

REPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

*COMMUNES,
INTERCOMMUNALITÉS,
QUELS DEVENIRS ?*

2005
Rapport présenté par
M. Pierre-Jean Rozet

MANDATURE 2004-2009

Séance des 21 et 22 juin 2005

**COMMUNES, INTERCOMMUNALITÉS,
QUELS DEVENIRS ?**

**Avis du Conseil économique et social
sur le rapport présenté par M. Pierre-Jean Rozet
au nom de la section des économies régionales
et de l'aménagement du territoire**

(Question dont le Conseil économique et social a été saisi par décision de son bureau en date du 26 octobre 2005 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique et social)

SOMMAIRE

AVIS adopté par le Conseil économique et social au cours de sa séance du mercredi 22 juin 2005 I - 1**Première partie - Texte adopté le 22 juin 2005 3**

A - COMMUNES, INTERCOMMUNALITES : UNE CONSTRUCTION ORIGINALE.....	5
1. Le volontariat, gage et garant du succès	5
2. Le territoire de projet, fondement d'une construction souple et évolutive.....	8
3. Un nouveau statut pour les intercommunalités.....	9
4. Les spécificités de l'Ile-de-France.....	10
B - COMMUNES, INTERCOMMUNALITES : UNE DYNAMIQUE	
A CONFORTER	11
1. Préciser le devenir des ressources fiscales locales.....	11
2. Vers un nouveau partenariat communes/intercommunalités	13
3. Le transfert de compétences départementales et régionales	15
4. Mieux intégrer le fait intercommunal dans les politiques publiques.....	16
C - COMMUNES, INTERCOMMUNALITE : UNE CHANCE POUR LA DEMOCRATIE	17
1. Représentation des territoires ou/et des populations.....	17
2. L'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct	18
3. Démocratie participative : pouvoir évaluer les pratiques	20

Deuxième partie - Déclarations des groupes..... 23

ANNEXE A L'AVIS.....	47
SCRUTIN.....	47

RAPPORT présenté au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire par M. Pierre-Jean Rozet, rapporteur..... II - 1**INTRODUCTION.....5****CHAPITRE I - COMMUNES, INTERCOMMUNALITES, UNE CONSTRUCTION HISTORIQUE.....7**

A - DE L'ECLATEMENT COMMUNAL A L'EMERGENCE DE L'INTERCOMMUNALITE EN FRANCE.....	7
1. Le choix de la Constituante	7

2. La loi de 1884.....	8
3. Premiers regroupements : des conférences intercommunales aux syndicats intercommunaux.....	10
4. Les communautés urbaines.....	12
5. Les syndicats d'agglomération nouvelle	12
6. La loi « <i>Marcellin</i> ».....	12
7. Les lois « <i>ATR</i> », « <i>Pasqua</i> », « <i>Voynet</i> », « <i>Chevènement</i> »	13
8. La loi relative aux libertés et responsabilités locales.....	15
B - DES REGROUPEMENTS IMPOSES DANS D'AUTRES PAYS ...	17
1. L'expérience québécoise	17
2. Les fusions et regroupements de communes en Europe	23
CHAPITRE II - LE FAIT INTERCOMMUNAL EN 2005.....	29
A - LES CARACTERISTIQUES DE NOS STRUCTURES INTERCOMMUNALES.....	29
1. Deux types d'intercommunalité.....	29
2. Deux principes : la spécialité et l'exclusivité	29
3. Des règles communes	30
B - LES DIFFERENTES STRUCTURES	34
1. Les syndicats intercommunaux	34
2. Les EPCI à fiscalité propre.....	34
C - L'INTERCOMMUNALITE EN CHIFFRES	41
1. La répartition des structures intercommunales selon leur régime juridique.....	41
2. Près de 88 % des communes engagées dans une intercommunalité à fiscalité propre.....	43
3. Au 1 ^{er} janvier 2005, une coopération intercommunale diffuse sur l'ensemble du territoire mais de façon inégale.....	48
4. Au 1 ^{er} janvier 2005, 44 % des EPCI à taxe professionnelle unique regroupent 75,5 % de la population des EPCI à fiscalité propre.....	53
5. L'intercommunalité dans l'Outre-mer	55
CHAPITRE III - QUELS ENJEUX POUR L'INTERCOMMUNALITE AUJOURD'HUI ?	59
A - MISE EN PARTENARIAT OU MISE EN CONCURRENCE : QUELLE COHERENCE DE L'ACTION PUBLIQUE ?.....	60
1. Un territoire ne vit que par des projets par et pour une population	60
2. Les raisons des associations des collectivités	62
3. Périmètres : pertinences et ambiguïtés, solidarité ou concurrence ?	66
4. Etat des lieux et spécificités en Ile-de-France	68

5. Les spécificités de l'Outre-mer.....	76
B - COMPETENCES ET RESSOURCES FINANCIERES	84
1. La loi du 13 août : une continuité législative.....	84
2. Les ressources des collectivités et l'enjeu d'égalité entre territoires.....	89
C - DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ET DEMOCRATIE REPRESENTATIVE.....	94
1. Démocratie représentative et démocratie participative : une complémentarité nécessaire	94
2. Suffrage universel et/ou représentation des communes, les modes de désignation des élus	99
CONCLUSION.....	103
LISTE DES ILLUSTRATIONS.....	109
ANNEXES.....	111

AVIS

**adopté par le Conseil économique et social
au cours de sa séance du mercredi 22 juin 2005**

Première partie
Texte adopté le 22 juin 2005

Le 26 octobre 2004, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « *Communes, intercommunalités, quels devenirs ?* »¹.

La section a désigné M. Pierre-Jean Rozet comme rapporteur.

*
* *

L'émergence rapide, au cours des dix dernières années, du mouvement intercommunal dans notre pays conduit à poser de manière radicalement différente la question des politiques publiques au niveau local : quelle nouvelle cohérence de l'action publique, quels nouveaux partenariats, quelle complémentarité entre communes et intercommunalités, quelle place et quel rôle pour les citoyens ?

Les propositions du Conseil économique et social - qui peuvent s'appliquer aussi bien à la métropole qu'à l'Outre-mer - s'orientent autour de trois axes :

- achever la carte intercommunale tout en préservant la souplesse et l'originalité de la construction intercommunale française ;
- conforter la dynamique en cours en améliorant les dispositifs existants ;
- accroître la démocratie dans des structures intercommunales renouvelées.

Prenant en compte l'attachement des populations à leur commune, ces propositions sont toutes formulées avec le souci de consolider le couple communes/ intercommunalités.

A - COMMUNES, INTERCOMMUNALITES : UNE CONSTRUCTION ORIGINALE

1. Le volontariat, gage et garant du succès

Depuis leur création par l'Assemblée constituante de 1789, le nombre et la taille des communes ont très peu évolué dans notre pays, passant de 44 000 à un peu plus de 36 000. De fait, l'échelon communal est apparu au fil des années comme un élément structurant de la vie de nos concitoyens, pouvant faciliter les relations de proximité ; le taux de participation aux élections municipales plus élevé que pour les autres échelons locaux ou la connaissance et la reconnaissance de l'exécutif municipal, le maire, sont là pour en témoigner.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 185 voix et 15 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe)

- Pour résorber les inconvénients liés à l'émiettement communal, la France a, dans un premier temps, développé les possibilités d'associations intercommunales par l'intermédiaire de syndicats à vocation unique ou à vocation multiple, la plupart du temps chargés de remplir des fonctions techniques telles l'assainissement, l'adduction d'eau, la voirie, les transports urbains ou la collecte des ordures ménagères.

Mais cette possibilité de coopération technique, qui a fait ses preuves, s'est révélée inadaptée pour construire des projets plus ambitieux en termes de développement à l'échelle d'un bassin d'emploi ou d'une zone de vie, territoires qui regroupent plusieurs communes ayant chacune ses spécificités.

A la fin des années 1960, au moment où était lancée la politique des métropoles d'équilibre, le législateur a créé les communautés urbaines, dotant ces nouveaux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'une fiscalité propre et introduisant la notion de territoire intercommunal avec transferts obligatoires de compétences des communes. Quatre agglomérations ont été amenées à prendre ce nouveau statut (Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg). Ce sera la seule opération de regroupement intercommunal dont le périmètre et les compétences seront décidés par l'Etat seul ; les dix autres communautés urbaines créées après cette date auront été voulues par les communes.

Par la suite, notamment en réaction aux difficultés à réaliser les fusions prévues par la loi Marcellin, le développement de l'intercommunalité s'est réalisé sur la base du volontariat, rendu possible par deux lois-clefs : celle du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République et celle du 12 juillet 1999 dite loi « Chevènement ». Ces deux lois ont créé les communautés de communes et les communautés d'agglomération (pour les ensembles de plus de 50 000 habitants).

Avec 14 communautés urbaines, 2 343 communautés de communes, 162 communautés d'agglomération auxquelles s'ajoutent six syndicats d'agglomération nouvelle, **la France compte, au 1^{er} janvier 2005, 2 525 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, regroupant 32 311 communes et 52,3 millions d'habitants.**

88 % des communes et 82 % de la population sont désormais membres d'une intercommunalité à fiscalité propre.

• Plusieurs facteurs peuvent être avancés pour expliquer le succès de ces nouvelles formes d'intercommunalité :

- la prise de conscience par les élus municipaux que l'intercommunalité peut être un outil leur permettant de traiter à un niveau pertinent la réponse à des exigences nouvelles de développement et de services exprimés par leurs mandants, sans être dépossédés de leur capacité d'intervention et alors que les capacités financières des communes sont insuffisantes pour développer ces réponses dans leur périmètre propre ;
- les abondements financiers proposés en cas de constitution d'une intercommunalité par le biais d'une majoration de différentes dotations de l'Etat ;
- la possibilité de déterminer une partie de la fiscalité locale au niveau intercommunal, et notamment de pouvoir mettre en place une taxe professionnelle unique (TPU) en lieu et place des taxes professionnelles communales ;
- la préservation de la liberté de choix des acteurs locaux de s'inscrire ou non dans ce mouvement intercommunal et de choisir ceux avec qui ils souhaitent construire un avenir commun. A ce sujet, si des critiques s'étaient élevées lors de la mise en place de la loi Chevènement sur le rôle jugé parfois « *interventionniste* » des préfets pour déterminer les périmètres pertinents des intercommunalités, le très faible nombre de communes qui ont demandé à sortir de leur communauté d'agglomération dans le cadre dérogatoire de la loi du 13 août 2004 laisse penser que la majorité des territoires intercommunaux est cohérente.

Le volontariat des communes a pu amener ici ou là à des anomalies en terme de périmètre ou en terme de compétences ; il a abouti à une grande hétérogénéité dans les moyens et les projets que les communes ont confiés au niveau intercommunal, allant d'une communauté que l'on peut qualifier de « *coquille vide* » à une communauté très intégrée.

Mais ce volontariat est aussi le socle qui a permis de dépasser une certaine défiance des élus municipaux, voire de la population, à tout ce qui peut apparaître comme remettant en cause la taille et la pertinence des communes et donc de gagner cette dynamique intercommunale.

Les évolutions à envisager devront donc intégrer cet aspect même si, pour éviter les blocages, le volontariat devra être tempéré par le recours à la règle de la majorité qualifiée - qui s'impose pour toute modification importante liée au fonctionnement, aux compétences, au périmètre... des communautés - à savoir la moitié des communes représentant au moins les deux tiers de la population ou les deux tiers des communes représentant au moins la moitié de la population.

2. Le territoire de projet, fondement d'une construction souple et évolutive

- La dynamique du mouvement intercommunal récent s'est fondée sur la notion de « *territoire de projet* », c'est-à-dire un territoire sur lequel se mettent en relation et en action plusieurs acteurs pour définir, préserver ou améliorer des services et des biens communs en vue du développement du territoire.

Si les élus locaux se sont trouvés naturellement en première ligne dans la construction et l'animation de ces territoires de projet, leur singularité et leur richesse sont la résultante d'un travail très souvent réalisé en partenariat avec les acteurs socio-économiques tout au long du processus.

Avec les intercommunalités à fiscalité propre, et pour peu que leur taille et leur capacité d'intervention soient suffisantes, la France dispose d'un échelon pertinent d'intervention publique qui se rapproche des « *territoires vécus* » par nos concitoyens, bassins de vie et d'emploi, sans pour autant constituer une collectivité territoriale nouvelle venant s'ajouter aux trois existantes.

Le Conseil économique et social considère que cette démarche incitative et évolutive doit être poursuivie. ***Le renforcement du niveau intercommunal ne doit pas déboucher sur un nouvel échelon de collectivité territoriale***, source de confusion, de complexité et porteur possible d'affrontements entre communes et communauté.

- La construction intercommunale volontaire, à partir de l'échelon communal, doit également permettre de ne pas figer les périmètres des intercommunalités afin de garantir leurs capacités d'adaptation en fonction des évolutions marquantes dans les territoires.

Dans nombre d'intercommunalités, le simple fait de réfléchir ensemble à partir d'un zonage plus large que le territoire communal bien connu a permis de concevoir autrement le développement de territoires qui se trouvent en périphérie de leur commune, mais qui acquièrent de fait un nouveau positionnement, plus central, dans l'espace intercommunal.

Des évolutions lourdes marquent nos territoires : la dilatation de l'espace urbain, les phénomènes de métropolisation, les modifications profondes de l'espace rural et de sa population. ***La gestion publique au niveau intercommunal peut permettre de mieux appréhender ces évolutions et de les intégrer dans des politiques plus appropriées.***

Cela suppose que ces intercommunalités disposent de l'assise suffisante permettant de réelles capacités d'intervention ; dans cet esprit, le Conseil économique et social recommande que ***soient poursuivis et accentués les mécanismes d'incitation au regroupement des communautés de communes les plus petites dans les territoires ruraux*** afin de leur permettre d'atteindre la taille nécessaire à la construction de projets cohérents, avec la capacité d'investissement correspondant.

Dans le même ordre d'idées, la coopération intercommunale ne peut s'arrêter aux frontières. Il conviendrait de permettre aux collectivités de développer la mise en place de districts transfrontaliers, ce qui implique au préalable que soit fixé un cadre d'accord national avec les Etats limitrophes.

• ***L'objectif d'achèvement de la carte de France des intercommunalités à fiscalité propre doit demeurer un objectif fort de la part de l'Etat.***

Tout en préservant les capacités de choix des acteurs locaux dans la construction d'intercommunalités bien adaptées à leur territoire, le Conseil économique et social estime indispensable d'intensifier les incitations financières en faveur de l'intercommunalité dans un cadre contractuel.

Enfin, il apparaît nécessaire de pouvoir faire de manière régulière un travail ***d'évaluation sur la correspondance entre les communautés et les « espaces vécus » par les populations***, afin de pouvoir préparer les évolutions éventuelles. ***Le niveau régional semble le plus pertinent pour mener ce travail d'évaluation***, ce qui suppose la pleine collaboration des services déconcentrés de l'Etat et de ceux de la région, collectivité territoriale.

3. Un nouveau statut pour les intercommunalités

Le statut juridique actuel des intercommunalités est celui d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), statut qui englobe à la fois :

- les syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiple, au nombre de 18 000 ;
- et les communautés de communes, d'agglomération et urbaines que l'on distingue couramment des premiers en leur donnant la dénomination d'EPCI à fiscalité propre.

Outre que cette subtilité est difficilement lisible pour le citoyen, elle masque une véritable différence de nature entre les deux types de regroupements intercommunaux :

- d'un côté, des syndicats qui ont pour objet de mutualiser des moyens et des compétences aux fins de gestion d'un service ou d'une infrastructure, avec un caractère peu contraignant et une assez grande flexibilité ;
- de l'autre, des intercommunalités, dotées d'une fiscalité propre, situées sur un seul territoire, et qui ont vocation à structurer ce territoire autour de la réalisation de projets de développement d'intérêt communautaire.

Il ne saurait être question cependant de transformer les communautés en collectivité territoriale de plein exercice, laquelle entrerait en concurrence avec l'échelon communal et complexifierait encore la carte territoriale de la France.

En revanche, comme le propose l'Association des communautés de France, il apparaît légitime de considérer que *les EPCI à fiscalité propre pourraient constituer une nouvelle catégorie sui generis, justifiant une appellation particulière. Celle-ci pourrait s'intituler « communauté territoriale » ou « communauté intercommunale ».*

Sans être contradictoire avec l'existence de plusieurs types de communautés, la reconnaissance de ce statut juridique permettrait dans un premier temps de les singulariser au sein de l'ensemble plus vaste qui est celui des EPCI, et ainsi de gagner en visibilité tant d'un point de vue institutionnel que vis-à-vis des citoyens. Ce nouveau statut impliquerait par exemple de créer un collège électoral spécifique aux communautés au sein du Comité des finances locales alors qu'elles y siègent actuellement avec les syndicats dans un collège mêlant l'ensemble des structures intercommunales.

4. Les spécificités de l'Ile-de-France

- La région Ile-de-France connaît de fortes disparités économiques et sociales qui constituent un véritable frein pour le développement de l'intercommunalité.

Si le fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSRIF) mis en place en 1991 se veut un correctif spécifique de ces disparités, le développement de l'intercommunalité vient fausser la logique initiale voulue lors de la création de ce dispositif.

En effet, les dispositions législatives en vigueur stipulent que les EPCI à taxe professionnelle unique ne sont pas soumis à une partie du prélèvement du FSRIF. Certaines villes en communautés d'agglomération ne sont donc plus autant contributrices à cette péréquation. Les années qui suivent, avec la création de nombreuses intercommunalités à taxe professionnelle unique prévues en région Ile-de-France, devraient voir les difficultés d'abondement du FSRIF s'aggraver, puisque, d'ores et déjà, Courbevoie, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine, Puteaux étudient un ou plusieurs regroupements dans les Hauts-de-Seine, tandis que Rungis étudie un rattachement à un autre périmètre.

Faute d'une modification législative, les ressources du FSRIF devraient donc décliner dans les années à venir - déjà 6 % de baisse en 2004 par rapport à 2003 - alors que le nombre de communes éligibles augmente. Le risque existe que la création d'intercommunalités soit perçue par certaines communes comme un moyen d'échapper à une partie de l'effort de solidarité régionale.

En conséquence, le Conseil économique et social demande une modification rapide des mécanismes d'abondement du FSRIF en traitant à égalité les communes contributrices, qu'elles soient membres d'un EPCI ou non.

- La création d'intercommunalités en région Ile-de-France doit être un atout pour favoriser et dynamiser le développement de « *pôles de centralité* » autour de Paris, source d'un nouvel équilibre de ce territoire.

Mais l'affirmation d'une volonté de développer des « *pôles de centralité* » autour de Paris une fois posée, le bilan qui peut être fait de cette organisation polycentrique est plutôt contrasté.

S'il y a bien une amorce de desserrement de l'emploi et de renforcement des pôles périphériques (Roissy, villes nouvelles), les emplois dits « *supérieurs* » et les fonctions stratégiques ont continué à se polariser au cœur et à l'ouest de l'agglomération. Pour les fonctions tertiaires, une amorce de rééquilibrage est observée sur la Plaine Saint-Denis et aux abords de Paris, à Saint-Ouen ou à Montreuil par exemple.

En revanche, cette organisation polycentrique n'a pas empêché le développement des fractures entre les territoires. Elle a soutenu leur mise en concurrence. En effet, la spécialisation des territoires franciliens s'est accrue, certains polarisant les investissements et les activités à haute valeur ajoutée alors que d'autres sites concentrent les difficultés sociales et économiques.

Le développement de communautés d'agglomération peut offrir un cadre institutionnel plus propice au développement de ces « *pôles de centralité* ». Pour qu'elles puissent prendre leur essor en Ile-de-France, et afin de dépasser les éventuels blocages, le Conseil économique et social préconise :

- *l'utilisation plus systématique de la règle de la majorité qualifiée - qui s'impose pour toute modification importante liée au fonctionnement des communautés* - à savoir la moitié des communes représentant au moins les deux tiers de la population ou les deux tiers des communes représentant au moins la moitié de la population ;
- *un assouplissement encadré de la règle de continuité territoriale* (comme cela a été fait par la loi du 13 août 2004 pour faciliter les adhésions nouvelles).

B - COMMUNES, INTERCOMMUNALITES : UNE DYNAMIQUE A CONFORTER

1. Préciser le devenir des ressources fiscales locales

Les communes et groupements de communes sont des lieux essentiels où s'élaborent des politiques publiques, en réponse aux besoins immédiats et à venir des populations et des différents acteurs du territoire. Cela suppose qu'ils disposent des moyens d'élaboration et d'action et singulièrement de ressources pérennes.

- Une partie significative des ressources des collectivités résulte des prélèvements locaux auprès des entreprises et des ménages. Leur budget dépend donc pour une part substantielle du nombre d'entreprises implantées sur leur territoire et du potentiel contributif de leurs habitants. Toutes les études confirment les inégalités sociales et territoriales résultant des variations de ces deux sources de financement.

Si des mécanismes de redistribution ont pour objectif de remédier aux inégalités constatées et à leurs effets induits (quantité et qualité des services publics et/ou augmentation de la pression fiscale), les montants redistribués restent limités au regard des besoins et leur efficacité est difficile à mesurer. En témoigne la persistance des inégalités entre les territoires.

Le Conseil économique et social souligne l'intérêt d'une réflexion approfondie sur les mécanismes de péréquation actuellement en œuvre. Cette réflexion devra intégrer une phase d'évaluation de leur efficacité et de l'application du nouvel article 72-2 de la Constitution stipulant que « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ».

- Une des caractéristiques du financement des transferts de compétences issues de la loi de décentralisation entre l'Etat et les collectivités territoriales est sa nature fiscale. Il s'agit d'une évolution nouvelle et structurelle partie intégrante du principe d'autonomie financière des collectivités locales inscrit dans la Constitution selon lequel les ressources propres des collectivités locales doivent constituer une part déterminante de leurs ressources.

Parallèlement, le gouvernement engage une nouvelle réforme de la taxe professionnelle, prélèvement qui concerne tout à la fois les entreprises, les salariés et leur lieu de travail et les collectivités territoriales. Compte tenu de l'importance de cette taxe dans les ressources des collectivités territoriales, singulièrement dans celles des communes et de leurs groupements, la réforme annoncée nourrit des interrogations, voire parfois des inquiétudes.

Certes, la taxe professionnelle souffre de défauts majeurs dont celui d'être un facteur de mise en concurrence fiscale entre les territoires et de pénaliser l'activité économique du fait de son assiette. Cependant, elle reste un impôt établissant un lien direct entre l'entreprise et son lieu d'implantation, permettant une certaine responsabilisation de l'entreprise devant la collectivité territoriale. C'est à partir de ces recettes que les collectivités territoriales financent pour partie les investissements en infrastructures économiques et sociales dont bénéficient aussi les entreprises.

Le Conseil économique et social estime que l'intercommunalité et l'instauration de la taxe professionnelle unique constituent, dans une certaine mesure, un correctif au défaut de mise en concurrence et participent à une relative égalité de ressources sur le territoire délimité par le groupement de communes. *Il considère que le nouveau type d'imposition issu de la réforme de la taxe professionnelle doit garantir le lien entre les entreprises et leur territoire d'implantation.*

- Concernant plus généralement la fiscalité locale, le Conseil économique et social relève une augmentation moyenne des taxes et impôts locaux, de 6 % en 2005 selon le Comité des finances locales, ainsi qu'une certaine tension entre les intercommunalités et les communes du fait notamment de l'instauration de nouvelles taxes sur les ménages décidées ou envisagées par les groupements au regard du coût des réponses publiques et des incertitudes sur le devenir de la taxe professionnelle.

