur Oudin (Sénat, 2000-2001, PPL n° 400), dans la possibilité d'identifier sur les listes électorales municipales ceux qui, une fois élus, représenteraient leur commune au conseil communautaire.

C. LES PISTES DE RÉFLEXION DU GOUVERNEMENT

Pour le gouvernement, l'intercommunalité à fiscalité propre se trouve à la croisée des chemins. Le ministre chargé des collectivités territoriales a fait remarquer que les budgets intercommunaux dépassent de 40 % les budgets régionaux et atteignent 50 % des budgets départementaux, mais que **l'intercommunalité souffre pourtant de dysfonctionnements**. Cette situation a conduit le ministre à demander aux préfets d'élaborer avec les élus un schéma départemental d'orientation intercommunale qui devrait servir de base à de prochaines réformes ou du moins à une évolution sensible.

1. Le fonctionnement de l'intercommunalité

Rappelant que le bon fonctionnement des intercommunalités est conditionné par la pertinence des périmètres et par les conditions d'exercice des compétences, le ministre envisage d'optimiser ces deux caractéristiques de l'intercommunalité.

a) La rationalisation des périmètres

La rationalisation des périmètres pourrait passer par le regroupement des EPCI déjà existants et par la réduction du nombre de syndicats. La loi « Libertés et responsabilités locales » a facilité les fusions entre EPCI. En revanche, la multiplication des EPCI à fiscalité propre n'a pas fait diminuer de façon sensible le nombre des syndicats. Cet objectif pourrait devenir prioritaire.

Enfin, la rationalisation des périmètres passe, selon le ministre, par l'obligation de compléter la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre. On ne peut exclure que le pouvoir contraignant du préfet soit un jour renforcé pour améliorer les périmètres sur une base conditionnelle et temporaire et dans le cadre d'un schéma d'orientation négocié avec les élus. Il peut être envisagé également de modifier les seuils

démographiques, voire d'en introduire un pour les communautés de communes. En contrepartie de ces atteintes au principe de libre association des collectivités territoriales, il serait possible d'assouplir les procédures de retrait sans condition d'adhésion à un autre EPCI pour un laps de temps donné. A cette panoplie de mesures nouvelles, qui sont pour l'heure de simples pistes de réflexion, le ministre a ajouté la possibilité de réformer la CDCI en lui attribuant éventuellement des compétences autres.

b) L'exercice des compétences

La Cour des comptes a sévèrement critiqué les EPCI au motif que les compétences transférées étaient mal exercées, mauvais exercice qui entraîne de surcroît des doublons dans les services. Il conviendra donc de s'assurer que les compétences inscrites dans les statuts sont bien mises en œuvre par les seuls EPCI.

Selon le ministre, il faut d'abord vérifier l'efficacité du transfert de compétences. Cette tâche incombe aux préfets. Dans 50 % des cas, ce transfert n'est pas satisfaisant parce que l'ensemble des moyens n'est pas transmis. Le ministre envisagerait d'accroître les pouvoirs de contrôle du préfet dans ce domaine. Le ministre reconnaît également que dans certains cas, il faut procéder à un approfondissement ou à un élargissement des compétences. L'approfondissement passerait naturellement par une définition plus étendue du contenu de chacune des définitions légales des compétences, car on pense aujourd'hui que la loi de 1999 est restée trop générale dans ses définitions. La définition de l'intérêt communautaire revêtira alors toute son importance. A la demande du ministre, tous les EPCI à fiscalité propre qui ne l'avaient pas fait devaient définir leur intérêt communautaire avant le 18 août 2006. Cependant, il est apparu lors de ce travail que certaines compétences se prêtaient mal au découpage entre niveaux d'administration. Il existe des compétences transversales où les interventions croisées sont la règle comme l'habitat et la politique de la ville.

2. Les finances intercommunales

Pour les ministres, trois chantiers majeurs des finances intercommunales doivent être ouverts prochainement : la DGF intercommunale, la fiscalité des EPCI et la maîtrise de la dépense publique.

a) La DGF des EPCI

Le Gouvernement reconnaît avoir maintenu le « pouvoir d'achat de la DGF intercommunale » et avoir rééquilibré (depuis 2005) son effort vers le milieu rural. Il considère également qu'il a veillé à renforcer la prévisibilité de la DGF intercommunale en simplifiant le calcul du coefficient d'intégration fiscale, en augmentant le poids de la dotation de

base (moins instable que la dotation de péréquation) et en aménageant les règles de calcul des garanties.

b) La fiscalité intercommunale

Le gouvernement a confirmé qu'il ne remettrait pas en cause la réforme de la taxe professionnelle qui entre en vigueur en 2007 ; il juge que cette réforme est nécessaire pour l'emploi et que d'une manière générale, la fiscalité locale reste favorable aux collectivités territoriales.

c) La maîtrise de la dépense publique

Le gouvernement a réitéré devant l'Observatoire de la décentralisation les encouragements prodigués aux élus locaux lors de la dernière séance du Comité des finances locales afin que les collectivités territoriales et plus particulièrement leurs groupements s'engagent dans une maîtrise plus rigoureuse de la dépense publique. Cette maîtrise passe par un meilleur partage des moyens entre communes et EPCI.

3. La légitimité et le statut des EPCI à fiscalité propre

Le gouvernement considère que le poids économique des EPCI rend encore plus sensible la question de la légitimité de leur statut. Parmi les pistes de réflexion qu'il se promet d'explorer figure en bonne place l'adaptation du dispositif PLM à l'intercommunalité. Il s'agit d'imaginer des solutions satisfaisantes pour l'élection des conseillers communautaires. Le gouvernement écarte à ce stade l'élection directe du président de l'EPCI qui entraînerait des problèmes de « cohabitation ». Il n'exclut pas toutefois de renforcer le couple communes/EPCI en faisant procéder à l'élection concomitante des élus communaux et des élus intercommunaux.

Enfin, le gouvernement souhaite prendre le temps de réfléchir aux pistes de réforme possibles et n'envisage aucun projet législatif avant les élections de 2008.

LES 15 PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR

- 1. Contribuer à l'amélioration de la pertinence des périmètres des EPCI à fiscalité propre en donnant au représentant de l'Etat le pouvoir de corriger les périmètres qui ne sont pas satisfaisants.**

La loi de 1999 a donné d'importants pouvoirs au préfet en matière de périmètre lors de la création de l'EPCI, mais après la création de l'EPCI, il devient difficile de modifier son périmètre. La question qui se pose aujourd'hui est celle de l'éventuelle nécessité de donner au préfet, en opportunité, le pouvoir de modifier le périmètre existant. Il peut également être envisagé que le périmètre des EPCI importants (CU ; CA) soit déterminé par le législateur lui-même. En effet, les plus grands EPCI s'apparentent déjà à des collectivités territoriales sans en avoir le statut et en outre les communautés urbaines sont créées sans limitation de durée. Il ne semble donc pas déraisonnable de confier cette tâche au législateur.

- 2. Corriger de manière prioritaire le périmètre des EPCI à fiscalité propre situés sur les aires urbaines telles qu'elles ont été définies par la DATAR.**

La DATAR ayant déterminé les aires urbaines, il semble opportun de s'appuyer sur cette étude pour modifier les périmètres.

- 3. Au nom du principe qui veut que la compétence fait le périmètre, revaloriser les syndicats qui ont fait leurs preuves dans les grands services publics locaux en corrigeant leur périmètre si nécessaire et en supprimant les syndicats intermédiaires ou primaires.**

Alors que la loi de 1999 envisageait la disparition progressive des syndicats de communes, il s'avère qu'il y a eu peu de suppressions et qu'effectivement ces syndicats sont trop nombreux, mais les grands syndicats à vocation unique ont fait leurs preuves et ils doivent impérativement être conservés ; leur périmètre doit même être étendu dans certains cas.

4. Modifier la composition de la CDCI.

Il convient de modifier la composition de la commission départementale de coopération intercommunale partout où le nombre de maires dans le département est inférieur à 50 afin que ceux-ci puissent tous y siéger. Votre rapporteur souhaite mettre un terme à la règle de la proportionnelle qui bénéficie aux grandes communes.

5. Introduire un moratoire sur le transfert des compétences des communes aux EPCI et confier aux chambres régionales des comptes le contrôle de l'exercice effectif des compétences transférées.

Il convient en effet d'introduire un moratoire et d'attendre que les périmètres soient modifiés ; c'est une mesure d'efficacité.

6. Recentrer progressivement chaque échelon d'administration locale sur les priorités de son action et interdire à l'Etat d'inciter les communes et leurs groupements à se tourner vers le département.

L'Acte II de la décentralisation a multiplié les transferts de compétences ; ces compétences transférées doivent être considérées aujourd'hui comme des priorités. Quant à l'Etat, il doit cesser de solliciter l'intervention du département ou de la région pour pallier ses défaillances auprès des communes.

7. Amener l'Etat à tirer les conséquences de la décentralisation en allégeant ses services déconcentrés (DDE, DDASS, DRAC...) et en affectant ces équipes allégées comme conseillers du préfet.

Votre rapporteur demande solennellement à l'Etat de tirer toutes les conséquences de la décentralisation et en guise d'exemple, il souhaite dénoncer ici la réorganisation des DDE en pôles régionaux (totalement arbitraires et indépendants du périmètre de la région) depuis le transfert des routes nationales aux départements.

8. Mettre un terme aux incitations financières destinées aux EPCI à fiscalité propre.

Les incitations financières ayant produit l'effet désiré à savoir la création rapide d'EPCI à fiscalité propre et plus particulièrement à TPU, votre rapporteur juge qu'il convient de mettre un terme à ces incitations et en tout état de cause, de ne pas sanctuariser la DGF intercommunale.

9. Envisager une diminution progressive de la DGF des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre.

Il ne semble pas anormal d'envisager à terme qu'une commune membre d'un EPCI, et de ce fait déchargée de compétences lourdes, cesse progressivement de percevoir une partie de sa DGF ; il est clair que le versement d'une DGF communale et d'une DGF intercommunale sur le même territoire pour une même compétence est difficilement défendable ; en outre, votre rapporteur appelle de ses vœux une refonte complète des critères d'attribution de la DGF au nom de l'équité.

10. Introduire dans le calcul de la DGF des EPCI à fiscalité propre un nouveau critère appelé « le coefficient d'intégration fonctionnelle » mesurant le degré de mutualisation des services entre l'EPCI et ses communes membres.

Cette proposition n'est que l'amorce d'une réforme plus drastique que souhaite votre rapporteur et qui est énoncée tout de suite après.

11. Créer les conditions favorables à la mutualisation des services entre commune-centre et EPCI sur le modèle de Mulhouse.

Il s'agit de faire progressivement entrer dans les moeurs intercommunales un mode de gestion plus économe des deniers publics.

12. Modifier la répartition de la DGF entre les EPCI en cessant de privilégier les communautés urbaines.

Tous les acteurs locaux demandent un rééquilibrage en faveur des villes moyennes.

13. Limiter le recours à la fiscalité mixte.

Votre rapporteur suggère de limiter le recours à la fiscalité mixte tout en renforçant la solidarité fiscale du territoire ; pour ce faire, il préconise d'établir des règles de liaison entre les taux communaux et les taux intercommunaux des impôts ménages de telle manière que la pression fiscale reste identique pour les ménages en cas de passage à la fiscalité mixte.

14. Encourager et généraliser à terme la consolidation des comptes par compétence pour les communes et l'EPCI.

La DGCP a proposé un modèle de consolidation des comptes des communes et de leurs groupements qui permet une mesure efficace de l'action publique locale. Ce guide intitulé « Agrégation des données comptables et financières sur un territoire donné » doit permettre des comparaisons efficaces d'une année sur l'autre et entre EPCI. Votre rapporteur souhaite que la consolidation des comptes par compétence se généralise.

15. Repenser l'échelon cantonal et l'échelon départemental en Ile-de-France et envisager la création d'une communauté territoriale urbaine sui generis pour Paris et sa couronne.

De son expérience et des auditions qu'il a organisées, votre rapporteur a retiré le sentiment que l'échelon cantonal avait perdu sa raison d'être dans la petite couronne. C'est pourquoi il propose que Paris et sa petite couronne reçoivent les compétences des départements sur leur territoire et deviennent un nouveau type de collectivité territoriale. Il réitère son avis que l'intercommunalité n'est pas une solution viable pour Paris et sa petite couronne.

CONCLUSION

Au terme de son étude, votre rapporteur tient à souligner que le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre est une des grandes politiques publiques nationales pour laquelle l'Etat a choisi de ne pas lésiner sur les moyens. L'Etat sur ce point a parfaitement atteint son but.

Toutefois, votre rapporteur considère que l'abondance de moyens mis à la disposition de l'intercommunalité, essentiellement par le biais de la DGF, a nui à une allocation optimale des deniers publics puisqu'il chiffre dans une fourchette allant de 2 à 9 milliards d'euros le seul coût de la mise en place accélérée de l'intercommunalité de projet. Il juge même que ce coût est un surcoût dans la mesure où la réforme aurait dû se faire par un transfert de charges et de moyens d'un niveau vers l'autre sans autre débours pour le contribuable.

Enfin, il estime que cette mise en place doit maintenant être parachevée de manière plus contraignante et qu'elle ne peut être qu'une étape vers une réorganisation complète de l'administration locale.

A ses yeux, l'intercommunalité de projet a accompli avec rapidité une étape essentielle qui la place à la croisée des chemins. En effet, l'intercommunalité ne peut pas réunir 53,3 millions d'habitants, gérer les principaux services publics de proximité et exécuter des budgets bientôt plus importants que ceux des collectivités territoriales sans que l'Etat finisse par en tirer les conséquences. Il appelle donc de ses vœux une réflexion sur l'avenir de l'administration locale décentralisée et déconcentrée.

En contrepartie positive, votre rapporteur doit reconnaître avec satisfaction que l'étude a permis de mettre en lumière le formidable transfert de compétences qui s'est opéré des communes vers les EPCI à fiscalité propre. C'est pourquoi votre rapporteur reconnaît volontiers que la mise en place de l'intercommunalité à fiscalité propre correspondait à un besoin urgent, pour les services, de dépasser le périmètre de la commune. Il regrette cependant que l'on n'ait pas jusqu'ici apprécié à sa juste valeur l'action déjà ancienne et couronnée de succès des simples syndicats intercommunaux.

Pour l'ensemble des services locaux de première nécessité comme les ordures ménagères et l'assainissement, la voirie de base et les transports, l'intercommunalité s'avère être le bon échelon d'administration et le bon périmètre. En revanche, pour les autres compétences et même pour l'action économique, votre rapporteur n'a pas été convaincu par les résultats acquis par l'intercommunalité. Votre rapporteur a déploré que le législateur de 1999, cédant à l'enthousiasme d'un projet trop cartésien, se soit concentré sur l'importance d'un cadre législatif universel pour l'ensemble du territoire alors que les syndicats intercommunaux existants, qui méritaient certes d'être réformés, offraient déjà une base expérimentale remarquable.

Enfin, si l'on peut dire que l'intercommunalité urbaine incarnée par les communautés urbaines et les communautés d'agglomération semble performante malgré des coûts élevés, l'intercommunalité rurale est apparue très difficile à cerner et très diverse. Les communautés de communes n'échappent à l'accusation de « coquille vide » que lorsqu'elles sont les héritières de syndicats anciens ; elles font souvent figurer dans leurs statuts des compétences qu'elles envisagent d'exercer plus tard ou encore elles s'efforcent de créer la demande de services en créant l'offre. L'intercommunalité rurale issue de la loi de 1999 n'apparaît pas comme un progrès aux yeux de votre rapporteur dans la mesure où l'intercommunalité rurale avait déjà franchi toutes les étapes nécessaires et offrait une illustration modeste mais efficace du principe de subsidiarité. Ce n'est pas leur faire tort que de dire des communautés de communes créées depuis 1999 qu'elles répondaient rarement à une vraie nécessité.

Quant au problème particulier de Paris et de ses deux couronnes, votre rapporteur souhaite souligner que son expérience personnelle l'amène à penser qu'il ne peut être résolu par l'intercommunalité, mais bien plutôt par un statut particulier, comme il l'a indiqué dans ses propositions.

Votre rapporteur souhaite donc par ce travail et ses quinze propositions attirer l'attention du gouvernement comme celle de tous les acteurs locaux sur la nécessité de dépasser le cadre intercommunal actuel et d'envisager une réforme de l'organisation territoriale de notre pays, même s'il sait qu'il convient d'attendre, pour ce faire, que la carte intercommunale soit parfaitement achevée.

*

* *

ANNEXES - COMPTES RENDUS DES AUDITIONS ORGANISÉES EN VUE DU RAPPORT

Mercredi 22 mars 2006

- 15 h : - M. Bruno SOULIE, sous-directeur chargé du « Secteur public local » à la direction générale de la comptabilité publique, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, membre du comité d'experts de l'Observatoire de la décentralisation.
- 16 h : - MM. Alain PICHON, président de chambre, Jean-Philippe VACHIA, conseiller maître et Thierry MOURIER des GAYETS, conseiller référendaire à la Cour des comptes.

Mercredi 29 mars 2006

- 14 h 30 : - M. Nicolas PORTIER, délégué général de l'Assemblée des communautés de France (ADCF).
- 15 h : - MM. Patrick COUE, directeur général de la communauté d'agglomération d'Angoulême, et Pascal FORTOUL, directeur général adjoint de la communauté d'agglomération du Voironnais.

Mardi 9 mai 2006

- 14 h 30 : - M. Alain GERARD, sénateur du Finistère, président de la communauté d'agglomération de Quimper.
- 16 h : - M. Jacques OUDIN, conseiller maître à la Cour des comptes.
- 17 h : - M. Jean-Luc BŒUF, directeur général des services de la région Franche-Comté, membre du comité d'experts de l'Observatoire de la décentralisation.

Mercredi 10 mai 2006

- 9 h 45 : - M. Hervé MARITON, député de la Drôme, maire de Crest.
- 11 h : - M. Michel PIRON, député de Maine-et-Loire, président de la communauté de communes des Coteaux-du-Layon.
- 14 h 30 : - M. Pierre GIRARD, responsable des collectivités locales à la Caisse nationale des caisses d'épargne.
- 17 h 30 : - M. Charles de COURSON, député de la Marne, membre de l'Observatoire des finances locales.

Mardi 16 mai 2006

- 16 h : - MM. Reynald BRIEC, Olivier ORTEGA et Dominique PAGEAUD, experts chez Ernst & Young.

Mardi 13 juin 2006

- 17 h : - M. Jérôme CHARTIER, député du Val-d'Oise.

Compte rendu du 22 mars 2006

Audition de **M. Bruno SOULIÉ**, sous-directeur chargé du « Secteur public local » à la direction générale de la comptabilité publique (ministère de l'économie, des finances et de l'industrie), membre du comité d'experts de l'Observatoire de la décentralisation, accompagné de **M. Renaud ROUSSELLE**, chef du secteur valorisation des comptes des collectivités locales.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a présenté l'objet de son étude sur les aspects financiers de l'intercommunalité qui fait suite à un premier rapport d'information consacré à l'intercommunalité à fiscalité propre. Il a déclaré vouloir rechercher des exemples concrets grâce auxquels il pourrait se faire une idée précise de l'efficacité de l'intercommunalité et tirer un bilan coût/avantage.

M. Bruno Soulié a exposé les capacités de son service à faire remonter les informations comptables. Il a noté que la DGCL bénéficiait d'un dispositif complémentaire de celui de la DCGP mais n'avait pas la même notion de périmètre : tandis que la DGCL travaille sur les budgets et les comptes administratifs, la DGCP travaille sur les comptes de gestion. Il a ajouté que son service avait pour objectif la construction de deux types d'analyses : le traitement des comptes individuels à partir de la consolidation des budgets principaux et des budgets annexes, et la rédaction de notes de conjoncture sur la base de balances comptables provisoires. Sur le premier type de documents, il a précisé qu'il existait un décalage temporel assez conséquent que la DGCP souhaitait réduire pour faire sortir début 2007 les chiffres de 2003, 2004 et 2005 concernant les comptes consolidés individuels.

Concernant la seconde publication, **M. Renaud Rousselle** a ajouté qu'il travaillait sur les balances provisoires et sur le budget principal qui incluait la situation de l'endettement. Il a fait remarquer qu'il existait des fiches individuelles réalisées pour chaque communauté urbaine, communauté d'agglomération et syndicat d'agglomération nouvelle ; dans tous les cas, il s'agissait d'estimation, en septembre de l'année en cours, des dépenses et des recettes en année pleine afin de dégager les grandes tendances.

Il a également rappelé que la consolidation concernait le budget principal et l'ensemble des budgets annexes.

M. Philippe Dallier a rappelé que l'intercommunalité avait un coût et s'est demandé s'il existait des indicateurs permettant de suivre l'évolution du budget dans les EPCI et comment il serait possible de rationaliser ces coûts.