Face aux augmentations des impositions locales, le Conseil économique et social s'inquiète de leurs conséquences sur les budgets des ménages et des entreprises ainsi que des risques d'aggravation des inégalités sociales et territoriales. Il estime qu'il y aura des limites à la poursuite des augmentations. Les élus locaux risquent d'être confrontés à des choix politiques inhérents à leur volonté de satisfaire les besoins mais résultant de l'insuffisance de moyens.

L'autonomie financière des collectivités ne peut être réduite à leur capacité de prélever des impôts locaux et de les affecter. L'ambition doit être de répondre du mieux possible aux besoins des populations et donc de disposer de recettes pérennes adaptées à ces besoins et à leurs évolutions.

Le Conseil économique et social estime nécessaire d'engager une réflexion d'ampleur sur la fiscalité locale, partie intégrante d'une refonte du système des prélèvements obligatoires unanimement demandée.

Sur l'ensemble de ces préconisations, le Conseil économique et social recommande un dialogue social approfondi avec tous les acteurs de la société civile eu égard aux enjeux sociaux et économiques.

2. Vers un nouveau partenariat communes/intercommunalités

- Les principes juridiques de base qui régissent les rapports entre les communes et leurs intercommunalités sont les principes de spécialité et d'exclusivité. A la différence de la commune qui possède une compétence générale, les EPCI sont régis par le principe de spécialité : ils ne peuvent exercer que les compétences qui leur ont été déléguées par les communes et qu'ils exercent par substitution. A ce principe s'ajoute une jurisprudence constante du Conseil d'Etat qui précise que la compétence ne peut être exercée que par un seul titulaire, la délégation de compétences vers l'intercommunalité implique donc pour la commune le dessaisissement immédiat et total de cette compétence.

Ces principes s'avèrent peu adaptés pour régir les relations entre une commune et une intercommunalité de projet. Le législateur l'a bien compris qui a mis en place un certain nombre d'assouplissements à ces principes, notamment avec la loi du 13 août 2004 :

- la notion d'intérêt communautaire permet de distinguer, à l'intérieur d'une compétence, ce qui est du ressort de la communauté et donc ce qui demeure de la responsabilité communale ;
- la loi permet aux maires de transférer certains pouvoirs de police au président de communauté, les pouvoirs ainsi transférés étant exercés par arrêté conjoint du président et du maire ;
- les conditions de constitution de services communs à la commune et à la communauté sont moins contraignantes et rendues plus opérationnelles.

De manière très pragmatique, ces assouplissements juridiques ouvrent de premières brèches aux principes de spécialité et d'exclusivité jusqu'alors en vigueur dans les relations entre communes et intercommunalités.

- Cependant, la loi oblige chacune des communautés à définir « *l'intérêt communautaire* » dans un délai très court : un an pour les compétences inscrites avant l'entrée en vigueur de la loi, deux ans après l'arrêté de transfert pour les compétences acquises ultérieurement. A défaut de définition formulée dans les délais, l'ensemble de la compétence sera réputé transféré à la communauté.

Cette définition de l'intérêt communautaire est nécessaire pour fonder politiquement et juridiquement la capacité de la commune ou de la communauté à intervenir sur un champ de compétence donné. Toutefois le délai institué par la loi apparaît extrêmement court compte tenu des équilibres à respecter, du nombre d'acteurs impliqués, d'un environnement fiscal en évolution, voire de processus locaux particuliers. Le risque est donc réel que, face à trop d'incertitudes, les élus choisissent une définition de l'intérêt communautaire *a minima*, laissant aux communes un volant de compétences élevé, à rebours de l'esprit de la loi.

Pour préserver et consolider les constructions en cours, le temps du débat entre les communes et leur intercommunalité doit être suffisant. C'est pourquoi le Conseil économique et social préconise que ***le délai de définition de l'intérêt communautaire pour les compétences transférées avant le 13 août 2004 soit allongé d'une année supplémentaire.***

- Parce que les relations entre une commune et sa communauté ne peuvent être assimilées à des relations entre deux collectivités territoriales indépendantes l'une de l'autre, ***le Conseil économique et social estime nécessaire de pousser plus avant une logique partenariale entre les deux niveaux.***

Le transfert d'une compétence vers l'EPCI ne doit pas forcément impliquer que la commune, bien que dessaisie juridiquement, soit dans les faits totalement écartée de sa mise en oeuvre, tant les intérêts sont difficilement séquençables.

Les comportements des acteurs sont ici déterminants pour trouver des formes souples de coopération.

Il s'agit de pouvoir articuler une meilleure efficacité des politiques publiques permise par le niveau communautaire et la garantie de proximité et de recensement des besoins qui est plus facilement réalisable au niveau de la commune.

Par exemple, plusieurs agglomérations sont en réflexion sur le meilleur niveau pour exercer leurs compétences relevant de l'insertion économique. Or, les politiques publiques pour développer l'insertion économique doivent prendre en considération différents facteurs :

- l'insertion économique n'a de sens qu'adossée au développement économique de manière plus générale. La localisation des activités, les évolutions de l'emploi et des qualifications demandées, l'offre de formation sur le bassin d'emploi vont accompagner de façon décisive les politiques d'insertion économique. C'est l'intercommunalité qui a la compétence pour intervenir sur ces évolutions à l'échelle de l'agglomération ;
- en même temps, ces politiques d'insertion économique doivent se décliner en accompagnement spécifique et personnalisé pour les personnes concernées, particulièrement pour les publics les plus en difficulté. La commune semble ici un partenaire et un relais essentiel dans ce rôle d'accompagnement des publics.

En vertu du principe de spécialité, la mise en œuvre de la compétence par un seul des deux niveaux présente l'inconvénient de minorer soit l'approche économique soit l'approche sociale et donc au final de manquer de pertinence. C'est en terme de coopération entre les deux niveaux que la réponse doit pouvoir s'élaborer.

Communes et communauté forment un « couple institutionnel » d'un nouveau type, qui nécessite des formes de coopération et de partenariat multiples, afin de permettre de dégager les synergies nécessaires. Cela devra susciter de nouvelles évolutions juridiques pour rendre possible ce partenariat entre communes et intercommunalité, mais également de nouvelles pratiques de la part des différents acteurs locaux.

3. Le transfert de compétences départementales et régionales

L'article 151 de la loi du 13 août 2004 est particulièrement novateur : il permet pour les EPCI à fiscalité propre de demander aux départements ou aux régions d'exercer, pour leur compte, certaines de leurs compétences. Cette procédure de délégation de compétences n'est pas un transfert de compétences avec dessaisissement corrélatif des départements et des régions mais une délégation consentie impliquant la signature d'une convention définissant entre autres son étendue, sa durée et ses conditions financières.

- Il est probable que les communautés de communes, du fait de leur trop faible assise, utiliseront peu cette nouvelle possibilité. Par contre, les communautés urbaines et les plus grosses communautés d'agglomération devraient trouver là matière à dégager des synergies et émettre le souhait de pouvoir conduire des politiques qu'elles jugeront complémentaires avec leur action actuelle.

Dans son avis « *Métropoles et structuration du territoire* », le Conseil économique et social estimait que les métropoles devaient pouvoir conduire de véritables politiques transversales, notamment en matière de développement économique, d'aménagement urbain et de lutte contre les exclusions sociales et qu'elles devaient donc disposer des compétences dans les domaines pouvant influencer sur ces questions.

Cette possibilité de délégation de compétences participe de ce mouvement. En conséquence, ***le Conseil économique et social souhaite que les demandes d'agglomérations de pouvoir disposer de ces compétences puissent donner lieu à un nombre significatif de conventionnements***, particulièrement lorsqu'elles émanent des grandes métropoles.

- Une évaluation de ces conventionnements devra par la suite être menée tant au plan régional qu'au plan national, afin de mesurer les conséquences de ces transferts, le type de compensation financière auxquels ils ont donné lieu, le bilan que dressent les acteurs des politiques suivies.

Une telle évaluation pourrait alimenter une réflexion sur de futures modifications dans la répartition des compétences entre région, département et intercommunalité; elle permettrait également d'envisager des transferts différenciés en fonction du type d'intercommunalité, les politiques publiques ne se traduisant pas forcément de la même façon dans un espace rural ou un espace fortement urbanisé.

4. Mieux intégrer le fait intercommunal dans les politiques publiques

Initiées au début des années 1970 par l'Etat, puis par l'Union européenne, les politiques de zonage destinées à territorialiser l'action publique et avoir une intervention mieux ciblée se sont développées. L'objectif était d'adapter avec une certaine souplesse différentes politiques sectorielles, soit par des incitations, soit par des restrictions.

Si ces politiques d'aides et d'exonérations ont pu avoir un effet levier dans des zones déterminées, l'ajout de zones de découpage du territoire par chaque niveau de collectivité se combinant avec des politiques sectorielles pas forcément cohérentes entre elles a conduit à un empilement et une complexité extrême; il n'est pas rare de recenser par effet d'agrégation plus d'une cinquantaine de zonages à l'échelle d'une région.

Cette hétérogénéité a pu conduire dans certains cas à renforcer une logique de guichet, voire d'effets d'aubaine et de chasse aux subventions ; dans d'autres cas, la complexification a pu rebuter des acteurs locaux et laisser des crédits inutilisés.

Le Conseil économique et social estime que la perspective relativement proche d'une couverture de l'ensemble du territoire par les structurations intercommunales, conçues comme territoires de projet, doit permettre de repenser l'approche des politiques territoriales de l'Etat. Il s'agit de développer une logique de contractualisation entre l'Etat, la région et les intercommunalités autour d'une vision stratégique du territoire, intégrant l'ensemble des outils d'aménagement, de protection et de développement des territoires.

Les intercommunalités, à condition qu'elles atteignent une taille suffisante et une certaine cohérence de périmètre, doivent devenir les acteurs pertinents de contractualisation des politiques avec l'Etat ou la région au niveau des bassins de vie et d'emploi. C'est au niveau de ces territoires de projet que les politiques publiques peuvent retrouver cohérence et visibilité tant pour les acteurs locaux que pour les citoyens.

C - COMMUNES, INTERCOMMUNALITE : UNE CHANCE POUR LA DEMOCRATIE

1. Représentation des territoires ou/et des populations

Sur bien des aspects, le statut et le fonctionnement des communautés sont calqués sur le fonctionnement des syndicats intercommunaux, forme éprouvée de coopération intercommunale. Le mode de désignation des conseillers communautaires relève de cette logique : c'est le conseil municipal de chacune des communes qui désigne en son sein les élus municipaux qui iront siéger au conseil de la communauté, le nombre de délégués étant fonction de l'importance démographique de la commune.

Ce processus de désignation préserve l'échelon communal comme seule source légitime de désignation de la représentation communautaire, mais compte tenu des effets de seuil, il conduit à une sous représentation des communes les plus peuplées, et singulièrement de la ville centre, au profit des communes périphériques moins peuplées. Il aboutit également à une moindre proportion de femmes dans les conseils communautaires - où il n'y a aucune obligation de parité - que dans les conseils municipaux des communes de plus de 3 500 habitants.

Dans la plupart des cas, la répartition du nombre de conseillers communautaires par commune membre se fait par accord unanime des communes, lors de la constitution ou du renouvellement des conseils communautaires.

Il s'agit également de permettre à chaque commune d'être représentée par au moins un délégué. Beaucoup d'acteurs locaux font d'ailleurs de cette répartition un test de la volonté de la ou des communes les plus importantes qu'elles n'agiront pas de manière hégémonique dans la future assemblée.

Ce système de représentation, qui privilégie de fait le territoire sur la population, est à la base du « *contrat moral de confiance* » qui lie les communes entre elles et avec la communauté qu'elles se sont donnée.

Quelles que soient les évolutions à venir, soit dans le mode de désignation des conseillers communautaires, soit dans les évolutions de périmètres des communautés, ***le Conseil économique et social estime nécessaire que soit maintenue une forme de représentation de chaque territoire, pondérée par les éléments démographiques.***

2. L'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct

- La montée en charge des intercommunalités, leur rôle désormais prépondérant pour les grandes orientations stratégiques du territoire considéré, leur capacité étendue à lever l'impôt, mais aussi le sentiment d'éloignement qu'expriment parfois les citoyens mettent en question la forme indirecte de représentation de la population dans les conseils communautaires.

Outre le peu de lisibilité et le risque d'une distanciation vis-à-vis des citoyens, deux séries d'arguments sont avancées pour contester le mode de désignation actuel des conseillers communautaires :

- les délégués intercommunaux penseraient et agiraient davantage comme représentants de leur commune d'origine que comme promoteurs de l'intérêt communautaire, ce qui nuirait à la solidarité d'ensemble ;
- l'élection au second degré des délégués renforcerait une logique de prise de décision unanime dans le conseil communautaire, pouvant amener à retarder des prises de décision, voire à paralyser l'action intercommunale.

De leur côté, les partisans du *statu quo* mettent en avant le risque de suppression à terme de la commune si l'intercommunalité acquiert sa légitimité du suffrage universel.

Ces interrogations ne sont pas nouvelles pour le Conseil économique et social.

En 2000, en rendant son avis sur « *La décentralisation et le citoyen* », il indiquait : « *il semble inéluctable que les élections des membres des EPCI à fiscalité propre seront à plus ou moins brève échéance réalisées au suffrage universel direct. Cette élection pourrait avoir lieu selon le système de vote préférentiel à l'occasion des élections municipales. Ce jour-là, les électeurs des communes choisiraient nommément le ou les conseillers municipaux qui les représenteront au sein du conseil de communauté* ».

En 2003, dans son avis intitulé « *Métropoles et structuration du territoire* », le Conseil économique et social préconisait « *de prendre des mesures incitatives, notamment financières, pour privilégier dans les grandes métropoles la formule de la communauté urbaine telle qu'elle a été définie par la loi Chevènement et de prévoir rapidement l'élection au suffrage universel direct des membres du conseil communautaire.* »

• Le Conseil économique et social propose d'avancer dans cette voie en préconisant un mode de scrutin qui, à la fois, accroît la légitimité du conseil communautaire, rejette ce qui pourrait conduire à une disparition à terme de la commune et finalement renforce le couple communes/intercommunalités.

Pour y parvenir, un certain nombre de modalités sont à prendre en compte :

- les élections au conseil de la communauté doivent être couplées avec les élections municipales ;
- la circonscription électorale doit être celle de la commune ;
- les conseillers communautaires doivent obligatoirement être conseillers municipaux de leur commune.

Pour les communes de plus de 3 500 habitants, un mode de scrutin inspiré de la loi PLM - où les noms en tête des listes concourant au suffrage lors des élections municipales seraient élus au conseil de la communauté en sus d'être élus au conseil municipal - pourrait permettre de réunir ces conditions.

Les élus communautaires auraient ainsi une double légitimité : celle d'être élus du suffrage universel, celle de l'être dans le cadre de leur commune. Un tel mode de scrutin aboutirait de surcroît à ce que les maires des communes, dans la mesure où ils conduisent généralement la liste municipale, soient dans la plupart des cas conseillers communautaires. Il conduirait également à augmenter de façon significative la présence de femmes dans les conseils communautaires.

Néanmoins, sa mise en place doit tenir compte du degré d'intégration des communes dans les intercommunalités et du rythme auquel elles souhaitent avancer. Cette perspective ne doit ainsi pas retarder l'achèvement de la carte intercommunale française.

C'est pourquoi le Conseil économique et social propose que ce nouveau mode de scrutin puisse être expérimenté pour les communautés urbaines et les intercommunalités qui le souhaitent dès les prochaines élections municipales, sa généralisation à l'ensemble des intercommunalités n'intervenant que lors du renouvellement suivant des conseils municipaux, après évaluation.

Dans les communes de moins de 3 500 habitants où le mode de scrutin communal est différent et ne permet pas l'application de la loi PLM, il conviendra de veiller à ce que, en tout état de cause, le maire, voire les principaux adjoints, soient automatiquement délégués communautaires.

La mise en place progressive d'un mode de scrutin inspiré de la loi PLM et la perspective d'un achèvement de la carte intercommunale française devront amener à revoir le mode de désignation des conseillers des assemblées départementales. L'avis précité sur « *La décentralisation et le citoyen* » avait à cet égard ouvert plusieurs pistes de réflexion.

3. Démocratie participative : pouvoir évaluer les pratiques

- L'exigence démocratique est une réalité incontournable qui dépasse les formes traditionnelles de démocratie représentative. Elle appelle des pratiques renouvelées de gouvernance à tous les niveaux où se construisent et se décident des politiques publiques, et donc au niveau local.

Parallèlement à l'amélioration du rôle des assemblées élues, notamment par la mise en place d'un véritable statut de l' élu pour lequel il a formulé un certain nombre de préconisations, le Conseil économique et social considère que la démocratie participative s'inscrit dans la construction d'une nouvelle démocratie sociale. Elle enrichit la démocratie représentative par la mise en pratique concomitante d'un principe qui ne limite pas l'exercice de la citoyenneté au droit de vote.

A l'échelon des communes et de l'intercommunalité, le législateur a encouragé ou imposé la mise en place d'instances participatives :

- les conseils de quartier pour les villes de plus de 80 000 habitants ;
- les commissions consultatives des services publics locaux ;
- les conseils de développement dans les communautés urbaines, les communautés d'agglomération ou les pays.

En plus de ces instances prévues par la loi, de nombreuses expériences de consultation, de concertation, de débats publics sont initiées par les élus locaux et suscitent bien souvent un intérêt de la part des habitants dès lors qu'ils sont considérés comme partie prenante dans les décisions qui vont être prises tant en terme de projets que de services rendus.

Fruit des initiatives locales, cette grande diversité témoigne de la pluralité des démarches permettant d'associer les citoyens à des prises de décisions qui, bien entendu, demeurent de la responsabilité des élus.

Le Conseil économique et social estime qu'une évaluation régulière des pratiques locales en matière de démocratie participative, permettant de confronter les expériences et de dégager des propositions, est nécessaire.

Les conseils économiques et sociaux régionaux (CESR) pourraient d'ores et déjà utilement apporter des éclairages sur cette question à partir d'une analyse des pratiques constatées à l'échelle de leur région respective, en lien avec les acteurs locaux concernés.

- Les sujets qui structurent les projets intercommunaux concernent directement la vie des citoyens qui résident dans ces territoires et des hommes et des femmes qui y travaillent. Il en est ainsi des questions de l'emploi et du développement économique, du logement, de l'aménagement urbain et des infrastructures, de l'eau, etc. Ce sont aussi des domaines sur lesquels les débats publics voire les affrontements peuvent s'avérer extrêmement sensibles.

Chacun admet que le territoire le plus « *lisible* » dans la représentation collective de la majorité des habitants est celui de la commune même dans les zones urbaines denses. La commune reste la base d'appui la plus évidente et la plus solide pour assurer et développer la place et le rôle du citoyen vis-à-vis de la chose publique locale.

Se pose donc de façon singulière la question, pour une structure intercommunale, de concilier l'effectivité de l'exercice des compétences qui lui ont été dévolues avec l'information et l'intervention des citoyens et acteurs des différents territoires communaux associés en intercommunalité. L'intercommunalité pose à cet égard des enjeux démocratiques originaux et nouveaux.

Les pays et les agglomérations, en tant que territoires de projets, disposent déjà d'une instance de concertation : le conseil de développement. Ces conseils de développement sont exclusivement consultatifs et leur champ de compétences territorial est lié aux projets mis en oeuvre. Ce champ peut couvrir plusieurs intercommunalités dans les pays, dans les agglomérations, il n'en concerne qu'une : la communauté d'agglomération. Conçus comme un outil de consultation des instances communautaires et d'expression des citoyens par l'intermédiaire de la société civile organisée, la composition, le fonctionnement et les moyens affectés à ces conseils relèvent de la seule compétence des élus locaux. Il en résulte une hétérogénéité parfois préjudiciable au processus démocratique affiché lors de leur création.

Le Conseil économique et social estime nécessaire de dépasser la simple « mise en conformité » qui a pu prévaloir à la constitution de conseils de développement. Il préconise d'avancer vers une certaine égalité de traitement des citoyens et des acteurs socio-économiques sur tout le territoire et de privilégier ce dialogue territorial en amont des projets d'aménagement et de développement économique et social.

• ***Pour les agglomérations notamment, le rôle des conseils de développement doit être précisé***, ce qui suppose aussi d'avancer quelques critères communs concernant leur statut, leur composition et leur mode de fonctionnement. Sans remettre en cause une certaine souplesse dans leur constitution liée aux particularités et à l'histoire locale, le Conseil économique et social préconise pour chacun des conseils de développement :

- une place prépondérante pour les acteurs de la société civile organisée, avec les moyens y afférents - quand ils sont présents, les élus de l'agglomération doivent y occuper une place restreinte ;
- des moyens pérennes assurés, permettant un fonctionnement autonome ;
- la possibilité d'exercice du droit d'auto-saisine.

La mise en place des intercommunalités s'est traduite bien souvent par de nouvelles formes de gouvernance, la création de conseils de développement en est un des aspects. ***En consolidant leur rôle consultatif, c'est la visibilité de l'échelon intercommunal qui se trouve renforcée, c'est la logique de mobilisation des acteurs qui est confortée.***

*
* *

S'appuyant sur le patrimoine historique que sont les communes françaises, l'intercommunalité a permis d'apporter une valeur ajoutée importante à l'action municipale, par la mutualisation de moyens, la définition de projets, la mobilisation d'acteurs.

Elle rend possible la conduite de politiques publiques plus concertées sur un territoire plus large, plus proche du « *territoire vécu* » par les populations, au niveau des bassins de vie et d'emploi.

A côté d'autres espaces de projet, mais avec des responsabilités fortes du fait des transferts de compétences existants ou à venir, les communautés peuvent ainsi offrir un cadre institutionnel pertinent pour une intervention publique plus efficace et plus réactive face aux évolutions économiques, sociales et de modes de vie qui marquent les territoires.

Il convient donc de poursuivre ce processus en favorisant l'achèvement de la carte intercommunale, en confortant le couple communes/intercommunalités et en faisant jouer les mécanismes de subsidiarité, tout en garantissant la proximité dont la population exprime le besoin.

Cela suppose également de donner une légitimité et une visibilité plus affirmées au niveau de la gouvernance intercommunale afin que les citoyens en mesurent pleinement l'enjeu et puissent ainsi mieux se l'approprier.

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

En nous incitant à une vision mondiale, l'internationalisation croissante des économies et des sociétés pourrait nous faire oublier combien l'assise locale est essentielle à un développement équilibré des territoires. Les communes et les intercommunalités sont, à cet égard, appelées à jouer un rôle croissant en raison de l'appui qu'elles apportent au dynamisme de notre pays.

C'est pourquoi, n'en déplaise aux Cassandre, les communes ne sont pas appelées à disparaître.

Héritées de l'histoire, les communes marquent la structure de notre territoire et de notre société. Elles répondent au souci légitime de proximité de la population. Elles autorisent une meilleure connaissance des besoins locaux. Elles permettent une présence et apportent un appui au plus près des citoyens. A bien des égards, l'échelon communal est l'échelon des premières références.

Pourtant, tout indispensable qu'il soit, cet échelon souffre aujourd'hui de faiblesses qu'il serait inutile de vouloir nier. Le nombre de communes, la petitesse de certaines d'entre elles notamment dans le milieu rural, l'urgente nécessité de mener des politiques de développement ambitieuses, etc., tout cela plaide en faveur d'une adaptation des structures politiques et administratives locales. Les acteurs locaux en ont bien conscience ; ils ont saisi l'opportunité des deux lois de 1992 et de 1999 pour instaurer des intercommunalités capables de porter leur projet de développement.