M. Bruno Soulié a considéré que la réponse à cette question atteignait la limite de leurs informations. S'ils sont en mesure de restituer des informations comptables, il ne leur est pas possible de faire des analyses dans le domaine de l'interprétation. Il a ajouté qu'il était dans leur objectif d'accélérer leur rythme de production et de valoriser leurs données.

M. Philippe Dallier a fait part de son expérience en tant que maire et a signalé que la situation financière des communes était suivie de près par les préfets à travers un réseau d'alerte et s'est posé la question de savoir s'il existait un réseau d'alerte identique pour les EPCI.

M. Bruno Soulié a signalé l'existence d'une circulaire du ministère de l'intérieur en date du 23 novembre 2005 sur la mise en place d'un réseau identique à celui prévu pour les communes.

M. Renaud Rousselle a ajouté que ce dispositif à double détente était basé sur un petit nombre d'indicateurs (endettement, autofinancement) puis sur une expertise locale.

En réponse à **M. Philippe Dallier** qui se demandait s'il existait un personnel spécialisé pour la gestion des EPCI au sein de la sous-direction, **M. Renaud Rousselle** a déclaré qu'ils formaient une équipe relativement restreinte et que le dispositif était animé au niveau local par le Trésor public.

Concernant la situation financière des EPCI, il a constaté que ceux qui étaient à TPU ne disposaient pas d'une indépendance suffisante pour faire varier leur taux et que leur marge de manoeuvre se limitait à la diminution de la dotation de solidarité communautaire et à la variation de la taxe sur l'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Il a considéré qu'il ne leur restait plus qu'à s'orienter vers une fiscalité mixte.

M. Philippe Dallier a souligné l'importance de ce bilan de l'intercommunalité et s'est posé la question de savoir si la source d'économie associée au passage à l'intercommunalité était bien une réalité alors que la masse salariale augmente sans cesse.

M. Renaud Rousselle a fait remarquer qu'il était difficile de se prononcer sur l'augmentation normale des budgets locaux sauf à la limiter à l'inflation et aux conséquences des mesures catégorielles.

M. Philippe Dallier a regretté l'absence d'indicateurs pour mesurer l'efficacité des EPCI et la difficulté d'interprétation des informations dont on disposait.

M. Bruno Soulié a déclaré que c'était un chantier en réflexion avec la DGCL mais qu'il relevait d'une méthodologie particulièrement complexe étant donné la diversité des EPCI ainsi que dans leur choix du mode de gestion de leurs services publics locaux.

Compte-rendu du 22 mars 2006

Audition de **MM. Alain PICHON**, président de chambre, **Jean-Philippe VACHIA**, conseiller maître et **Thierry MOURIER des GAYETS**, conseiller référendaire à la Cour des comptes.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a ouvert l'audition en rappelant que l'étude sur l'intercommunalité dont il est le rapporteur avait pour but de rechercher si l'organisation territoriale actuelle était pertinente ou si, au contraire, l'on se situait dans une phase intermédiaire. Avec cette étude, il s'agit également de voir si, avec la mise en place de l'intercommunalité, la dépense publique est plus efficace ou au contraire si elle s'accroît.

M. Alain Pichon a déclaré qu'il présidait la quatrième chambre de la Cour des comptes qui a dans sa compétence le ministère de l'intérieur. Il a été président de chambre régionale des comptes, à Bordeaux et Marseille. C'est à ce double titre que M. Pichon a participé à l'enquête.

M. Jean-Philippe Vachia, qui a été président de la chambre régionale des comptes Midi-Pyrénées jusque juillet 2005 et a été désigné par le comité de liaison Cour-CRC pour assurer le comité de pilotage, a précisé que l'enquête était la première à avoir mobilisé la totalité des chambres régionales des comptes. Il n'y a en effet que la CRC Corse qui n'y ait pas participé.

M. Thierry Mourier des Gayets, vice-président de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, et copilote du rapport, a précisé que l'enquête s'était appuyée sur un échantillon composé de 5 communautés urbaines, d'une cinquantaine de communautés d'agglomération et de 80 à 90 communautés de communes. L'enquête a duré un peu moins de 2 ans et demi, soit de 1 à 4 mois par EPCI. La période de réponse au rapport d'observations provisoires puis de rédaction du rapport d'observations définitives a duré presque autant de temps que l'instruction elle-même. Le travail a été réalisé à partir de documents datant de 1999 à 2003. Le rapport, daté de novembre 2005, était en fait fini dès mai 2005. Les rapports d'observations provisoires ont été notifiés au plus tard en janvier 2005.

M. Alain Pichon a rajouté que l'enquête avait porté sur les comptes 2003/2004. Le rapport est sorti en novembre mais le texte était arrêté à l'été. Tous les événements postérieurs (et notamment la réforme de la taxe professionnelle) sont donc en dehors de l'épuration du rapport.

M. Alain Pichon a annoncé que le Premier président de la Cour envisageait de conduire une enquête de suivi pour voir ce que les recommandations étaient devenues et que les modalités de ce suivi seraient arrêtées dans les prochains mois. Le rapport devrait être publié soit début 2008 soit fin 2008 de manière à ce que la réforme de la TP ait produit ses effets.

M. Philippe Dallier a abordé la question de la pertinence des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ayant constaté qu'il existe des EPCI purement défensifs, que certains périmètres ont eu des effets pervers, et que tous les EPCI n'ont pas une taille suffisante pour fonctionner. Il a demandé à ses interlocuteurs s'ils estimaient que les choses devaient évoluer. Il a également fait part de ses interrogations sur l'importance du rôle du préfet dans la création des EPCI.

M. Alain Pichon a rappelé que la commission Mauroy avait émis le vœu qu'à l'horizon 2007, 80-90 % du territoire soit maillé par l'intercommunalité. Cette hypothèse était pessimiste, car l'intercommunalité s'est en effet développée à une vitesse considérable sous l'effet de la « carotte » et le résultat a été atteint avant 2007.

M. Alain Pichon a reconnu que la situation semblait avoir beaucoup dépendu des circonstances locales, les préfets s'étant en effet montrés plus ou moins directifs. Toutefois, le quantitatif a été privilégié au détriment du qualitatif.

Sur les périmètres, **M. Alain Pichon** a déclaré qu'il y avait eu un peu de précipitation et que les intercommunalités ne correspondaient pas toujours aux périmètres géographiques. Certains périmètres ont été mal dessinés, comme l'a dénoncé la Cour, et il y a eu des périmètres uniquement défensifs.

M. Alain Pichon a affirmé que, dans les prochaines années, il fallait s'attacher à mieux dessiner les périmètres et à mieux faire émerger l'intérêt communautaire.

M. Jean-Philippe Vachia a, pour sa part, évoqué la circulaire du 23 novembre 2005, qui correspondait aux propositions de la Cour et a donc été accueillie positivement par elle. Selon lui, on peut imaginer qu'à terme, le territoire sera couvert.

Sur la question des périmètres, il faut distinguer les zones urbaines (au sens de l'INSEE) des zones rurales. En zone urbaine, on constate une accumulation de communautés de statut différent. Ce qui ne signifie pas, a précisé **M. Jean-Philippe Vachia**, qu'il faille une communauté par aire urbaine. Face à l'écheveau extraordinaire des aires urbaines, **M. Jean-Philippe Vachia** a toutefois appelé de ses vœux qu'un effort soit fait pour mieux structurer le maillage des aires urbaines. Quant aux zones rurales, il existe nombre de petites communautés de communes qui n'ont pas la taille critique, ce qui signifie qu'elles n'ont ni ressources, ni indépendance. Elles dépendent de syndicats mixtes.

L'on pourrait peut-être s'inspirer de ce qui a été fait dans les nouveaux Bundesländer, où il y a eu constitution d'un échelon d'administration territoriale comportant au minimum entre 8 000 et 10 000 habitants.

M. Philippe Dallier a alors demandé si l'on aurait dû, plutôt que d'utiliser la « carotte » financière, laisser les choses se faire d'elles-mêmes.

M. Alain Pichon a répondu que le contexte d'alors n'y était pas favorable. La loi Joxe avait connu un échec relatif et tout acte autoritaire était proscrit. Aujourd'hui, en revanche, il y a tout un mouvement pour remettre en cause les acquis –mouvement dans lequel s'inscrivent tant la circulaire de novembre 2005 que le rapport de la Cour. On semble dès lors se diriger vers un quatrième « étage » d'administration.

M. Philippe Dallier a ensuite abordé le problème des périmètres en Île-de-France. Les logiques économique, de transports, ou de bassins d'habitat n'ont selon lui pas grand sens en petite couronne et rendent les périmètres peu évidents. Ce sont davantage des logiques politiques qui sont à l'œuvre.

M. Thierry Mourier des Gayets a répondu que le retard de l'Île-de-France en matière d'intercommunalité était aujourd'hui moins accentué qu'au moment où l'enquête a été réalisée. Un rattrapage a en effet eu lieu ces dernières années. Si bien que l'on compte désormais en Île-de-France une centaine de communautés, dont une trentaine de communautés d'agglomération. A cela, des raisons historiques –le poids de Paris qui n'est pas incitatif–, et des raisons techniques : l'existence de syndicats interdépartementaux qui répondent aux grandes fonctions, telles que le transport ou l'assainissement.

M. Jean-Philippe Vachia a ajouté qu'il fallait, pour Paris et la première couronne, une vision stratégique. Pour cela, il pourrait ne pas être inutile de s'inspirer de ce qui a été fait dans d'autres capitales, comme à Londres.

M. Thierry Mourier des Gayets a confirmé que, lorsque les préfets se sont montrés volontaristes, il y a eu des résultats. Il a estimé que l'intercommunalité devrait aussi être un outil de péréquation, et que le mouvement vers un tel résultat, déjà entamé, serait progressif. Le mécanisme de la TP devrait progressivement augmenter la péréquation.

M. Philippe Dallier a ensuite évoqué l'intercommunalité en termes d'efficacité de la dépense publique. Selon lui, les économies d'échelle sont loin d'être flagrantes, et le nombre de fonctionnaires n'a fait qu'augmenter. Regrettant qu'il n'existe pas à ce jour d'outils permettant l'évaluation, le rapporteur a demandé si, en conservant toutes les strates existantes, l'on parviendrait à réaliser des économies d'échelle.

M. Alain Pichon a déclaré qu'il faudrait que l'État se montre un peu plus exigeant dans l'attribution des dotations et que ces dernières devraient notamment être subordonnées au respect de certains objectifs.

M. Jean-Philippe Vachia a quant à lui déclaré que, si la logique de la loi de 1999 était intéressante –il devait y avoir pour tout transfert de compétence un transfert de charges–, il n'y a pas eu application de ce principe. En outre, le mécanisme était d'une complexité extrême, d'où l'effort réalisé en 2004 pour simplifier les choses.

Se posent en outre, selon **M. Jean-Philippe Vachia**, la question de la propriété du patrimoine et le problème des compétences. La Cour a noté une certaine tendance à définir de manière très floue l'intérêt communautaire pour que les deux échelons puissent être compétents. Afin d'éviter l'empilement des compétences, la Cour propose la solution d'une « date-butoir ».

Sur la question des moyens de fonctionnement, il faut selon la Cour regarder la croissance des dépenses de personnel de l'ensemble consolidé (villes et intercommunalité).

M. Jean-Philippe Vachia a déclaré que le partage des compétences devait être clair, que la mutualisation devait être menée à bien, et qu'il fallait aller vers la réorganisation des services publics à l'échelle des nouvelles communautés. La Cour des comptes a en effet constaté qu'à ce jour, il n'y a pas eu d'économies d'échelle, mais, au contraire, une dynamique inflationniste de l'ensemble.

Selon **M. Alain Pichon**, on serait dans la phase des « maladies infantiles » de l'intercommunalité. La loi de 1999, avec la taxe professionnelle unique et l'idée d'une intégration forte, a été une révolution des esprits. Tout cela s'est peut-être fait un peu trop vite et a peut-être été trop brutal. **M. Alain**

Pichon a cité l'exemple de Marseille, qui n'a pas du tout une tradition communautaire, et dont le rapprochement avec Aix a connu l'échec.

Le départ à la retraite massif des dix prochaines années est peut-être, selon **M. Alain Pichon**, l'occasion de retrouver un étiage normal en termes de nombre de fonctionnaires. Pour ne pas rater cette occasion, il faut selon lui sensibiliser les élus et gestionnaires.

M. Philippe Dallier a demandé comment les choses allaient évoluer en matière de ressources des EPCI.

M. Alain Pichon a répondu qu'il avait un vrai problème de redistribution et qu'il y aurait des situations financières tendues.

M. Jean-Philippe Vachia a alors déclaré que l'un des points forts du rapport était d'avoir mis en avant la nécessité d'une prospective financière et fiscale partagée entre communes et intercommunalité à moyen terme, et donc la nécessité d'une visibilité sur l'évolution des ressources. Selon lui, le système de la loi de 1999 ne peut marcher que s'il y a un partage entre deux échelons des moyens et responsabilités. Les élus doivent s'entendre pour faire de la prospective financière et fiscale, et il faut un pacte sur le partage de la TP.

M. Alain Pichon a regretté qu'il n'y ait pas à ce jour d'obligation de présenter des comptes consolidés, mais il a reconnu que l'élaboration d'une telle présentation serait extrêmement difficile.

M. Jean-Philippe Vachia a rappelé que le rapport de la Cour avait appelé de ses vœux des comptes agrégés au niveau de l'intercommunalité elle-même, à savoir intégrant les budgets annexes. Il faut par ailleurs une vision consolidée des risques, ce qui suppose un travail de retraitement des données.

Selon **M. Jean-Philippe Vachia**, qui estime dommage que l'on n'utilise pas les ressources de la comptabilité fonctionnelle, il y a une « ardente obligation » d'avoir une très forte amélioration des outils d'évaluation des finances locales. Il faudrait notamment une harmonisation des méthodes de la direction générale de la comptabilité publique et de la direction générale des collectivités locales, un produit unique élaboré de concert.

Rappelant que l'intercommunalité à fiscalité propre avait pour ambition la mise en œuvre d'un projet, **M. Thierry Mourier des Gayets** a déclaré que l'intercommunalité permettait de mener à bien des projets qu'il serait impossible de réaliser au niveau communal, et, qu'en conséquence, il est difficile de comparer des choses non comparables.

M. Alain Pichon a pour sa part affirmé qu'on savait que l'échec en termes d'économies d'échelle était attendu mais qu'on pouvait tout de même espérer que la qualité des services publics rendus serait supérieure, ce qui n'est pas toujours le cas. Il a donné l'exemple de certains maires des communes centrales qui n'ont pas opéré de recrutements nets, si bien que les agents de la commune travaillent également pour l'EPCI.

M. Alain Pichon a estimé que l'usager des services publics a globalement gagné à l'intercommunalité, que le délégataire est plutôt satisfait d'avoir devant lui une entité plus grande, mais que le contribuable y a, lui, perdu et que, s'agissant du citoyen, il n'y comprend plus rien. Or, l'on ne sait pas pour l'heure si le surcoût fiscal est équilibré par la qualité des services publics.

M. Alain Pichon a déclaré qu'aujourd'hui, on s'appuyait, plus que sur l'intercommunalité, sur la commune et le département, sorti selon lui vainqueur de l'acte II en matière de lisibilité et de champ de compétences.

Répondant à une interrogation de **M. Philippe Dallier** sur la péréquation à travers la DGF, **M. Jean-Philippe Vachia** a affirmé que ses missions de contrôle permettaient à la Cour des comptes d'avoir une appréciation empirique de son rôle péréquateur.

M. Jean-Philippe Vachia a enfin estimé que la dotation de solidarité communautaire consistait à rendre à chacun sa part de taxe professionnelle, et, au final, aboutissait à figer la situation. Quant au coefficient d'intégration fiscale, la Cour des comptes estime qu'il a suffisamment été modifié et qu'il faut le laisser jouer.

Compte-rendu du 29 mars 2006

Audition de **M. Nicolas PORTIER**, délégué général de l'Assemblée des communautés de France (ADCF).

En introduction, **M. Philippe Dallier, rapporteur**, a rappelé qu'il cherchait à savoir si le paysage institutionnel tel qu'il existe aujourd'hui devait être analysé comme un aboutissement de l'organisation territoriale ou une étape transitoire, dans un contexte où la Cour des comptes a, sur l'intercommunalité, émis des réserves partagées par beaucoup.

M. Nicolas Portier a déclaré que, dans sa réaction officielle au rapport de la Cour des comptes, l'ADCF avait signalé que l'analyse de la Cour recouvrait la sienne propre. En effet, l'ADCF a récemment élaboré un document (voir la « Charte d'Amiens »), dans lequel elle affirme que, si l'intercommunalité a progressé du point de vue quantitatif, tout reste à faire sur le plan qualitatif. Mais selon **M. Nicolas Portier**, ce document reste moins analytique que celui de la Cour des comptes.

M. Nicolas Portier a mentionné d'autres rapports sur l'intercommunalité, qui sont plus critiques ou qui font des propositions. Il a ajouté que l'ADCF venait de faire une note sur la question des périmètres.

Abordant la question de la logique territoriale, **M. Philippe Dallier** a demandé s'il était normal que deux à trois communautés se « partagent » des aires urbaines d'environ 150 000 habitants, dans la mesure où il existe de très grosses communautés urbaines qui parviennent à fonctionner correctement ; il a évoqué également les EPCI d'aubaine et les EPCI défensifs, phénomène qui expliquerait ce morcellement.

M. Nicolas Portier a rejoint le constat de la Cour des comptes qui a, dans son rapport, décrit les aires urbaines comme des « monstres administratifs ». Le nombre moyen de communes par aire urbaine est de 113, ce qui est, selon **M. Nicolas Portier**, énorme et ingouvernable ; selon lui, l'ADCF est gênée par la fragmentation de l'aire urbaine, mais son président, Marc Censi, considère l'intercommunalité comme évolutive, et donc si un périmètre a vocation à s'agrandir, il doit le faire progressivement. Ainsi, selon **M. Nicolas Portier**, l'on ne saurait dire qu'il y ait incohérence du seul fait que les communautés ne recouvrent pas la totalité des aires urbaines. En effet, faire fonctionner les aires urbaines dans une logique intercommunale et non supracommunale n'est pas quelque chose d'évident, car il faut constamment rechercher le consensus.

M. Philippe Dallier a réagi à ces propos en déclarant que, dans un certain nombre de cas, les aires urbaines s'imposaient et que l'on pouvait dès lors légitimement s'interroger sur la pertinence du fractionnement. Se demandant ensuite ce que la couche supplémentaire créée par l'intercommunalité a apporté en termes d'efficacité, le rapporteur a demandé à **M. Nicolas Portier** si l'ADCF estimait que certaines choses devaient être corrigées.

Le délégué général de l'ADCF a répondu que cette dernière était favorable au maintien des communes. La coopération intercommunale ne doit pas, selon elle, être un outil déguisé de fusion. Il faut maintenir un dispositif de fusion à part entière. Il a ajouté que de toute façon, l'ADCF considérerait que les Français n'accepteraient pas la disparition des communes dès lors qu'elles avaient une taille viable.

M. Nicolas Portier a ensuite évoqué le rapport Piron sur l'équilibre territorial des pouvoirs qui a beaucoup intéressé l'ADCF. Il y a peut-être en effet, selon le délégué général, des solutions parallèlement au processus intercommunal. Il pourrait par exemple être envisagé d'alléger de certains attributs la personnalité morale de certaines communes...

M. Nicolas Portier a ensuite affirmé que l'administration locale de demain sera articulée autour du binôme commune/communauté. La question du statut de la communauté, qui tend à devenir un statut sui generis, va dès lors irrémédiablement se poser : si certaines compétences ne peuvent être exercées qu'à l'échelle communautaire et certaines exercées conjointement, d'autres ne sont pas transférables.

S'agissant des pays, il y a, selon **M. Nicolas Portier**, un consensus dans le débat parlementaire pour refuser les « pays-structures », bien qu'on constate, ça et là, des dérives. Le pays doit être considéré comme un programme Leader+ sur le fondement duquel est élaborée une stratégie pour plusieurs acteurs locaux. L'idée d'origine ne doit pas être dénaturée : le pays n'est pas une structure mais un territoire de projet. D'ailleurs, l'association défend la pérennité des pays là où ils fonctionnent bien.

Après avoir soutenu que le débat sur les pays avait été faussé par l'émergence de syndicats mixtes, **M. Nicolas Portier** a déclaré que l'ADCF était favorable à la co-contractualisation entre communautés, ce que permettait la loi de 1999, et ce qu'a généralisé la loi de 2003.

Le rapporteur a ensuite abordé la question des dotations et demandé à **M. Nicolas Portier** quelle était l'évolution qui paraissait judicieuse à l'ADCF.

M. Nicolas Portier a alors mentionné un sondage, réalisé par IPSOS, qui a surpris positivement l'ADCF, en ce qu'il témoigne d'une appréciation de l'intercommunalité par les Français qui est plutôt positive. Le sondage montre en effet que les Français ont une meilleure appréhension de l'intercommunalité. La population saisit mieux l'action et les responsabilités des communautés, bien que sa compréhension de ce que fait la communauté est deux fois moindre que sa compréhension de ce que ce que fait la commune. En Île-de-France, la population cerne les limites de l'intercommunalité et estime que les communes sont en mesure de satisfaire à leurs attentes, sans avoir recours à l'intercommunalité. En milieu rural ou périurbain en revanche, la population attend beaucoup de l'intercommunalité.

Sur la question financière, **M. Nicolas Portier** a précisé que l'ADCF recommandait la prudence, étant donné que les situations se tendent. Déclarant souscrire à l'ensemble des affirmations du rapport de la Cour des comptes, il a notamment repris à son compte le propos de la Cour selon lequel l'incitation financière avait fonctionné, mais à un coût de 2 milliards d'euros.

M. Philippe Dallier a alors regretté que le taux d'augmentation annuel des dotations de l'Etat aux communes ne s'élève qu'à 0,97 % et a déclaré que la DGF intercommunale était venue aspirer une part des ressources.

M. Nicolas Portier a affirmé qu'on était engagé dans un processus où, d'une façon générale, l'augmentation des dotations allait être très faible.

Il a informé que l'ADCF était en train de mesurer le rôle péréquateur de l'intercommunalité –à savoir l'effet « mutualisation de moyens ».

Répondant à une question de **M. Philippe Dallier** sur l'effet de redistribution, **M. Nicolas Portier** a affirmé qu'il existait des effets correcteurs extrêmement puissants. Ce qui explique que les communes situées hors intercommunalité se retrouvent en situation délicate.

Selon **M. Nicolas Portier**, on pourrait imaginer une DGF consolidée pour les communes en intercommunalité, et affecter les croissances des dotations, non pas tellement en fonction de critères nationaux mais selon les situations locales.

S'agissant des conséquences en termes de dotations, l'ADCF pense qu'il faut consolider les moyens, tant financiers qu'humains. En cela, avoir une approche consolidée des dotations de l'Etat est une approche « inscrite dans l'histoire », selon **M. Nicolas Portier**.

L'ADCF se félicite par ailleurs de la progression de la fiscalité à TPU, qui a permis de tarir l'augmentation permanente des inégalités. Mais, si la TPU est un vrai succès, le plafonnement prévu par la réforme va intervenir de manière très aléatoire. Quant à la fiscalité mixte, elle est, selon **M. Nicolas Portier**, à l'agenda. Si la plupart des communautés à fiscalité mixte sont celles qui avaient un faible potentiel TP, désormais, il y a une vraie dynamique, un vrai choix vers la fiscalité mixte.

M. Nicolas Portier a continué en déclarant que l'évolution était également très dynamique du côté des charges. Mais, en réalité, un peu partout, on constate un ralentissement des transferts, une stabilisation des périmètres et un vrai effort pour traquer les doublons. Le délégué a rappelé que, jusqu'en août 2004, on ne pouvait pas mutualiser les services, et il a informé que l'ADCF avait entrepris d'accompagner ses adhérents dans la chasse aux doublons.

M. Philippe Dallier a toutefois répondu que, si la création d'établissements publics de coopération intercommunale avait démontré son efficacité, il n'y aurait pas eu besoin de dotations spécifiques pour l'intercommunalité. Celle-ci en effet se serait faite à coût nul, et même aurait dû répondre à l'espoir de réaliser par son biais des économies d'échelle.

M. Nicolas Portier a qualifié ces propos comme étant « trop pessimistes ». Il existe selon lui des « effets de bord » et, normalement, avec la TPU, la neutralisation financière s'opère. La DGF, née d'une logique syndicale, a d'ailleurs permis de donner de l'oxygène à ce système. **M. Nicolas Portier** a estimé qu'il faudrait faire une analyse des 18 500 syndicats compétence par compétence.

Alors que, pour **M. Philippe Dallier**, l'intercommunalité n'a pas d'autre vocation que de gérer mieux et à moindre coût des services publics utiles pour le contribuable, et de rationaliser la dépense publique. Selon **M. Nicolas Portier**, au contraire, les intercommunalités naîtraient pour faire mieux mais pas seulement pour faire la même chose ; elles n'auraient pas seulement été créées pour obtenir des économies d'échelle ; elles seraient également venues répondre à des enjeux de société ; ainsi, les intercommunalités s'investiraient davantage que les communes dans les problèmes nouveaux.

Après avoir regretté l'absence d'instruments permettant de mener à bien une analyse consolidée, **M. Nicolas Portier** a déclaré que l'intercommunalité ne se réalisait de toute façon pas dans un environnement constant : divers paramètres ont en effet joué en faveur d'une augmentation des coûts, comme les 35 heures, le glissement-vieillesse-technicité ou le coût des services publics locaux.

Étant donné qu'il est difficile de faire une analyse comparative dans la mesure où les compétences évoluent, il apparaît plus pertinent, selon **M. Nicolas Portier**, de rechercher ce que cela aurait coûté si l'on était resté dans une logique communale. L'ADCF reste persuadée que l'intercommunalité permet de rationaliser la dépense, par exemple, en évitant la multiplication des petits équipements collectifs.

Compte-rendu du 29 mars 2006

Audition conjointe de **M. Patrick COUÉ**, directeur général de la communauté d'agglomération d'Angoulême, et **M. Pascal FORTOUL**, administrateur territorial, directeur général adjoint de la communauté d'agglomération du Voironnais (qui regroupe 34 communes et 90 000 habitants), vice-président de l'association et rédacteur en chef de la « Lettre de l'intercommunalité ».

Après que **M. Philippe Dallier, rapporteur**, a exposé l'objectif de son rapport, **M. Patrick Coué** a déclaré que, pour faire le bilan de l'efficacité de l'intercommunalité, il existait des outils (comptables, analytiques et de prospective budgétaire) permettant au mois le mois d'évaluer toute décision d'investissement.

Il a déclaré que le service rendu dans le cadre de l'intercommunalité n'était pas le même que celui rendu au niveau de la commune ; le service de l'eau étant, à ce titre, celui qui a le moins changé. Ainsi, la communauté d'agglomération d'Angoulême s'est alignée, par la procédure de l'appel d'offres, sur le prix le plus bas, et a gagné une marge extraordinaire avec les délégations de service public. Le fait de représenter 110 000 habitants au lieu de 5 000 ou 10 000 a permis, selon **M. Patrick Coué**, d'avoir plus de poids face aux interlocuteurs.

La communauté d'agglomération d'Angoulême a donc gagné à l'intercommunalité. Mais, sur les autres services rendus en régie, la situation est plus complexe. Ainsi, s'agissant des déchets ménagers, l'environnement réglementaire a tellement évolué qu'il est devenu impossible de comparer. Le service est fondamentalement différent de celui rendu au moment du vote de la loi de 1999. Les coûts de mise aux normes ont augmenté. Le comportement des élus communaux se révèle, en outre, inflationniste quand les compétences sont transférées dans le cadre de l'intercommunalité. Ils se mettent en effet en position de demande.

M. Pascal Fortoul a pour sa part assuré que l'intercommunalité avait été à l'origine d'économies d'échelle au niveau du territoire du pays voironnais. Cela a notamment été vrai pour l'eau, l'assainissement et les déchets ménagers.

Selon **M. Pascal Fortoul**, il est très facile de calculer ces économies d'échelle. Ainsi, a-t-il déclaré, le coût est de 20 % inférieur à ce que coûterait la réalisation du même service sans intercommunalité.

M. Pascal Fortoul a précisé que le pays voironnais avait fait le choix de la régie. Il ne s'agit pas d'un choix idéologique mais d'un choix d'efficacité. Par exemple, pour le tri sélectif, la présence sur le terrain d'agents de la communauté permet de mieux faire passer le message.

D'ailleurs, si l'intercommunalité ne bénéficie pas de la légitimité de la population, du fait de l'absence d'élection, l'amélioration de la qualité du service rendu n'en est pas moins visible.

S'agissant de l'assainissement, le pays voironnais aurait pu diminuer le coût de 15 %. Mais le choix –politique– du prix moyen pondéré a permis de multiplier par deux la capacité d'investissement.

M. Philippe Dallier a ensuite abordé la question des nouvelles compétences, avec lesquelles, selon lui, l'on s'inscrit dans une autre logique.

M. Patrick Coué a répondu qu'à Angoulême, beaucoup de dossiers avaient été portés par des élus alors qu'ils n'étaient pas portés du tout auparavant. En cela, l'intercommunalité aura permis de mobiliser tout un territoire sur un vrai projet, sur une vraie vision.

M. Patrick Coué a regretté qu'aujourd'hui l'intercommunalité vise à repenser le redécoupage de la France, et qu'elle ne soit dans cette mesure qu'un substitut, un emplâtre sur une jambe de bois ; on voudrait à tort que l'intercommunalité ait l'efficacité d'une décision autoritaire de regroupement alors qu'elle est née par la libre volonté des communautés à s'associer.

Or l'intercommunalité, a-t-il estimé, inspire la confiance à la condition de respecter la libre adhésion des communes et l'intégrité des pouvoirs locaux ; l'intercommunalité ne peut pas réorganiser à ce stade l'administration locale.

Dans certaines intercommunalités où la ville-centre représente 80 % de la population, l'administration de la communauté est en fait celle de la ville-centre, ou, du moins, il existe des ponts très importants entre les deux. **M. Patrick Coué** a cité les exemples de Strasbourg, de Rennes et de Mulhouse.

Or, dans une telle situation naît chez les maires des communes alentour une suspicion d'hégémonie. C'est pourquoi il faudrait, selon **M. Patrick Coué**, que ce soit l'intercommunalité qui soit le lieu de rassemblement des services. Les élus des communes extérieures à la ville-centre doivent pouvoir peser sur l'intercommunalité. En effet, il n'y aura pas d'adhésion si les services décisionnels restent dans le giron de la ville-centre.

M. Pascal Fortoul a alors déclaré que le problème se posait aussi à Voiron, qui ne représente cependant que 25 % de la population de la communauté. Il a noté des réticences, chez les communes « ayant transféré leurs compétences à la ville-centre », et dans l'hypothèse où le support des services de la communauté est la ville-centre, à voir partir leurs fonctionnaires. C'est la raison pour laquelle, a estimé **M. Pascal Fortoul**, il faut aller vers la mutualisation des services. Mais cette mutualisation se révèle difficile, les communes se montrant frileuses sur ce point.

Pour **M. Pascal Fortoul**, l'intercommunalité est un outil au service d'un projet local de territoire, et les dysfonctionnements surgissent quand on a l'outil mais qu'il n'est pas sous-tendu par un projet collectif.

M. Philippe Dallier a demandé si l'efficacité et la rationalisation étaient perceptibles.

M. Pascal Fortoul a précisé que le pays vironnais, qui est en TPU, avait fait le choix, en 1999, de ne pas augmenter le prélèvement fiscal sur le territoire.

Il faut, selon le directeur général adjoint, deux éléments pour qu'une intercommunalité fonctionne : un projet de territoire et une dimension prospective –les situations pouvant à tout moment se retourner. Si ces deux conditions sont respectées, il y a alors de véritables économies d'échelle. Pour autant, ces dernières n'empêchent pas le problème du refus de la mutualisation par les communes de se poser.

M. Patrick Coué a ajouté qu'il avait aussi des réticences techniques. Ainsi, à Angoulême, l'adhésion au projet intercommunal était réelle mais la situation financière tendue d'Angoulême a empêché tout investissement depuis une vingtaine d'années. La ville n'avait plus d'autorisation de recours à l'emprunt, et, parallèlement, un déficit d'équipement extraordinaire, bien qu'au cœur d'un bassin d'emploi extrêmement riche.

Or, grâce à l'intercommunalité, et en dépit de beaucoup d'inquiétudes liées au fait qu'elle n'a pas de moyens, la ville d'Angoulême a recommencé à construire. L'intercommunalité a donc permis, sans augmenter le taux de TP, de redonner à la population un peu d'espoir et de procéder à quelques investissements. La TP a joué le rôle de solidarité entre les communes.

M. Philippe Dallier a alors interrogé ses interlocuteurs sur l'avenir des dotations et notamment de la DGF.

Après que **M. Patrick Coué** a déclaré qu'il fallait un couple commune/communauté très fort, se résumant à une seule entité, **M. Pascal Fortoul** a estimé que la TPU avait créé un lien fondamental entre l'intercommunalité et les communes. Dans cette logique, il faudrait que soit mis un terme à la pratique selon laquelle les communes utilisent leurs dotations, non pour mener à bien des projets, mais pour diminuer leurs propres impôts.

M. Pascal Fortoul a alors suggéré de faire disparaître la DGF des communes au profit d'une DGF globale qui serait répartie au niveau communautaire. Il a ajouté que les critères de répartition pourraient, pour certains, être définis par la loi et pour d'autres, définis au niveau local en fonction de la diversité des situations.

M. Patrick Coué a déclaré que les débats et décisions qui sont aujourd'hui importants se faisaient au niveau communautaire. A Angoulême, en quatre ans, a été votée la disparition de la dotation de solidarité (DSC).

M. Pascal Fortoul a alors affirmé que les communes les plus riches considèrent que s'il n'y avait pas eu d'intercommunalité, elles auraient été encore plus riches. De par leur attractivité, les équipements des communes riches sont de facto devenus intercommunaux, alors qu'ils ne sont pas d'intérêt communautaire. Aujourd'hui, ils se retrouvent en difficulté du fait d'effets de ciseaux.

M. Roger Karoutchi, sénateur des Hauts-de-Seine, a conclu que le système communautaire ne fonctionnait que s'il est animé par la notion d'intérêt général, et qu'il existe un projet communautaire fort et partagé.

Suite à ces propos, **M. Pascal Fortoul** a regretté que certaines communautés soient assaillies par les demandes. La pierre angulaire de l'intercommunalité devrait selon lui être un projet collectif partagé. En effet, l'intercommunalité doit être un outil au service du projet, et non l'inverse, sous peine de connaître l'échec.

M. Patrick Coué a pour sa part fait remarquer que l'intercommunalité avait permis de mettre en place un espace permanent de rencontre, de négociation et d'interconnaissance des élus. Ce faisant, l'intercommunalité permet à la politique de trouver « son plein épanouissement ».

Aujourd'hui, l'intercommunalité est une réalité dans l'esprit des gens, qui, s'ils n'ont pas une bonne connaissance des compétences de leur communauté, ont le sentiment d'appartenir à un territoire plus vaste que celui de leur commune.

M. Roger Karoutchi a abordé le problème de la lisibilité de la répartition des compétences entre les différents échelons d'administration. **M. Patrick Coué** a, sur ce point, estimé que les services devaient impérativement être unifiés.

Pour **M. Patrick Coué**, une administration unifiée est le moyen de faire des économies. Sans un mouvement d'unification, il n'y aura pas d'économies. Ainsi, à Angoulême, le personnel représente 55 % des charges des communes et seulement 20 à 25 % des charges pour la communauté d'agglomération. Mais, si l'unification est possible sur le plan administratif –les exemples de Brest et Mulhouse, où c'est la ville-centre qui porte les services, l'ont montré-, elle est plus délicate sur le plan politique, et il faut que ce soit la communauté qui porte les services.

M. Patrick Coué a regretté que la réalité volontariste se heurte au cadre législatif. Il faut selon lui ne pas hésiter à entreprendre une action qui soit plus ou moins coercitive pour le rassemblement des services, notamment eu égard à la situation des finances publiques. **M. Patrick Coué** a rappelé qu'au cours des dix prochaines années, l'on verrait le départ de 50 % des personnels, et que ce départ fournissait l'occasion de procéder à ce rassemblement.

M. Pascal Fortoul a suggéré qu'on oblige l'intercommunalité à utiliser le critère de la LOLF. A ce jour, les intercommunalités n'ont pas sédimenté au niveau politique et sont donc capables de remettre en cause leurs méthodes. La LOLF est pour elles une source potentielle d'économies d'échelle.

Après que **M. Philippe Dallier** eut évoqué le problème de lisibilité pour le citoyen, **M. Patrick Coué** a déclaré que le lieu d'échange de projet pourrait être le département, ce qui signifierait la fin du « pays ».

Compte-rendu du 9 mai 2006

Audition de **M. Alain GÉRARD**, sénateur du Finistère, président de la communauté d'agglomération de Quimper.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a ouvert l'audition en précisant les grands axes du rapport sur l'intercommunalité dont l'Observatoire de la décentralisation lui a confié la rédaction. Le rapporteur a indiqué qu'il cherchait notamment à savoir premièrement si l'organisation administrative actuelle du pays était un aboutissement ou au contraire un point d'étape, deuxièmement si l'intercommunalité avait permis la réalisation des économies d'échelle espérées, et enfin si elle avait conduit à des abus, et quels changements éventuels l'on pouvait imaginer.

Il a rappelé qu'à ses yeux, l'intercommunalité avait conduit à des abus et à une complication de l'organisation locale.

M. Alain Gérard a rappelé qu'il était, depuis 2001, maire de Quimper (65 000 habitants) et président de la communauté d'agglomération (85 000 habitants) qui, outre Quimper, regroupe essentiellement des petites communes – la plus importante comptant 4 000 habitants.

M. Alain Gérard a expliqué que la présidence de la communauté d'agglomération était commandée par le mandat de maire de Quimper, dans la mesure où c'est la ville de Quimper qui pilote les services de l'intercommunalité. Ces fonctions ont en outre entraîné, pour le sénateur, la présidence du pays, du syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM), du schéma de cohérence territoriale (SCOT), de l'hôpital et de la mission locale. **M. Alain Gérard** a évoqué, à ce propos, la confusion que cette accumulation de structures est susceptible de provoquer dans l'esprit de la population.

M. Alain Gérard a rappelé qu'il avait démissionné de la présidence du pays de Cornouailles. Bien qu'il se soit agi d'un pays important, recouvrant 310 000 habitants (et n'ayant pas du tout le même périmètre que l'intercommunalité puisqu'il inclut, outre la communauté d'agglomération, onze communautés de communes), le sénateur n'a en effet pas du tout été convaincu de l'utilité de la structure du pays dont il avait l'impression qu'elle se résumait à un simple espace de discussion qui employait cependant un directeur et trois secrétaires.

M. Alain Gérard a estimé que le SCOT avait un périmètre bien plus pertinent que celui du pays et a mentionné le projet qu'il avait eu de réunir la communauté d'agglomération, le SCOT et le pays, en faisant se recouvrir les périmètres. Le sénateur a expliqué qu'il avait toutefois dû renoncer à ce projet, ayant rencontré des oppositions. Il a ajouté qu'à l'approche des élections municipales, le sentiment d'appartenance communautaire tendait à s'estomper au profit du sentiment d'appartenance communale.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a alors demandé ce qu'il en était de la répartition des charges entre les différentes communes-membres de la communauté.

M. Alain Gérard a répondu qu'à l'usage et avec le développement de la communauté d'agglomération, il s'était complètement détaché des clivages politiques : il a ainsi confié des responsabilités à des maires en faisant complètement abstraction de leur appartenance partisane.

Après que **M. Philippe Dallier** eut qualifié la situation de la communauté d'agglomération de très particulière, en ce qu'elle ne regroupe, outre la très grosse commune qu'est Quimper, que de petites communes, **M. Alain Gérard** a reconnu qu'il y avait eu à l'origine un peu de méfiance de la part des élus locaux. Désormais toutefois, et même si d'aucuns tendent parfois à l'oublier, la répartition de la taxe professionnelle est bien plus satisfaisante, à l'échelle de la communauté, que ne l'était la répartition de la taxe professionnelle de zone. Grâce à la TPU et aux dotations, l'équilibre du budget de l'agglomération est assuré.

Répondant à une question du rapporteur, **M. Alain Gérard** a déclaré que l'état des finances de l'agglomération n'était pas de nature à susciter de l'inquiétude, et que, selon toute vraisemblance, la communauté d'agglomération ne s'acheminait pas vers la fiscalité mixte.

M. Philippe Dallier a ensuite évoqué la question des transferts de personnels et a demandé s'ils avaient soulevé des difficultés.

M. Alain Gérard a répondu que tout se passait très bien à ce niveau. Il a indiqué que, pour l'essentiel, il s'agissait de personnels de la commune-centre qui avaient été transférés « sur le papier ». 250 personnels municipaux sont devenus communautaires et il n'y a pas eu de création nette de postes. Les autres communes membres ont apporté leur contribution en affectant quelques personnels à la communauté d'agglomération.

M. Philippe Dallier, rapporteur, ayant ensuite demandé si la communauté d'agglomération avait eu tendance à s'approprier toujours plus de compétences, ou si, au contraire, elle était restée « dans les clous », **M. Alain Gérard** a déclaré qu'il n'y avait pas eu de dépassements. La communauté d'agglomération a joué la carte de la transparence et cela a permis que les choses se passent « très bien » et que les statuts d'origine ne soient pas modifiés.