Cette dynamique était nécessaire et attendue. Elle est aujourd'hui en marche et nous nous en réjouissons. Nous souhaitons que la carte de France des intercommunalités soit bientôt complète afin de pouvoir offrir à tous la possibilité de perspectives nouvelles de développement.

Il nous appartient de porter un regard volontaire sur notre organisation territoriale locale, mais un regard qui soit également adapté aux réalités du terrain :

- le regroupement intercommunal s'est forgé autour de projets de développement ou en réponse à des contraintes nouvelles de gestion des politiques publiques. Il doit demeurer ce pourquoi il a été créé, c'est-à-dire un établissement public de coopération intercommunale. Il ne doit en aucun cas conduire à la création d'une collectivité territoriale nouvelle, ce qui ne ferait qu'alourdir une organisation administrative déjà complexe et engendrer des coûts qui deviennent trop lourds pour les citoyens. Cela devra même conduire à une réflexion globale sur les différents niveaux administratifs. L'intercommunalité ne doit pas non plus se substituer aux communes dont l'atout de proximité est irremplaçable. Il serait paradoxal, au moment où les villes créent des comités de quartier pour se rapprocher des citoyens, que l'on cherche à supprimer les communes

qui constituent, surtout en milieu rural, l'élément premier de la proximité ;

- l'intercommunalité doit être l'émanation des communes, en refléter le nombre et la structure. L'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct permettra de rapprocher les élus des citoyens, sous réserve toutefois que les élections soient couplées avec les élections communales et que le mode de scrutin distingue les petites communes, notamment les communes rurales. La confiance qu'inspirera le regroupement communal et l'ambition que l'on pourra ensuite lui prêter sont à ce prix ;
- la création des intercommunalités pose la question de l'information et de la participation des citoyens aux affaires de la commune. Des instances de concertation existent, des lieux d'expression publics ont été aménagés et fonctionnent pour la plupart de façon satisfaisante. Il convient de ne pas les remettre en cause. Il est, en effet, essentiel, que les acteurs locaux soient les animateurs de leur propre développement et qu'ils puissent accompagner les projets qu'ils ont fait naître. Les concitoyens doivent pouvoir participer pleinement et directement à la vie de leur territoire.

Groupe de l'artisanat

Pour un pays jacobin comme la France, passer en dix ans de 36 000 communes à 2525 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre relève de l'exploit et interroge sur le devenir des anciennes paroisses autant que sur l'avenir de ses autres structures administratives.

Même si le rapport et projet d'avis affirment à plusieurs reprises que « *le renforcement du niveau intercommunal ne doit pas déboucher sur un nouvel échelon de collectivité territoriale* », le fait de leur attribuer un nom et un statut juridique, de créer un nouveau collège électoral au sein du Comité des finances locales et de prévoir l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel supputent habilement l'émergence d'une nouvelle structure.

Pour avoir participé de manière active aux projets de développement économique initiés par la loi de 1995 relative aux « pays », le secteur de l'artisanat ne serait pas opposé à donner à ce type de regroupement de communes une plus grande légitimité.

En effet, les résultats probants en matière de dynamique territoriale, obtenus à partir de ces espaces de rencontre et de dialogue autour d'un objectif commun et de mise en synergie des moyens, attestent de la valeur ajoutée de cette méthode de travail et confortent ainsi l'idée de poursuivre dans cette voie l'achèvement de la carte intercommunale.

Pour les petites communes rurales qui restent à convaincre, il faut accentuer les mécanismes d'incitation afin de leur permettre d'atteindre la taille nécessaire à la construction de projets cohérents, tout en insistant sur la liberté de choix du périmètre, seule garantie de leurs capacités d'adaptation aux évolutions continues des territoires.

Compte tenu de la dilatation de l'espace urbain, de la métropolisation, des modifications profondes de l'espace rural et des exigences des populations, le groupe de l'artisanat est sensible à la reconnaissance de la région comme niveau pertinent d'évaluation des adaptations des territoires aux réalités économiques, à condition de l'accompagner de certaines précautions.

La première serait que les partenariats et conventionnements respectent les spécificités des différents niveaux : communes, intercommunalités, départements, et régions, en ce qui concerne la définition des orientations et la mise en œuvre des accompagnements personnalisés pour une meilleure efficacité des politiques publiques.

La seconde porte sur la nécessaire adéquation des moyens aux compétences transférées. Compte tenu des discussions en cours sur la taxe professionnelle et le devenir de la taxe sur le foncier non bâti, le groupe de l'artisanat estime qu'il faudrait effectivement revoir l'ensemble de la fiscalité locale, sans toutefois augmenter la pression fiscale globale.

Au regard des succès amplement partagés grâce à cette intelligence collective de projets et de volonté commune, le groupe de l'artisanat ne serait pas contre l'élection des conseils communautaires au suffrage universel, même si des craintes subsistent quant au devenir des conseils départementaux.

Enfin sur les conseils de développement, l'élargissement de leur composition ne devrait pas se faire au détriment des acteurs économiques fortement impliqués dans la dynamique de projet.

Le groupe de l'artisanat a voté l'avis.

Groupe des associations

Si les communes constituent les premiers espaces de cohésion sociale conduisant les maires à recoudre chaque jour le tissu social, elles doivent également se fédérer pour mener des projets qui ne sont pas supportables à leur seul niveau.

L'intercommunalité, comme le souligne l'avis, s'est fondée sur de véritables pactes de confiance territoriaux. Elle a répondu aux besoins d'une société en mutation. Chacun ayant pris conscience que les espaces du quotidien, ces « territoires vécus » que sont nos bassins de vie et d'emploi, transgressent les limites historiques du maillage administratif. Cette correspondance permet à nos concitoyens de s'approprier le fait intercommunal comme territoire de projet.

Par l'élargissement des périmètres d'intervention, la mise en commun des moyens significatifs, le renforcement des solidarités financières, les communautés sont devenues des démultiplicateurs de l'action des communes.

Cependant, des évolutions législatives et réglementaires seront nécessaires pour consolider l'édifice intercommunal et mettre en conformité son statut légal avec son rôle réel. Après avoir longtemps aspiré à plus d'intercommunalités, il s'agit aujourd'hui de promouvoir « *un mieux d'intercommunalités* ». Elle souffre d'un déficit de notoriété et elle est brouillée par les différentes formes de coopérations alors que la fiscalité n'est pas uniforme et que les compétences qu'elles exercent ne sont pas toujours identifiables par le citoyen. D'où la nécessité d'aboutir à l'élection de conseillers communautaires au suffrage universel, comme le préconise l'avis.

Pourtant l'intercommunalité assure déjà un rôle stratégique au cœur de notre organisation territoriale et opposer communes et intercommunalité serait un contresens absolu et un débat d'un autre temps. Au contraire, il faudra préparer un avenir ambitieux en poursuivant le mouvement de développement des pratiques de services partagés. C'est ainsi que l'intercommunalité pourra pleinement faire la preuve des économies d'échelle dont elle est porteuse. Cet effort de mutualisation est à amplifier. Il s'agit aussi de permettre au projet communautaire d'être davantage le projet d'un territoire que celui d'une institution limitée dans ses compétences.

Les communautés ressentent un besoin urgent de sécurité financière : elles souhaitent que des évolutions dans ce sens soient rapidement définies et que celles-ci garantissent une visibilité pluriannuelle de leurs ressources. Les communautés sont aujourd'hui les principales bénéficiaires de la taxe professionnelle et sont pourtant les plus exposées aux incidences de la réforme annoncée.

Il nous paraît indispensable que les communautés continuent d'être parmi les principaux bénéficiaires de l'impact économique local tout en préservant leur capacité d'en moduler le taux ou l'assiette afin de garantir leur autonomie fiscale. Les communautés et leurs communes devront se doter de véritables pactes financiers et fiscaux fondés sur une capacité prospective de leurs ressources et charges. Il faut s'atteler à une réforme globale de la fiscalité locale qui soit cohérente et lisible.

Fruit d'une réflexion évolutive et d'une négociation constante, le projet intercommunal est un outil éminemment participatif. Son originalité tient à une élaboration chemin faisant, à une co-construction dynamique. C'est de sa capacité à susciter l'adhésion des élus, des citoyens et des forces vives d'un territoire qu'il tire son entière légitimité. Ainsi, associations et collectivités locales entretiennent depuis longtemps des rapports étroits : l'action sociale, culturelle ou sportive est en effet largement mise en œuvre par le secteur associatif. De ce fait, les associations se positionnent comme aiguillons des décideurs publics et comme relais de leur action.

Pour cette raison, à l'exemple du Québec comme le souligne l'avis, les projets communautaires doivent demeurer des laboratoires de la démocratie participative en s'appuyant sur les conseils de développement, les outils de concertation de proximité voire les nouvelles possibilités de référendum consultatif. Il s'agit de reconnaître le pouvoir des citoyens à influencer les décisions et de prévoir des espaces d'expérimentation, notamment dans le domaine de l'égalité homme-femme. Ces objectifs peuvent être atteints par la mise en place de pratiques spécifiques relatives aux trois volets fondamentaux de la démocratie participative, que sont l'information, la consultation et la participation afin de bâtir des partenariats concrets et durables avec la société civile pour concevoir des projets et évaluer les changements. Le groupe des associations a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

Cette saisine est l'occasion d'aborder l'un des aspects de la complexité administrative française. En effet, l'intercommunalité est d'abord une tentative de réponse à l'émiettement communal. En même temps, en l'absence de choix clairs, elle peut devenir une source de complexité supplémentaire en ajoutant un niveau d'intervention sans avoir osé réformer l'existant.

La CFDT considère que cette complexité, et en particulier l'existence de 36 000 communes, constitue un handicap pour le développement économique et social, sans être un gage de démocratie de notre territoire. Handicap économique, parce que l'émiettement coûte cher mais surtout parce que nos communes n'ont que très rarement la taille suffisante pour mener de véritables projets de développement. Social, parce que la dispersion des moyens pénalise la réalisation d'équipements et services sociaux de qualité. Démocratique, parce que la démocratie locale n'est qu'une illusion quand les véritables décisions ne peuvent se prendre qu'à une autre échelle. Tous nos voisins qui ont procédé à des regroupements communaux d'ampleur, l'ont compris.

La CFDT approuve les préconisations de l'avis qui visent à renforcer l'intercommunalité. Elle prend acte de l'attachement à la commune profondément ancré dans la culture collective en tant que lieu de vie. Toutefois cela ne conduit pas obligatoirement à considérer cette institution locale comme immuable. Elle partage le choix d'une démarche progressive partant de la réalité communale et fondée sur un volontariat soutenu par des incitations fortes. Elle adhère sans réserve à l'idée de renforcer la démocratie participative. Notre organisation considère cependant, en ce qui concerne la mise en œuvre de la démocratie participative, que le territoire des petites communes n'est pas obligatoirement plus pertinent que celui des quartiers, des agglomérations ou des pays. C'est d'ailleurs à ces trois niveaux que se mettent en place des formes organisées de participation à travers les conseils de développement et de quartier.

La CFDT regrette que la recherche du consensus conduise à des propositions aussi modestes. En effet, la culture française qui se méfie du compromis tant au niveau du dialogue social qu'au niveau de la construction européenne, a plutôt tendance à se replier sur l'existant. N'est-ce pas justement ce type de verrou comportemental qu'il s'agit de faire sauter ? Pour la CFDT, le pragmatisme d'une démarche réformatrice ne doit pas aboutir à renoncer à toute ambition transformatrice dans la durée. Elle regrette donc que le projet d'avis s'inscrive trop dans une démarche défensive. C'est ainsi que le choix de préserver la commune en tant que collectivité locale de plein exercice, y compris à terme, est affirmé au moins trois fois dans le texte. N'aurait-il pas fallu préserver des possibilités d'évolutions administratives à la lumière du bilan d'une intercommunalité renforcée ? Alors que le titre de la saisine invitait à se projeter vers l'avenir, les débats en section ont abouti à limiter les perspectives à un aménagement de l'existant.

Compte tenu de ces réserves, le groupe CFDT s'est abstenu.

Groupe de la CFE-CGC

Trois grands types de structures intercommunales à fiscalité propre couvrent maintenant 88 % des communes et regroupent 82 % de la population française. L'intercommunalité est sans conteste en fort développement. Il est exact que les évolutions sociales, économiques, environnementales ou encore technologiques exigent aujourd'hui des prises de décisions à des échelons plus adaptés que le simple territoire communal.

La fiscalité locale est un obstacle à la pérennité et au développement de l'intercommunalité. Il est nécessaire que l'Etat précise ses intentions en matière de ressources des collectivités au moment où il engage des réformes dans ce domaine.

La poursuite de la décentralisation doit s'accompagner d'une réforme d'ensemble de la fiscalité locale.

Le groupe de la CFE-CGC rappelle que le transfert de nouvelles compétences aux collectivités locales, sans régler la question des sources de financement, équivaut à se poser la question de savoir si les collectivités auront bien les moyens de leurs nouvelles missions sans pour autant aggraver la pression fiscale de ceux qui payent l'impôt, notamment l'encadrement.

L'avis s'interroge sur l'opportunité d'évoluer vers une élection au suffrage universel direct des membres des structures intercommunales. Cela permettrait une plus grande lisibilité politique et une légitimité reconnue pour l'intercommunalité. Mais cela pourrait remettre en cause le rôle de la commune comme premier échelon territorial de légitimité. Dans cette hypothèse, ces élections devraient être couplées avec les élections communales. Dans cette perspective, le groupe de la CFE-CGC s'interroge sur la limitation du cumul des mandats.

Les propositions de l'avis sur la démocratie participative rejoignent les nôtres. A ce titre, le rôle des conseils de développement doit être clairement défini. Nous pensons à ces moyens de fonctionnement, à la place que les acteurs de la société civile pourraient y prendre, au statut de ces membres et notamment pour les salariés désignés par les organisations syndicales représentatives.

Enfin, toute instance consultative ne doit pas empiéter sur le rôle et les compétences des CESR qui doivent être valorisés comme moyen d'expression de la société civile.

L'avis apporte une contribution utile et pertinente au débat et ses propositions rencontrent notre assentiment. Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

Considérant l'excellent travail réalisé par le rapporteur, le groupe de la CFTC lui apporte son soutien. Nous apprécions particulièrement qu'il soit souligné que le succès de l'intercommunalité repose essentiellement sur le volontariat, même si ce dernier gagne à être tempéré par le recours à la règle de la majorité qualifiée, pour des modifications liées tant au fonctionnement qu'aux compétences et au périmètre.

Nous approuvons votre proposition selon laquelle le type d'imposition qui résultera de la réforme de la taxe professionnelle, devra garantir, en tout état de cause, le lien entre les entreprises et le territoire d'implantation. Comme vous le soulignez très justement, ce sont les collectivités territoriales qui financent les infrastructures dont bénéficient ces dernières. Néanmoins, dans la mesure où certaines communautés de communes adjoignent à la taxe professionnelle une part additionnelle de fiscalité des ménages, il nous paraît évident qu'il soit nécessaire d'avoir une réflexion sur la fiscalité locale, qui est une partie intégrante des prélèvements obligatoires. Pour la CFTC, le risque est grand de voir réduire des prestations communales indispensables au détriment des usagers et des familles.

Vous soulignez d'une façon pertinente que les intercommunalités doivent, non seulement avoir une taille suffisante, mais aussi une certaine cohérence de périmètre. On peut se poser la question de savoir qui, en dernier ressort, doit définir le périmètre pertinent. Il nous semble que la notion de bassin de vie quotidienne, c'est-à-dire l'endroit où l'on a ses habitudes de vie, nous paraît une notion fondamentale pour définir ce périmètre.

Quant à la désignation des conseillers communautaires au suffrage universel, un mode de scrutin inspiré de la loi PLM nous paraît satisfaisant pour les communes de plus 3 500 habitants. Dans les communes de moins de 3 500 habitants, le mode de scrutin étant différent, il arrivera bien sûr que le maire et les principaux adjoints seront automatiquement délégués communautaires. Néanmoins, il conviendra d'être souple et en particulier de

tenir compte des compétences de ces derniers de manière à ce qu'elles correspondent aux besoins de la communauté.

Le groupe de la CFTC souhaite une évaluation régulière des pratiques locales, en matière de démocratie participative, et pense que les conseils économiques et sociaux régionaux peuvent apporter un éclairage intéressant à ce sujet. Il ne doit pas y avoir, en effet, de guerre entre les élus du suffrage et les représentants de la société civile organisée.

Dans le même ordre d'idée, le rôle des conseils de développement doit être précisé, avec une place prépondérante pour les acteurs de la société civile organisée, dont les partenaires sociaux et la possibilité du droit d'auto-saisine. L'expérience a montré que bien souvent les élus ne consentent pas une place suffisante à la démocratie participative, avec le risque de se couper de la réalité du terrain.

Il va de soi que ce programme ne pourra entrer dans la réalité qu'avec un personnel compétent et motivé. Ce qui suppose de régler le problème de son recrutement, des carrières et de la mobilité.

Comme nous vous l'avons déjà dit, le groupe de la CFTC a voté cet avis.

Groupe de la CGT

Depuis la création des communes, l'Etat a poursuivi sa recherche permanente d'un compromis entre les impératifs résultant de ses orientations politiques, économiques et sociales et l'organisation territoriale et institutionnelle du pays. Le rapport entre la démocratie locale et le pouvoir national, la reconnaissance de la citoyenneté ont traversé les siècles et influé sur l'aménagement et le développement des territoires. Dans cette étape nouvelle de décentralisation, la question des droits et des rapports sociaux prend une acuité particulière.

Si des motivations financières ont parfois prévalu lors de la constitution d'intercommunalités et de leurs instances consultatives, l'expérience a confirmé que seule la construction de projets constitue le bon argument. Aussi, partageons-nous les recommandations sur la préservation du volontariat des communes tout en consolidant les incitations financières à leur regroupement, sur la souplesse territoriale à accorder à ces intercommunalités, notamment en Ile-de-France, sur l'allongement du délai d'une année pour définir l'intérêt communautaire. Nous approuvons également l'inadaptation des principes juridiques organisant la répartition des compétences, assis sur la spécialité et l'exclusivité.

L'intercommunalité doit favoriser l'intervention des acteurs économiques et sociaux, participer à la préservation et l'amélioration quantitative et qualitative des services et des biens communs en vue du développement économique et social à court, moyen et long terme. Cela conforte les préconisations formulées pour des évaluations régulières et contradictoires des politiques publiques et de leur mise en œuvre.

Le développement économique tend à devenir l'un des principaux moteurs des coopérations intercommunales. Aussi, l'efficacité du dialogue social territorial exige que tous ses acteurs disposent de moyens pour assumer leurs missions. Si les préconisations relatives à la composition, au rôle et aux moyens des conseils de développement s'inscrivent dans l'effectivité du dialogue social organisé dans les intercommunalités, l'avis aurait mérité de mieux reconnaître et préciser le rôle et les moyens du syndicalisme interprofessionnel dans les territoires.

Les choix politiques ne doivent pas être seulement assujettis à des contraintes et des logiques financières. En ce sens, nous approuvons les préconisations relatives à une réforme de la fiscalité nationale, à une évaluation rigoureuse des dispositifs de dotation et péréquation pour atteindre les objectifs de réduction des inégalités sociales et territoriales tout comme celle visant à lever les effets pervers des mécanismes de péréquation spécifiques à l'Ile-de-France.

De même, alors qu'est engagée une réforme de la taxe professionnelle, nous partageons les propositions de garantir le lien entre les entreprises et le territoire et de mettre un terme à la mise en concurrence fiscale des territoires.

Enfin, nous approuvons la nécessité d'un dialogue social approfondi sur toutes les questions relatives au financement des dépenses publiques ; le Conseil économique et social devrait en être une instance privilégiée.

La démocratie représentative fait l'objet de préconisations novatrices qui concilient le légitime souci de préserver l'échelon communal tout en permettant aux citoyens d'élire leurs conseillers communautaires. Elles offrent aussi un avantage indéniable : celui d'augmenter le nombre de femmes dans les conseils communautaires pour autant qu'une stricte parité soit pratiquée.

Aucune structure ne collecte et n'analyse la richesse des pratiques nouvelles de gouvernance locale et de démocratie participative, la sollicitation des conseils économiques et sociaux régionaux, pour une première phase d'évaluation, est de nature à nourrir la réflexion collective. Nous estimons en effet que la démocratie participative est un enrichissement de la démocratie représentative en ne limitant pas l'exercice de la citoyenneté au droit de vote. Elle participe, comme le souligne l'avis, à la construction d'une nouvelle démocratie sociale. Le groupe de la CGT a voté l'avis.

Groupe de la CGT-FO

Le groupe FO tient à souligner la qualité et la richesse des travaux de la section qui ont abouti à un projet d'avis reflétant les contributions de chacun.

L'intitulé de ce projet d'avis pose une question fondamentale : le devenir de la commune.

Pour Force ouvrière, la commune est et doit rester le pilier du service public car elle constitue le lieu de proximité et de démocratie essentiel à la vie des citoyens.

FO considère que le nombre des communes ne représente pas un handicap mais plutôt une richesse pour la France.

C'est pourquoi, consolider le couple communes/intercommunalités dans le contexte actuel est un postulat positif.

Ce débat institutionnel n'a cependant de valeur que s'il conforte le service public local.

L'historique développé dans le rapport a établi de manière claire la synergie nécessaire entre l'échelon communal et le développement de la coopération intercommunale.

Cela suppose néanmoins certaines clarifications par des adaptations et des aménagements, que ce soit en terme de périmètre géographique ou en termes de fiscalité locale et de ressources propres.

A cet égard, faire référence à un territoire de projet soutenu par les acteurs locaux peut être un élément catalyseur de l'action publique locale mieux appréhendée par les citoyens.

Six ans après le vote de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, le nouvel élan donné à l'intercommunalité est encore loin d'avoir abouti à une situation stable et lisible.

Il faudra mesurer l'impact de la loi relative aux libertés et responsabilités locales qui permet notamment aux structures intercommunales d'exercer, par délégation, des compétences dévolues aux départements et aux régions.

Il est nécessaire de clarifier le devenir des ressources fiscales locales et de confirmer qu'une réflexion approfondie doit être menée notamment sur les mécanismes de péréquation censés remédier aux inégalités entre les différentes collectivités territoriales.

S'agissant d'un nouveau partenariat communes/intercommunalités, la préconisation tendant vers la logique partenariale, assortie d'un délai supplémentaire d'un an pour la définition de l'intérêt communautaire semble une bonne pratique d'avenir.

Il est donc impératif d'intégrer le fait intercommunal dans les politiques publiques qu'il s'agisse de l'aménagement du territoire, de la politique économique des bassins d'emploi et naturellement des besoins légitimes des citoyens.

Sans éluder le débat de l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct, il semble peut être plus réaliste aujourd'hui de définir une forme de représentation de chaque collectivité territoriale au sein des EPCI, en tenant compte de leurs indicateurs démographiques et socio-économiques.

Toutefois, la préconisation tendant à différencier sur la base d'un seuil de 3 500 habitants un mode de scrutin inspiré de la loi PLM semble une piste à creuser.

Sur la question des conseils de développement, il faut repenser leur rôle au sein de l'intercommunalité que ce soit en matière de représentation ou en terme de force de proposition en écartant, bien sûr, l'idée qu'ils puissent être un contre-pouvoir effectif au sein du pouvoir politique.

Enfin, il ne peut être question de substituer à la démocratie représentative la démocratie participative.

Pour conclure, le groupe Force ouvrière a voté le projet d'avis.