M. Alain Gérard a aussi évoqué la création d'un journal intercommunal, complémentaire des différents journaux communaux et propre à la communauté d'agglomération, qui a, selon lui, contribué à « arrondir les angles ». Ce journal a satisfait les demandes d'explications attendues et a permis que la communauté d'agglomération soit aujourd'hui acceptée par la population.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a ensuite abordé la question de la simplification de l'organisation administrative territoriale.

Pour **M. Alain Gérard**, le pays est le seul échelon dont on puisse envisager la suppression. Budgétivore, le pays ne constitue, selon le sénateur, rien d'autre qu'une « surenchère » par rapport aux autres niveaux d'administration, et la population ne comprend ni sa fonction, ni sa raison d'être.

M. Alain Gérard a déclaré que, pour lui, la commune était un « repère », et qu'en cela, il ne pouvait que difficilement concevoir sa suppression. Quant à la communauté d'agglomération, elle est « une très bonne chose », mais elle n'a pas assez de « volume » par rapport à ses compétences, selon le sénateur qui a expliqué avoir essayé de rallier d'autres EPCI et s'être heurté à des résistances politiques ; il a également déploré qu'il y ait un si grand nombre de petites communautés de communes en Cornouailles.

S'agissant de la fusion de communes, qu'a évoquée le rapporteur, **M. Alain Gérard** a indiqué qu'on y avait eu recours dans les années 1960, Quimper ayant alors absorbé les communes avoisinantes sans difficulté majeure jusqu'à aujourd'hui.

M. Eric Doligé, sénateur du Loiret, a alors déclaré que le véritable problème était celui de la répartition des compétences. Selon lui, on ne parvient pas, en France, à réorganiser le réseau de collectivités car, à chaque fois que l'on cherche à supprimer une structure, on en crée une autre par réaction, alors qu'il conviendrait plutôt de s'employer à supprimer les structures dépourvues de compétences. **M. Eric Doligé** a ainsi estimé que l'acte II de la décentralisation, ayant ouvert de nouvelles

pistes et fait naître de nouvelles attentes, a un coût de sortie supérieur à son coût d'entrée et signifiera une hausse des dépenses de l'ordre de 15 %.

M. Eric Doligé a regretté, à ce propos, que les incitations financières aient eu tendance à multiplier les structures dont les membres n'ont pas pour autant accepté d'abandonner leurs compétences antérieures.

M. Eric Doligé a ensuite abordé le problème du pays. Il a déclaré que la perception de cette structure était très différente d'un département à l'autre, et a dénoncé l'existence de détournements de finalité du pays, déplorant que le pays soit la structure choisie par la région pour transmettre ses subventions.

M. Alain Gérard a remarqué qu'il avait pu constater que le pays était une structure budgétivore, dans la mesure où, à chaque fois que, dans le cadre du pays, il avait proposé un thème de réflexion, le pays avait systématiquement eu recours à un cabinet d'études. **M. Alain Gérard** a estimé qu'il fallait éviter de toujours créer de nouveaux bureaux d'études ou laboratoires de recherche et qu'il était plus efficace et moins coûteux de solliciter les structures déjà existantes.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a alors constaté qu'il était difficile de définir un périmètre efficace pour toutes les régions à la fois, car, selon l'endroit, le périmètre efficace n'est pas forcément le même.

M. Alain Gérard a approuvé les propos du sénateur et estimé qu'il n'y avait pas de modèle a priori de simplification administrative. Ainsi, à Quimper, en l'état actuel de l'organisation administrative territoriale, chacun est « à l'aise et efficace dans ses compétences ».

M. Eric Doligé a attribué cette réussite au fait que le maire et le président de la structure intercommunale soient une seule et même personne. Dans le cas contraire, en revanche, se posent des problèmes de compétences qui se traduisent par des doublons de service et compliquent les relations avec le conseil général, a expliqué **M. Eric Doligé**, citant l'exemple d'Orléans. Ce dernier a donc estimé souhaitable que le maire de la ville-centre, disposant d'une certaine autorité et de contacts nationaux, soit aussi le président de la communauté.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a alors demandé si le département n'avait pas un peu perdu de sa raison d'être.

M. Alain Gérard a reconnu qu'il avait, par le passé, été très favorable à la disparition du conseil général, mais qu'aujourd'hui il n'avait plus d'a priori sur cette question. Les relations qu'entretient la communauté

d'agglomération avec le conseil général du Finistère sont en effet bonnes et constructives.

M. Alain Gérard a ensuite répété, suite à une question du rapporteur, que, s'il fallait imaginer un « grand soir » de la réorganisation administrative, c'est le pays qui lui semblait être l'échelon inutile.

M. Eric Doligé a alors estimé que le vrai problème était le développement ou le maintien de certains services de l'Etat devenus totalement inutiles et qui font doublons. Il en va ainsi, selon lui, d'une grande partie des services de la direction départementale de l'Equipement (DDE), de la direction départementale de l'action sanitaire et sociale (DDASS) et de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC). Ces services n'ont, selon **M. Eric Doligé**, plus aucune action de territoire et il faut les réduire à leur plus simple expression, à savoir en faire de simples conseillers du préfet.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a conclu l'audition en déplorant ces doublonnements coûteux pour le contribuable et en appelant à une réforme pour rendre les mécanismes plus efficaces.

Compte-rendu du 9 mai 2006

Audition de **M. Jacques OUDIN**, conseiller maître à la Cour des comptes, ancien sénateur.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a ouvert l'audition en rappelant qu'il cherchait à savoir, au travers du rapport sur l'intercommunalité dont l'Observatoire de la décentralisation lui a confié la rédaction, si l'empilement des « couches » s'était accompagné d'une rationalisation de la dépense publique, si l'organisation administrative actuelle du pays devait être considérée comme un point d'aboutissement ou au contraire comme une étape, et, s'il s'agissait d'une étape, comment l'on pouvait envisager d'optimiser la dépense publique.

M. Jacques Oudin a déclaré qu'il y avait tout d'abord une nécessité de clarification de l'existant, et que cette clarification était même un principe préalable.

Il a rappelé qu'il avait, cinq ans plus tôt, déposé une proposition de loi pour l'élection au suffrage universel des conseillers communautaires. Cette proposition avait été massivement rejetée par ses collègues qui estimaient qu'elle n'allait pas dans la bonne direction. Mais, selon **M. Jacques Oudin**, l'on ne simplifiera rien si une dose de démocratie ne s'installe pas.

M. Jacques Oudin a rappelé, sur les rapports départements/régions, qu'un groupe de travail, composé de sénateurs et dont il avait lui-même fait partie, avait remis au Président de la République, en 2001/2002, une proposition de réforme du scrutin électoral. Il s'agissait de marier les scrutins cantonal et régional. Deux personnes étaient simultanément élues ; toutes deux siégeaient au conseil général, et l'une des deux siégeait, en outre, au conseil régional.

Selon **M. Jacques Oudin**, ce système était très astucieux en ce qu'il permettait de ne plus opposer les départements et les régions. La proposition devait toutefois échouer, a expliqué l'ancien sénateur, du fait de la réticence des députés, qui voyaient des concurrents potentiels dans les personnes qui auraient été élues selon ce système.

Il a fait part d'une autre idée qui serait, selon lui, intéressante à creuser, et qui consisterait à transposer le système « PLM » au système exécutif local, avec un nouveau couple constitué de l'arrondissement et de la commune principale.

M. Jacques Oudin a estimé que la simplification était en tous les cas nécessaire, et qu'elle pouvait se faire soit à partir du couple commune/intercommunalité, soit à partir du couple département/région, mais, quoi qu'il en soit, sur la base du suffrage universel.

Il a expliqué que, dans les deux cas de figure, il s'agissait de lier deux élections. Une réforme sur la base du couple commune/intercommunalité consisterait à élire les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) au suffrage universel, en maintenant des arrondissements qui seraient des embryons de communes. Le même jour seraient ainsi élus les conseillers d'arrondissement et les conseillers communautaires. Éventuellement, a précisé le sénateur, l'on pourrait même envisager que le président de l'EPCI siège au conseil général. **M. Jacques Oudin** a toutefois fait part de son pessimisme quant aux chances de réussite d'une telle réforme. Selon lui, en effet, une solution aussi hardie ne peut que rencontrer l'opposition de l'Assemblée nationale.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a ensuite abordé la question de la répartition des compétences.

M. Jacques Oudin a déclaré sur ce point qu'il était dans un cas de figure assez exemplaire, ayant été président d'une communauté de communes pendant 25 ans. Il a estimé que les règles de répartition des compétences n'étaient pas claires et qu'un effort était en conséquence nécessaire en vue de clarifier l'existant.

Selon **M. Jacques Oudin**, l'intercommunalité ne peut se pratiquer que si l'on a une vraie volonté de coopération. Toutes les communes doivent, à cet égard, être représentées au conseil de la communauté et aucune ne doit, à elle seule, avoir plus de 50 % des voix.

Ayant constaté que certaines communes ont parfois jusqu'à 48 % des voix et qu'il ne leur manque de facto qu'une voix pour avoir la majorité absolue, **M. Jacques Oudin** a déclaré que, sur ce point, la première réforme à mener serait de faire passer le seuil de 50 à 40 %. Aucune commune ne devrait en effet pouvoir disposer de plus de 40 %.

L'ancien sénateur a ensuite mentionné la possibilité de dérives. Certaines communes tendent en effet à s'emparer de l'intercommunalité comme d'une arme de combat. Or, il ne s'agit pas, a insisté **M. Jacques Oudin**, du rôle de l'intercommunalité. Si une telle attitude peut être légitime au niveau de la commune, elle ne l'est pas au niveau de l'intercommunalité.

Il a répété que, s'agissant des compétences, une clarification était nécessaire et a rappelé qu'en principe, une compétence n'existe à l'échelle communautaire que si elle est votée par la collectivité de base, à savoir la commune. Il a ajouté qu'une compétence mal exercée par l'EPCI devrait automatiquement retournée aux communes membres.

M. Yves Fréville, sénateur, a approuvé ces propos et a cité l'exemple de la compétence voirie, faisant observer que la notion de voirie d'intérêt communautaire se déclinait dans une gamme allant de 0 à 100.

M. Jacques Oudin a répondu qu'au nom de la liberté de décision, une telle variation dans le périmètre de la voirie d'intérêt communautaire ne gênait pas a priori et ne posait pas de problème du moment que l'on avait délibéré de manière claire.

M. Yves Fréville a nuancé ce propos en évoquant les difficultés qui sont susceptibles de naître lorsque c'est la préfecture qui détermine ses propres critères alors que la DGF est calculée en partie en fonction de la voirie. **M. Jacques Oudin** a ajouté qu'une compétence ne devait pas être déterminée en fonction du seul effet d'aubaine.

Il a estimé que le contrôle de légalité s'exerçait dans des conditions déplorables, le préfet ne recevant selon lui aucune instruction de la direction générale des collectivités locales (DGCL) sur les points délicats.

M. Jacques Oudin a attribué le développement fulgurant de l'intercommunalité à l'existence de la « carotte » financière mais aussi au fait que les départements et régions préfèrent parfois avoir pour interlocuteurs les structures intercommunales et non les communes.

Il a dénoncé un paysage administratif local extrêmement compliqué, fait d'une multitude de contrats et d'acteurs. Si l'intercommunalité signifie souvent, pour les communes, une bouffée d'oxygène, elle génère également un coût supplémentaire qui est réel.

M. Jacques Oudin a alors déclaré qu'à son avis, la seule démarche de rationalisation possible consistait dès lors en l'élection. Suite à une question du rapporteur, il a précisé que l'élection conduirait à coup sûr à une rationalisation des dépenses. L'absence de contrôle démocratique aurait en effet conduit à ce que, jusqu'à présent, l'intercommunalité ne se soit faite qu'entre élus.

Sur l'absence supposée d'économies d'échelle, **M. Jacques Oudin** a suggéré de rechercher si l'intercommunalité avait permis de dynamiser les dépenses en termes d'investissement. Il s'agit en effet, selon l'ancien sénateur, d'un indice fiable, dans la mesure où, bien souvent, les

communes se sont regroupées en intercommunalité pour pouvoir investir dans des domaines où, seules, elles auraient été incapables de le faire.

M. Yves Fréville a alors regretté que l'on ne dispose pas de chiffres consolidés, en particulier du fait de la non-intégration des budgets annexes dans la présentation du budget. Cette situation, a estimé le sénateur, n'est pas de nature à permettre une visibilité financière correcte sur les finances locales.

M. Philippe Dallier, rapporteur, ayant estimé qu'il était très difficile de savoir si un investissement, réalisé en situation d'intercommunalité, aurait été réalisé hors intercommunalité, **M. Jacques Oudin** a rétorqué qu'il était possible de savoir si l'intercommunalité s'était accompagnée d'une augmentation de l'investissement. Il a ajouté qu'il fallait toutefois pour ce faire une analyse précise de l'évolution des coûts.

Interrogé par le rapporteur sur la question des pays, **M. Jacques Oudin** a déclaré que le pays ne constituait pas une espèce de « superintercommunalité ». Pour l'ancien sénateur, le pays représente tout d'abord le bon périmètre pour le schéma de cohérence territoriale (SCOT). Il a rappelé à ce propos qu'il avait été, dans la loi de 1992, le grand promoteur du programme SAGE de gestion des eaux, basé sur un territoire pertinent ne souffrant pas de contestation. Selon lui, dans le SCOT, « il y a tout », notamment de l'urbanisme et la détermination des différents zonages, et, en cela, le pays doit être « un SCOT, plus une charte de développement ». Il lui faut aussi un territoire pertinent qui, a estimé **M. Jacques Oudin**, se dégagera de lui-même.

L'ancien sénateur a ensuite affirmé qu'on ne devait pas tant jouer sur la dotation globale de fonctionnement (DGF), l'intercommunalité étant faite pour l'investissement et non pour le fonctionnement. Dans cette mesure, il faut, selon **M. Jacques Oudin**, valoriser la fonction d'investissement.

Il a d'ailleurs appelé de ses vœux une contractualisation entre le pays, l'intercommunalité et la collectivité supérieure –département ou région– autour de l'investissement. Il s'est demandé si l'État n'aurait pas intérêt à diminuer le soutien au fonctionnement et à augmenter d'autant l'investissement. Un tel rééquilibrage aurait en effet le double mérite d'obliger les intercommunalités à réfléchir à la question du fonctionnement et de dynamiser les rapports contractuels entre intercommunalité, région, département et État.

M. Yves Fréville a alors considéré qu'un coefficient d'intégration fiscale (CIF) positif pour une communauté de communes devrait être contrebalancé par un CIF négatif pour les communes-membres de cette communauté.

M. Jacques Oudin a, pour terminer, affirmé que la suite du développement de l'intercommunalité devait passer par l'instauration du suffrage universel pour l'élection des conseillers communautaires, par un arrêt du soutien du fonctionnement au profit d'un basculement sur l'investissement et la contractualisation, ainsi que par une valorisation de la notion de SCOT.

Il a enfin soulevé les problèmes posés par la coexistence de deux administrations en matière financière –la DGCL et la DGCP–, d'autant qu'elles ne parviennent pas aux mêmes résultats dans leur dépouillement des comptes administratifs, et que d'autres organismes, tels que la direction générale des impôts (DGI), l'assemblée des communautés de France (ADCF) ou l'assemblée des départements de France (ADF), font le même travail.

M. Jacques Oudin a suggéré que ce soit le Sénat qui soit chargé de ce dépouillement, et qu'une loi soit votée sur ce sujet.

Compte-rendu du 9 mai 2006

Audition de **M. Jean-Luc BOEUF**, directeur général des services de la région Franche-Comté, membre du comité d'experts de l'Observatoire de la décentralisation.

En introduction, **M. Philippe Dallier, rapporteur**, a rappelé qu'il cherchait à savoir si le paysage institutionnel tel qu'il existe aujourd'hui devait être analysé comme un aboutissement de l'organisation territoriale ou une étape transitoire. Il a fait remarquer qu'à la suite d'une succession de rapports sur le sujet plutôt négatifs, il souhaitait y voir plus clair et savoir comment rationaliser pour atteindre une meilleure efficacité et éventuellement supprimer une ou deux couches du « millefeuille ».

M. Jean-Luc Boeuf a souhaité apporter un éclairage personnel et concret, ayant travaillé dans différentes collectivités : la commune de la Roche-sur-Yon, le département de l'Eure et enfin la région Franche-Comté.

Sur la question de savoir s'il y avait un échelon territorial de trop, **M. Jean-Luc Bœuf** a considéré qu'une spécificité accompagnait chaque niveau territorial. Il a ajouté que la commune constituait l'échelon de référence quelle que soit sa taille (« on se tourne toujours vers le maire »), l'intercommunalité, acteur majeur, qui montait en puissance connaissait un problème de représentation et de lisibilité, le département échelon naturel des solidarités territoriales mais dont la marge de manœuvre est limitée (« il s'occupe des citoyens de la naissance à la mort »), et la région, en phase de lente émergence (« Thouret disait en 1790 qu'il préférerait quatre-vingts petits roquets à quinze gros chiens loups »), représentait l'axe central de l'aménagement du territoire et du développement économique.

M. Jean-Luc Bœuf a considéré, d'un point de vue pragmatique, qu'il n'y avait donc pas d'échelon administratif en trop. Il n'a souhaité ni ériger l'intercommunalité en niveau de collectivité locale élue au suffrage universel direct, ni supprimer un niveau existant de collectivités, chacun ayant sa spécificité et il a constaté que même si l'intercommunalité avait une assise assez ambiguë, son poids financier était supérieur à celui des régions.

M. Jean-Luc Bœuf a émis une proposition de coupler l'intercommunalité et le conseil général, en faisant de ce dernier un « conseil des communautés », réglant ainsi sa représentation sans stigmatiser le département.

M. Philippe Dallier a recentré le débat sur la question de savoir si la dépense publique était efficace ou non et comment la rationaliser au mieux.

Sur la question des économies d'échelle, **M. Jean-Luc Bœuf** a précisé qu'il était 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. Or, il a estimé qu'il était difficile de les évaluer dès à présent, les premières structures ayant été créées depuis 2000.

Il a ajouté que pendant les premières années, un rodage devait se faire, souvent au détriment des économies d'échelle.

Il a enfin pointé la mauvaise définition des « coûts » et leur sous-évaluation lors du transfert des compétences communes-EPCI.

Prenant l'exemple des contrats de projet, il a mis en évidence les difficultés liées à l'augmentation du nombre d'interlocuteurs, les villes-centres ayant parfois du mal à se départir de certaines de leurs compétences.

Sur la question de l'évolution de la DGF intercommunale, il a constaté qu'après l'abondement exceptionnel lié à la loi Chevènement, il n'y a pas eu de véritable effort de l'Etat et la progression modeste des concours à l'intercommunalité a eu pour contrepartie une ponction sur les dotations communales.

Il a ajouté que la création de nouveaux EPCI devait bientôt se tarir et donc alléger les tensions pesant sur la DGF.

Enfin, il a estimé difficile de porter un jugement sur l'évolution de la DGF intercommunale, l'enveloppe ayant augmenté en volume parallèlement aux périmètres des intercommunalités.

Il a fait remarquer que le fait d'avoir joint à la DGF intercommunale l'ancienne compensation salaire et d'avoir neutralisé une partie de l'augmentation de la DGF au profit de la DSU des communes, c'était la fin de la relation de solidarité.

Sur la question des « pays », **M. Jean-Luc Bœuf** a reconnu qu'ils constituaient un cadre souple d'organisation, qui ne constituait pas un échelon administratif supplémentaire, et que les pays pouvaient prendre plusieurs formes juridiques possibles, et qu'ils pouvaient exercer des compétences à travers des contrats de plan passés avec la région.

Il a noté que les collectivités locales ne collaient plus forcément à la réalité socio-économique du territoire et que le « pays » présentait une cohésion géographique, culturelle, économique et sociale réelle. Il a ajouté que le « pays » comme territoire de projet était une réalité en Franche-Comté.

Actuellement, il a recensé 340 « pays » pour lesquels 166 contrats de plan ont été signés.

S'il a constaté que ces « pays » étaient une réussite quantitative, leur avenir étaient encore incertain. Et selon lui, c'est le seul échelon qui pouvait être amené à disparaître.

Il a déclaré que le piège commençait à se refermer dès la création de postes d'appui, de permanents comme les animateurs de pays, tous ces projets pouvant être portés par d'autres structures.