Groupe de la coopération

L'intercommunalité permet de répondre à des besoins qui seraient hors de portée pour des communes isolées ou à petits budgets en réalisant des investissements lourds par une mutualisation des moyens ou en fédérant des actions locales autour des projets qui ont une incidence directe sur le développement global d'un territoire. En milieu rural, elle permet de faire face à l'arrivée de populations en provenance des villes qui souhaitent bénéficier d'équipements et de services de proximité.

Cependant, il reste à s'interroger sur le nombre élevé de communautés d'agglomération et leur réelle capacité à mobiliser des moyens et à relever les défis pour lesquelles elles ont été mises en place. L'intercommunalité devrait en effet tendre à l'émergence de métropoles sur le plan européen et mondial, capables de relever le défi de l'attractivité et de favoriser ainsi des pôles de compétitivité. Notre groupe soutient une telle démarche de coopération sur le terrain. Elle suppose que les conseillers municipaux dépassent l'intérêt particulier de leur commune pour l'intérêt général autour d'un projet territorial dont ils ne sont pas les seuls dépositaires.

L'achèvement de la carte intercommunale doit être assorti d'un certain nombre de conditions : il s'agit tout d'abord de conférer une véritable légitimité aux conseillers communautaires qui ne peuvent être les seuls élus de France à voter l'impôt sans rendre compte aux citoyens. Cela passe par l'élection au suffrage universel direct des élus communautaires lors du scrutin municipal.

Deuxième condition, le renforcement de la consultation de la société civile organisée. Les conseils de développement n'ont pas fait la preuve aujourd'hui qu'ils ont atteint leurs objectifs et leur existence est ballottée au gré des échéances électorales. Il conviendrait d'en homogénéiser la composition et le fonctionnement en respectant une logique de représentation de la société civile organisée au sein des conseils de développement, à l'image de ce qui existe dans les conseils économiques et sociaux régionaux et au Conseil économique et social national.

Troisième condition, la maîtrise des structures administratives et des frais de fonctionnement pour éviter que ces intercommunalités se transforment en « *technostructures* » lourdes et coûteuses. Le développement de l'intercommunalité suppose une réorganisation des personnels administratifs et un véritable transfert de la charge fiscale lorsqu'il y a transfert de compétences. Au total, la fiscalité locale augmente lourdement et il faut stabiliser cette évolution.

Enfin, la complexité de la carte territoriale française constitue un handicap pour nos territoires et nos entreprises engagés dans une compétition économique internationale. L'avenir du paysage intercommunal ne passe-t-il pas par sa simplification et notamment par une harmonisation des découpages géographiques et administratifs qui se superposent sans coïncider : intercommunalités, pays, schéma de cohérence territoriale, sans parler des cantons dont la composition est parfois obsolète.

A une échelle supérieure, le niveau régional semble le mieux armé pour représenter et valoriser les territoires dans l'espace européen ; en revanche, n'y aurait-il pas lieu de s'interroger sur la suppression de strates devenues inutiles et par exemple sur la pertinence du maintien du niveau départemental ? Jusqu'ici, la législation française a toujours privilégié la superposition des échelons plutôt que la simplification administrative ; cela à un coût pour notre pays, il faudra bien finir un jour par trancher.

Groupe des entreprises privées

Au moment où notre pays s'interroge sur le fonctionnement de sa démocratie et est confronté à un problème général de compétitivité des entreprises mais aussi des territoires, formuler au titre du Conseil économique et social des propositions sur le devenir des communes et des intercommunalités est tout à fait pertinent. Le travail de qualité conduit par notre collègue Pierre-Jean Rozet a abouti, après un débat constructif en section, à des propositions qui reçoivent notre accord.

Nous souhaitons néanmoins souligner que pour les entreprises, se grouper signifie optimiser sa gamme de services, faire des économies d'échelle, en résumé accroître son efficacité auprès de ses clients. Dans ce contexte, s'il est opportun d'établir un lien entre les entreprises et leur territoire d'implantation, il

n'est pas satisfaisant d'y procéder essentiellement par le biais de la taxe professionnelle, taxe anti-économique qui pèse sur l'investissement.

Nous ne verrions que des avantages, et cela d'autant plus que les entreprises sont aussi des contribuables qui se considèrent souvent comme surimposés, à ce que les groupements de communes s'inspirent de ces orientations.

Il semble en effet que depuis la généralisation des intercommunalités, si les services ont augmenté, la fiscalité a augmenté plus encore.

Ce faisant, ces groupements de communes, surtout s'ils privilégient les dépenses d'investissement pour favoriser la création de richesses plutôt que les dépenses de fonctionnement, pourraient concourir plus efficacement à l'attractivité de leur territoire.

Cependant, comme indiqué dans le projet d'avis, il convient de ne pas prôner la création d'une nouvelle collectivité territoriale entrant en concurrence avec les communes ce qui complexifierait encore la carte territoriale. Les transferts de compétences consécutifs à un groupement de collectivités territoriales doivent être complets et définitifs.

En outre, dans un souci de cohérence et de suivi de politique locale, nous souhaitons, comme le préconise le rapporteur, que les maires appartiennent de droit au conseil communautaire.

De même, afin de conforter cette coopération, peut-être pourrions-nous proposer que des conseillers régionaux et généraux soient d'office représentés au sein de cette instance avec voie délibérative. En effet, la grande part des dossiers traités par l'intercommunalité doit faire l'objet d'une délibération au niveau départemental ou régional.

Enfin, il convient de s'interroger sur la taille des intercommunalités ; ne faudrait-il pas d'ores et déjà envisager un rassemblement des plus petites pour accroître leur efficacité en attendant que soit engagée une nouvelle réflexion sur les structures des collectivités locales françaises.

Le groupe des entreprises privées a voté l'avis.

Groupe des entreprises publiques

Le rapporteur a fondé ses analyses et ses propositions sur une démarche pragmatique privilégiant efficacité et volonté d'aller de l'avant. Le groupe approuve la méthode même si nous souhaitons à l'avenir aller plus loin et plus vite sur un certain nombre de points.

Dans cette perspective, c'est à raison que l'avis met en valeur l'échec des démarches autoritaires, telles que les fusions prévues par la loi Marcellin, en rapport avec le succès des lois du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République et du 12 juillet 1999, succès qui a montré qu'une démarche fondée sur le volontariat était plus productive.

Notre groupe se réjouit que 88 % des communes et 82 % de la population française soient désormais membres d'une intercommunalité à fiscalité propre.

La dynamique du mouvement intercommunal s'est fondée sur la notion de territoire de projet. Il convient dès lors d'être extrêmement prudent quant aux conditions de mise en œuvre d'un certain nombre d'assouplissements, notamment la disposition de la loi du 13 août 2004 qui permet à des communes de demander à sortir d'une communauté d'agglomération.

Nous tenons à souligner que la proposition d'assouplissement, certes encadré par la règle de continuité territoriale, pourrait se révéler dangereuse si elle conduisait à des intercommunalités fondées plus sur des sensibilités politiques ou personnelles que sur une logique de projets de territoire.

Notre groupe regrette que l'avis ne soit pas plus précis sur la réforme de la fiscalité locale. Il est certain que le dispositif actuel est source d'injustices et d'inégalités. Cela est particulièrement vrai pour la taxe professionnelle dont la réforme reste nécessaire. Par ailleurs, on ne peut que regretter que la réforme des valeurs locatives n'ait pas été engagée.

Dans la volonté d'action contre les inégalités entre collectivités locales, l'avis demande, à juste titre, une modification rapide des mécanismes d'abondement du Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France (FSRIF). La participation à un EPCI ne saurait exonérer les communes les plus riches de leur devoir de solidarité.

En revanche, l'avis aurait pu souligner l'intérêt à lier plus fortement transfert de compétences et intercommunalité. La loi du 13 août 2004 renforce les possibilités de transfert volontaire aux intercommunalités. Des pas supplémentaires devraient être envisagés.

Enfin, l'élection au suffrage universel des membres des conseils de communautés est une nécessité démocratique. Les propositions de l'avis fondées sur une mise en œuvre progressive sont ici et maintenant judicieuses et opportunes.

L'avis propose en conclusion un renforcement des pratiques locales en matière de démocratie participative. C'est une exigence démocratique. Les différentes expériences dans les années récentes montrent qu'il y a là une voie pour renouveler les modes de gouvernance, à tous les niveaux où se construisent et se décident des politiques publiques.

Le groupe des entreprises publiques a voté l'avis.

Groupe de l'Outre-mer

Le groupe remercie le rapporteur d'avoir traité les situations de l'Outre-mer sans les avoir regardées comme des territoires français à part.

La France possède un patrimoine communal remarquable. Ses 36 000 communes sont des lieux de mémoire, de production d'identité, de laboratoire de vie de proximité et d'entraide ; une richesse inestimable à laquelle

les Français sont attachés. Mais, en ayant toutes les mêmes compétences pour des ressources et des préoccupations diverses, ces communes ne sont pas toujours en mesure de satisfaire les besoins fondamentaux de leur population.

Aussi le recours à la coopération intercommunale est-il devenu incontournable dans notre monde en pleine mutation.

Pour répondre aux nouveaux enjeux et défis en cours, l'avis propose trois axes d'action pour faire évoluer l'intercommunalité :

- achever la carte de l'intercommunalité ;
- renforcer le dispositif actuel d'incitation ;
- accroître la démocratie participative.

S'agissant de l'achèvement de la carte intercommunale, il fait ressortir, à juste titre, l'importance du volontariat et son apport dans l'évolution de la dynamique intercommunale. Après les premières initiatives étatiques, c'est la volonté des communes de partager un projet commun fondé sur la notion de « territoire de projet », qui a été depuis à la base de tous les regroupements intercommunaux. Même si cela a comporté quelques dérives, cette démarche volontaire doit être sauvegardée ; elle fait de l'intercommunalité un échelon pertinent d'intervention publique.

Cependant, l'aspect prospectif du contenu de l'intercommunalité ne ressort pas suffisamment alors qu'il serait opportun de tenir compte des grandes mutations qui balayent les sociétés modernes. L'intercommunalité doit, en conséquence, en tenir compte en intégrant notamment la dimension européenne.

Par ailleurs, le groupe aurait aimé que soit proposée pour l'Outre-mer, une autre alternative que les modèles uniques et standards actuels.

Il pense que l'Outre-mer devrait être l'occasion de développer des schémas intercommunaux originaux et, ainsi, contribuer à l'enrichissement de l'intercommunalité française. Elle pourrait alors être un moyen de rénovation de l'organisation territoriale pour mieux résorber certaines incohérences : par exemple, dans les régions d'Outre-mer mono-départementales des Antilles-Guyane, l'intercommunalité pourrait être conçue comme des « embryons » de département qui, éventuellement, se substitueraient aux conseils généraux actuels dont les compétences relèvent, par nature, de la proximité. Coïncidence : cette idée appliquée à toute la métropole a été évoquée lors du colloque « *Les fonctions publiques, la société, le citoyen : quel dialogue ?* » du 20 juin 2005.

S'agissant de l'amélioration des dispositifs existant, le groupe partage l'analyse pour ce qui est des inégalités sociales et territoriales résultant des variations de ressources. Certes, des réformes sont en cours, mais la pression fiscale locale a ses limites.

Pour dépasser ces limites, il faut quitter la logique de l'uniformité et accepter l'émergence du nouveau paradigme de pensée, *l'unité dans la diversité*.

Par exemple, est-il indispensable que toutes les communes aient les mêmes compétences dans la mesure où elles n'ont pas toutes les mêmes besoins ? Une fois dégagée de la manière habituelle de penser, ne pourrait-on pas concevoir une intercommunalité se construisant avec des communes ayant des compétences « à géométrie variable » ?

Mais, il faut éviter de faire du marché le déterminant du contenu de l'intercommunalité. A cette fin, il est indispensable que la démarche intercommunale soit accompagnée d'une stratégie d'équilibre d'ensemble et soit encadrée par une philosophie du bien-être des populations.

Par ailleurs, les formidables possibilités offertes par les nouvelles technologies doivent avoir leur place dans la construction de l'intercommunalité française : une occasion pour la France de proposer un modèle plus achevé de coopération intercommunale. Ce faisant, la petitesse et l'isolement communal peuvent alors ne plus être des handicaps, si on imagine une certaine forme de mise en réseau.

S'agissant d'accroître la démocratie, bien sûr, le champ de l'intercommunalité est un espace privilégié pour proposer des expérimentations de modèles démocratiques. Et, dans ce cadre, le groupe partage la préconisation d'aller vers l'élection au suffrage universel des délégués intercommunaux, comme à Paris, Lyon et Marseille.

Enfin, le groupe a la conviction que la France dispose des moyens nécessaires pour proposer à l'Europe un modèle de coopération intercommunale moderne, mieux structuré et apportant plus de cohésion sociale, de progrès économique et d'humanité.

Malgré ces observations, le groupe de l'Outre-mer adhère aux propositions de l'avis qu'il a voté.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Baggioni « Je souhaite, au terme d'un travail que j'ai suivi avec beaucoup d'attention, expliquer pourquoi je me prononcerai finalement pour le projet d'avis, alors que mes interventions en section pouvaient laisser croire le contraire.

S'il faut se féliciter de la réflexion conduite sous la houlette du rapporteur et du président de la section, il faut également reconnaître qu'un travail différent aurait été utile. Comment, en effet, traiter du devenir des intercommunalités, sans traiter de celui des communes ?

Les intercommunalités, je les connais bien, moi qui les ai subies durant quarante années de fonctions communales. Aussi suis-je bien placé pour savoir qu'elles vivent en marge de tout et de tous - des citoyens, des communes, de la tutelle - et dans une non-responsabilité totale n'ayant de comptes à rendre à personne.

Avant de réfléchir sur l'avenir, il aurait donc été opportun de dresser le bilan du passé, en se demandant quel bénéfice a été tiré de l'évolution institutionnelle qui a conduit non à supprimer les communes, mais à les rapprocher, les abriter sous un même toit. Les citoyens en ont-ils senti les bienfaits ? Rien n'est moins sûr, surtout lorsqu'on sait que la fiscalité locale n'a cessé d'augmenter.

Pour une France juste et moderne, courageuse et dotée du sens de l'équité, l'heure est donc venue de penser aux contribuables et de faire le bilan des politiques antérieures. Car la question reste bien de savoir comment atteindre le niveau de compétitivité et d'équité que la France mérite, au service de son développement et qui permette la satisfaction légitime des besoins de tout citoyen. »

Mme Douvin « Je me félicite qu'ait été évité le risque de voir ce projet d'avis n'être qu'un simple constat de la complexité de la situation des territoires, résultat difficilement lisible d'une addition de strates qui se sont empilées sans vraiment se recouvrir. La section a plutôt exprimé un désir d'équilibre entre le maintien de l'échelon communal, base de l'exercice de la démocratie locale, et le développement progressif d'une intercommunalité voulue et acceptée, reconnaissant la position stratégique des maires dans le processus de l'intercommunalité.

Après le constat de l'hétérogénéité des situations résultant du volontariat des communes, c'est bien l'affirmation de la notion de territoire de projet qui s'est imposée comme étant le cadre le plus approprié pour une évolution nécessaire. Cette notion repose sur la volonté des communes d'avancer ensemble, hors de tout dispositif contraignant : autant il faut proscrire le passage en force, autant donc il faut favoriser les mécanismes d'incitation autour de la notion de projet, démarche qui colle avec la réalité du terrain et est source d'un partenariat vivant et indispensable avec les représentants du monde socio-économique, en prenant cependant garde à ne pas créer un nouvel échelon de collectivité locale.

J'approuve la proposition de faire siéger les maires au sein de l'instance intercommunale. Pour ce qui est de la répartition des compétences, j'estime qu'un état de la situation serait le bienvenu et pourrait faire l'objet de travaux ultérieurs du Conseil économique et social, sachant que cette question ne peut être dissociée de celle des finances locales et que le transfert d'une compétence d'une commune vers une communauté de communes n'oblige pas la première à un dessaisissement complet, cette logique de responsabilité commune pouvant dans la pratique être développée.

S'agissant de la région Ile-de-France, la nécessité de réformer le fonds de solidarité est affirmée à juste titre et il n'est pas normal que l'intercommunalité permette aux EPCI à taxe professionnelle unique d'échapper au dispositif de solidarité financière : un traitement financier égal des communes est indispensable.

Enfin, concernant l'élection des délégués communautaires au suffrage universel, le système proposé dans l'avis, calqué sur le modèle PLM, est un bon système, car il permet d'assurer la présence des maires et la représentation de chaque territoire, tout en étant très lisible par les citoyens et en assurant l'application des dispositions de la loi sur la parité. Reste à trouver des dispositions pour les communes de moins de 3 500 habitants.

En conclusion, c'est bien sur le couple communes/intercommunalités qu'il faut penser l'avenir des territoires et donc poursuivre les mécanismes d'incitation aux regroupements des communautés de communes. Le projet d'avis va dans ce sens et c'est pourquoi je le voterai ».

Groupe des professions libérales

Les communes confrontées au caractère « sans frontière » des dossiers qui se présentent à elles, ont compris l'intérêt de regrouper leurs moyens pour une meilleure gestion.

Elles ont substitué le qualitatif au quantitatif, et abandonné la liste redondante d'équipements individuels au profit d'aménagements collectifs judicieux, bien répartis. Elles ont répondu à l'insuffisance de capacités financières isolées, par la mise en place d'une fiscalité intercommunale. Ce nouvel état d'esprit a contribué à l'émergence d'un mouvement qui a engendré les améliorations du cadre de vie.

Mais ce succès conduit à reposer la question des politiques publiques au niveau local : nouvelle cohérence d'action, nouveaux partenariats, complémentarité communes/intercommunalités, place et rôle du concitoyen dans ce dispositif. Le rapporteur a pris toutes les précautions nécessaires pour traiter ces questions ô combien délicates. Constatant l'attachement de chacun à sa commune, il a eu le souci de consolider le « couple » communes/intercommunalités sans les opposer les unes aux autres. Il a mis en lumière la logique partenariale : meilleure efficacité des politiques publiques au niveau de l'intercommunalité, meilleur recensement des besoins au niveau de la commune.

Il a également réaffirmé qu'il ne fallait pas faire de l'intercommunalité un nouvel échelon de collectivité territoriale. Il faut éviter la stratification des échelons administratifs, caractéristique singulière de notre pays dont nous connaissons les limites d'efficacité et le coût pour les contribuables.

Les groupements intercommunaux ont besoin de moyens financiers importants, cela suppose de revoir la fiscalité locale. Le groupe des professions libérales approuve l'idée de garantir le lien entre les entreprises et leur territoire d'implantation. Il souligne l'intérêt d'une prochaine réflexion approfondie sur les mécanismes de péréquation actuellement mis en œuvre et plus particulièrement sur la fiscalité locale.

Mais pour gérer l'intercommunalité, comment et qui nommer ou élire ? Face au système actuel présentant parfois une représentation déséquilibrée des communes les plus peuplées, le rapporteur préconise une pondération par le constat démographique, nous l'approuvons. Il suggère ensuite d'éviter soit la forme indirecte de désignation, soit le suffrage universel direct qui mettrait en péril la légitimité de la commune.

Il propose de coupler l'élection du conseil de communauté aux élections communales et de lancer cette expérience dès la prochaine consultation pour les intercommunalités qui le souhaiteraient. Ce moyen terme aurait le mérite de renseigner davantage l'électeur sur la répartition des rôles qu'entend se donner l'équipe municipale pour laquelle il vote, ou de s'assurer que le futur maire ou ses proches adjoints, seront bien les représentants au conseil communautaire dans le plein exercice de leurs responsabilités.

En revanche, et quel que soit le mode de scrutin, nous voyons mal ce qui pourrait éviter le réflexe, presque légitime pour l' élu, de défendre en priorité l'intérêt de sa commune d'origine.

Pourrions-nous compter alors sur la démocratie participative pour arbitrer ces débats ou proposer l'orientation de tel ou tel projet ? Probablement, mais sous certaines conditions. Il faut que les associations de quartier, les commissions consultatives, et les conseils de développement soient animés, chacun à son niveau, d'une ferveur prospective.

Il faut que les premières modèrent des positions qui reflètent bien souvent la marque d'un égoïsme « collectif » refusant l'évolution par système ou par frilosité. Il faut que les seconds sachent, qu'à l'instar des professions libérales de conseils à l'homme ou à l'entreprise, la crédibilité et la fiabilité du conseil tiennent dans la compétence et l'indépendance objective de ceux qui les dispensent.

Cela passe en priorité par une représentation pluraliste et réelle de l'ensemble des secteurs d'activité où les professions indépendantes seraient obligatoirement présentes. Cela passe également par une éducation, un apprentissage à la citoyenneté. Ceci pourrait sans doute faire l'objet d'une autre saisine de notre assemblée.

Reste que l'objectif est de faire vivre le territoire, de garantir les services de proximité et de répondre aux aspirations de nos concitoyens. Chacun comprend que dans la conjoncture actuelle, la France ne peut plus rester dans ses vieilles habitudes de cloisonnement, de chapelles, d'opposition stérile entre territoires, entre collectivités.

Comme le rapporteur, le groupe des professions libérales est convaincu que les compétences et les expertises existent au niveau territorial, qu'il faut travailler ensemble, créer de nouvelles synergies, il a donc voté l'avis.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF remercie M. Pierre-Jean Rozet pour son implication dans l'élaboration du rapport et de l'avis intitulés « *Communes, intercommunalités, quels devenirs ?* ». Il est en effet intéressant de faire un point d'étape sur un processus qui s'est mis en place il y a plus de dix ans et qui transforme profondément la vie des territoires et celle de leurs populations.

L'UNAF reconnaît l'intérêt et la dynamique créés par l'intercommunalité. Elle souligne cependant son attachement à l'échelon communal, lieu privilégié de rencontre entre les élus et les familles. Il est l'échelon pertinent pour décider des solutions d'intérêt général à mettre en œuvre pour contribuer au mieux vivre dans les territoires. La proximité qu'il permet est une valeur fondamentale qu'il convient de préserver pour que les personnes s'impliquent concrètement dans les projets les concernant, en créant les conditions de la démocratie participative. Notre conviction s'enracine autant dans l'analyse des situations créées par la désertification rurale que dans celles engendrées par l'hyperconcentration urbaine. La création de conseils de quartier comme les « revendications » des mairies d'arrondissement, renforcée par la loi PLM (Paris, Lyon, Marseille), suffirait à affirmer cette vérité première. Dans ces instances, les associations familiales ont toute leur place.

En conséquence, le groupe de l'UNAF souhaite attirer l'attention sur quatre points.

❶ Les lois et les structures ne sont pas des fins en soi, mais doivent rester des outils au service des hommes et des territoires. Cette nouvelle organisation de la France doit promouvoir l'engagement, la participation et la responsabilité des habitants. Aussi soutenons-nous particulièrement l'observation de l'avis précisant que le renforcement du niveau intercommunal ne doit pas déboucher sur un nouvel échelon administratif de collectivité territoriale. Dans le même sens, le groupe de l'UNAF aurait souhaité que l'avis contribue à la recherche d'une véritable simplification administrative.

❷ Par ailleurs, comme le propose l'avis, le groupe de l'UNAF estime nécessaire que soit maintenue la représentation de chaque territoire et des populations au sein des conseils communautaires. Cet équilibre est indispensable pour que les petites communes ne soient pas oubliées et que toute la population, quel que soit son lieu d'habitation, puisse bénéficier de services de proximité.

❸ L'avis souligne l'intérêt d'une réflexion sur les mécanismes de péréquation actuellement en œuvre. Nous ne pouvons que souscrire à cette proposition préconisée depuis longtemps par les associations familiales : l'Etat doit être le garant du respect des identités locales, de la solidarité entre les collectivités territoriales. Pour nous, cela passe nécessairement par une réforme en profondeur de la fiscalité locale.