M. Philippe Dallier a fait remarquer que le PLU devait être compatible avec le SCOT et, selon l'avis de M. Jacques Oudin, ancien sénateur, le SCOT devait être calqué sur les « pays ». Par contre, il a ajouté que M. Alain Gérard, sénateur du Finistère, avait un périmètre de SCOT différent du « pays » à Quimper. S'il a noté qu'il existait des exemples vertueux où tout coïncidait, dans d'autres rien ne se chevauchait entraînant une mauvaise lisibilité.

Selon lui, le « pays » n'avait de sens que s'il correspondait avec le périmètre du SCOT, mais le « pays » n'étant pas un véritable échelon de collectivité locale, sa disparition n'apporterait rien que quelques économies et ne suffirait pas à rationaliser le paysage, contrairement à la suppression d'un véritable échelon territorial.

Cependant, il a ajouté qu'un rapport d'information sénatorial en cours allait dans un tout autre sens et s'apprêtait à donner une évaluation bienveillante du « pays » en tant qu'échelon d'administration et de concertation, ce qui lui paraissait regrettable.

Sur la question du coût de l'intercommunalité, **M. Jean-Luc Bœuf** a considéré que les dépenses d'investissement ont explosé depuis 1999, par rapport aux dépenses en personnel. Il a noté que le poids financier de l'intercommunalité était plus important que celui des régions.

Il a rappelé que l'intercommunalité se traduisait davantage par une amélioration du service rendu pour un coût supplémentaire moindre que si la même démarche avait été menée séparément par chacune des communes, plutôt que par une réduction nette des dépenses du territoire à niveau de service inchangé.

Par ailleurs, il a déploré un partage des compétences parfois inopérant, au point d'entraîner un foisonnement d'interventions financières et une dilution des responsabilités.

M. Philippe Dallier a regretté également le peu de clarté des règles du jeu et a souhaité les voir modifier. Considérant qu'en dessous d'une certaine taille, la collectivité était en position critique, il a insisté pour que l'Etat fixe de nouveaux seuils, avec une marge de manœuvre selon les situations locales. Il s'est interrogé de savoir si le département était encore pertinent ou s'il fallait faire évoluer la région.

M. Jean-Luc Bœuf a répondu qu'il était facile de réaffecter les compétences du département aux autres échelons comme par exemple les compétences sociales à l'échelon de proximité et la voirie à la région.

M. Philippe Dallier a estimé que ces « autres échelons » exerçaient déjà un certain nombre de compétences relevant du département, même si c'est ce dernier qui « réglait la facture ».

M. Jean-Luc Bœuf a rappelé sa proposition de lier le département et l'intercommunalité, en faisant du conseil général le représentant des intercommunalités, ce qui correspondrait à une façon habile de rationaliser sans supprimer le département.

M. Philippe Dallier a douté que la démocratie participative au sein de l'intercommunalité puisse régler la question de la rationalisation des dépenses et soit source d'une meilleure efficacité.

En réponse à la question de **M. Philippe Dallier** sur la progression des dépenses de fonctionnement, **M. Jean-Luc Bœuf** a noté que l'exercice des compétences transférées s'est développé sur des territoires plus vastes. Il a remarqué que cela avait eu des conséquences sur le volume des charges, aussi bien de personnel que de moyens des services. Par ailleurs, il a souligné que les transferts de charges n'avaient pas fait l'objet d'un traitement homogène et cohérent. Enfin, il a estimé que les charges transférées étaient parfois sous-évaluées au profit des villes-centres et au détriment du groupement intercommunal.

Il a ajouté un élément correctif aux dépenses publiques des collectivités locales, il s'agit du taux d'endettement des collectivités locales qui est en baisse depuis 10 ans. S'il a noté qu'elles se sont désendettées de 20 milliards €, dans le même temps, l'endettement de l'Etat s'est accru de près de 400 milliards €. Il a aussi proposé de limiter le nombre de participants au cofinancement d'un projet à trois, afin d'éviter les délais et l'accumulation du travail administratif inutile.

Compte-rendu du 10 mai 2006

Audition de **M. Hervé MARITON**, député de la Drôme, maire de Crest, auteur du rapport « *Evolution de la fiscalité locale : le contribuable se rebiffe* » (n° 2436, Assemblée nationale, 12^e législature).

M. Philippe Dallier, rapporteur, a ouvert l'audition en rappelant que, par le rapport sur l'intercommunalité dont la rédaction lui a été confiée, il recherchait par quels moyens rendre la dépense publique plus efficace.

M. Hervé Mariton a tout d'abord rappelé les conclusions des travaux – auxquels il a participé – de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la fiscalité locale. Il a fait référence à l'une des courbes, figurant dans les annexes du rapport issu des travaux de la commission et retraçant l'évolution des dépenses des communes avant et après leur entrée en intercommunalité. Une inflexion assez nette de la courbe montre qu'il y a eu, en 1993/1994, un infléchissement notable dans l'évolution des dépenses communales. Toutefois, le résultat cumulé, pour les communes entrées en intercommunalité, reste supérieur à la poursuite de la droite initiale.

Il s'est déclaré frappé de ce que le public reste globalement insusceptible d'entendre quelque critique que ce soit relativement à l'intercommunalité. Il reste, selon le député, extrêmement difficile d'entrer dans le débat. Le politiquement correct interdit d'entrer dans l'analyse.

Il a estimé que les auditions menées par la commission d'enquête avaient été très révélatrices sur le constat et l'analyse des causes. Elles ont en effet permis de montrer que l'intercommunalité avait signifié un élargissement de l'éventail des services proposés à l'usager.

Si, selon **M. Hervé Mariton**, l'intercommunalité a beaucoup de vertus, elle n'a pas permis de réaliser les économies d'échelle et la mutualisation des moyens qu'on avait pu espérer. Le discours tenu a été celui d'une offre de services nouveaux et non d'une prise en charge commune face à des besoins constants. D'ailleurs, le bonus de dotation globale de fonctionnement (DGF) a été absorbé pour moitié par des charges structurelles supplémentaires.

En ce qui concerne l'évolution des personnels, **M. Hervé Mariton** a indiqué que les employés des établissements intercommunaux étaient passés de 99 000 en 1993 à 159 000 en 2002, tandis que, dans le même intervalle, les personnels communaux passaient de 1 069 000 à 1 200 000. Il n'y a donc pas eu de baisse, ni même de stagnation, même si l'évolution reste modeste (de l'ordre de 0.5 à 3 % par an). Au-delà de l'effet nombre, un effet assez lourd s'est fait jour, lié aux conditions de rémunérations et à l'évolution statutaire.

Le député a par ailleurs évoqué les problèmes de recrutement qui sont apparus avec l'intercommunalité. Les personnels des communes tendent en effet à désirer rejoindre l'intercommunalité, plus attractive sur le plan des conditions de rémunération comme de l'organisation du travail.

Analysant les causes de l'absence d'économies d'échelle, **M. Hervé Mariton** a cité, outre l'élargissement de l'éventail des services, un effort notable des communes en vue d'améliorer la qualité des services rendus. Cette poursuite de la qualité est, a estimé le député, un palliatif à la réduction des marges de manœuvre.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a alors suggéré qu'il aurait été sage de diminuer la DGF communale au profit de la DGF intercommunale.

M. Hervé Mariton a approuvé cette piste de réforme et il a alors évoqué la « circulaire Hortefeux » dont la rédaction lui paraît assez « périlleuse », en ce qu'elle procède d'une vision quelque peu « déterministe ». La circulaire Hortefeux, en cherchant à résorber les zones blanches et à obtenir des tailles d'intercommunalité plus importantes, semble en effet négliger l'impératif de liberté et oublier que la pertinence du territoire ne signifie pas nécessairement une taille plus importante.

Il a ensuite déploré l'extrême faiblesse du contrôle de légalité à l'égard de l'intercommunalité. Il a appelé de ses vœux une réflexion sur la question de l'intérêt communautaire et une application plus rigoureuse du contrôle de légalité.

Il a qualifié l'organisation des services comme la clé essentielle du succès de l'intercommunalité et il a évoqué les exemples de Quimper, de Strasbourg et de Mulhouse qu'il a qualifiés de « très intéressants ».

Le député a par ailleurs déclaré que l'État avait, sur les finances locales, une politique de transfert, mais pas une politique de contenu de ces transferts. Selon **M. Hervé Mariton**, l'État n'a pas, en cela, à proprement parler de politique des finances locales. Les paramètres devraient en effet, a-t-il observé, varier en fonction des réponses que donnent les collectivités aux suggestions qu'il fait.

M. Hervé Mariton a par ailleurs estimé que les éléments indemnitaires devaient être pris en compte. Il a déploré que le nombre d'EPCI puisse se comprendre par le fait que se trouve ainsi étendue la faculté d'offrir des indemnités aux élus locaux au travers de la multiplication des présidences et de vice-présidences. Il s'est déclaré favorable à la fixation d'un quota de sièges pouvant être indemnisés, et à la substitution à l'actuel système, fondé sur un « consensualisme coûteux », d'un système « PLM ». Le député a toutefois reconnu qu'un tel système serait difficile à gérer dans les petites communes.

M. Yves Fréville, sénateur, est alors intervenu en déclarant que des mauvaises habitudes de comportement avaient été prises entre 1995 et 2000, quand les moyens financiers ont crû avec l'extension de la taxe professionnelle.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a alors demandé à **M. Hervé Mariton** quelle simplification l'on pouvait imaginer face au millefeuille institutionnel, et s'il estimait qu'une telle simplification était à même de rationaliser les dépenses.

M. Hervé Mariton a alors regretté qu'il n'y ait pas eu de décision sur le pays, alors même qu'une telle décision paraissait mûre. Selon lui, il convient de supprimer les pays.

Le député a toutefois affirmé que, plutôt que de chercher à supprimer tel ou tel échelon, il fallait essayer de distinguer des cœurs de compétences. En effet, en distinguant ainsi entre ce qui relève du cœur de compétence d'une collectivité et ce qui n'en relève pas, l'on pourrait amener ladite collectivité à devoir se justifier au moment du vote budgétaire. **M. Hervé Mariton** a toutefois précisé qu'une région ayant massivement investi en dehors de son cœur de compétence n'en est pas pour autant illégitime, mais qu'il serait bon qu'en aient conscience les membres de son assemblée délibérative, ainsi que les citoyens. Il a souhaité toutefois que chaque échelon s'en tienne à son cœur de compétence et évite, à l'instar de régions, d'intervenir dans les relations internationales et la coopération décentralisée par exemple ; il a suggéré qu'un critère de concentration de dépenses sur les compétences essentielles soit pris en compte pour la DGF.

M. Yves Fréville a alors déclaré que nul n'était capable de savoir ce que les intercommunalités faisaient aujourd'hui, eu égard non seulement à l'existence de budgets annexes, mais aussi à la présentation même du budget principal.

S'agissant de la « fiscalité ménages », **M. Hervé Mariton** a observé qu'il fallait imaginer des freins pour dissuader les EPCI d'y avoir recours, voire se demander si son interdiction pure et simple pour les nouveaux EPCI ne devait pas être envisagée. **M. Philippe Dallier** a toutefois estimé qu'il était difficile d'être aussi radical, et qu'une telle évolution serait susceptible de déboucher sur des inégalités.

Sur l'efficacité de la dépense publique, **M. Hervé Mariton** a déclaré qu'il fallait obliger les collectivités à avoir une démarche de performance, sans pour autant nécessairement leur « plaquer » les critères et les indicateurs définis par la LOLF ce qui serait totalement disproportionné. Il apparaît selon lui nécessaire de disposer d'éléments de comparaison, d'un étalonnage – assortis d'une publication régulière présentant les résultats –, et de déterminer les conséquences des transferts de l'État sur les collectivités.

Quant à l'entité qui évaluera les performances, si **M. Hervé Mariton** a estimé qu'il serait un peu « curieux » qu'il s'agisse de l'État, il a ajouté qu'il ne serait pas non plus forcément très heureux qu'il s'agisse des juridictions.

Pour le député, si l'on a à ce jour ni la capacité ni la légitimité pour introduire de manière massive une telle démarche de performance, il n'en demeure pas moins qu'il peut être intéressant et pédagogique de le faire à la marge.

Le rapporteur étant revenu sur la question de l'empilage des couches, en regrettant notamment que, sur le terrain, les communes assument parfois la réalité de certaines compétences dévolues au département, comme en matière de revenu minimum d'insertion (RMI), **M. Hervé Mariton** a assuré que l'évolution des financements européens, les effets de l'acte II de la décentralisation et les transferts des personnels allaient contribuer à clarifier les choses, en ce que ces différents paramètres laisseront moins de marge aux départements pour aider les communes.

Ainsi du transfert des routes nationales aux départements : l'État ne sollicite plus les régions sur le réseau national existant, et considère que les départements pourront continuer d'entretenir seuls le réseau national transféré. Se produit une simplification de fait sur le thème de la raréfaction des moyens.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a alors souligné le manque de lisibilité qu'une telle situation signifiait pour le citoyen et estimé qu'il pouvait en résulter une impression d'inutilité de certaines dépenses, impression, selon lui, peu saine.

M. Yves Fréville a alors fait part de son expérience en expliquant que, dans les régions de « microcommunes », le conseil général, très dépensier, jouait de facto un rôle d'intercommunalité, et rendait donc cette dernière moins nécessaire. L'intercommunalité a, dès lors, une toute autre fonction, à savoir une fonction de péréquation de la taxe professionnelle. C'est d'ailleurs, a-t-il expliqué, ce qui l'a rendue très populaire dans l'Ouest de la France.

Dans ces régions, a expliqué le sénateur, la dotation de solidarité communautaire, employée au service du développement économique, a conduit à une rationalité dans la gestion de l'espace sur le plan économique. La dimension de services supplémentaires n'est apparue que postérieurement et est restée secondaire. La montée en puissance de la taxe professionnelle unique et l'expansion économique ont permis, selon **M. Yves Fréville**, que l'intercommunalité endosse cette fonction très originale.

Le rapporteur a ensuite demandé à **M. Hervé Mariton** s'il estimait que la notion de canton avait encore un sens.

Après avoir salué la pertinence de la question, **M. Hervé Mariton** a répondu que, dans sa circonscription, l'intercommunalité n'était pas toujours collée au canton, ce qui tendait à « introduire une fausse monnaie » et à semer la confusion dans la détermination des responsabilités. Il a par ailleurs estimé que la carte cantonale devait être corrigée de manière à tenir compte des rattachements et autres découpages.

M. Yves Fréville s'est alors demandé si le conseil général ne devrait pas devenir le Sénat des présidents d'intercommunalités du département, dans la mesure où se posent de vrais problèmes quand le conseiller général n'est pas président de la communauté de communes ; selon lui, dans ce cas, le conseiller général est en totale apesanteur.

M. Hervé Mariton a alors précisé qu'il avait eu l'idée de caler la carte de l'intercommunalité sur la carte cantonale. L'exécutif cantonal devrait, a-t-il expliqué, être l'exécutif de l'intercommunalité. **MM. Philippe Dallier et Yves Fréville** ont salué l'intérêt de cette proposition, tout en considérant qu'elle était susceptible de poser des problèmes de cohabitation et de mettre, parfois, l'élu en position délicate.

Sur la question des cantons, **M. Yves Fréville** a ajouté qu'il existait désormais une forme d'intercommunalité supracantonale, assimilable au pays, et **M. Hervé Mariton**, observant que la « circulaire Hortefeux » tendrait à généraliser ces situations, a mis en garde contre les effets pervers qui risquent de se multiplier en cas de fusion d'intercommunalités.

M. Hervé Mariton, approuvé par **M. Yves Fréville**, a ensuite déclaré qu'il y avait eu un profond renouvellement des élus locaux ruraux et qu'il s'agissait désormais de néo-ruraux, très impliqués dans la vie de la municipalité comme dans celle de l'intercommunalité. Ces nouveaux élus sont, selon le député, favorables à la mise sur pied de nouveaux services toujours plus nombreux, quitte à devoir payer un supplément d'impôts. Ils sont plutôt dépensiers, si bien que, même si le niveau intercommunal pèse très lourd pour leur commune, dans l'absolu, les taux leur paraissent tout à fait acceptables.

Synthétisant ses propositions, **M. Hervé Mariton** a déclaré qu'il fallait davantage de clarté dans la répartition des compétences et une plus grande rigueur dans l'exercice du contrôle de légalité. Il a ajouté qu'il ne fallait pas laisser accroire que l'intercommunalité est une collectivité, et qu'il fallait s'efforcer d'éviter tout effet hiérarchique. Ce « principe essentiel de la décentralisation » est constamment menacé et doit être sans cesse réaffirmé, selon le député qui a par ailleurs critiqué le laxisme de l'État face à une certaine tendance des structures intercommunales à supplanter les communes et à s'approprier leurs compétences.

M. Yves Fréville, sceptique quant à la possibilité de contrôler la répartition des compétences entre communes et intercommunalités, s'est alors prononcé en faveur d'une plus grande rigueur sur le plan financier, et s'est demandé si l'ensemble de la DGF (communes et intercommunalité) ne devait pas être calculée par zones, tout en restant déterminée par l'État dans sa répartition.

M. Hervé Mariton a réagi à ces propos en déclarant qu'il était en tous les cas plutôt rétif à la territorialisation de la DGF, qui fait courir le double risque du kidnapping des moyens par l'intercommunalité et de la dépendance des communes à l'égard de la structure intercommunale.

Compte-rendu du 10 mai 2006

Audition de **M. Michel PIRON**, député de Maine-et-Loire, président de la communauté de communes des Coteaux-du-Layon, auteur du rapport « *Gouverner en France : quel équilibre territorial des pouvoirs* » (n° 2881, Assemblée nationale, 12^e législature).

M. Philippe Dallier, rapporteur, a ouvert l'audition en rappelant qu'au travers du rapport sur l'intercommunalité qu'il rédige au nom de l'Observatoire de la décentralisation, il cherchait à savoir, au nom de l'efficacité de la dépense publique, si les « couches » du millefeuille institutionnel sont, ou non, trop nombreuses et, le cas échéant, vers quel type de simplification il convient de se diriger. Il a expliqué que les différentes personnes auditionnées avaient, sur ces questions, des points de vue relativement divergents, et que la localisation géographique de l' élu paraissait à cet égard assez déterminante.

M. Michel Piron a tout d'abord déclaré qu'il convenait de distinguer la question des structures de celle des moyens de ces structures.

Sur les structures, il a précisé que, dans le cadre de la rédaction du rapport sur l'équilibre territorial des pouvoirs qu'il a présenté à l'Assemblée nationale, il avait pu se rendre compte des efforts menés par les autres pays européens pour simplifier leur organisation administrative territoriale. Deux pays latins (l'Italie et l'Espagne) et deux pays nordiques (Grande-Bretagne/Écosse et Suède) ont en effet été passés au crible. L'Allemagne a été écartée de cette étude comparative, en dépit de l'intérêt qu'il porte, à titre personnel, à l'organisation des pouvoirs dans ce pays. La mission craignait en effet un procès d'intention immédiat, lié à ce que l'Allemagne est un pays fédéral.

S'agissant de la France, **M. Michel Piron** a déclaré qu'elle était l'un des pays les plus immobiles. Selon lui, en effet, lorsqu'on essaie, en France, de s'attaquer aux structures, on le fait toujours par addition, jamais par soustraction et très rarement par substitution. Cela est dû, selon le député, à un certain manque de courage politique.

On aboutit à un millefeuille, à un paysage complètement illisible du point de vue institutionnel et parfois financier.

M. Yves Fréville, sénateur, a alors ajouté qu'ainsi que l'a montré le rapport qu'il a rédigé sur le rôle de l'Etat dans la fiscalité locale, cette dernière est au moins aussi compliquée qu'avant la Révolution française.

A propos de l'architecture et de l'articulation des pouvoirs, **M. Michel Piron** a déclaré avoir souvent entendu que la situation des pouvoirs en France, avec ses trois niveaux de collectivités, n'était pas si originale. Mais il s'agit, selon lui, d'un tour de passe-passe par lequel, en jouant sur la différence entre collectivités locales et collectivités territoriales, on fait l'impasse sur les structures intercommunales. Il y a, en fait, a fait observer **M. Michel Piron**, quatre étages d'administration locale qui ont des moyens et se dotent de moyens. En cela, la France est dans une situation profondément originale, si bien que l'on peut y voir, en soi, une exception française.

M. Michel Piron a toutefois ajouté que la loi Chevènement de 1999 avait, dans ce contexte, été une petite révolution locale, en ce qu'elle a changé non seulement le degré mais aussi la nature de l'intercommunalité.

Se demandant quelles compétences exclusives il convenait d'attribuer à chacun des échelons de l'organisation administrative territoriale, **M. Michel Piron** a évoqué une certaine tendance du pouvoir à s'étendre au-delà de la sphère dans laquelle il était autorisé à se déployer. Observant que les contenus de pouvoirs envisageables pour une structure donnée étaient très variables selon le poids démographique de ladite structure, il a proposé que, si l'on n'arrive pas à simplifier le paysage administratif local par le biais des compétences exclusives, il faut le simplifier via deux couples : d'une part, le couple commune/intercommunalité, et, d'autre part, le couple département/région.

S'agissant de la relation entre commune et intercommunalité, elle est, selon **M. Michel Piron**, nécessaire et doit être soigneusement gérée. En cela, les comptes consolidés annuels constituent une nécessité absolue.

Il a indiqué qu'en tant que président de communauté de communes, il avait voulu imposer des règles de vertu. Ainsi, le bulletin municipal précise, chaque fois que la communauté de communes s'approprie une compétence, de quel montant elle décharge la commune.

A une question du rapporteur, le député a répondu que les augmentations de coûts, qui se sont notamment faites jour au début de l'intercommunalité, avaient été compensées par des baisses d'un montant équivalent.

Il a indiqué que, depuis une dizaine d'années, des tableaux comparatifs étaient publiés dans sa communauté de communes, permettant en conséquence l'établissement de comparaisons entre l'exercice des compétences par les communes et celui par l'EPCI.

M. Michel Piron, approuvé par **M. Yves Fréville**, a déclaré regretter ne pas retrouver ces grands tableaux comparatifs dans les bulletins des grandes communautés d'agglomération. Leur publication est, a-t-il estimé, très importante.

S'agissant du couple commune/intercommunalité, **M. Michel Piron** a affirmé que les 36 000 communes n'étaient pas tenables à terme, sans qu'il soit pour autant possible de les supprimer.

Estimant que ces blocages nécessitaient de « requestionner » les questions, il s'est demandé si, pour garder le besoin de proximité extrême et en même temps en finir avec la « pseudodémocratie locale sans aucun moyen », l'on ne pourrait pas revisiter le statut des communes associées.

Des communautés composées de communes associées permettraient en effet de conserver une certaine visibilité locale tout en renforçant l'intercommunalité. Il n'est, selon **M. Michel Piron**, plus raisonnable de maintenir des communes hors du jeu de l'intercommunalité alors que cette dernière s'empare de plus en plus de choses. M. Piron a par ailleurs dénoncé une surreprésentation des élus de communes rurales qui, paradoxalement, ne favorise pas le bon exercice de la démocratie locale.

Rappelant qu'aujourd'hui, en milieu rural, le mot d'ordre est à l'agrandissement des communautés, **M. Michel Piron** a déclaré que le critère géographique ne devait pas être abandonné au profit du seul critère économique. En effet, certaines communautés s'agrandissent inconsidérément et ne sont pas durables.

Il a suggéré que soit envisagée l'élection au suffrage universel, non de la totalité des conseillers communautaires, mais du seul président de la communauté. Il faut en effet, a-t-il estimé, s'inspirer de ce qui se passe dans les pays voisins et dont la culture est similaire, tels l'Italie, et donc envisager l'élection du président de la communauté au suffrage universel. Eventuellement, pour faire accepter la chose, cette élection pourrait avoir lieu en même temps que celle du conseil général. On gagnerait, de la sorte, une élection, puisque c'est bien entendu le même homme qui serait élu président et qui siègerait au conseil général.

En milieu urbain, **M. Michel Piron** s'est demandé pourquoi l'on ne pourrait pas envisager un schéma différencié plutôt qu'un schéma identique sur tout le territoire.

Si le département a vocation à rester, il doit être l'assemblée des représentants des intercommunalités.

Quant aux régions, il s'est déclaré convaincu qu'elles étaient trop petites. Elles devraient, selon lui, être deux fois plus grandes pour pouvoir trancher sur les questions de routes ou en matière économique. De même qu'elles n'ont pas une taille leur permettant d'arbitrer sur les universités ou sur la santé.

Il faudrait, a estimé le député, deux fois moins de régions, mais de taille deux fois plus grandes, avec toutefois des spécificités pour les régions Ile-de-France et Rhône-Alpes.

S'agissant des départements, ils ont un rôle à jouer dans ce domaine de proximité qu'est le social. Celui-ci, en effet, ne saurait être traité à trop de distance, selon **M. Michel Piron**, pour lequel le département peut, par le biais des missions de proximité, retrouver une vraie légitimité.

Après avoir évoqué le problème des TOS et regretté qu'ils n'aient pas été transférés à une seule structure de gestion, dans la mesure où ils exercent le même métier qu'ils soient dans un collège ou dans un lycée, **M. Michel Piron** a suggéré que, pour éviter les redondances entre régions et départements, les élus régionaux sont d'abord des élus départementaux (les départements enverraient leurs représentants au conseil régional) d'autant que le mode de scrutin des élus régionaux n'est pas très compréhensible. Il a toutefois reconnu que beaucoup verraient dans un tel système un recul de la démocratie.

Il a ensuite déclaré croire à des conférences nationales thématiques réunissant les vice-présidents en charge des dossiers, à des conférences techniques permettant de mettre le doigt sur les redondances. Il a, en revanche, déclaré ne croire ni aux financements exclusifs ni aux compétences exclusives, et a estimé qu'il fallait limiter le nombre de financements croisés, ne serait-ce qu'au regard des coûts d'instruction.

Par exemple, les communes ou communautés devraient cofinancer les projets soit avec les départements, soit avec les régions, ou soit avec l'Etat, soit avec l'Europe. La réflexion sur l'élimination des redondances en serait facilitée ; il conviendrait de limiter à trois le nombre d'intervenants au financement.

M. Michel Piron a également posé la question du champ réglementaire. Selon lui, l'uniformisation de la réglementation génère énormément de dépenses. Rappelant qu'on légifère dans les régions italiennes, les communautés espagnoles ou en Ecosse, le député a déclaré qu'un champ réglementaire redonné aux régions permettrait une légitime variation, d'une région à l'autre, de la déclinaison des compétences.

Il a ensuite tenu à apporter une nuance sur la distinction entre commune et communauté. Il a expliqué avoir proposé que les communautés ne prennent en charge que 70 % des investissements, les 30 % restants constituant une sorte de ticket modérateur communal.

M. Yves Fréville a alors fait part de son enthousiasme pour les formules développées par le député. Il a jugé absurde que, par exemple, l'on mette sur le même plan des départements tels que le Nord et la Lozère.

M. Michel Piron a, en conclusion, affirmé qu'à confondre égalité et identité, l'on risquait de déboucher sur l'uniformité. Il a rappelé que les trois concepts n'étaient pas synonymes.

Compte-rendu du 10 mai 2006

Audition de **M. Pierre GIRARD**, responsable des collectivités locales à la Caisse nationale des caisses d'épargne.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a ouvert l'audition en rappelant que l'étude sur l'intercommunalité dont il était le rapporteur avait pour but de rechercher si l'organisation territoriale actuelle était pertinente ou si, au contraire, l'on se situait dans une phase intermédiaire. Il s'interroge également sur la question de savoir si, avec la mise en place de l'intercommunalité, la dépense publique est optimisée.

Après avoir rappelé son parcours professionnel comme expert des finances locales et des collectivités locales, **M. Pierre Girard** a évoqué ses responsabilités au sein de la Caisse nationale des caisses d'épargne et a expliqué l'approche des banques envers les collectivités locales, leur développement économique et leur solvabilité.

En réponse à **M. Philippe Dallier**, qui a déclaré que les collectivités locales n'étaient jamais insolvables, **M. Pierre Girard** a signalé que si le risque d'insolvabilité était extrêmement faible, du point de vue des banques, le risque se situait en termes de temps dans le paiement des échéances.

Concernant le coût de l'intercommunalité, il a fait remarquer que l'Etat avait opté pour une démarche progressive mais très généreuse et que les économies d'échelle devaient être à ce jour relativisées ; le choix aurait pu être le suivant : « faire plus avec autant de moyens ou faire autant avec moins » ; force était de reconnaître que pour l'instant on faisait encore avec plus de moyens sans toujours faire plus pour le citoyen utilisateur.

M. Pierre Girard a noté qu'il n'y avait donc pas d'économies d'échelle dans un premier temps, et qu'il fallait attendre quelques années avant que l'intercommunalité acquiert son rythme de croisière. Il a insisté sur le facteur temps et a ajouté qu'il y avait même souvent des « deséconomies » dans un premier temps.

Concernant l'évolution des dépenses de fonctionnement, il a fait remarquer que selon le rapport rendu par la commission d'enquête à l'Assemblée nationale sur la fiscalité locale, il y avait une incomplète substitution entre les dépenses publiques communales et intercommunales,

constatant qu'il y avait toujours une période de transition lors de la création des EPCI. De plus, il a noté que les communautés de communes faisaient souvent plus que ce qui leur avait été transféré.

M. Philippe Dallier s'est posé la question de savoir s'il y avait des abus et des dérives en la matière et sur quel critère devait se faire la redistribution fiscale.

M. Pierre Girard a noté que la redistribution fiscale était souvent mal utilisée et que le problème avait été soulevé par la Cour des comptes qui a estimé que le transfert des charges avait été sous-évalué, cette mauvaise évaluation étant à l'origine des difficultés de financement et de l'obligation de trouver de nouvelles ressources.

A ce sujet, il a signalé que l'article 86 de la loi Chevènement permettait de faire appel à des experts auprès des services techniques des communes en vue d'effectuer des analyses sur des propositions d'évaluation des charges transférées.

M. Philippe Dallier s'est interrogé sur le pourcentage de bonnes et mauvaises évaluations.

M. Pierre Girard a reconnu la difficulté de savoir par exemple combien coûtait le renouvellement d'un équipement.

Constatant les difficultés d'évaluation du coût complet des équipements transférés (en fonctionnement et en investissement), il a précisé que le législateur avait demandé à la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) de calculer un coût moyen global annualisé comprenant le coût de réalisation ou d'acquisition des équipements transférés ou, s'il est impossible de déterminer ces coûts, leur coût de renouvellement.

Il a ajouté que cette méthode du coût moyen global annualisé, qui repose sur une double approche, budgétaire et patrimoniale, consistait finalement à reconstituer un « amortissement élargi » destiné à permettre aux communautés de dégager les ressources nécessaires au financement du renouvellement du patrimoine transféré.

Or dans le cadre de la M14, il a rappelé que les communes ne pratiquaient pas l'amortissement sur les biens immobiliers et, considérant que les communautés n'amortissaient pas non plus ce type de biens, il sera difficile de faire accepter aux communes que les sommes déduites de leur attribution de compensation soient versées au fonctionnement de la communauté sans que celle-ci n'ait à intervenir sur les équipements transférés.

Il a également évoqué l'évaluation des transferts de personnel qui est aussi une source d'augmentation des dépenses et a regretté que l'aspect humain et psychologique de ces transferts ait été trop peu pris en considération.

M. Philippe Dallier a fait remarquer que de nombreux personnels avaient opté pour l'intercommunalité pour « souffler ».

M. Pierre Girard a modéré ce propos et a affirmé que les grosses structures avaient aussi attiré de nouvelles vocations, même s'il a reconnu que c'était plus difficile en milieu rural.

Il a ajouté que le fonctionnement inhérent à la structure intercommunale générait un minimum de frais de fonctionnement et qu'il fallait placer « le curseur » au bon endroit.

Il s'est opposé à toute mise en œuvre impérative de l'unification des services ou de leur transfert et a insisté sur le fait que c'était une option offerte sur la base du volontariat.

Sur la question du périmètre pertinent, **M. Pierre Girard** a constaté que l'intercommunalité et les pays posaient la question du ressort territorial de la commune et du département, même si l'existence de ces collectivités inscrites dans la loi n'était pas mise en cause.

D'ailleurs, il a ajouté que suite à la circulaire du 23 octobre dernier, le sujet devait être traité par les préfets, qui devaient élaborer, d'ici au 30 juin 2006, des schémas départementaux d'orientation de l'intercommunalité. A ce propos, il a reconnu la place à part de la région parisienne.

Il a proposé de renverser le lien de causalité et de se poser la question de savoir comment les compétences allaient structurer l'intercommunalité, comment modeler le bassin de vie à travers l'aménagement de l'espace et le développement économique. Il a insisté sur cette notion de bassin de vie pour définir le périmètre pertinent.

S'il a admis que depuis 20 ans, on se reposait beaucoup sur la logique départementale, il a déclaré que c'était à l'Etat, relié par le préfet, de dire quel était l'intérêt général, le préfet pouvant imposer et s'opposer. A travers les signaux lancés par l'Etat, il a constaté un renforcement de l'intercommunalité.

Concernant les « pays », il s'est posé la question de savoir s'ils constituaient un échelon supplémentaire. Puis, il a ajouté que c'était un échelon souvent peu efficace à cause de ses trop nombreux membres.

En réponse à une question de **M. Philippe Dallier** sur leur avenir, il a considéré que la logique de projet devait être portée par des structures existantes, prenant l'exemple des syndicats mixtes.

Il a soutenu l'idée que la non pertinence d'un projet avec un territoire entraînait une grosse perte d'efficacité. Il a également regretté que la pérennisation de structures intercommunales soit parfois justifiée par le seul positionnement des élus au niveau local, voire l'attrait des indemnités, et a souhaité que des évolutions sensibles sur ce dernier point se profilent bientôt.

Concernant la DGF intercommunale, il a signalé que le nivellement était possible mais seulement vers le haut et la question se posait de savoir si l'Etat avait les moyens de le faire, le transfert de compétences obligatoires entraînant une DGF en conséquence.

Rappelant que la loi Chevènement avait eu le grand mérite de rendre possible, à travers la notion d'intérêt communautaire, une certaine progressivité dans le transfert des compétences, il a précisé que sur le plan financier, cette progressivité pouvait être d'une grande utilité, garantissant une certaine maîtrise de la montée en charges du budget communautaire et laissant au groupement le temps de s'adapter fonctionnellement à ses nouvelles responsabilités.

En tout état de cause, il a déclaré que si la DGF avait été, au cours de la dernière décennie, un puissant facteur de développement de l'intercommunalité, elle devrait, dans les prochaines années, peser de plus en plus dans les stratégies des communautés en matière de transfert des compétences.

Concernant l'évaluation du transfert des charges, il a reconnu que si la loi du 13 août 2004 avait apporté de nombreux facteurs de progrès, elle contenait également des effets pervers en germe en cas de mauvaise interprétation. Il s'est montré tout à fait favorable à une expérimentation sur la base du volontariat, avant d'aller vers une modification de la DGF et a surtout insisté sur le fait d'éviter des « allers-retours » sur ces recettes qui serait considéré comme plus perturbateur et décourageant pour l'intégration fiscale.

Sur l'intérêt communautaire, il a estimé que les transferts n'avaient été ni trop rapides ni trop tranchés, la plupart des compétences étant sécables. Il a considéré que la loi du 13 août précitée permettait aux élus de recentrer le débat sur l'intérêt communautaire et d'aller vers une nouvelle étape.

Enfin, à une question de **M. Philippe Dallier** sur la réorganisation territoriale du pays, il s'est montré favorable à une évolution progressive en la matière et à une simplification du paysage intercommunal.

Compte-rendu du 10 mai 2006

Audition de **M. Charles de COURSON**, député de la Marne, membre de l'Observatoire des finances locales.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a ouvert l'audition en rappelant que le rapport qu'il rédige au nom de l'Observatoire de la décentralisation visait à rechercher si le millefeuille institutionnel comportait trop de couches, et, le cas échéant, lesquelles de ces couches il convenait de supprimer.

M. Charles de Courson a déclaré qu'il s'exprimait en son nom personnel et en tant que maire d'une commune de 360 habitants, membre d'une communauté de communes de 4 000 habitants.

Après que le rapporteur lui eut demandé comment il expliquait l'absence d'économies d'échelle depuis 1999, **M. Charles de Courson** a déclaré que dans la Marne, en zone rurale, existait une politique départementale extrêmement forte d'encouragement à l'intercommunalité, politique qui, par ailleurs, transcende les clivages politiques.

Le député a expliqué qu'un tiers de la population marnaise vivait dans des petites communes de moins de 250 habitants et que, dans ces conditions, il était impossible d'avoir des services compétitifs. D'ailleurs, aujourd'hui, sur 679 communes marnaises, seules 73 (soit 6 à 7 % de la population du département) ne sont toujours pas partie intégrante d'une intercommunalité et reçoivent donc des subventions de droit commun.

Selon **M. Charles de Courson**, la France est le dernier État à ne pas avoir réformé son organisation territoriale, et le développement de l'intercommunalité s'explique, justement, par l'échec de la réforme des communes. Cet échec, a déclaré le député, est imputable à l'existence du Sénat et au rôle que lui donne la Constitution de la V^e République.

Le député a déclaré que chaque commune membre d'une communauté de communes devait être transformée en une section communale, avec un système électoral à l'allemande, et que c'était à ce prix qu'on obtiendrait la rationalisation administrative souhaitée.

M. Charles de Courson a estimé que l'organisation de l'intercommunalité à la française ne pouvait permettre d'obtenir des économies d'échelle.

M. Philippe Dallier, rapporteur, lui ayant demandé si le canton avait encore un sens, **M. Charles de Courson** a répondu par la négative et affirmé qu'il s'agissait d'une simple circonscription électorale.

M. Philippe Dallier s'est demandé s'il ne fallait pas réformer les collectivités en distinguant les fonctions exécutives et législatives, qui, pour le moment, sont fusionnées. Il a rappelé qu'une telle distinction existait déjà au niveau national, et **M. Yves Fréville**, sénateur, a ajouté que c'était également le cas, à l'échelon local, en Allemagne et en Angleterre.

M. Charles de Courson a ensuite déclaré qu'il n'y avait en tous les cas pas eu d'économies d'échelle du point de vue de la rémunération des élus.

Il a regretté que n'ait jamais été calculé le coût de la rémunération des élus en fonction de la strate de population et a dénoncé une certaine démagogie des élus nationaux qui n'ont pas eu le courage de s'attaquer au problème de l'augmentation du coût des élus. **M. Charles de Courson** a estimé qu'il fallait s'engager résolument dans la rationalisation des salaires des élus. Prenant l'exemple de sa commune, il a fait remarquer que pour les simples indemnités annuelles du maire et des adjoints – s'ils les prenaient – le budget s'élèverait à 26 000 euros, ce qui n'est pas défendable d'autant que des indemnités se cumulent souvent avec d'autres.

S'agissant de la rationalisation du personnel, la solution consistant à transférer purement et simplement le personnel de la commune-centre à la structure intercommunale, comme ce fut le cas à Strasbourg, est apparue un peu étrange à **M. Charles de Courson**, selon lequel chacune des communes devrait apporter sa contribution en termes de personnel et pas seulement la commune-centre.

M. Charles de Courson a expliqué l'augmentation des coûts par le fait que soient récemment apparus des besoins ne pouvant être satisfaits dans le cadre communal : le développement économique ou l'action culturelle peuvent ainsi difficilement s'inscrire dans le cadre communal.

Le rapporteur a ensuite demandé au député comment il analysait la progression des dépenses de fonctionnement et plus particulièrement celle des dépenses de personnel depuis 1999.

M. Charles de Courson a estimé que toutes les critiques adressées au coefficient d'intégration fiscale (CIF) étaient infondées. Il s'agit selon lui du « moins mauvais indicateur ». Le député a rappelé que l'intercommunalité avait révélé un certain nombre de besoins.

Il a indiqué que, dans la Marne, les zones urbaines étaient souvent moins bien intégrées que les zones rurales. Après que **M. Yves Fréville** eut précisé que le CIF s'élevait, en moyenne, à 27 % pour les communautés de communes à taxe professionnelle unique, et à environ 20 % pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle, **M. Charles de Courson** a précisé que le taux de CIF pouvait varier de 15 à 75 %, et que, dans sa commune, il était de 93 %.

Pour **M. Charles de Courson**, le vrai problème est celui de la rationalisation des coûts de fonctionnement. A cet égard, la grande réforme à mener est celle de la transformation des communes en sections de l'intercommunalité.

Il a ensuite déclaré que la question du périmètre pertinent n'avait pas de sens : les communautés de communes les plus intégrées sont souvent les plus petites, et plus leur taille est importante, plus il est difficile de les gérer. Le périmètre est en fait, a estimé le député, fonction de chaque compétence. Un périmètre est pertinent au regard de la compétence exercée.

Par exemple, pour avoir un groupe scolaire intégré, il faut un minimum de 120-130 enfants, et donc, de 1 300 à 1 400 habitants. Mais, si la compétence considérée est celle du développement économique, le périmètre sera de facto plus étendu. Il n'y a donc pas de règle en matière de périmètre pertinent et il apparaît impossible de dessiner un schéma a priori.

Le rapporteur a alors demandé quelle simplification de l'organisation administrative territoriale il était possible d'envisager.

M. Charles de Courson a répondu que le pays était une structure dont le seul intérêt était de constituer un syndicat d'étude pour réfléchir ensemble sur un bassin de vie. Il a expliqué que c'était avec les pays que la région Champagne-Ardenne avait contractualisé. Autrement dit, c'est l'appartenance au pays qui permet d'avoir des subventions ; un pays sert à capter les subventions.