④ Enfin, la démocratie s'est toujours enrichie de la participation, de la réflexion et des propositions des habitants. Le groupe de l'UNAF estime à juste titre qu'une évaluation régulière des pratiques locales en matière de démocratie participative est nécessaire.

Il adhère à votre préconisation d'instituer deux modalités d'évaluation :

- premièrement, une consultation régulière des citoyens par le biais d'enquêtes et de réunions publiques organisées par les collectivités de plein exercice élues au suffrage universel ;
- deuxièmement, une évaluation quantitative et qualitative, menée conjointement par les conseils économiques et sociaux régionaux et les structures intercommunales.

En conclusion, pour l'UNAF, le lien au territoire contribue à l'équilibre de vie des familles. Aussi convient-il de tout mettre en œuvre pour créer les conditions d'une répartition équilibrée de la population, des emplois, des services et des activités sur tout le territoire.

L'intercommunalité a un avenir si elle permet de conforter le lien entre bassin de vie, territoire de projet, les communes et leur regroupement. Elle sera alors une chance pour notre pays.

Le groupe de l'UNAF s'est prononcé en faveur de l'avis.

Groupe de l'UNSA

L'intercommunalité est un niveau pertinent de mise en œuvre des politiques publiques. L'UNSA partage les trois axes autour desquels s'orientent les propositions de l'avis : achever la carte intercommunale, conforter la dynamique en cours, accroître la démocratie dans les structures intercommunales renouvelées.

Aujourd'hui, coexistent des territoires de projets : les pays, les intercommunalités... et les échelons administratifs reconnus : communes, départements, régions. Cette coexistence manque de cohérence. L'acte II de la décentralisation aurait dû être l'occasion d'une évaluation de la pertinence des niveaux actuels pour aller vers des évolutions ; cela n'a pas été fait, c'est regrettable. A terme, la question posée est : l'intercommunalité sera-t-elle ou non un nouvel échelon territorial de plein exercice ?

Au sujet de la clarification des ressources fiscales, l'UNSA approuve la demande d'une phase d'évaluation des dispositifs contenus dans les lois de décentralisation. La péréquation et les inégalités constatées entre les territoires sont des questions récurrentes posées par les élus. L'UNSA adhère aussi à la proposition consistant à répondre le mieux possible aux besoins des populations en disposant de recettes pérennes adaptées aux besoins et aux évolutions. Il faut une mise en œuvre effective.

Une réflexion d'ampleur sur la fiscalité locale est une bonne idée, mais il faudrait qu'elle soit suivie d'effets !

Afin de répondre pleinement à « *l'intérêt communautaire* », l'UNSA approuve la proposition visant à allonger d'une année la définition précise des compétences transférées pour permettre une meilleure coordination entre les communes et les intercommunalités. L'UNSA recommande une grande clarté ainsi qu'une grande rigueur dans la définition des compétences de chaque niveau.

Concernant la politique de « zonage » avec l'empilement des territoires ruraux, urbains et européens, on aboutit à une situation illisible et enchevêtrée. Depuis la création de ce dispositif, l'UNSA demande qu'une évaluation sérieuse soit faite.

Sur la question de la représentation des territoires ou/et des populations l'UNSA est favorable, comme l'avis, à l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel couplée avec les élections municipales. Cela permettrait également d'augmenter de façon significative la présence des femmes dans les conseils communautaires. Par contre, le fait de procéder en deux temps, en ne généralisant l'élection au suffrage universel qu'après les élections de 2008, ne paraît pas judicieux.

Concernant la démocratie participative, les CESR sont à même d'évaluer les pratiques au niveau de la région. Depuis 1992, ils sont devenus aussi des instances techniques valorisées par leurs capacités d'expertise.

Le rôle des conseils de développement doit être confirmé. L'UNSA revendique qu'on y intègre clairement la représentation des acteurs socio-économiques, la formulation « *acteurs de la société civile organisée* » n'étant pas assez explicite. Le dialogue social territorial est une nécessité absolue, il est aujourd'hui très insuffisant.

Enfin, l'UNSA regrette que la question de l'avenir des cantons et des départements n'ait pas été abordée. En 2000, dans le cadre de l'avis du CES, l'UNSA se prononçait clairement pour la disparition des cantons et des conseillers généraux. Elle proposait que ceux-ci soient remplacés par les représentants des EPCI qui, ensemble, auraient constitué le conseil départemental en lieu et place du conseil général. Ce niveau départemental aurait fédéré les territoires urbains et ruraux et la région aurait été l'instance prééminente.

A cette réserve près, l'UNSA a voté l'avis.

ANNEXE A L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....200
Ont voté pour.....185
Se sont abstenus.....15

Le Conseil économique et social a adopté.

Ont voté pour : 185

Groupe de l'agriculture - MM. Baucherel, de Beaumesnil, de Benoist, Boisgontier, Bros, Cartier, Cazaubon, Mme Cornier, MM. Ducroquet, Ferré, Giroud, Mme Gros, MM. Grosmaire, Guyau, Layre, Lemétayer, Lépine, Lucas, Marteau, Mme Méhaignerie, MM. Pinta, Rousseau, Salmon, Sander, Schaeffer, Szydowski, Thévenot, Vasseur.

Groupe de l'artisanat - MM. Alméras, Dréano, Griset, Lardin, Martin, Paillasson, Pérez, Perrin.

Groupe des associations - Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Pascal, Roirant.

Groupe de la CFE-CGC - Mme Dumont, MM. Garnier, Labrune, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguié, M. Walter.

Groupe de la CFTC - MM. Coquillion, Deleu, Fazilleau, Mme Simon, MM. Vivier, Voisin.

Groupe de la CGT - Mmes Bressol, Chay, Crosemarie, MM. Decisier, Dellacherie, Delmas, Mme Doneddu, MM. Durand, Forette, Mmes Geng, Hacquemand, Kotlicki, MM. Larose, Mansouri-Guilani, Muller, Rozet, Mme Vagner.

Groupe de la CGT-FO - MM. Becuwe, Bilquez, Bouchet, MM. Daudigny, Devy, Houp, Mazuir, Noguès, Mmes Peikert, Perray, Pungier, MM. Quentin, Rathonie, Reynaud, Mme Videlaïne.

Groupe de la coopération - Mme Attar, MM. Budin, Fosseprez, Fritsch, Gautier, Grave, Segouin, Thibous, Verdier.

Groupe des entreprises privées - Mmes Bel, Clément, MM. Creyssel, Daguin, Didier, Mme Felzines, MM. Gardin, Gautier-Sauvagnac, Ghigonis, Gorse, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Roubaud, Schilansky, Pierre Simon, Didier Simond, Talmier, Tardy, Veysset.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Blanchard-Dignac, Brunel, Chertier, Dupont, Mme Duthilleul, MM. Gadonneix, Graff.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement – Mme Bourven, MM. Cariot, Clave.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Laxalt, Ronat.

Groupe de l'outre-mer - MM. Omarjee, Osénat, Paoletti, Paul, Penchard, Radjou.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. d'Aboville, Aillagon, Aurelli, Baggioni, Mmes Benatsou, Cuillé, M. Dechartre, Mmes Dieulangard, Douvin, MM. Duharcourt, Duquesne, Ferry, Figeac, Gentilini, Le Gall, Mandinaud, Marcon, Masanet, Massoni, Mme Morin, MM. Nouvion, Obadia, Pasty, Plasait, Roulleau, Roussin, Slama, Sylla, Mme Tjibaou, MM. Valletoux, Vigier.

Groupe des professions libérales - MM. Capdeville, Maffioli, Mme Socquet-Clerc Lafont, M. Vaconsin.

Groupe de l'UNAF - Mme Basset, MM. Brin, Édouard, Fresse, Guimet, Laune, Mmes Lebatard, Therry, M. de Viguerie.

Groupe de l'UNSA - MM. Duron, Martin-Chauffier, Olive.

Se sont abstenus : 15

Groupe de la CFDT - Mme Azéma, M. Boulier, Mmes Boutrand, Collinet, M. Heyman, Mme Lasnier, M. Legrain, Mmes Paulet, Pichenot, MM. Quintreau, Toulisse, Mme Tsao, MM. Vandeweege, Vérollet.

Groupe des personnalités qualifiées - M. Cannac

RAPPORT

**présenté au nom de la section des économies
régionales et de l'aménagement du territoire
par M. Pierre-Jean Rozet, rapporteur**

Le 26 octobre 2004, le Bureau du Conseil économique et social a confié à la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur « *Communes, intercommunalités, quels devenirs ?* ».

La section a désigné M. Pierre-Jean Rozet comme rapporteur.

*

* *

Pour son information, la section a entendu :

- M. Marc Censi, président de l'Assemblée des communautés de France ;
- M. Gérard Collomb, président de la communauté urbaine du Grand Lyon ;
- Mme Jacqueline Fraysse, députée des Hauts-de-Seine, ancien maire de Nanterre ;
- M. Daniel Hoeffel, ancien ministre, président de l'Association des maires de France ;
- M. Patrick Le Galès, directeur de recherche au CNRS ;
- M. Gérard Pelletier, président de l'Association des maires ruraux de France ;
- M. Bertrand Zuindeau, président d'honneur du Conseil de développement de la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin.

Une délégation de la section, conduite par M. Philippe Da Costa, vice-président et composée du rapporteur, de Mme Jacqueline Donnedu, membre du groupe de la CGT, et de Mme Annie Carles, administrateur, s'est rendue au Québec en février 2005. Ce déplacement, organisé avec le concours de M. Christian Berlinet, consul général de France à Montréal, et de M. François Alabrune, consul général de France à Québec, a permis à la délégation de rencontrer :

A Montréal :

- M. Marcel Parent, président du conseil de ville de Montréal ;
- Mme Karin Marks, maire de l'arrondissement de Westmount ;
- Mme Helen Fotopoulos, maire de l'arrondissement Le Plateau Mont-Royal ;
- M. Michel Lord, directeur des communications au comité de transition de Montréal ;
- Mme Stella Guy, directrice générale à l'hôtel de ville de Montréal ;

- Mme Suzanne Jalbert, conseillère pour le dossier « communauté » à l'hôtel de Ville de Montréal ;
- M. Jules Patenaude, responsable des consultations publiques à Montréal ;
- M. Henri Massé, président de la Fédération des travailleurs québécois.

A Québec :

- M. Denys Jean, sous-ministre des affaires municipales, du sport et du loisir ;
- M. Claude Larose, vice-président du comité exécutif de la ville de Québec ;
- M. Richard Legendre, parlementaire, porte-parole des affaires municipales ;
- M. Jean-Maurice Latulippe, directeur général de la Fédération québécoise des municipalités ;
- M. Alain Kirouak, vice-président exécutif de la Chambre de commerce de Québec.

Le rapporteur a rencontré en particulier :

- M. Dominique Schmitt, directeur général des collectivités locales,
- M. Jean-Michel Chapet, professeur de gestion à l'Université Paris Dauphine,
- M. Patrick Braouzec, président de la communauté d'agglomération La Plaine Commune, ancien maire de Saint-Denis.

Il remercie toutes ces personnalités pour l'aide précieuse qu'elles lui ont apportée au cours de l'élaboration de son rapport. Ses remerciements vont également aux membres et à l'administration de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire pour leur appui constant ainsi qu'à M. Jean-Claude Prim, chargé de mission auprès du président du conseil général de Seine-Saint-Denis, pour sa collaboration.

INTRODUCTION

Depuis une dizaine d'années, l'émergence du mouvement intercommunal dans notre pays conduit à poser de manière radicalement nouvelle la question des politiques publiques au niveau local. A côté de nos 36 000 communes, fruit d'un long héritage historique, s'ajoutent désormais 2 525 communautés urbaines, d'agglomération ou de communes, constituées pour l'essentiel sur la base de transferts de compétences librement consentis de la part de ces communes.

Ce phénomène récent mérite d'être mis en perspective pour être bien compris :

- une perspective historique pour saisir comment l'Etat a choisi d'organiser le maillage au plus fin de son territoire au fil du temps ;
- une perspective spatiale car beaucoup d'autres pays ont choisi la voie de la fusion plus ou moins autoritaire pour diminuer leur nombre de communes.

Comprendre le fait intercommunal en 2005 suppose de connaître les caractéristiques de nos structures intercommunales et la réalité du phénomène tant d'un point de vue quantitatif (nombre d'intercommunalités selon leur régime juridique) que qualitatif (degré d'intégration et compétences transférées).

A partir de cet examen, un certain nombre de problématiques doivent retenir notre attention :

- la mise en place de ces intercommunalités a-t-elle permis de gagner en cohérence et en partenariat dans l'action publique ?
- comment se sont mobilisés les différents acteurs, élus locaux en premier lieu, mais également acteurs socio-économiques ?
- comment les citoyens se sont-ils sentis impliqués dans ces transformations qui touchent des domaines essentiels de notre vie quotidienne ?

Cette approche doit permettre de mieux comprendre ce qui fonde la viabilité et la vitalité de ce couple singulier commune/intercommunalité, tout à fait original dans notre architecture politique et administrative, afin de pouvoir dégager quelques pistes de réflexion pour l'avenir.

CHAPITRE I

COMMUNES, INTERCOMMUNALITES, UNE CONSTRUCTION HISTORIQUE

A - DE L'ECLATEMENT COMMUNAL A L'EMERGENCE DE L'INTERCOMMUNALITE
EN FRANCE

1. Le choix de la Constituante

L'article X du décret du 4 août 1789 stipule que « *tous les privilèges particuliers des provinces, principautés, pays, cantons, villes et communautés d'habitants, soit pécuniaires, soit de toute autre nature, sont abolis sans retour et demeureront confondus dans le droit commun de tous les Français.* »

L'abolition des privilèges octroyés aux différentes collectivités impose de mettre en place une autre organisation administrative de la Nation. Si le principe d'égalité entre les communes est établi, la question du nombre de celles-ci fait débat.

Certains proposent la mise en place de 6 500 municipalités, mais Mirabeau, au nom de l'individualisme révolutionnaire, prône la transformation en communes des 44 000 paroisses de l'Ancien Régime. C'est lui qui va l'emporter.

Un décret de l'Assemblée nationale du 14 décembre 1789 prévoit que « *sont supprimées et abolies les municipalités actuellement subsistantes dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté, sous le titre d'hôtels de ville, mairies, échevinats, consulats, et généralement sous quelque titre et qualification que ce soit.* »

A la place vont être installées de nouvelles institutions uniformes et communes à toutes les localités ; comme le précise dans sa première phrase l'instruction de l'Assemblée nationale sur la formation des nouvelles municipalités dans toute l'étendue du royaume en date du 14 décembre 1789, « *il y aura une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne* » et le paragraphe 2 de l'instruction insiste : « *toutes les municipalités du royaume, soit de ville, soit de campagne, étant de même nature et sur la même ligne dans l'ordre de la constitution, porteront le titre commun de municipalité, et le chef de chacune d'elles, celui de maire.* »

Créer les communes à partir des paroisses existantes présentait l'avantage d'être facilement identifiable pour le citoyen, mais le double inconvénient d'un morcellement du territoire et de la coexistence de municipalités de taille très variable.

Ces inconvénients n'étaient pas méconnus puisque, dans l'instruction de l'Assemblée nationale sur les fonctions des assemblées administratives en date du 20 août 1790, il était prévu au paragraphe 3 de son chapitre 1er : « *il peut être à la convenance de plusieurs communes de se réunir en une seule municipalité, il est dans l'esprit de l'Assemblée nationale de favoriser ces réunions, et les corps administratifs doivent tendre à les provoquer et à les multiplier par tous les moyens qui sont en leur pouvoir. C'est par elles qu'un plus grand nombre de citoyens se trouvera lié sous un même régime, que l'administration municipale prendra un caractère plus imposant, et qu'on obtiendra deux grands avantages toujours essentiels à acquérir, la simplicité et l'économie* ». La recherche de cette simplicité et de cette économie va être récurrente dans les deux siècles à venir.

Dès 1793, Condorcet signale que le trop grand nombre de communes est un obstacle à l'exercice des droits d'un grand nombre ; « *ces droits ne pouvant être étendus sans qu'on fût exposé à ne pas trouver des hommes capables de les exercer* », il proposait donc de créer des « *grandes communes* » associant dans un espace de dix kilomètres de rayon des populations rurales, ce qui aurait permis d'établir un certain équilibre entre villes et campagne. Ce projet ne fut pas adopté.

2. La loi de 1884

Les différents régimes qui se succèdent en France vont avoir des gestions différenciées de l'échelon communal, mais qui font de fait de la commune le dernier rouage de l'administration étatique et non le premier échelon d'expression démocratique des citoyens.

La loi de 1884 sur l'organisation municipale va mettre en place un véritable code municipal en regroupant en un seul document les textes relatifs aux communes.

Cette loi revêt une importance particulière dans la mesure où, tout en consacrant les acquis antérieurs, elle constitue le véritable point de départ de l'affirmation progressive des communes notamment face au pouvoir central.

Sa caractéristique principale est qu'elle crée un régime juridique uniforme pour toutes les communes de France. Ce choix ne sera jamais remis en cause par la suite. Il n'avait pourtant pas un caractère évident compte tenu de l'extrême disparité des communes françaises et, en particulier, du nombre et de la spécificité des petites communes.

La structure choisie pour l'organisation communale est la même que celle retenue pour l'échelon départemental :

- un organe délibérant, le conseil municipal, qui adopte des délibérations ;
- un organe exécutif, le maire, chargé de l'application des décisions du conseil municipal ;
- un représentant de l'Etat, le maire, qui est donc à la fois représentant de la commune et de l'Etat.

L'article premier de la loi dispose : « *Le corps municipal de chaque commune se compose du conseil municipal, du maire et d'un ou de plusieurs adjoints* ».

Les principales dispositions de la loi de 1884 sont :

- l'élection au suffrage universel du conseil municipal qui est désigné pour une durée de quatre ans et est renouvelable intégralement (en 1929, la durée du mandat municipal est portée à six ans) ;
- l'élection du maire par le conseil municipal (sauf à Paris), ce qui fait du maire le premier représentant de la commune ;
- la tutelle du préfet, à la fois sur le maire et sur les actes de la commune ;
- l'attribution d'une clause générale de compétence aux communes, ce qui représente une extension significative des attributions des communes. L'article 61 de la loi de 1884 dispose, dans son premier alinéa : « *Le conseil municipal règle, par ses délibérations, les affaires de la commune* ». Il exprime le principe, aujourd'hui constitutionnel, de la libre administration des collectivités locales.

D'autres dispositions importantes concernent :

- la gratuité des fonctions. L'article 74 de la loi énonce : « *Les fonctions de maires, adjoints, conseillers municipaux sont gratuites. Elles donnent seulement droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats spéciaux. Les conseils municipaux peuvent voter, sur les ressources ordinaires de la commune, des indemnités aux maires pour frais de représentation* » ;
- la structure et le mode de vote et de règlement du budget : « *Le budget communal se divise en budget ordinaire et budget extraordinaire* » (article 132) ; « *Le budget de chaque commune est proposé par le maire, voté par le conseil municipal et réglé par le préfet* » (article 145). La loi détermine en outre une liste précise de dépenses obligatoires pour les communes.

Au total 168 articles fondent le régime communal républicain.

3. Premiers regroupements : des conférences intercommunales aux syndicats intercommunaux

S'il met en place un régime juridique communal unique en 1884, le législateur prévoit cependant des dispositions concernant les communes pouvant avoir des intérêts communs ; les articles 116 et 118 autorisent la réunion de conférences intercommunales, mais l'expérience démontrant l'insuffisance de ces règles, le législateur a, le 22 mars 1890, complété la loi municipale par l'addition d'un titre VIII consacré à l'organisation des syndicats de communes. Il faudra attendre 1955 pour voir apparaître une autre formule intercommunale : le syndicat mixte.

a) Les conférences intercommunales

Deux ou plusieurs conseils municipaux peuvent provoquer entre eux une entente sur les objets d'utilité communale compris dans leurs attributions et qui intéressent leurs communes respectives ; ils peuvent faire des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver, à frais communs, des ouvrages ou des institutions d'utilité commune.

Les questions d'intérêt commun seront débattues dans des conférences où chaque conseil municipal sera représenté par une commission spéciale nommée à cet effet et composée de trois membres élus au scrutin secret, les décisions qui y seront prises ne seront exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils municipaux intéressés et sous réserve des approbations budgétaires.

Les communes se sont donc vues reconnaître la possibilité de réaliser entre elles des ententes passagères, mais en 1890 le législateur leur donne la possibilité de s'associer d'une façon durable pour gérer des institutions intercommunales. Ce seront les syndicats de communes.

b) Les syndicats de communes

La loi du 22 mars 1890 autorise les communes à se syndiquer, cette nouvelle forme d'activité intercommunale apparaît comme un remède à la faiblesse des petites communes, sous la forme d'association volontaire. Les conseils municipaux reçoivent la liberté de définir la tâche à confier au syndicat parmi les fonctions de l'administration communale.

L'administration du syndicat est confiée à un comité ; s'il n'y a pas d'autres dispositions, le comité comprendra deux délégués de chaque commune, élus par les conseils municipaux.

La nature juridique du syndicat est celle de l'établissement public ; le respect des règles de spécialité, d'égalité et d'unanimité rend difficile les évolutions de cette structure. Le syndicat ne peut exercer qu'une compétence, chaque commune quelle que soit sa taille a la même représentation et les délibérations nécessitent l'accord des délégués de toutes les communes.

Cette institution nouvelle qui devait permettre aux communes de se regrouper pour répondre à des besoins dépassant leurs capacités financières, techniques ou géographiques va se développer lentement. De 1890 à 1914, seuls trente-sept syndicats seront constitués, il y en aura un peu plus de 2 000 en 1939.

c) Le syndicat mixte

« *En vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune d'elles* », un décret du 20 mai 1955 crée un établissement public nouveau qui permet d'associer aux communes d'autres personnes morales de droit public : collectivités locales et établissements publics comme les chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture et des métiers.

d) Les SIVU, SIVOM et districts

Pour pallier les blocages résultant de la règle de l'unanimité, les ordonnances du 5 janvier 1959 vont mettre en place deux nouveaux outils de coopération intercommunale.

L'ordonnance n° 59-29 va autoriser la création de syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) à la majorité qualifiée des communes intéressées, au lieu de l'unanimité. Elle prévoit aussi que des syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) peuvent être constitués sous réserve de délibération concordante de tous les conseils municipaux.

Ces mesures vont faciliter les interventions intercommunales dans des domaines techniques comme l'adduction d'eau, l'assainissement ou la construction et la gestion d'équipements sportifs, scolaires et culturels.

L'ordonnance n° 59-30 « *tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations* » se veut plus ambitieuse. Il s'agit de mettre en oeuvre une institution capable de structurer les grandes agglomérations composées de nombreuses communes, et de répondre aux multiples problèmes de liaison d'une ville centre avec ses communes périphériques.

Le district peut être créé soit d'office, soit sur la demande des communes intéressées. C'est un établissement public qui, à côté des compétences qu'il peut se voir confier par les communes membres, exerce de plein droit deux compétences obligatoires : les services du logement et les centres de secours contre l'incendie. Pour son fonctionnement, les règles d'unanimité et d'égalité sont abandonnées.

Malgré une politique d'incitation financière, sous forme le plus souvent de majoration des subventions des opérations d'équipements menées par les districts, il n'y aura en 1970 que 90 districts urbains, dont certains du reste ne regroupent que des communes rurales.

Le législateur, pour mettre la loi en accord avec la réalité, va supprimer le qualificatif d'urbain pour le district par une loi du 31 décembre 1970. Il peut être noté qu'il a été admis qu'en milieu rural, les compétences obligatoires pouvaient ne pas être exercées. L'évolution de la législation dans les secteurs du logement et de la lutte contre l'incendie va du reste montrer l'inadéquation de ces transferts.