Le député a par ailleurs suggéré de supprimer la clause de compétence générale. Il lui semble en effet fâcheux que les différents échelons d'administration locale doivent intervenir dans les mêmes domaines. Par exemple, le conseil général devrait se concentrer sur ses missions essentielles que sont les subventions aux communes, les aides aux associations et la gestion des collèges.

Suite à une question de **M. Philippe Dallier**, rapporteur, **M. Charles de Courson** a déclaré qu'au vu du nombre actuel de syndicats intercommunaux et de syndicats mixtes, la loi de 1999 n'avait pas atteint son objectif de simplification de l'intercommunalité.

Ainsi, la Marne, en dépit des efforts menés, n'a pas réussi à réduire le nombre de syndicats.

Après que le rapporteur lui eut demandé si l'on pouvait maintenir la ventilation de la dotation d'intercommunalité entre communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés de communes, **M. Charles de Courson** a rappelé qu'il avait toujours plaidé pour l'unité des critères et a déclaré que les catégories actuelles étaient artificielles et injustifiables.

En la matière, il faut, a-t-il estimé, quelque chose de simple. Pour le moment, sont pris en considération à la fois le CIF, la population et le potentiel fiscal. Face à cette complexité, il a appelé de ses vœux la définition de critères uniques, valables pour tous.

Il s'est en outre demandé ce qui justifiait que les plus grandes agglomérations françaises ont une dotation globale de fonctionnement (DGF) aussi importante.

Évoquant la situation de l'Île-de-France, **M. Charles de Courson** a regretté qu'il n'y ait pas, dans cette région, de vraie coopération intercommunale et que cette dernière tende à se réduire à de simples arrangements politiques en vue de bénéficier de la DGF. Le député a estimé dommage que l'Île-de-France n'ait pas eu le courage de faire ce qu'a, par exemple, fait Londres.

Sur l'assouplissement des transferts entre EPCI et communes membres, il s'est déclaré favorable à une certaine liberté, pourvu qu'elle soit guidée par la recherche de l'équilibre de chacun.

S'agissant de la DGF territoriale, **M. Charles de Courson** a estimé que le débat à son sujet était nul et non avenu, dans la mesure où l'on ne sait sur quels critères la structure intercommunale répartirait la dotation entre les différentes communes membres. Il serait plus approprié, selon le député qui a mis en garde contre la tentation d'ériger de nouvelles « usines à gaz », que la commune devienne une section de l'intercommunalité.

Il a ensuite estimé qu'il ne fallait pas diminuer la DGF des communes membres d'EPCI suffisamment intégrés, dans la mesure où une telle diminution serait vécue comme une sanction. Il a rappelé qu'il avait

proposé que, dès que le CIF dépasse les 50 %, les élus communautaires soient élus au suffrage universel.

M. Charles de Courson a ensuite expliqué qu'il n'était pas gêné par le fait que la définition de l'intérêt communautaire soit laissée à la libre appréciation des EPCI. Il s'est au contraire déclaré favorable à tout ce qui va dans le sens de la liberté. Il a, sur ce sujet, regretté que les préfetures aient fait du contrôle plutôt que du conseil. Il a toutefois ajouté qu'un retoilettage des statuts pouvait être l'occasion de mettre un peu d'ordre dans les compétences des uns et des autres, et, par exemple, de redonner des compétences aux communes.

A la question de savoir si le système fiscal actuel, issu de la réforme de la taxe professionnelle, était adapté à l'intercommunalité, le député a affirmé que la réforme n'était pas tenable, qu'elle tendait à récompenser les dépensiers, et qu'elle était en conséquence déresponsabilisante et injuste.

M. Charles de Courson a alors déclaré que la prochaine grande étape consisterait à démontrer que la situation actuelle n'était en fait que provisoire, et qu'un alignement sur les systèmes allemand ou britannique était nécessaire.

Selon le député, les communes doivent devenir des sections de communes et l'Île-de-France doit s'appuyer sur le modèle des communautés urbaines. Pour les communes qui sont toujours hors intercommunalité, un schéma départemental devrait être arrêté, qui s'appliquerait autoritairement au bout de deux ans si les communes n'ont pas, dans l'intervalle, négocié leur adhésion à l'intercommunalité.

Enfin, il a insisté sur le fait qu'il ne faisait pas partie des opposants de principe à l'intercommunalité, mais qu'il déplorait simplement que, pour le moment, l'intercommunalité ait eu pour seul fondement la « carotte » financière. Il faut, selon le député, y voir le fruit de l'incapacité de la France à réformer son réseau communal. La réforme de ce dernier devra d'ailleurs, a-t-il estimé, s'accompagner de la réforme du Sénat.

M. Charles de Courson a, pour finir, dénoncé le grand scandale du taux unique national de taxe professionnelle vers lequel on se dirige et qui aurait pour effet de favoriser les plus riches. Après avoir affirmé que la réforme de la taxe professionnelle et la suppression de la part salaires allaient faire des collectivités de simples répartiteurs des dotations d'État, il a reconnu qu'il craignait, à terme, une suppression pure et simple des taxes locales, dans un contexte où le principe constitutionnel d'autonomie a déjà été vidé de son sens par le Conseil constitutionnel qui a considéré que les prélèvements sur impôts nationaux étaient une recette propre.

Compte-rendu du 16 mai 2006

Audition de **MM. Reynald BRIEC, Olivier ORTÉGA et Dominique PAGEAUD**, experts chez Ernst & Young.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a ouvert l'audition en rappelant que l'étude sur l'intercommunalité dont il est rapporteur avait pour but de rechercher si l'organisation administrative territoriale actuelle était pertinente ou si, au contraire, l'on se situait dans une phase intermédiaire.

Après avoir rappelé son parcours professionnel comme avocat spécialisé dans le droit public et ses fonctions dans la fonction publique territoriale, **M. Reynald Briec** a évoqué sa mission tendant à la simplification de la carte intercommunale dans le département du Cher. **M. Olivier Ortéga**, responsable du pôle Domaine public d'Ernst & Young a précisé que son groupe avait une vision technique et non politique de l'intercommunalité.

M. Philippe Dallier, a tout d'abord fait part de sa surprise qu'aucune des auditions d'experts n'avait pu, jusqu'à présent, lui fournir une réponse claire sur la tendance inflationniste ou inflation des dépenses générées par l'intercommunalité. Même l'intercommunalité « exemplaire » de Mulhouse n'a pu lui donner en direct ces renseignements lors de son dernier déplacement. Le principal argument avancé pour justifier cette incapacité étant l'évolution du périmètre de l'intercommunalité. Le sénateur a souhaité savoir si le cabinet Ernst & Young serait capable, de lui dire si l'intercommunalité, pour un service donné, a permis de faire des économies d'échelle ?

M. Dominique Pageaud, a constaté que la question du sénateur était insoluble du fait de la redistribution réelle des rôles sur le territoire, la question des économies d'échelle devant être appréhendée en premier pour les services (Mulhouse a effectivement mutualisé ses services de manière visible et avec une grande rationalité). Mais le vrai moyen, selon l'expert, d'entrer dans un « cercle vertueux » en matière de finances et d'action publique, c'est l'évaluation qui seule peut permettre de mettre en relation les besoins, le coût de ceux-ci, les usages et les services réellement apportés.

Comment intervenir pour réaliser des économies, but premier de la création de l'intercommunalité ? La réponse est double selon **M. Dominique Pageaud** :

- des mesures plus coercitives pour imposer la mutualisation des services,
- la définition du niveau le plus adéquat pour mettre en place une évaluation : est-ce l'échelon départemental ?

M. Philippe Dallier, approuvant le dispositif de l'évaluation, a toutefois estimé que personne n'était capable d'évaluer a posteriori la mutualisation des services et qu'une évaluation des besoins aurait dû être mise en place a priori. Rappelant que l'intercommunalité devait à l'origine rationaliser la dépense publique, il a déploré que, sauf exception trop rare, ce n'était pas le cas.

M. Dominique Pageaud a confirmé ce processus inflationniste. Reprenant l'exemple du tramway de Mulhouse, projet répondant au besoin de l'aire urbaine, il a toutefois mis en évidence l'iniquité fiscale et financière du projet pour certaines communes de l'intercommunalité. Là encore une évaluation aurait été pertinente, a-t-il ajouté.

M. Olivier Ortéga, a ensuite dégagé deux sujets d'actualité concernant l'intercommunalité :

- la notion d'intérêt communautaire,
- l'émergence des pays -nouveau niveau territorial- alors que l'articulation avec le schéma d'orientation de l'intercommunalité est déjà confuse et ne facilite pas l'action locale, selon l'expert.

S'agissant de l'intérêt communautaire : si la date butoir du 18 août prochain a rendu plus concrète l'échéance donnée aux communautés pour définir l'intérêt communautaire, c'est la notion même qui reste floue. Au plan de vue juridique, la notion cristallise trois principes forts mais ces principes évoluent.

M. Olivier Ortéga, développant son raisonnement a précisé ces trois principes.

- *Le garde-fou ou principe de spécialité.* Depuis toujours, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ne sont pas de plein exercice, à savoir qu'ils n'interviennent pas au-delà des compétences qui leur ont été octroyées à leur création. Toutefois, devant la multiplication de l'enchevêtrement des compétences, des financements et des projets, ce principe connaît quelques difficultés d'application.

- *Le principe repoussoir ou principe d'exclusivité* qui ne fonctionne pas tant sont grandes les interférences sur un même territoire (il existe par exemple des piscines communales, des piscines intercommunales...), et la logique des fonds de concours ne simplifierait pas non plus les choses.

- *Le rassembleur ou principe de subsidiarité* : c'est l'Union européenne dans les années 80 qui a inventé ce principe. Les questions à se poser sont les suivantes, selon **M. Olivier Ortéga** : quel est le niveau pertinent d'intervention ? Quand l'EPCI apporte-t-il une plus-value ? Là encore, l'évaluation pourrait apporter une réponse.

M. Olivier Ortéga a rappelé que ces trois principes étaient fluctuants, en devenir, alors qu'à l'origine, ils étaient censés être fixes.

Ensuite, il a précisé que la loi Chevènement avait créé un outil juridique de répartition des compétences avec une logique simple de blocs de compétences, mais que cette procédure théorique n'a pas toujours pu être mise en pratique efficacement.

M. Olivier Ortéga a conclu ses propos par une interrogation : doit-on définir l'intérêt communautaire par rapport aux intérêts des communes ou de ceux de la population ? Doit-on, pour garder cette logique, aller jusqu'à l'élection au suffrage universel des membres des EPCI ?

M. Philippe Dallier s'est ensuite interrogé pour savoir si l'on pouvait estimer que lorsque la volonté politique de mettre réellement en œuvre l'intérêt communautaire était réelle, la définition de ce dernier était plus simple à trouver. Ajoutant que dans tous les cas le bien-fondé de la demande devait être réel.

M. Olivier Ortéga lui a répondu que si l'intérêt communautaire correspondait réellement à un projet voté par les communes membres, il ne servait plus à rien puisqu'il se dissolvait logiquement dans l'objet même de l'EPCI.

Sauf si on arrivait à développer la notion de chef de file, solution possible pour ne pas imposer de manière coercitive les objectifs d'une intercommunalité, mais également moyen de ne pas développer les syndicats mixtes, a précisé **M. Dominique Pageaud**.

M. Philippe Dallier a exprimé sa perplexité quant au niveau d'autorité le plus pertinent pour la codification de ce dispositif.

M. Dominique Pageaud lui a alors fait part d'un problème essentiel et récurrent de l'intercommunalité : l'iniquité financière dans les grands projets des EPCI et la trop faible compétence de l'Etat. L'Etat local (le

préfet), a-t-il ajouté, pourrait intervenir plus fermement afin d'assurer dans ce type de projets, la cohérence de l'intervention.

Il a rappelé ensuite que la création d'un EPCI devait à l'origine s'accompagner d'une rationalisation des dépenses. La notion de chef de file appliquée à l'EPCI ou/et à une personne physique, pourrait avoir ce rôle de rationalisation, d'incitation. Pourtant, cette notion ne fonctionne, selon l'expert, que par la bonne volonté politique ou des fonctionnaires, ce qui est regrettable ; elle n'arrive alors pas à s'imposer.

M. Reynald Briec, reprenant la notion d'intérêt communautaire, a fait part de son expérience dans le Cher où l'on constate qu'il se limite bien souvent à une simple liste de zones, d'équipements, de délégations de services publics plutôt que de délégations réelles de compétences. Et malheureusement, il n'y a pas d'économies d'échelle, bien au contraire, a-t-il déploré.

Il a enfin exprimé le caractère positif de la circulaire Hortefeux de février dernier, notamment l'introduction de la notion de seuil (financier, physique...). Le transfert se limiterait aux besoins réels et non plus à l'ensemble d'un équipement. L'EPCI pourrait ainsi retrouver sa vocation première, selon **M. Reynald Briec**.

M. Dominique Pageaud, reprenant la parole, a confirmé que la notion de projet devait être fondatrice pour l'EPCI. C'est ce projet qui fera vivre la gouvernance qui ne doit pas être purement technique. Avoir un projet de base solide permettra également une meilleure cohérence du schéma de coopération et de l'évaluation. A ce stade, le Conseil de développement pourrait être un outil fort de concertation.

L'EPCI « sain », a-t-il précisé, est celui qui a réussi la mutualisation des services de fonctionnement (personnel) avec la ville mère mais aussi des services opérationnels pour les services communs, à l'image d'une holding. L'EPCI doit avoir intégré la notion de proximité intrinsèque à la relation clients/fournisseurs.

M. Dominique Pageaud a proposé que les compétences de la commission départementale de coopération intercommunale, qui a le pouvoir de porter des avis même si elle n'est que consultative, soient davantage exploitées. On constate, a-t-il précisé, que le préfet sur des territoires restreints pouvait davantage intervenir car il était plus écouté.

M. Philippe Dallier s'est alors demandé si l'on ne s'était pas trompé dès le départ, en refusant d'imposer un périmètre précis ? Un retour à un certain jacobinisme serait-il bénéfique ? On a complexifié, a-t-il expliqué, on a mis de l'argent public sur la table et maintenant l'idée de réformer la

dotation générale de fonctionnement (DGF) monte en puissance, personne n'étant content de cette situation insatisfaisante.

Sans compter l'émergence de pays a rappelé **M. Reynald Briec**.

M. Philippe Dallier a fortement regretté que les pays deviennent des contre-pouvoirs. Comment laisser s'installer ce millefeuille dispendieux et promettre aux Français de réduire les impôts ?

M. Olivier Ortéga a dit son espoir dans la publication de l'évaluation pour faire évoluer les choses.

Il faudrait tout remettre en jeu, y compris le périmètre selon le sénateur.

M. Dominique Pageaud a ensuite émis la proposition de s'inspirer de l'Union européenne qui diligente des cabinets d'experts pour évaluer les programmes. On pourrait imaginer des plates-formes non négociables (les services de bases aux citoyens) sur les territoires, et, au-delà, de grands projets gérés par le biais des évaluations préalables ou non. C'est à ce niveau que le préfet pourrait avoir plus de pouvoirs. Il a ajouté qu'il faudrait inscrire dans les textes la notion de gouvernance locale, comme l'Europe le fait avec ses projets de programmes conduits par un responsable au niveau européen.

M. Reynald Briec, a souhaité que l'on se souvienne que jusqu'à présent, les EPCI étaient des établissements publics et non encore des collectivités territoriales. Si des changements sont envisageables, ils devraient intervenir rapidement pour éviter les conflits avec les collectivités, beaucoup plus difficiles à faire évoluer, a-t-il suggéré.

M. Olivier Ortéga a manifesté son regret de voir s'installer parfois des aberrations, en matière d'intercommunalité. Il a illustré son propos par l'exemple de l'aéroport de Montpellier qui n'est pas sur la commune de Montpellier mais sur le territoire d'une commune qui a décidé de sortir de l'EPCI.

M. Dominique Pageaud a réaffirmé vivement que c'était le manque de projet structuré qui devait être dénoncé.

M. Philippe Dallier, en réponse, a regretté qu'en matière d'intercommunalité, les Français n'y comprenaient rien et que les journalistes ne s'y intéressaient qu'épisodiquement.

M. Philippe Dallier a demandé au cabinet Ernst & Young si la fiscalité mixte avait de « beaux jours devant elle ».

M. Dominique Pageaud a confirmé l'aspect inflationniste indéniable de l'intercommunalité lorsque le périmètre de l'EPCI n'était pas cohérent.

M. Philippe Dallier a alors fait part de ses réflexions avançant que la bonne démarche aurait été de créer des intercommunalités avec pour objet des économies d'échelle, et de laisser les EPCI envisager des projets sur la base des économies réalisées. Ensuite, il a interrogé les experts sur la DGF territoriale.

Rapportant son expérience de terrain, **M. Dominique Pageaud** a exprimé le malaise des EPCI et des communes à cette perspective : les uns ont peur de perdre des ressources et les autres considèrent ne pas avoir tous les éléments pour redistribuer cette DGF.

M. Dominique Pageaud a alors proposé une piste de recherches qui serait la compilation des comptes (parallélisme des ressources, des dépenses....) et leur consolidation sur une aire territoriale donnée, en d'autres termes l'observation de la consolidation de l'action publique, comme ce que le cabinet Ernst & Young vient de réaliser en un mois environ, pour Lille dans le cadre d'un prochain colloque.

Il a une nouvelle fois confirmé que la taxe additionnelle avait de beaux jours devant elle. L'effet ciseaux (ressources, dépenses) est évident et le restera tant que l'on aura une vision parcellaire des budgets et actions des EPCI. Et là, seule une volonté politique peut faire évoluer les choses, selon **M. Dominique Pageaud**.

Il a enfin précisé que selon lui il fallait tout d'abord se pencher sur les communes –connues– à gros problèmes, pour donner une impulsion.

M. Reynald Briec, en guise de conclusion, s'est interrogé sur la date butoir du 18 août prochain faite aux intercommunalités pour définir l'intérêt communautaire. S'il estime que c'est une mesure coercitive intelligente, il a toutefois exprimé sa crainte que les communautés de communes ne bougent pas. Alors que se passera-t-il après cette date ? Pas grand-chose a-t-il conclu dubitatif.

Compte-rendu du 13 juin 2006

Audition de **M. Jérôme Chartier**, député UMP du Val-d'Oise, auteur du livre « Le lifting de Marianne », éditeur L'Archipel, 2005.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a ouvert l'audition en rappelant que l'étude sur l'intercommunalité dont il était le rapporteur avait pour but de rechercher si l'organisation territoriale actuelle était pertinente ou si, au contraire, l'on se situait dans une phase intermédiaire. Il s'interroge également sur la question de savoir si, avec la mise en place de l'intercommunalité, la dépense publique est optimisée.

En 1978, a rappelé **M. Jérôme Chartier** pour introduire son propos, le Président de la République de l'époque déclarait que la France ne pouvait supporter quatre niveaux d'organisation. Près de trente ans plus tard, nous en avons six.

Initialement, le combat de l'intercommunalité était plutôt celui du monde rural que celui du monde urbain, même si aujourd'hui on constate que l'intercommunalité est une véritable réussite en milieu urbain, après un démarrage difficile de la généralisation des schémas directeurs créés en 1995.

Aujourd'hui, on peut même imaginer, voire souhaiter, une intercommunalité regroupant Paris et les communes périphériques de la petite couronne, a expliqué le député. Selon lui, le phénomène est inévitable et nécessaire dans un plan cohérent d'évolution des transports en région parisienne. En effet, le trafic ferroviaire est saturé et seule la voiture pourra permettre aux franciliens de venir, dans les prochaines années, travailler à Paris. Il sera alors indispensable de prévoir de vastes parkings en bordure du périphérique pour éviter la pollution et les problèmes de stationnement intra muros.

Quelle est ma vision idéale de l'intercommunalité ? s'est interrogé **M. Jérôme Chartier**. C'est un espace de solidarités partagées au sens large comprenant non seulement le social, le fiscal mais également le domaine culturel, environnemental... Nous allons aujourd'hui de manière certaine vers ces périmètres de solidarités et vers des intercommunalités plus cohérentes. Et ceci sans que l'Etat n'intervienne trop.

Dans l'avenir il y aura deux niveaux de pouvoirs politiques forts, a insisté le député du Val-d'Oise : la région et l'intercommunalité. Nous devons rationaliser la décentralisation sans remettre en cause la mentalité française, viscéralement attachée au principe d'identification avec la commune. D'ailleurs, la fusion de communes créée en 1971 n'a jamais fonctionné et les quelques cas de fusions se sont souvent conclus par une défusion quelques années plus tard.

Répondant à une réflexion de **M. Philippe Dallier**, **M. Jérôme Chartier** s'est dit convaincu qu'il lui paraissait impossible qu'un jour un niveau d'administration locale soit supprimé. Nous assisterions alors à une levée de boucliers des intérêts catégoriels.

Une nouvelle fois, il a affirmé que seule une rationalisation de la décentralisation était possible, comme son livre « Le lifting de Marianne » a essayé de le démontrer. Cela nécessiterait une identification réelle des responsabilités et l'organisation autour de la région et de l'intercommunalité de l'ensemble des compétences autres que purement locales.

Dans ce schéma, le département assurerait le niveau de cohérence d'un territoire évitant un accaparement du pouvoir par les intercommunalités ou par la région, dont le président pourrait, sans la contrepartie du département, instiller arbitrairement sa volonté sur l'ensemble des communes de cette région. Si la région n'a plus le contre-pouvoir du département, il faudrait limiter rigoureusement le cumul des mandats mais c'est un problème purement politique a ajouté le député du Val-d'Oise ; l'idéal étant, sur un territoire donné, six ou sept présidents d'intercommunalités prenant collégalement des décisions, intercommunalités liées à un département ou une région selon les compétences.

M. Philippe Dallier a ensuite interrogé **M. Jérôme Chartier** sur le coût de l'intercommunalité.

Répondant sur l'absence d'économies d'échelle depuis 1999, **M. Jérôme Chartier**, citant la Cour des comptes a expliqué que 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.

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.

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.

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.

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.

S'agissant de la progression des dépenses de fonctionnement et plus particulièrement celle des dépenses de personnel depuis 1999, **M. Jérôme Chartier**, se basant sur l'analyse du ministère de l'économie (MINEFI) a constaté que par les transferts de compétences pour les intercommunalités et pour les villes les charges de personnel auraient dû se réduire ou stagner. Quoiqu'il en soit, elles n'ont pas explosé et les services à la population sont de plus en plus importants et d'une qualité très élevée.

Les frais de personnel présentent la deuxième plus forte augmentation relative (+ 5,2 % des dépenses des collectivités, après l'investissement). Cette progression résulte, d'une part, d'un accroissement du nombre de personnes rémunérées par les collectivités locales (recrutement et transfert de 3 070 agents en 2005) et, d'autre part, d'un renchérissement du coût du travail. S'agissant de ce second facteur de hausse, il s'explique, outre l'effet GVT, par la revalorisation de 1,8 % du point d'indice de la fonction publique, des mesures catégorielles et l'augmentation des charges sociales (mise en place de la retraite additionnelle de la fonction publique et hausse

de 0,4 point de la cotisation employeur à la CNRACL). Les catégories de collectivités connaissant la plus forte progression des frais de personnel sont les GFP (+ 13,1 %) et les régions (+ 7,7 %).

M. Philippe Dallier s'est ensuite interrogé sur le périmètre pertinent de l'intercommunalité, notamment sur le rôle des « pays ». Ne peut-on penser que l'existence de ces pays ne prouve-t-elle pas que le périmètre des EPCI n'est pas pertinent ? Enfin, il a souhaité savoir si selon **M. Jérôme Chartier**, et au vu du nombre actuel de syndicats intercommunaux et de syndicats mixtes, la loi de 1999 avait atteint son objectif de simplification de l'intercommunalité.

M. Jérôme Chartier a fait un bref rappel historique énonçant les différentes lois relatives à la mise en place de l'intercommunalité (source Cour des comptes) :

- la loi du 22 mars 1890 a institué les premiers syndicats de communes (prise en charge de services publics ou d'activités débordant les limites territoriales des communes comme l'eau, l'assainissement, l'électricité, les transports, etc.).

- 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.

- 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.

Il a ensuite procédé à une brève comparaison du même dispositif à l'étranger :

- En Angleterre : 500 collectivités (comtés, districts) élues en 1997 avec une autorité territoriale unique dans les villes ;

- Depuis la réforme de 1976, la Belgique ne compte plus que 589 communes pour 10 millions d'habitants ;

- 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.

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.

M. Philippe Dallier a ensuite procédé à une série de questions sur une réforme de la « DGF intercommunale ».

Rappelant en préliminaire que l'enveloppe nationale progresse de façon insuffisante, **M. Jérôme Chartier** a constaté qu'il ne serait pas illogique qu'il y ait une réforme. Puis il a passé en revue les diverses interrogations du sénateur :

1. *Peut-on maintenir la ventilation de la dotation d'intercommunalité entre communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines telle qu'elle existe aujourd'hui ?*
2. *Quel jugement portez-vous sur l'assouplissement des transferts entre E.P.C.I et communes membres ?*
3. *Peut-on envisager une DGF consolidée ou territoriale ? Selon quelles modalités ?*

Actuellement, a expliqué **M. Jérôme Chartier**, l'enveloppe de la DGF est réservée dans un premier temps aux communes et dans un second temps à l'intercommunalité et à la péréquation. Dans la réforme, la DGF serait versée aux intercommunalités qui prendraient en charge le reversement de cette dotation à l'ensemble des communes membres de l'intercommunalité. Il y aurait ainsi une meilleure adéquation avec la réalité locale.

4. Est-il envisagé de diminuer la DGF des communes membres d'EPCI suffisamment intégrés ?

Le député ne s'est pas dit hostile à cette mesure, puisque les communes qui transfèrent les services touchent une dotation identique par rapport à l'année précédente.

Enfin, **M. Philippe Dallier** a porté sa réflexion sur la notion de l'intérêt communautaire, s'interrogeant sur un transfert des compétences trop rapide et insuffisamment encadré, ce qui expliquerait les difficultés liées à la définition de l'intérêt communautaire.

M. Jérôme Chartier, se basant sur l'article des Echos, a rappelé la demande de l'ADF (Association des départements de France) au Premier Ministre pour une pause dans les transferts de compétences et des normes qui s'imposent aux collectivités.

Les nouvelles compétences, et donc charges, transférées récemment (APA, RMI, prestation de compensation du handicap, personnel TOS des collèges, toutes nationales, personnels de l'équipement, etc.) sont trop nombreuses.

La réforme des minima sociaux, de la protection de l'enfance, de la tutelle et de la curatelle pourraient amener de nouvelles charges et transferts.

Les départements ne maîtrisent ni les montants, ni l'évolution du nombre de bénéficiaires des prestations et allocations sociales.

Les risques liés à l'augmentation des charges sont maintenant connus, a conclu **M. Jérôme Chartier** ; il est de plus en plus mis en avant la rationalisation des services et la professionnalisation des personnels. Les corrections nécessaires vont apparaître rapidement.

Les grands projets ne peuvent passer que par l'intercommunalité. Il est donc vain de critiquer sans cesse, il faut aussi chiffrer les réalisations nouvelles qui n'auraient pu naître, faute d'intercommunalité.

La première phase est coûteuse, par construction puisqu'elle se superpose, la France n'ayant pas supprimé d'échelon de décision public. La seconde phase doit apporter des économies d'échelle et permettre la rationalisation des structures de coûts.

ADOPTION DU RAPPORT

Compte rendu du mercredi 25 octobre 2006

Réunion de l'Observatoire de la décentralisation, sous la présidence de **M. Jean Puech, Président**, pour l'examen du rapport de **M. Philippe Dallier**, sur le **bilan et les perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre**.

M. Jean Puech, président de l'observatoire, a ouvert la séance en rappelant que l'observatoire devait se prononcer sur le rapport confié à **M. Philippe Dallier** sur le bilan et les perspectives de l'intercommunalité.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a présenté son rapport en insistant sur le fait qu'après son premier rapport d'étape, il avait recentré la problématique sur le coût de l'intercommunalité, même s'il jugeait, à titre personnel, que la problématique sous-jacente de l'intercommunalité touchait à la nécessité d'une profonde réorganisation de l'administration locale ; il a déclaré d'emblée que les propositions qu'il soumettait à l'observatoire restaient toutes ouvertes au débat et qu'il appelait de ses vœux un échange de vues aussi large que possible.

Puis **M. Philippe Dallier, rapporteur**, a présenté les grandes articulations de son rapport en soulignant qu'il avait consacré une première partie au financement de l'intercommunalité, financement qui, à ses yeux, avait bénéficié d'une véritable priorité de la part de l'Etat. Au sein de cette première partie, **M. Philippe Dallier, rapporteur**, a fait remarqué qu'il avait distingué l'état des lieux de l'intercommunalité en 2004, qui montrait l'évolution à la hausse de la dépense intercommunale, avant de mettre en exergue la grande abondance de moyens dont avait joui la mise en place de l'intercommunalité ; enfin, il a jugé que cette abondance de moyens tant en produit fiscal qu'en dotations avait conduit à reporter les économies d'échelle attendues de la grande réforme intercommunale. A propos de la DGF intercommunale, **M. Philippe Dallier, rapporteur**, a indiqué que si la logique de maillage complet du territoire, y compris l'Ile-de-France, était poussée jusqu'au bout, l'enveloppe DGF exploserait et le système cesserait d'être viable ; il n'a pas caché non plus son inquiétude face à l'évolution de la taxe professionnelle unique, dont le produit risquait de diminuer, ce qui entraînerait le recours à la solution de facilité que représente la fiscalité mixte.

Sur l'impossibilité de trouver des économies d'échelle depuis la mise en place de l'intercommunalité à fiscalité propre, **M. Philippe Dallier, rapporteur**, a souligné que ce phénomène s'expliquait essentiellement par une augmentation trop importante des charges de personnel et il a rappelé que la solution à ce problème résidait dans la nécessité de suivre l'exemple de Mulhouse et de Strasbourg en mutualisant les services de l'EPCI et ceux de la ville centre et des autres communes membres.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a poursuivi en attirant l'attention de ses collègues sur la deuxième partie consacrée à l'exercice des compétences par les EPCI, rappelant que les EPCI avaient le plus souvent hérité les compétences les plus nécessaires à la population et les plus onéreuses. Il a déploré que l'Etat n'ait pas mis en place de moyens de mesure de l'efficacité économique du transfert de ces compétences des communes aux EPCI et il a considéré que pour ce faire, il fallait sans tarder mettre en place une consolidation des comptes EPCI/communes membres.

En commentant la troisième partie de son rapport, **M. Philippe Dallier, rapporteur**, a souligné qu'il était difficile de s'en remettre totalement à l'avis de sondages existants qui laissent penser que l'intercommunalité est perçue de manière favorable par les administrés ; il a jugé au contraire que son expérience personnelle l'avait mis au contact de populations qui ignoraient l'action de l'intercommunalité et ne connaissaient que l'action de proximité immédiate, c'est-à-dire celle du maire.

Pour terminer sa présentation générale, **M. Philippe Dallier, rapporteur**, a souhaité faire un focus sur le coût de l'intercommunalité, tel que le calculent respectivement la DGCL et le cabinet Ernest & Young.

Présentant les chiffres fournis par la DGCL, il a fait remarquer que les dépenses groupées des communes et des EPCI à fiscalité propre s'inscrivent pratiquement dans la même tendance à long terme de 1974 et 2005, mais qu'à partir de 1993, les dépenses totales des communes cessent de suivre la tendance de long terme et qu'à partir de 2003, les dépenses totales des communes et de leurs groupements dépassent la tendance de long terme. **M. Philippe Dallier, rapporteur**, en a conclu que l'intercommunalité en se développant entraîne une dépense publique plus importante que celle qui adviendrait si l'intercommunalité ne se développait pas. Il a ajouté que la DGCL calcule que cet écart se chiffre en valeur absolue à 3,2 milliards d'euros entre 1993 et 2004, qu'ensuite la DGCL propose de considérer qu'une partie de cet écart résulte d'une substitution des EPCI à fiscalité propre aux SIVOM, et que l'écart peut donc être ramené à 2,4 milliards d'euros, puisque les EPCI reprennent à

leur charge les dépenses des SIVOM (800 millions d'euros) auxquels ils se substituent.

Enfin, il a démontré que la DGCL suggère de justifier cet écart à la tendance en l'imputant – à hauteur de 1,4 milliard d'euros – à l'accroissement des dépenses liées à la collecte et au traitement des ordures ménagères au motif, premièrement, que cette compétence a été massivement transférée aux EPCI et, deuxièmement, que les charges correspondant à ce service ont fortement progressé du fait des nouvelles normes de traitement des déchets et de la croissance de leur volume par habitant. Toutefois, il n'a pas caché qu'il était délicat de chiffrer avec précision ce qu'il convenait d'imputer à ce phénomène, faute de données rétrospectives suffisantes. Or **M. Philippe Dallier, rapporteur**, a fait remarquer que les chiffres globaux du cabinet Ernst & Young différaient de ceux de la DGCL : leur proposition chiffrée de l'écart s'élève en effet à 2 milliards d'euros, contre 1 milliard selon la DGCL. Selon **M. Philippe Dallier, rapporteur**, cet écart entre la projection naturelle des dépenses consolidées des communes et de leurs groupements et les dépenses effectivement faites correspond à ce qui peut être appelé le coût inexplicé de l'intercommunalité ou encore le coût de son accélération entre 1999 et 2005.

Quant au coût global du développement de l'intercommunalité à fiscalité propre, **M. Philippe Dallier, rapporteur**, a jugé qu'il s'obtient en cumulant le produit fiscal des EPCI créés depuis 1999 et leur dotation globale de fonctionnement entre 1999 et aujourd'hui et il a proposé d'estimer le coût du lancement de l'intercommunalité issue de la loi de 1999 en cumulant de 2000 à 2004 l'ensemble de la croissance de la DGF intercommunale et l'ensemble de la croissance des produits fiscaux. Il a toutefois reconnu que ce calcul ne refléterait qu'imparfaitement le coût de l'intercommunalité depuis la loi de 1999, puisqu'une partie du produit fiscal provenait du transfert des bases de taxe professionnelle des communes aux EPCI. Toutefois, à ses yeux, le chiffre obtenu (8,3 milliards pour le produit fiscal et 1,11 milliard pour la DGF soit 9,41 milliards) était une bonne mesure des moyens supplémentaires mis à la disposition des nouveaux EPCI, même si sans doute la vérité était entre les deux chiffres extrêmes, c'est-à-dire autour de 4 milliards d'euros.

Enfin, **M. Philippe Dallier, rapporteur**, a présenté l'une après l'autre ses dix-huit propositions pour améliorer la pertinence des périmètres, revaloriser les grands syndicats et supprimer les syndicats intermédiaires ou primaires, modifier la composition de la CDCI, et introduire un moratoire dans le transfert des compétences des communes aux EPCI tant que les périmètres n'auront pas été optimisés.

Sur la proposition consistant à recentrer chaque échelon d'administration locale sur son cœur de compétences, un important débat s'est ouvert auquel ont participé **MM. Philippe Darniche, Eric Doligé et Jean Puech, président**. **M. Eric Doligé** a fait remarquer que c'était l'Etat lui-même qui contraignait les collectivités territoriales à sortir de leur cœur de compétence, par exemple, en sollicitant les communes pour le financement des actions de l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) ou en transformant les départements en simple guichet, pour le versement du RMI et de l'ACH ; il a ensuite illustré le rôle du département en matière de développement économique et il a déclaré que si son département n'était pas sorti de son cœur de compétence pour s'occuper des transports – compétence régionale et étatique – il n'aurait jamais bénéficié ni du TGV, ni de l'autoroute. Pour toutes ces raisons, il a demandé à **M. Philippe Dallier, rapporteur**, de modifier ses conclusions sur le retour au cœur de la compétence et de rappeler l'Etat à ses obligations.

M. Philippe Darniche a reconnu que le retour au cœur de ses compétences pour chaque collectivité appartenait bien à l'esprit de décentralisation, mais qu'aujourd'hui malheureusement les compétences s'imbriquaient les unes dans les autres sous le coup de la nécessité ; il a insisté sur le fait que le département avait une vraie volonté politique, ce qui entraînait son intervention là où l'Etat et la région étaient défaillants ; enfin, il a estimé que des compétences trop restrictives ne seraient respectées par personne.

M. Jean Puech, président, a déclaré qu'il partageait l'analyse de ses collègues et que c'était seulement parce que l'Etat était défaillant que le département intervenait au-delà de ses seules compétences ; il a illustré son propos en rappelant que les communes avaient la compétence pour les écoles, les départements pour les collèges, les régions pour les lycées, l'Etat conservant les universités et qu'aujourd'hui, on voyait que seul l'Etat ne respectait pas ce contrat, en se déchargeant sur la région pour les universités.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a défendu sa proposition en déclarant qu'elle ne concernait que les excès dont se rendaient coupables certaines collectivités et que son but était d'éviter que se poursuive l'emballement de la dépense publique.

M. Jean Puech, président, a plaidé pour le maintien des marges de manœuvre existantes et si nécessaires à un pays très disparate comme la France.

M. Eric Doligé a demandé qu'on cesse de traiter de la même manière toutes les collectivités territoriales quand il s'agit de fiscalité.

A la suite de ce débat, les propositions du rapporteur sur la spécialisation des compétences des différents niveaux de collectivités territoriales ont été retirées.

M. Philippe Darniche a ensuite rappelé le travail admirable fait par les petites communautés de communes qui au-delà de leurs compétences propres font de l'aménagement du territoire en disposant de manière équilibrée les équipements qu'elles offrent à leurs administrés, relevant que les dérives étaient surtout le fait des grands EPCI, communautés d'agglomération et communautés urbaines.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a reconnu que les investissements n'étaient pas en cause, mais il a maintenu que le fonctionnement de l'intercommunalité restait trop dispendieux. Puis il a poursuivi la présentation de ses autres propositions tendant à demander à l'Etat de tirer toutes les conséquences de la décentralisation en allégeant ses services déconcentrés, à mettre un terme aux incitations financières destinées aux EPCI à fiscalité propre, à envisager une diminution progressive de la DGF des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre, à introduire dans le calcul de la DGF intercommunale, un nouveau critère appelé le critère d'intégration fonctionnelle mesurant le degré de mutualisation des services entre EPCI et communes membres, à modifier la répartition de la DGF en cessant de privilégier les communautés urbaines, à limiter le recours à la fiscalité mixte et à lancer au plus vite la consolidation des comptes EPCI/communes membres.

Sur la proposition tendant à repenser l'échelon cantonal, un long échange de vues a permis de conclure qu'il fallait réserver cette proposition de réforme à Paris et à l'Ile-de-France, car l'échelon cantonal gardait toute sa pertinence dans le reste du pays. **M. Philippe Dallier, rapporteur**, a reconnu en effet qu'il visait plus particulièrement les départements de la petite couronne.

Sur la proposition de faire du conseil général le grand conseil des EPCI, **M. Philippe Darniche** a demandé à **M. Philippe Dallier, rapporteur**, d'attendre que la carte intercommunale soit achevée avant d'envisager un nouveau mode de représentation des communes dans l'EPCI et des EPCI dans le conseil général et il a mis en garde contre les déséquilibres démographiques propres à la France, qui rendent toute modification du mode de scrutin difficile, à moins de renoncer à une représentation proportionnelle à la population, ce qui est aussi parfaitement défendable.

M. Jean Puech, président, a souligné qu'il était délicat d'aborder la question du département au travers de la question de l'intercommunalité, tout en relevant que les habitants de 80 % du territoire apprécient de voter pour des élus identifiés. Il a par ailleurs rappelé que le canton n'était

qu'une circonscription électorale permettant de choisir un conseiller général, élu de proximité par excellence.

M. Eric Doligé a également fait ressortir ce rôle, estimant préférable de centrer le débat sur la taille du canton plutôt que sur le mode d'élection du conseil général ; il s'est inquiété de la réaction possible des maires des grandes villes si l'on venait à supprimer les cantons urbains ; en effet, selon lui, les grandes métropoles seraient alors portées à demander la disparition complète des départements urbains.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a rappelé que l'on cherchait aujourd'hui un mode d'élection des délégués communautaires plus conforme à la tradition républicaine.

M. Philippe Darniche a demandé la suppression des pays avant toute chose, suivi sur ce point par **MM. Jean Puech, président, et Eric Doligé**.

M. Philippe Dallier, rapporteur, a proposé de renoncer à la proposition suggérant de renforcer le couple intercommunalité/département par l'élection. Rappelant le problème de l'intercommunalité en Ile-de-France, il a admis que c'était un problème particulier qui nécessitait une solution spécifique.

Après cet échange et le retrait des propositions concernant les compétences et le mode d'élection des élus communautaires, le rapport a été adopté à l'unanimité.

Puis, **M. Jean Puech, président**, a fait part à ses collègues du souhait du **Président du Sénat** que l'observatoire de la décentralisation se saisisse de la question du statut de l'élu local ; il s'est proposé d'être le **rapporteur** de cette étude qu'il comptait appuyer sur un sondage auprès d'un échantillon représentatif d'élus locaux des différents niveaux de collectivités territoriales. Ses propositions ont été adoptées à l'unanimité. **M. Jean Puech, président**, a annoncé ensuite que la prochaine séance de l'observatoire de la décentralisation aurait lieu le 8 novembre prochain pour l'examen du rapport de **M. Eric Doligé** sur le transfert des personnels TOS.