4. Les communautés urbaines

Par la loi du 31 décembre 1966, le législateur va mettre en place une forme beaucoup plus intégrée de coopération intercommunale : la communauté urbaine. A l'origine elle ne peut être créée que dans les agglomérations de plus de 50 000 habitants ; le seuil sera ensuite abaissé par la loi du 6 février 1992 à 20 000 habitants, puis relevé à 500 000 habitants en 1999.

Au niveau des compétences, la communauté urbaine exerce de plein droit des compétences très étendues dans les domaines de l'aménagement de l'espace, du développement économique, du transport urbain, de la voirie, de la réalisation des principaux équipements urbains et de la gestion des services publics. Elle bénéficie pour ce faire d'un régime de fiscalité propre.

Si le mode de création des communautés urbaines demeure fondé sur le consentement des communes, pour la première fois en 1966, la loi impose la création de quatre communautés urbaines à Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg.

5. Les syndicats d'agglomération nouvelle

En 1970, le législateur veut freiner l'attrance de Paris et de certaines grandes métropoles (Lille, Lyon, Marseille, Rouen). Pour ce faire, la loi du 10 juillet tend à favoriser la création d'agglomérations nouvelles à quelque distance de ces métropoles. L'article 1^{er} de la loi précise que ces agglomérations nouvelles « *sont destinées à constituer des centres équilibrés grâce aux possibilités d'emploi et de logement ainsi qu'aux équipements publics et privés qu'y seront offerts. Leur programme de construction doit porter sur 10 000 logements au moins* ».

Les communes intéressées ont le choix pour l'organisation de l'agglomération nouvelle entre trois formules : celle de la communauté urbaine, celle du syndicat communautaire d'aménagement, celle de l'ensemble urbain.

Au total, neuf syndicats d'agglomération nouvelle verront le jour.

6. La loi « Marcellin »

La loi du 16 juillet 1971, dite « *loi Marcellin* », constitue la dernière tentative de l'Etat de réduire le nombre de communes françaises en incitant fortement à la fusion de communes.

Cette loi prévoit que dans chaque département seront déterminées : les communes qui peuvent assurer par elles-mêmes leur développement ; les

agglomérations et les communes situées hors des agglomérations dont le développement et la bonne administration appellent une mise en commun des moyens et ressources des communes composantes ; les communes qui devraient fusionner avec d'autres communes. Pour ces dernières, le préfet peut prononcer la fusion, si les conseils municipaux intéressés sont d'accord. En cas de désaccord d'un ou plusieurs conseils municipaux, le préfet peut prononcer la fusion sur avis conforme du conseil général. Si le conseil général est lui-même défavorable, le préfet peut recourir au référendum communal.

A côté de cette procédure autoritaire sont prévues des procédures volontaires de fusion. La fusion peut être pure et simple ou s'accompagner de la création de communes associées. Cette création entraîne un certain nombre de conséquences juridiques : la désignation d'un maire délégué qui remplit dans la commune associée les fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire, le sectionnement électoral, la création d'une annexe de la mairie, la création d'une section du bureau d'aide sociale, la possibilité d'instituer une commission consultative.

Le plan préfectoral à côté des fusions peut proposer d'autres formules de coopération intercommunale à promouvoir. Si les conseils municipaux intéressés rejettent la proposition de création d'une communauté urbaine, le préfet peut procéder à la création d'office d'un district. Pour les propositions de création de syndicats à vocation multiple et de districts, le préfet pourra passer outre à l'opposition des conseils municipaux intéressés, s'il obtient un avis conforme du conseil général. A défaut, un syndicat dont la compétence est limitée aux études et à la programmation des équipements publics est créé par arrêté préfectoral. En contrepartie de ces aspects contraignants et autoritaires, la loi prévoit un certain nombre de mesures fiscales et financières incitatives et avantageuses.

Si, d'après le ministère de l'intérieur, les deux tiers des communes étaient intéressées par l'application de la loi, les résultats furent décevants, les mécanismes de contrainte étant très rarement mis en oeuvre, et les élus locaux ne reprenant pas à leur compte la démarche volontaire. De 1971 à 1977, 838 fusions concernant 2 045 communes sont réalisées, mais, dès 1978, le nombre de communes s'accroît pour cause de défusion : 36 385 en 1978 pour 36 380 en 1977.

7. Les lois « ATR », « Pasqua », « Voynet », « Chevènement »

Les lois de décentralisation de 1982 vont supprimer le contrôle d'opportunité des préfets sur les communes, mais ne touchent pas à la place de la commune dans l'organisation territoriale de la France.

a) La loi du 6 février 1992 (loi ATR)

C'est par la loi du 6 février 1992 sur l'administration territoriale de la République (ATR) que le législateur affirme que « *le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein des périmètres de solidarité* ».

Il institue dans chaque département une commission départementale de la coopération intercommunale dont le rôle est double : établir et tenir à jour un état de la coopération intercommunale dans le département, et élaborer une charte intercommunale de développement et d'aménagement.

En outre, la loi crée deux catégories supplémentaires d'établissements publics de coopération intercommunale : la communauté de communes et la communauté de ville.

La « *communauté de communes* » regroupe plusieurs communes et a pour objet de les associer au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace en milieu rural ; cette restriction au milieu rural sera supprimée par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 ; la souplesse de mise en oeuvre et de fonctionnement va faciliter l'éclosion de cette structure.

La « *communauté de ville* » regroupe plusieurs communes d'une agglomération de plus de 20 000 habitants et a pour objet d'associer celles-ci au sein d'un périmètre de solidarité urbaine en vue du développement concerté de l'agglomération. Ce type de structuration n'aura que peu de succès : au 1^{er} janvier 1999, seules cinq communautés de ville ont vu le jour.

b) La loi du 4 février 1995 (loi Pasqua)

En 1995, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite loi « *Pasqua* », permet la création des « *pays* », espaces non institutionnels de rencontre, de dialogue et de projet entre urbains, périurbains et ruraux. Le principe d'action est celui du volontariat et de l'intelligence collective, grâce à l'incitation à contracter. L'Etat propose aux territoires de s'organiser en pays sur la base d'un projet fédérateur à une échelle cohérente.

c) La loi du 12 juillet 1999 (loi Chevènement)

La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi « *Chevènement* », va mettre en place un nouveau cadre institutionnel pour l'intercommunalité ainsi que des modalités permettant d'adapter les structures existantes à ce nouveau cadre. Ainsi, les communautés de ville, les districts et à terme les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) sont appelés à disparaître au profit de trois structures que sont la « *communauté urbaine* », la « *communauté de communes* » et la « *communauté d'agglomération* » nouvellement créée.

Ces structures, dotées d'une fiscalité propre, devront être d'un seul tenant et sans enclave. Elles auront des règles de fonctionnement communes en ce qui concerne notamment :

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

d) La loi du 25 juin 1999 (loi Voynet)

Pour sa part, et préalablement, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi « *Voynet* », avait créé deux nouvelles entités territoriales : le « *pays* » et l'« *agglomération* », qui ne sont pas de nouveaux échelons administratifs, ni de nouvelles collectivités territoriales. Ces deux nouvelles entités doivent être porteuses d'un projet définissant les orientations en matière de développement économique et d'aménagement urbain, soit de l'agglomération, soit du pays.

Des contrats de villes peuvent être passés entre l'Etat ou la région et les communes ou leur groupement dans le cadre d'une politique de requalification urbaine ou de développement solidaire. Ces contrats de villes peuvent être passés dans le cadre d'un pays ou d'une agglomération. Pour les agglomérations, la signature du contrat vaut engagement à se transformer en établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) avant la fin du contrat.

La loi exige la création au sein de chaque agglomération ou pays d'un conseil de développement, composé d'élus, de représentants du monde économique, syndical et associatif.

8. La loi relative aux libertés et responsabilités locales

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

La loi impose désormais un délai pour définir l'intérêt communautaire, notion introduite par la loi Chevènement pour répartir l'exercice d'une compétence entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres.

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

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

Concernant les périmètres, les SIVOM qui ont les compétences et les conditions physiques et démographiques d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération pourront se transformer en l'une ou l'autre, sans avoir à se dissoudre.

Par ailleurs, le préfet peut désormais passer outre le principe de la continuité territoriale si le refus d'adhésion d'une commune à un EPCI à fiscalité propre en empêche une autre d'adhérer.

Enfin, un régime dérogatoire jusqu'au 1^{er} janvier 2005 permet au préfet d'autoriser une commune à se retirer d'une communauté d'agglomération sans l'accord de celle-ci pour rejoindre un autre EPCI à fiscalité propre.

Au terme de cet historique, il est clair qu'après la loi Marcellin, la France a préféré encourager par des incitations financières la collaboration volontaire entre collectivités. Les derniers chiffres de l'intercommunalité - en 2005, 2 525 EPCI à fiscalité propre regroupant 88 % des communes et 52,3 millions de Français - démontrent le succès, tout au moins quantitatif, de cette démarche initiée par le bas.

De nombreux pays européens ont pour leur part imposé par la loi des fusions entre leurs communes. Au Canada, le Québec, qui a lui aussi tenté de réduire de façon autoritaire le nombre de ses municipalités, rencontre actuellement de sérieuses difficultés. Avant de détailler les structures intercommunales françaises telles qu'elles résultent aujourd'hui des différentes lois qui viennent d'être évoquées, il a paru opportun d'exposer la situation en Europe et de décrire l'expérience québécoise pour mieux faire apparaître les dangers de la contrainte et *a contrario* l'intérêt de regroupements librement consentis.

B - DES REGROUPEMENTS IMPOSES DANS D'AUTRES PAYS

1. L'expérience québécoise

Etat fédéral, le Canada est divisé en dix provinces et trois territoires qui ont chacun leur propre gouvernement et leur propre capitale. Le Québec qui s'étend sur 1 668 000 km² constitue la plus grande des provinces canadiennes. Près de la moitié de son territoire est composé de forêts. Il compte 7,5 millions d'habitants dont 6 millions sont francophones et près de 80 % vivent dans des agglomérations. Neuf villes ont plus de 100 000 habitants et regroupent 53 % de la population, 62 % des emplois et 63 % des dépenses municipales. Québec, la capitale, compte 520 000 habitants et son agglomération 700 000. Montréal, ville de 1,8 million d'habitants, compte avec ses banlieues plus de 3,4 millions d'habitants.

a) La réforme de l'organisation municipale

Les municipalités sont de la compétence exclusive de l'Assemblée nationale du Québec et exercent les pouvoirs qui leur sont confiés par la loi. Elles disposent d'une grande autonomie politique, administrative et financière. Dans les années soixante-dix, le Québec comptait environ 1 500 municipalités - dont la moitié de moins de 2 000 habitants -. Depuis plus de vingt ans, les gouvernements successifs ont tenté de réduire ce nombre, jugé excessif, de regrouper les municipalités locales et de renforcer les agglomérations urbaines.

- D'abord en favorisant l'intercommunalité

En 1969, trois communautés urbaines ont été créées (Montréal, Québec et Outaouais) et dix ans plus tard 96 municipalités régionales de comté (MRC). Structures supra-locales souples, alimentées par les quotes-parts versées par les municipalités membres, dépourvues de ressources propres, elles répondaient aux défis de l'époque, exode rural et étalement urbain ; leur rôle essentiel consistait à établir des schémas d'aménagement. Dans les années quatre-vingt-dix, des ententes inter-municipales, formes de coopération du même type que les SIVU et les SIVOM, ont permis de gérer des structures mutualisées ou de réaliser des achats collectifs d'équipements.

Mais avec l'accentuation du phénomène de métropolisation et l'extension des périphéries, le besoin de planification territoriale est devenu plus pressant, les coûts de centralité se sont considérablement accrus, les antagonismes entre villes centres et municipalités de banlieue se sont exacerbés.

- Puis en menant une politique autoritaire de fusion dans les grandes agglomérations

En 1997, les maires des six plus grandes villes ont remis un rapport au Premier ministre prônant la fusion des municipalités constituant leur agglomération. Devant l'échec des fusions volontaires et après l'élaboration en avril 2000 d'un livre blanc sur la réorganisation municipale, le gouvernement issu du parti québécois a lancé une « *politique de consolidation des collectivités locales* » - ou plus clairement une politique globale de fusion autoritaire - qui s'est traduite par deux lois (lois 170 et 171).

Les arguments en faveur de la fusion ont porté principalement sur le développement de métropoles compétitives face à la mondialisation et sur une solidarité communale plus forte en matière tant sociale que fiscale. S'y ajoutait la volonté de rééquilibrer les pouvoirs entre villes centres et périphéries. Mais la réforme se situait aussi dans un contexte de restrictions budgétaires, les fusions étant l'occasion pour l'Etat provincial de transférer des charges sur les villes. Certes le gouvernement a négocié au cas par cas avec les élus pour que chaque nouvelle structure soit adaptée à la situation locale. Des arrondissements ajustés aux frontières des anciennes municipalités fusionnées ont été créés pour permettre une plus grande efficacité dans la fourniture des services de proximité et pour préserver l'identité locale - mais aussi pour susciter une plus large adhésion des élus des communes périphériques.

Entre 2000 et 2002, 213 municipalités ont été regroupées pour former 42 nouvelles villes (dont huit de plus de 100 000 habitants), le nombre de municipalités étant ainsi réduit à 1 110. Par ailleurs, deux communautés métropolitaines ont été mises en place à Montréal et à Québec.

Toutefois, bien que soutenue par une majorité d'élus et les forces socio-économiques (syndicats et chambres de commerce notamment), et précédée de vingt années de débat public, la réforme avait été conduite sans figurer de manière explicite dans le programme électoral du parti majoritaire et les maires de certaines communes périphériques fusionnées, restés hostiles à leur intégration forcée, continuaient à revendiquer un retour en arrière. En 2003, le parti libéral, se servant à la fois de l'argument démocratique et de l'inexistence des économies d'échelle annoncées, promettait dans sa campagne électorale de donner aux populations la possibilité de se prononcer enfin par référendum et donc aux municipalités concernées celle de quitter la ville fusionnée. Passé au pouvoir, il a mis en application cette politique en faisant adopter une nouvelle loi en décembre 2003 (loi 9). Des référendums sur la défusion furent prévus, dans des conditions de majorité cependant très contraignantes - les votes favorables à la défusion devaient représenter au moins 35 % des inscrits et 50 % des exprimés en sachant que les taux de participation aux élections municipales sont généralement très faibles.

De 2002 à 2005, sur 213 municipalités regroupées, 89 ont procédé à un referendum de défusion, 31 ont majoritairement choisi de recouvrer leur territoire. Le nombre de municipalités québécoises passera ainsi de 1 110 à 1 141 au 1^{er} janvier 2006. Dans les villes qui feront l'objet d'un démembrement et pour préserver la cohérence mise en place en 2000 sur l'ensemble de leur territoire, toutes les municipalités resteront néanmoins liées et formeront ensemble une agglomération ; 11 conseils d'agglomération seront ainsi créés, dotés de certaines compétences d'intérêt collectif, gérées et financées à l'échelle de l'agglomération pour des raisons d'équité et d'efficacité. Des élections municipales auront lieu avant fin 2005.

b) Le cas spécifique de Montréal

A Montréal, l'objectif annoncé était de créer une métropole concurrentielle sur le plan international, d'assurer une qualité de vie avec un réseau de services de proximité accessibles par tous et d'établir un niveau de taxation compétitif et plus équitable.

Au premier janvier 2001 était mise en place la communauté métropolitaine de Montréal (CMM), regroupant 63 municipalités de la grande région montréalaise, dotée d'une population de 3,4 millions d'habitants et financée à 70 % par les quotes-parts des municipalités membres et 30 % par des dotations du gouvernement québécois. Présidée par le maire de Montréal, la CMM est un organisme de planification, de coordination et de financement ayant en particulier pour objet de doter la région d'un plan de développement et d'un schéma d'aménagement cohérents.

Puis le 1^{er} janvier 2002, la grande ville de Montréal voyait le jour. Avant la fusion, la municipalité de Montréal, ville de un million d'habitants, était organisée en neuf régions ; avec les MRC de l'île de Montréal, elle formait une communauté urbaine. Après l'absorption des 27 villes de sa périphérie, elle couvre la totalité de l'île, compte 1,8 million d'habitants et est divisée en 27 arrondissements aux pouvoirs très larges (9 issus des territoires des anciennes villes de Montréal et Montréal-Est, 6 formés de quatorze anciennes municipalités de banlieue fusionnées et 12 dont le territoire est demeuré inchangé). Cependant de grandes disparités existent entre eux : 7 ont plus de 100 000 habitants, 12 entre 30 000 et 100 000 habitants et 8 moins de 30 000.

La ville de Montréal comporte 105 élus (le maire, 73 conseillers de ville et 31 conseillers d'arrondissement) et 29 instances décisionnelles dont les délibérations l'engagent dans sa totalité : un conseil municipal (le maire et les 73 conseillers de ville, un président, le chef de l'opposition), un comité exécutif et 27 conseils d'arrondissement - de trois à six membres -. Le maire de Montréal est élu au suffrage universel. Le maire de chaque arrondissement, *ipso facto* conseiller de la ville, est élu par les électeurs de l'arrondissement.

Les services centraux détiennent les responsabilités en matière de planification, coordination, expertise, développement et, pour certains services, gestion de programmes et d'équipements. Les services de proximité font l'objet d'une gestion décentralisée au niveau des arrondissements.

En décembre 2003, au moment où la loi permettant la consultation des citoyens sur la réorganisation territoriale de certaines municipalités était votée - et pour en limiter les effets - des responsabilités accrues ont été données aux arrondissements. Cette nouvelle vague de décentralisation n'a pas empêché quinze anciennes municipalités de se prononcer pour la défusion. Ces municipalités seront reconstituées au 1^{er} janvier 2006 et la ville de Montréal ne comportera plus que 1,6 million d'habitants.

À Montréal, l'ampleur du phénomène s'explique de plusieurs manières : les municipalités défusionnées sont pour la plupart anglophones et riches. La question linguistique a pesé d'un grand poids dans la cristallisation du clivage fusion/défusion. Mais c'est surtout l'opposition entre municipalités riches à l'ouest et municipalités plus pauvres à l'est qui a été capital. Les défusions sont le fait des villes dont les capacités financières sont les plus grandes soit par la valeur de leur foncier, soit par le revenu de leurs résidents et qui cherchent à les préserver.

En outre, ces municipalités étaient dès le départ hostiles au regroupement qu'elles n'ont jamais accepté et dont elles n'avaient l'intérêt, notamment en termes d'économies d'échelle. Quelle que soit la méthode utilisée, elle portait en germe un processus de défusion potentiel. Elle aboutit aujourd'hui à une désorganisation de la ville et à une sorte de nivellement par le bas, l'intérêt particulier occultant le débat sur l'aménagement de la métropole et d'une certaine manière sur son avenir. Il ne faut pas oublier non plus que Montréal constitue, avec sa zone d'attraction, une métropole dont la population représente la moitié de la population totale de la province. Peut-être un peu trop puissante pour un gouvernement fédéraliste, localisé à Québec.

Quoi qu'il en soit, un nouveau cadre institutionnel va prendre le relais. Les municipalités défusionnées et la ville de Montréal participeront à un conseil d'agglomération qui gèrera directement les 2/3 des ressources fiscales municipales. Les maires des villes défusionnées, le maire de Montréal et leurs représentants y siégeront selon une représentation proportionnelle au poids démographique (87 % pour Montréal, 13 % pour les autres). De ce fait, la ville centre restera dominante. Les municipalités défusionnées obtiendront certes le pouvoir de taxation pour financer leurs services de proximité mais les conseils d'arrondissement qui subsisteront auront à peu près les mêmes compétences. De toutes façons, elles devront se plier pour bon nombre de choix d'intérêt collectif aux décisions du conseil d'agglomération où elles seront minoritaires - sauf qu'en cas de désaccord, elles pourront saisir le ministre, et ainsi bloquer l'action de l'agglomération.

In fine, la réforme a engendré de l'insatisfaction des deux côtés : d'une part, une ville avec des enclaves, d'autre part, des municipalités défusionnées qui n'ont pas retrouvé leur autonomie antérieure.

c) Une complexité à ne pas envier

Lorsqu'on y regarde de près, les structures institutionnelles québécoises sont aussi complexes que les nôtres sinon plus. Beaucoup de problèmes rencontrés en France s'y retrouvent : chevauchements et imbrication de compétences, désengagement de l'Etat et problèmes de financement, concurrence entre villes centres et périphéries, manque de moyens des communes rurales. Ils sont en revanche tous concentrés à l'échelon communal. La politique de fusion n'a en outre pas mis un terme à la coopération intercommunale classique.

Ainsi au 1^{er} janvier 2006, l'organisation municipale québécoise comportera 1 141 municipalités mais sera constituée de :

- Cinq sortes de structures à l'échelon municipal
 - Des municipalités isolées.

90 % de leurs ressources proviennent de taxes (taxes foncières essentiellement) et de revenus locaux. Dotées d'une responsabilité - totale ou partagée avec la province selon les cas - dans les domaines de l'habitat, des routes, des transports en commun, de l'eau, de l'assainissement, des loisirs, de la police, de l'évaluation foncière, de l'urbanisme et de la mise en valeur du territoire..., elles ne sont en revanche pas compétentes en matière de santé et d'éducation, qui restent des responsabilités exclusives de la province. Le maire et les conseillers municipaux sont élus tous les quatre ans au suffrage universel.

- Des villes constituées de municipalités fusionnées.

Elles ont la même organisation et les mêmes pouvoirs que les précédentes.

- Au sein des grandes villes (Montréal, Québec, Longueuil, Lévis, Saguenay, Sherbrooke), des arrondissements.

Dotés d'un conseil présidé par un maire élu au suffrage universel, ils détiennent des pouvoirs parfois très larges (matières résiduelles, réseau routier local, déneigement, règlements d'urbanisme, délivrance des permis, équipements sportifs et culturels, gestion du personnel...).

- 31 municipalités défusionnées.

Elles ont des compétences à peu près équivalentes à celles des arrondissements et liées exclusivement aux services de proximité (eau, voirie locale, matières résiduelles, culture, urbanisme, permis...), avec un pouvoir de taxation restreint pour le financement de ces seuls services.

- 11 agglomérations.

Il s'agit du regroupement technique de villes fusionnées et de municipalités défusionnées ; leur gestion est assurée par un conseil d'agglomération, doté d'un

pouvoir de taxation directe et formé des représentants de toutes les municipalités liées ; l'attribution des voix y est établie selon le poids démographique de chacune des municipalités ; les compétences portent notamment sur la sécurité publique, l'évaluation foncière municipale, le transport collectif, le réseau routier « artériel », l'alimentation en eau, l'élimination des matières résiduelles...

- Deux formes de structures supra-locales
 - 86 municipalités régionales de comté.

Il s'agit de structures intercommunales regroupant les municipalités rurales ou les municipalités situées en périphérie des grandes villes ; leur conseil est composé des maires des municipalités membres et présidé par un préfet (choisi en leur sein par les maires ou élus au suffrage universel direct pour sept d'entre eux) ; leurs compétences portent sur l'élaboration d'un schéma d'aménagement et de développement, sur la planification en matière de gestion des matières résiduelles, de protection civile, la gestion des cours d'eau, l'évaluation foncière ainsi qu'un certain nombre de compétences optionnelles ; leur budget est alimenté par les quote-parts des membres.

- Deux communautés métropolitaines.

Dotées d'un conseil composé d'élus venant des municipalités constituantes et d'un budget alimenté principalement par leurs quote-parts, elles détiennent des compétences planificatrices - schéma d'aménagement du territoire, développement économique, promotion économique internationale - et de financement - orientation et financement du transport métropolitain, financement des équipements à caractère métropolitain, programme de partage de la croissance de l'assiette foncière.

d) Au final une instabilité préoccupante

Hormis les MRC, créées depuis vingt ans, toutes ces structures résultent d'une organisation mise en place depuis 2000, les premières n'ayant pas eu le temps d'exister avant que d'autres se substituent ou viennent s'imbriquer à elles. Il en résulte pour les élus, comme pour les citoyens et les acteurs économiques et sociaux, un découragement et une inquiétude devant l'incertitude qui pèse sur leur avenir.

Les municipalités reconstituées disposent d'à peine plus de responsabilités que les arrondissements. Les conseils d'agglomération qui seront mis en place détiendront des pouvoirs très importants avec une suprématie donnée au maire de la ville principale. Au plus, les maires des communes défusionnées ont retrouvé leur titre sans avoir obtenu l'autonomie souhaitée.

Par ailleurs, si les nouvelles structures voient leurs compétences définies par les textes, les chevauchements seront inévitables, la jeunesse des institutions n'ayant pas permis à chaque niveau de délimiter son champ d'intervention de manière opérationnelle et donc d'asseoir son autorité. Les questions de partage des coûts et des services, de synchronisation des actions, d'équité sociale et fiscale, de redéploiement des personnels sont autant de problèmes qui resteront à résoudre. Dans les grandes villes, la décentralisation accrue en direction des arrondissements et, à Montréal et à Québec, la superposition de communautés métropolitaines, ne peuvent qu'accroître la confusion.

Pour Montréal, où les tensions sont les plus fortes, le poids des volte-face subis risque d'aller à l'encontre de l'objectif poursuivi : donner à la ville une place plus importante dans le concert des grandes métropoles mondiales. L'insatisfaction gagne les petites municipalités et les MRC, dont, conséquence du coût de la réorganisation municipale, les dotations se réduisent et qui peinent à se développer.

La fusion autoritaire, conduite dans la précipitation, ne semble donc pas un exemple à suivre. Il n'en reste pas moins que sans elle, les regroupements communaux n'auraient pas eu lieu - des débats étaient en cours depuis plus de vingt ans, les élus des communes périphériques et les 2/3 des citoyens n'y étaient pas favorables - et que, malgré le pas en arrière fait par le gouvernement libéral, elle aura favorisé une plus grande intégration municipale. Il ne faut d'ailleurs pas oublier que, lors des référendums organisés en 2004 sur les démembrements, si trente et une municipalités ont manifesté le souhait de défusionner, la majorité a opté pour le *statu quo*. Plus encore, dans certaines villes, des municipalités défusionnées envisagent d'ores et déjà de rejoindre la grande ville qu'elles viennent pourtant de quitter (c'est notamment le cas des deux municipalités défusionnées de Québec).

En définitive, rien ne permet d'affirmer que le cadre institutionnel soit stabilisé - le gouvernement a pour objectif de s'engager dans une vaste politique de décentralisation, de nombreuses communes défusionnées n'ont pas abandonné leur lutte, de nouvelles élections municipales et provinciales doivent se tenir dans les deux années qui viennent - mais il est très probable que la situation antérieure ne se retrouvera jamais.

2. Les fusions et regroupements de communes en Europe

La commune constitue la cellule de base des collectivités publiques européennes. Dans trois pays, l'Autriche, la Finlande et le Luxembourg, elle est même le seul niveau de collectivité territoriale.

La plupart des pays européens se sont interrogés à un moment sur la nécessité de réduire le nombre de leurs communes, la commune traditionnelle y étant souvent considérée comme trop petite par ses dimensions territoriales et par sa densité démographique. Plusieurs d'entre eux ont entrepris de redessiner leur carte communale en procédant à des fusions et en redistribuant les compétences entre les différents niveaux de collectivités.

Ainsi la réforme menée de 1965 à 1977 en Allemagne, dans l'ancienne république fédérale, a permis de faire passer le nombre des communes de 25 000 à 8 500. Cette réforme se poursuit dans la partie orientale de l'Allemagne. La Suède, la Belgique, le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et, plus récemment, la Grèce ont également engagé des opérations de fusion qui ont abouti à une réduction significative du nombre de leurs communes. Aujourd'hui, l'Allemagne réunifiée compte environ 14 000 communes, l'Espagne 8 000, l'Italie 8 000, l'Autriche 2 300, la Grèce 1 000, la Belgique 580, la Finlande 450, le Royaume-Uni 430....

Les pays européens se répartissent en trois grandes catégories en ce qui concerne la taille de leurs communes : ceux qui possèdent de grandes collectivités locales (comme le Royaume-Uni dont les communes comptent en moyenne plus de 100 000 habitants), ceux dont les communes sont relativement petites (telle l'Espagne dont 86 % des communes n'atteignent pas 5 000 habitants) et ceux qui se caractérisent par des communes de taille moyenne (par exemple le Danemark).

La fusion autoritaire n'est plus d'une manière générale à l'ordre du jour de ces pays et les différents systèmes légaux prévoient des garanties spécifiques pour assurer l'expression volontaire et la participation démocratique des collectivités en cas de fusion. En revanche, s'y développent les mécanismes de coopération intercommunale qui, bien que prévus par les textes et donc possibles, avaient été peu utilisés. Désormais considérés comme des formules plus flexibles, plus faciles mettre en œuvre, présentant moins de difficultés politiques, ils prennent des formes très diverses : systèmes obligatoires ou volontaires, entités à but unique ou à finalités multiples, collaboration entre communes ou entre communes et autres niveaux d'administration...

L'Espagne - qui n'a réduit le nombre de ses communes que de façon modeste, en conservant une part importante de communes de dimension relativement faible - se trouve plus proche de la France. Elle a d'ailleurs fortement développé la coopération intercommunale depuis trente ans. Selon le rapport ² du Conseil de l'Europe, en 2001, il y existait 927 « *mancomunidades* » (contre 165 en 1978) et plus de 500 « *consortiums* ».

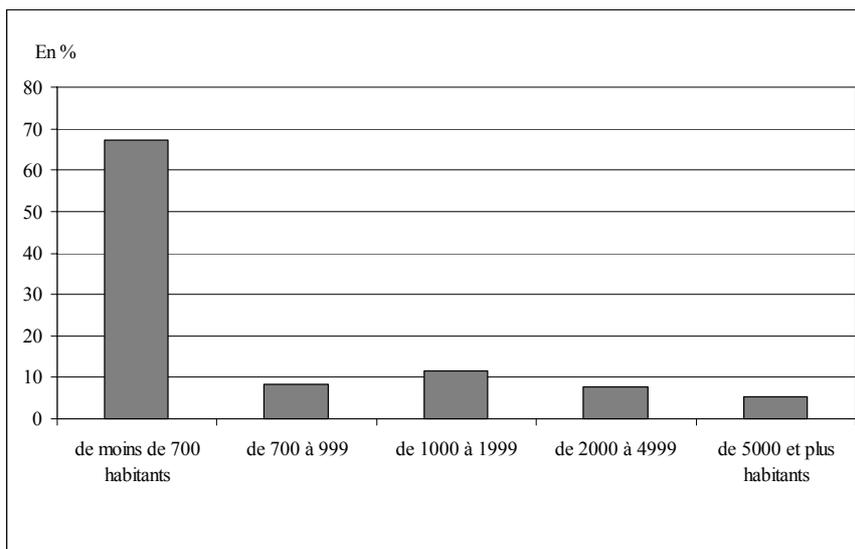
² Comité directeur sur la démocratie locale et régionale - « *Relation entre taille des collectivités locales et efficacité de leur action* » - décembre 2001

Les « *mancomunidades* » sont des associations volontaires de communes - dont les structures et le fonctionnement se rapprochent des syndicats intercommunaux français - Dotées de la personnalité juridique et régies par leurs statuts (approuvés par les municipalités concernées), leur objet est l'exécution en commun de travaux ou de services. En moyenne, 74 % des collectivités locales espagnoles en font partie (dont 75 % de communes de moins de 5 000 habitants et 42 % de communes comptant entre 100 000 et 500 000 habitants). Les activités exercées par ces organismes de coopération concernent la collecte des ordures (482 *mancomunidas*), le traitement des déchets solides (460), la distribution d'eau (274), l'aide sociale (270), la lutte contre le feu (210), l'éducation et la culture (209), le tourisme (166), l'environnement (103), l'urbanisme (102)...

Les « *consortiums* » font collaborer les communes avec d'autres organismes administratifs (ou privés à but non lucratif) et gèrent des services liés aux télécommunications, à la distribution d'eau, à la protection civile, aux équipements culturels, à la voirie...

Par rapport à la plupart de ses voisins, la France se caractérise par le nombre élevé de ses communes et par le recours quasi exclusif à la coopération intercommunale. Au recensement de 1999, elle compte 36 778 communes (métropole et DOM) - dont près de 25 000 (soit 67 %) ont moins de 700 habitants - et concentre à elle seule plus de 40 % de l'ensemble des communes de l'Union européenne à 25.

Graphique 1 : Les communes en France selon leur taille en 1999



Source : ministère de l'Intérieur/DGCL/graphique mission Insee du CES.

Carte 1 : Les communes dans l'Union européenne



Source : ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie - MINEFI Collectivités locales

Cependant, ces comparaisons internationales ne doivent pas conduire à des conclusions hâtives et à la recherche d'un modèle pour la France. Chaque Etat a une organisation tirée de son histoire et de sa culture. Et certains pays européens qui ont mené des politiques très volontaristes pour restructurer leur carte communale s'interrogent sur ce que représente aujourd'hui chez eux l'autonomie et la démocratie locales. La plupart de nos voisins disposent maintenant de structures locales de proximité lorsqu'ils ont procédé à des regroupements autoritaires et, dans les grandes villes, la création d'arrondissements y est souvent la solution adoptée pour répondre à la question de l'éloignement du citoyen.

Notre organisation administrative quant à elle présente des avantages et des inconvénients : notre émiettement communal est considéré comme un frein à l'efficacité économique auquel l'intercommunalité permet de remédier ; en revanche, le nombre élevé de nos communes est source de lien social et facteur de renforcement de la démocratie de proximité. Ces particularités placent la France devant l'alternative d'un alignement sur l'organisation administrative des autres pays de l'Union européenne ou de la valorisation de son originalité territoriale.

Au moment où l'Europe est à la recherche d'une construction sociale qui réponde aux aspirations variées des populations en termes d'environnement, de solidarité, de participation des citoyens à la vie publique, n'est-ce pas plutôt l'organisation territoriale française avec sa spécificité qui pourrait constituer un modèle pour l'Europe ?

CHAPITRE II

LE FAIT INTERCOMMUNAL EN 2005

A - LES CARACTERISTIQUES DE NOS STRUCTURES INTERCOMMUNALES

L'intercommunalité permet aux communes de se regrouper, soit pour assurer certaines prestations (ramassage des ordures ménagères, assainissement, transports urbains...), soit pour élaborer de véritables projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme. Elle se traduit par la création de personnes morales distinctes, syndicats ou établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

1. Deux types d'intercommunalité

Peuvent ainsi être distinguées :

- la forme souple ou associative, dite sans fiscalité propre, ou intercommunalité de gestion.

Financée en grande partie par les contributions des communes qui en sont membres, elle leur permet de gérer ensemble des activités ou des services publics. Ce sont essentiellement les syndicats de communes (mixtes, à vocation unique, à vocation multiple...).

- la forme approfondie ou fédérative, dite à fiscalité propre, ou intercommunalité de projet.

Elle est caractérisée par l'existence de compétences obligatoires et par le pouvoir donné à la structure intercommunale de lever l'impôt. Il s'agit des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines...

2. Deux principes : la spécialité et l'exclusivité

Les structures intercommunales sont régies par ces deux principes :

- conformément au principe de spécialité et à la différence des communes qui ont une compétence générale, elles ne peuvent intervenir qu'à l'intérieur de leur périmètre et dans les champs de compétence qui leur ont été transférés ;
- conformément au principe d'exclusivité, elles se trouvent investies, à la place des communes, des pouvoirs de décision et d'exécution sur ces compétences transférées.

Dans les syndicats de communes, ce sont les statuts approuvés par les conseils municipaux qui fixent le champ et la nature des compétences transférées.

Dans les EPCI à fiscalité propre, si les communes peuvent déléguer librement une vaste gamme de compétences à la structure intercommunale, celle-ci est aussi dotée par la loi et dès sa constitution de compétences obligatoires - dans les communautés de communes et les communautés d'agglomération, le législateur a défini des groupes de compétences et dans les communautés urbaines, il a énuméré de façon précise les compétences communautaires.

3. Des règles communes

- La création

Elle peut être initiée soit par les conseils municipaux, soit par le (ou les) représentant de l'Etat après avis de la (ou des) commission départementale de la coopération intercommunale (si les communes font partie de plusieurs départements). Dans les deux cas, le préfet fixe la liste des communes intéressées.

Après notification de l'arrêté préfectoral, le conseil municipal de chaque commune dispose de trois mois pour se prononcer, sa décision étant réputée favorable faute de délibération. Si la majorité qualifiée est réunie, le préfet établit par arrêté la création de la communauté ou du syndicat.

Cette majorité doit représenter soit les deux tiers au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale des communes intéressées, soit la moitié au moins des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population.

Lors de la création, la majorité qualifiée doit en outre comprendre :

- pour les communautés de communes et les syndicats intercommunaux, les conseils municipaux des communes dont la population est supérieure au quart de la population totale concernée ;
- pour les communautés d'agglomération ou les communautés urbaines, le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population totale ou, à défaut, de la commune dont la population est la plus importante.

La loi donne un rôle important au préfet pour déclencher et orienter les démarches intercommunales là où cela apparaît nécessaire. Le préfet peut en outre inclure certaines communes même défavorables dans le périmètre d'un EPCI lors de sa création ou postérieurement en empêcher d'autres d'adhérer, en fonction de la pertinence des périmètres.

- La commission départementale de la coopération intercommunale

Elle est présidée par le préfet et composée de représentants d'élus (communaux, départementaux, régionaux et délégués d'EPCI). Elle établit et tient à jour un état de la coopération intercommunale dans le département ; elle peut faire des propositions de nature à renforcer cette coopération.

Elle est consultée sur tout projet de création d'un EPCI à l'initiative du préfet, de retrait d'une commune d'un EPCI, ou d'extension du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre, à l'occasion de sa transformation.

- Le fonctionnement

Sous réserve des dispositions légales ou réglementaires qui leur sont propres, les EPCI sont régis par les mêmes règles que les communes.

Les organes élus sont composés d'une assemblée délibérante (comité syndical ou conseil communautaire) et d'un président. L'organe délibérant est composé de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres, en leur sein pour les EPCI à fiscalité propre, sans condition d'appartenance aux conseils municipaux pour les syndicats.

Le nombre de délégués est fixé librement lors de la création du syndicat ou de la communauté, sous la condition que chaque commune dispose d'au moins un siège et qu'aucune ne détienne la majorité des sièges. En règle générale, la répartition s'effectue en fonction de la population des différentes communes.

Le président, organe exécutif, doit adresser tous les ans, avant le 30 septembre, un rapport retraçant l'activité de l'établissement au maire de chaque commune membre. Il pourra également être entendu par les communes, soit à sa demande, soit à la demande du conseil municipal. Les délégués des communes doivent rendre compte deux fois par an au conseil municipal de l'activité de l'EPCI.

- La modification du périmètre

Le périmètre peut être étendu postérieurement à de nouvelles communes ; des communes peuvent aussi quitter l'EPCI.

Depuis la loi du 13 août 2004, les conditions d'adhésion nouvelle et de retrait ont été allégées afin que les demandes ne puissent être bloquées par une minorité de communes (auparavant une adhésion - ou un retrait - ne pouvait avoir lieu si le tiers des conseils municipaux des communes membres s'y opposait) ou par une seule commune (l'adhésion à un EPCI à fiscalité propre ne pouvait avoir lieu si elle rompait la continuité territoriale) :

- l'adhésion de nouvelles communes est désormais soumise à l'accord des communes membres exprimé dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'établissement.

Elle peut être initiée par des communes nouvelles, par l'organe délibérant de l'EPCI ou par le préfet ; elle est subordonnée dans le premier cas à l'accord de l'organe délibérant, dans le deuxième à l'accord des conseils municipaux des communes dont l'admission est envisagée, dans le troisième à l'accord de l'un et des autres ; la position des communes est réputée favorable si aucune délibération n'intervient dans un délai de trois mois.

En outre, le préfet peut désormais déroger au principe de continuité territoriale et autoriser des communes à adhérer à un EPCI à fiscalité propre, alors même qu'une commune située entre elles et cet EPCI refuse sa propre adhésion.

- sauf pour les communautés urbaines, le retrait d'une commune est possible sous réserve de l'accord de l'organe délibérant et de celui des communes membres, donné dans les conditions de majorité requises pour la création. En l'absence de délibération dans un délai de trois mois, la décision d'une commune est réputée défavorable.

S'il s'agit d'un EPCI à fiscalité propre, le retrait ne doit pas entraîner d'enclave au sein de l'EPCI.

- Les transformations et les fusions

La loi du 13 août 2004 a assoupli les règles en ce domaine pour faciliter l'évolution vers une intercommunalité plus intégrée et l'achèvement de la carte intercommunale.

Seuls les EPCI à fiscalité propre pouvaient se transformer en un autre EPCI sans avoir à passer par une procédure de dissolution préalable à condition de remplir les conditions de compétences, de population et de continuité territoriale exigées pour l'EPCI dont ils adoptaient le régime.

Depuis la loi de 2004, les syndicats peuvent se transformer en communauté de communes ou d'agglomération selon les mêmes modalités.

La transformation est décidée par délibérations concordantes de l'assemblée délibérante et des communes membres se prononçant dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création. Chacun dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer, faute de quoi la décision est réputée favorable.

De même, tous les EPCI peuvent désormais fusionner sans avoir à passer par la procédure de dissolution préalable à la condition qu'au moins un des EPCI concernés soit à fiscalité propre. L'initiative appartient aux organes délibérants, à une ou plusieurs des communes membres ou au représentant de l'Etat.

Organes délibérants et conseils municipaux disposent de trois mois, à défaut leur avis est réputé favorable. La fusion est acquise sous réserve de l'accord des organes délibérants des EPCI et des communes incluses dans le périmètre se prononçant à la majorité qualifiée requise pour la création. L'EPCI ainsi constitué est soumis aux règles applicables à l'EPCI le plus intégré.

- La démocratie participative

Les relations entre les EPCI et les citoyens s'opèrent de plusieurs façons :

- depuis la loi relative à l'administration territoriale de la République de 1992, des règles précises s'imposent aux communes et aux EPCI pour l'information de leurs administrés (mise à disposition du public des documents budgétaires, publication ou affichage des actes administratifs...);
- par ailleurs, depuis la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire de 1995, la population peut être consultée sur une question relevant des compétences d'un EPCI lors d'un référendum intercommunal.

Cette possibilité demeure cependant très encadrée. C'est l'organe délibérant qui décide, même en cas de demande d'un cinquième des électeurs, d'organiser ou non une consultation et c'est lui qui en définit les modalités d'organisation. Celle-ci est limitée quant à son objet (compétences de l'EPCI) et dans l'espace (territoire de l'EPCI qui engage la consultation).

Les conditions de recours à la consultation sont également restreintes (pas plus d'une consultation par an, consultations sur le même objet espacées obligatoirement de deux ans, participation réservée aux seuls électeurs, ce qui exclut les étrangers...consultation interdite avant le renouvellement des conseils municipaux et pendant les campagnes électorales). Enfin la consultation reste un avis et ne s'impose pas aux exécutifs locaux.

- l'assemblée délibérante peut créer des comités consultatifs sur toute affaire d'intérêt communautaire. Ces comités peuvent être consultés pour toute question intéressant les services publics ou les équipements de proximité ;
- un EPCI comprenant une commune de 3.500 habitants devra créer une commission consultative relative aux services publics locaux exploités en régie ou délégués ;
- à noter enfin que la loi Voynet pose comme préalable à la constitution d'un pays ou d'une agglomération, l'installation d'un conseil de développement regroupant des élus et des représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs - sans toutefois en préciser ni la composition et ni le fonctionnement : chaque conseil est librement organisé et composé à l'échelle locale.

Ces conseils sont associés à l'élaboration des chartes des pays, ils sont consultés sur les projets d'agglomération. Ils le sont aussi sur toutes questions relatives à l'aménagement ou au développement du pays ou de l'agglomération. Ils sont étroitement associés à la mise en oeuvre et à l'évaluation des projets.

B - LES DIFFERENTES STRUCTURES

1. Les syndicats intercommunaux

Ces structures se caractérisent par leur caractère peu contraignant et leur relative flexibilité.

Les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) sont des associations de communes même non limitrophes, se regroupant afin de gérer une seule activité d'intérêt intercommunal. Ce sont des syndicats spécialisés.

Les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) permettent aux communes de s'associer pour gérer plusieurs activités. Le syndicat à la carte est une formule qui rend possible une adhésion partielle, seulement pour certaines activités du syndicat.

Les conseils municipaux se déterminent librement sur la définition du périmètre concerné, l'approbation des statuts qui précisent la ou les compétences transférées, les modalités de représentation, le mode de financement contributif. La décision institutive du syndicat est prise par le préfet.

Les syndicats intercommunaux remplissent des fonctions surtout techniques comme par exemple les questions relatives à l'eau, l'assainissement, la voirie, les transports urbains ou la collecte des ordures ménagères...

Les recettes proviennent principalement des contributions des communes (budgétaires et fiscalisées) et du produit des taxes et contributions correspondant aux services assurés (taxe d'enlèvement des ordures ménagères...).

La dissolution se réalise soit par consentement mutuel de tous les conseils municipaux, soit de plein droit à l'expiration de la durée initialement prévue, soit à l'achèvement de l'opération que le syndicat avait pour objet de conduire, soit à la date de transfert à un EPCI à fiscalité propre.

A noter aussi l'existence des syndicats mixtes qui, à la différence des SIVU et des SIVOM n'associant que des communes entre elles, permettent l'association de communes avec des départements, des régions ou des établissements publics. Ils sont créés en vue de services présentant une utilité pour chacun de leurs membres, souvent les mêmes que ceux rendus par les syndicats intercommunaux.

2. Les EPCI à fiscalité propre

Les EPCI à fiscalité propre sont - outre les syndicats d'agglomération nouvelle - les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines. Ils ont vocation à structurer les espaces autour de la réalisation de projets de développement d'intérêt communautaire. Aucune commune ne peut faire partie de deux EPCI à fiscalité propre.

a) Des dispositions communes

- Les compétences

Les communautés exercent des compétences obligatoires et des compétences optionnelles dans la limite de l'intérêt communautaire. Les communes peuvent en outre transférer à la communauté d'autres compétences que celles imposées par la loi, facultatives.

Au moment de la création, le choix des compétences optionnelles ou facultatives est décidé par les conseils municipaux à la majorité qualifiée requise pour la création.

S'il s'agit d'un EPCI déjà existant, le transfert nécessite une délibération préalable de l'assemblée intercommunale, puis les communes se prononcent dans les mêmes conditions de majorité qualifiée. Si une commune ne s'est pas prononcée dans les trois mois, son avis est réputé favorable.

Depuis la loi du 13 août 2004, et à leur demande, tous les EPCI à fiscalité propre peuvent aussi exercer certaines compétences attribuées aux régions et aux départements, sous réserve d'approbation par ces derniers. S'agissant des aides à la pierre, cinq communautés urbaines ou d'agglomération ont d'ores et déjà signé une convention de délégation avec leurs départements respectifs.

- La notion d'intérêt communautaire

Les communes sont, en principe, dessaisies immédiatement et totalement des compétences transférées à la structure intercommunale. Cependant, depuis la loi de 1999, pour tous les EPCI à fiscalité propre, le partage d'une compétence est possible autour de la notion d'intérêt communautaire.

L'introduction de cette notion permet aux communautés de distinguer, pour l'exercice de cette compétence, ce qui relève de l'intérêt communal - et doit être géré par la commune - et ce qui relève de l'intérêt communautaire - et doit donc être géré par l'EPCI :

- pour les communautés de communes, la définition de l'intérêt communautaire incombe aux conseils municipaux dans les conditions de majorité qualifiée requises pour la création de l'EPCI ;
- pour les communautés urbaines et d'agglomération, elle incombe au seul conseil communautaire qui doit se prononcer à la majorité des 2/3.

Le législateur n'ayant fixé aucune forme spécifique à cette définition, certains élus ont néanmoins préféré poser des critères objectifs (seuils financiers, critères géographiques ou physiques, superficie, critères qualitatifs...).

La loi du 13 août 2004 fixe désormais un délai pour définir l'intérêt communautaire : un an pour les compétences inscrites aux statuts avant l'entrée en vigueur de la loi, deux ans à compter du transfert pour celles inscrites ultérieurement. Au terme du délai, en cas d'absence de définition, le préfet devra transférer d'autorité toute la compétence à la communauté.

Par ailleurs, par dérogation aux principes de spécialité et d'exclusivité, la loi du 13 août 2004 autorise, pour le financement d'équipements, le versement de fonds de concours entre un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres après accords concordants, exprimés à la majorité simple, du conseil communautaire et des conseils municipaux.

- Deux groupes d'EPCI à fiscalité propre

Ces deux groupes se distinguent par leur régime fiscal :

- les établissements à « *fiscalité additionnelle* » : ils prélèvent une fiscalité, additionnelle à celle des communes, sur les quatre taxes directes locales (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti et taxe professionnelle).

Ces établissements peuvent prélever également la taxe professionnelle de zone (TPZ) sur une partie du territoire intercommunal, qui constitue une taxe professionnelle unique limitée géographiquement.

Au 1^{er} janvier 2005, 56 % des EPCI à fiscalité propre sont régis par ce régime fiscal. Il s'agit de communautés de communes ou de communautés urbaines créées avant 1999.

- les établissements à « *taxe professionnelle unique (TPU)* » : ils prélèvent en totalité et à un taux unique la taxe professionnelle sur l'ensemble du territoire regroupé.

Ils peuvent également opter, depuis 2000, pour la fiscalité mixte. Il leur est ainsi possible de prélever une fiscalité additionnelle aux trois taxes sur les ménages en plus de la TPU.

Au 1^{er} janvier 2005, 44 % des EPCI sont régis par ce régime fiscal. Il s'agit des communautés d'agglomération et des communautés urbaines créées après 1999 dont c'est le régime de droit commun ainsi que des communautés de communes ou des communautés urbaines antérieures à 1999 ayant opté pour ce régime.

- La péréquation

- les deux types d'EPCI perçoivent une dotation d'intercommunalité (DGF des structures intercommunales) versée par l'Etat.

Pour les communautés urbaines, la dotation est forfaitaire et indexée.

Pour les autres EPCI, la dotation par habitant de chaque catégorie d'EPCI est fixée par le comité des finances locales - en 2004, elle varie entre 16,62 euros pour les communautés de communes à fiscalité additionnelle et 40,34 euros pour les communautés d'agglomération - et calculée par répartition d'une enveloppe globale, réalisée en fonction de la population, du coefficient d'intégration fiscale (CIF) et du potentiel fiscal par habitant.

Cette dotation est d'autant plus importante que l'EPCI est soumis au régime de la TPU et exerce des compétences nombreuses.

- les EPCI peuvent instaurer au profit de leurs communes membres une dotation de solidarité communautaire. Pour les communautés urbaines, l'instauration de cette dotation est obligatoire.

b) Les communautés de communes

Les communautés de communes regroupent plusieurs communes formant un ensemble qui, depuis la loi de 1999, doit être d'un seul tenant et sans enclave, sans condition de seuil démographique. Elles étaient à l'origine destinées au milieu rural.

Leur intensité de coopération varie essentiellement selon les choix opérés en termes de compétences et de fiscalité.

- Deux types de communautés de communes

Depuis 1999, deux formes coexistent :

- la première résulte du maintien du régime mis en place en 1992 et repose sur l'exercice, en lieu et place des communes, de compétences d'intérêt communautaire ;
- la seconde, plus intégrée, est issue de la réforme intervenue en 1999. Elle permet à la communauté de percevoir une dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée à condition d'instaurer un régime de TPU, d'exercer des compétences obligatoires importantes et de compter de 3 500 à 50 000 habitants (ou de ne pas inclure de commune de plus de 15 000 habitants si sa population dépasse 50 000 habitants).

- Les compétences légales

Selon qu'elles renoncent ou prétendent à la DGF bonifiée, les compétences obligatoires des communautés de communes diffèrent :

- dans le premier cas, les communautés n'exercent des compétences obligatoires qu'en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Si elles ont opté pour le régime de la TPU, le législateur leur transfère également l'aménagement et l'entretien des zones d'activités.

Elles exercent également des compétences optionnelles choisies parmi au moins un des cinq domaines suivants : l'environnement, le logement et le cadre de vie, la voirie, les équipements culturels et sportifs et de l'enseignement élémentaire et pré-élémentaire ainsi que l'action sociale (depuis la loi de cohésion sociale).

- dans le second cas, elles doivent exercer au moins quatre des six groupes de compétences d'intérêt communautaire suivants : développement économique, aménagement de l'espace, voirie, logement, déchets, équipements sportifs (depuis la loi du 13 août 2004).

- Les ressources

La communauté de communes perçoit des recettes fiscales directes :

- soit dans le cadre de la fiscalité additionnelle avec possibilité d'instaurer une TPZ par un vote à la majorité des 2/3 du Conseil communautaire ;
- soit sous le régime de la TPU avec possibilité d'instaurer une fiscalité additionnelle sur les ménages par un vote à la majorité simple.

La mise en place d'un régime de TPU lui permet de bénéficier, au titre de la dotation d'intercommunalité, d'une DGF bonifiée.

Elle peut aussi percevoir des recettes liées à son patrimoine et à ses activités ainsi que des taxes (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe de séjour...) Elle bénéficie du versement destiné aux transports en commun lorsqu'elle est compétente pour l'organisation des transports urbains.

- La dissolution

La communauté de communes est dissoute soit de plein droit à l'expiration de la durée fixée dans la décision institutive, soit par le consentement de tous les conseils municipaux intéressés.

Elle peut être dissoute soit par arrêté préfectoral sur la demande motivée de la majorité des conseils municipaux ou, lorsqu'elle a opté pour le régime de la TPU, à la demande des conseils municipaux exprimée à la majorité qualifiée requise pour la création, soit d'office par décret en Conseil d'Etat rendu sur l'avis conforme du conseil général.

c) Les communautés d'agglomération

Remplaçant les communautés de ville créées en 1992 dont la formule n'a pas connu le succès escompté, la communauté d'agglomération est un EPCI regroupant plusieurs communes formant un ensemble de plus de 50 000 habitants, d'un seul tenant et sans enclave, autour d'une ou plusieurs communes centres de 15 000 habitants, seuil qui ne s'applique pas lorsque la communauté comprend le chef-lieu ou la commune la plus importante du département.

- Les compétences légales

Les communautés d'agglomération exercent obligatoirement des responsabilités d'intérêt communautaire dans les quatre domaines suivants : développement économique, aménagement de l'espace, équilibre social de l'habitat, politique de la ville.

Elles doivent en outre exercer au moins trois des six compétences suivantes : voirie, assainissement, eau, environnement, équipements culturels ou sportifs et action sociale (depuis la loi de cohésion sociale).

- Les ressources

Les communautés d'agglomération bénéficient toutes de la TPU et de la dotation d'intercommunalité.

Outre les recettes liées à leur patrimoine et à leurs activités, elles peuvent aussi bénéficier d'une fiscalité additionnelle à la taxe d'habitation et aux taxes foncières et disposer de certaines ressources fiscales (taxes d'enlèvement des ordures ménagères, taxe de balayage, de séjour, sur la publicité...). Elles perçoivent le produit du versement transport - dans la mesure où l'organisation des transports urbains constitue une compétence obligatoire.

- La dissolution

La dissolution relève d'un décret en Conseil d'Etat et s'effectue sur demande des conseils municipaux des communes membres à la majorité qualifiée requise pour la création, cette majorité devant comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population concernée.

d) Les communautés urbaines

Depuis la loi de juillet 1999, elles doivent regrouper plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave formant un ensemble de plus de 500 000 habitants, ces dispositions ne s'appliquant pas aux anciennes communautés urbaines. Coexistent deux types de communautés urbaines :

- celles relevant du régime mis en place par la loi du 31 décembre 1966
- souvent de taille inférieure au seuil des 500 000 habitants - qui ont maintenu leur régime fiscal (fiscalité additionnelle et TPZ) et n'ont pas étendu leurs compétences antérieures ;
- celles créées après 1999 et qui sont régies par les dispositions nouvelles.

- Les communautés urbaines du régime de 1966

Elles continuent d'exercer obligatoirement leurs compétences en matière de chartes intercommunales de développement, d'urbanisme, d'habitat, de zone d'aménagement concerté (ZAC), de développement économique, de zones d'activités, de transports urbains, d'eau, d'ordures ménagères...

Sous réserve de remplir les conditions de taille démographique et de continuité territoriale, elles peuvent, par délibérations concordantes du conseil communautaire et d'au moins la moitié des conseils municipaux des communes membres représentant plus de la moitié de la population concernée, élargir leurs responsabilités à l'ensemble des compétences définies pour les communautés urbaines du nouveau régime. Cet élargissement entraîne de plein droit l'adoption du régime fiscal de TPU.

- Les communautés urbaines résultant de la loi de 1999

Elles exercent les compétences obligatoires suivantes :

- développement et d'aménagement économique, social et culturel ;
- aménagement de l'espace ;
- habitat ;
- politique de la ville ;
- gestion des services d'intérêt collectif ;
- protection de l'environnement .

- Les ressources

Régies par la loi de 1966, les communautés urbaines perçoivent une fiscalité additionnelle aux quatre taxes locales et peuvent opter, par un vote à la majorité des trois quarts du conseil communautaire, pour un régime de TPZ.

Créées après 1999, elles perçoivent la TPU auxquelles elles peuvent adjoindre, par un vote à la majorité simple du conseil communautaire, une fiscalité sur les trois autres taxes locales (taxe d'habitation et taxes foncières).

Elles perçoivent également la dotation d'intercommunalité ainsi que le produit des taxes et revenus liés aux activités qui leur ont été transférées, le versement lié aux transports en commun...

- La dissolution

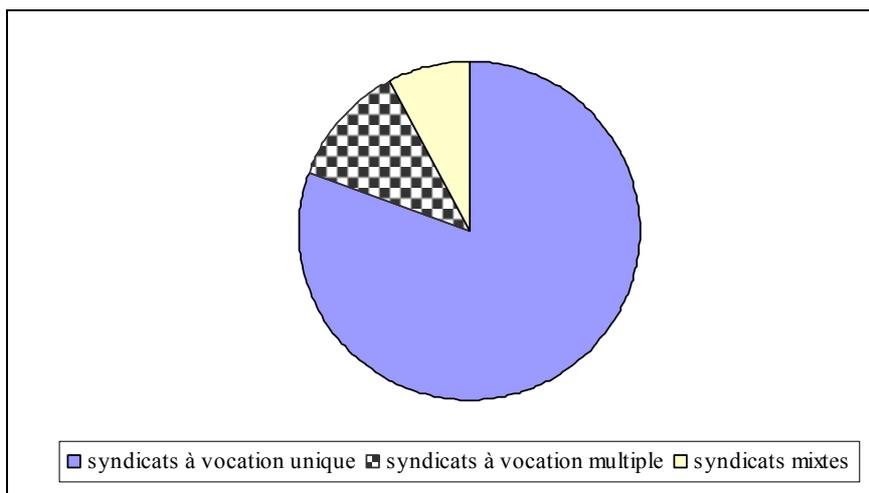
La communauté urbaine est dissoute sur la demande des conseils municipaux statuant à la majorité qualifiée requise pour la création, cette majorité devant comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est supérieure à la moitié de la population concernée. Cette dissolution est prononcée par décret en conseil des ministres.

C - L'INTERCOMMUNALITE EN CHIFFRES

1. La répartition des structures intercommunales selon leur régime juridique*a) Les syndicats de communes*

Structure intercommunale la plus ancienne, ils représentent la forme la plus répandue. Au recensement de 1999, dernière estimation connue, 18 504 syndicats de communes étaient en activité, répartis en 14 885 syndicats à vocation unique, 2 165 syndicats à vocation multiple et 1 454 syndicats mixtes.

Graphique 2 : Répartition en % des différentes catégories de syndicats de communes au 1er janvier 1999



Source : ministère de l'Intérieur/DGCL/graphique mission Insee du CES

- 14 885 syndicats à vocation unique

Les SIVU sont généralement de taille réduite et le plus souvent compétents en matière d'adduction, traitement et distribution d'eau, d'activités scolaires et périscolaires, d'assainissement. Au 1^{er} janvier 1999, les SIVU représentent 80 % de l'ensemble des syndicats. De 1992 à 1999, leur nombre s'est stabilisé.

- 2 165 syndicats à vocation multiple

Les compétences les plus répandues des SIVOM relèvent des domaines de l'assainissement, de la collecte et de l'élimination des ordures ménagères, des activités scolaires et périscolaires, des transports urbains, du tourisme, des équipements publics etc. Au 1^{er} janvier 1999, les SIVOM représentent 12 % de l'ensemble des syndicats. De 1992 à 1999, leur nombre est en régression.

- 1 454 syndicats mixtes

Leur activité concerne notamment la collecte ou l'élimination des ordures ménagères, le traitement ou la distribution de l'eau, le tourisme, etc. Au 1^{er} janvier 1999, les syndicats mixtes représentent 8 % de l'ensemble des syndicats. De 1995 à 1999, leur nombre est en progression.

b) Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre

Au 1^{er} janvier 2005, la France comptait 2 525 EPCI à fiscalité propre rassemblant 32 311 communes (soit 88 % des communes) et 52,3 millions d'habitants (soit 82 % de la population française).

Dans leur très grande majorité, ces EPCI sont des communautés de communes réunissant la très grande majorité des communes bénéficiant de l'intercommunalité. En revanche, si les 2 343 communautés de communes regroupent près de la moitié de la population bénéficiant de l'intercommunalité, les 162 communautés d'agglomération en regroupent à elles seules près de 40 %.

Tableau 1 : Les EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2005

	Nombre d'EPCI	Nombre de communes regroupées	Population regroupée en millions	répartition en %		
				Nombre d'EPCI	Nombre de commune regroupée	Population regroupée
Communauté d'agglomération	162	2 750	20,4	6,4	8,5	39,0
Communauté urbaine	14	355	6,2	0,6	1,1	11,9
Communauté de commune	2 343	29 172	25,3	92,8	90,3	48,4
Syndicat d'agglomération nouvelle	6	34	0,4	0,2	0,1	0,7
Ensemble	2 525	32 311	52,3	100,0	100,0	100,0

Source : ministère de l'Intérieur/DGCL

- 14 communautés urbaines

Il s'agit des douze communautés urbaines créées sous le régime antérieur et des deux créées en application de la loi de 1999. Au 1^{er} janvier 2005, ces quatorze communautés urbaines regroupent 355 communes et 6,2 millions de personnes.

- 2 343 communautés de communes

Destinées à l'origine au milieu rural, les communautés de communes séduisent de plus en plus le milieu urbain. Au 1^{er} janvier 2005, les 2 343 communautés de communes regroupent 29 172 communes et 25,3 millions de personnes.

- 162 communautés d'agglomération

Au 1^{er} janvier 2005, les 162 communautés d'agglomération regroupent 2 750 communes et 20,4 millions de personnes.

- 6 syndicats d'agglomération nouvelle (en voie d'être supprimés)

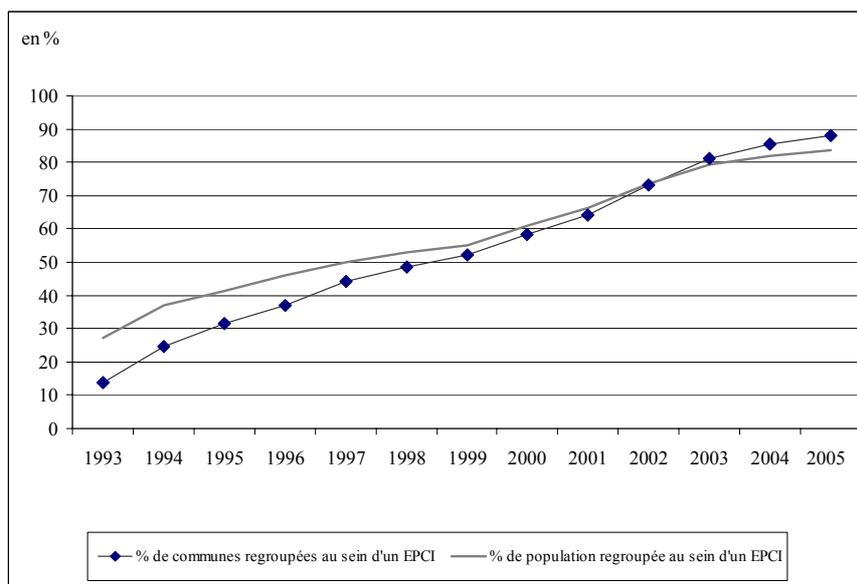
Les syndicats d'agglomération nouvelle - dont les compétences s'exercent principalement en matière d'urbanisme, de logement et de transports - ont vocation depuis le processus de rationalisation des structures intercommunales, initié par la loi du 12 juillet 1999, à se transformer en communautés d'agglomération. Au 1^{er} janvier 2005, 6 syndicats d'agglomération nouvelle regroupent 34 communes et 0,4 million de personnes.

2. Près de 88 % des communes engagées dans une intercommunalité à fiscalité propre

a) De plus en plus de communes dans l'intercommunalité

De 1993 à 2005, le nombre EPCI à fiscalité propre est passé de 466 à 2 525. Les communautés de communes se sont multipliées, leur nombre passant de 193 à 2 343. Sur cette même période, le nombre de communes engagées dans cette dynamique est passé de 5 071 à 32 311 tandis que la population couverte a plus que triplé passant de 16,1 millions à 52,3 millions. Au 1^{er} janvier 2005, près de 84 % de la population est donc concernée par l'intercommunalité contre près de 27 % en 1993 et 88 % des communes contre 14 % en 1993.

Graphique 3 : Evolution du pourcentage de communes et de population regroupées au sein d'un EPCI à fiscalité propre

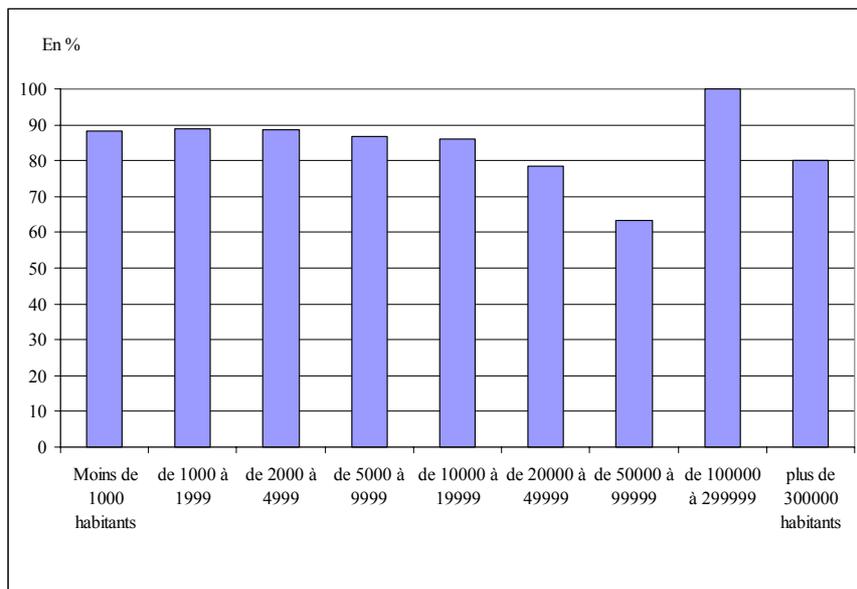


Source : ministère de l'Intérieur/DGCL/INSEE/graphique mission Insee du CES

b) L'intercommunalité touche les communes de toute taille... ou presque

Les trois quarts des communes françaises ont moins de 1 000 habitants. Quelle que soit leur taille, elles sont aujourd'hui massivement membres d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. Mais cette participation est moindre pour les communes ayant entre 20 000 et 99 999 habitants puisque seulement 304 d'entre elles sur 403 (soit 75 %) sont membres d'un EPCI.

Graphique 4 : Pourcentage de communes appartenant à un EPCI à fiscalité propre en 2005 selon la taille de la commune

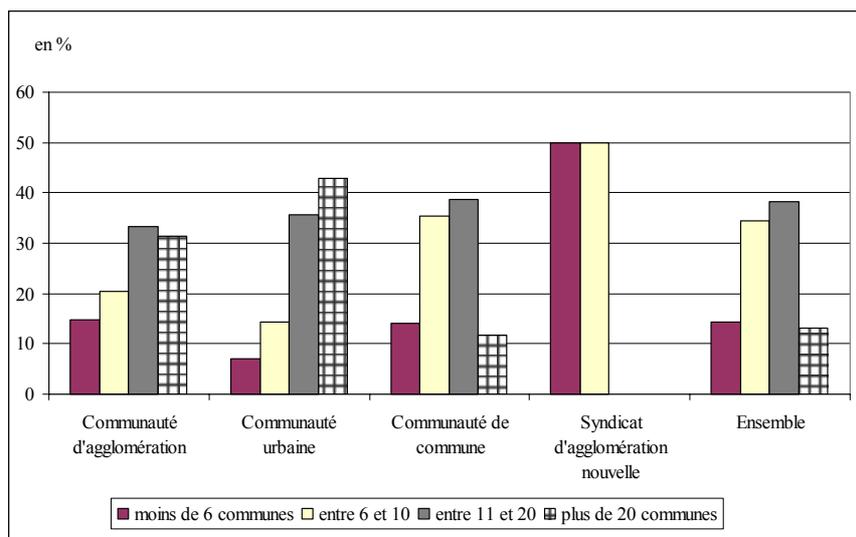


Source : ministère de l'Intérieur/DGCL/INSEE/graphique mission Insee du CES

c) Le plus souvent entre 6 et 20 communes regroupées par EPCI à fiscalité propre

Au 1^{er} janvier 2005, seuls 29 EPCI à fiscalité propre sur 2 525 regroupent uniquement deux communes. La situation la plus courante est celle d'EPCI regroupant entre 6 et 20 communes. Selon la catégorie d'EPCI, d'importantes différences existent : les communautés urbaines et les communautés d'agglomération dépassent plus souvent 20 communes que les communautés de communes.

Graphique 5 : Ventilation en pourcentage des EPCI à fiscalité propre selon leur catégorie et le nombre de communes les composant en 2005



Source : ministère de l'Intérieur/DGCL/graphique mission Insee du CES

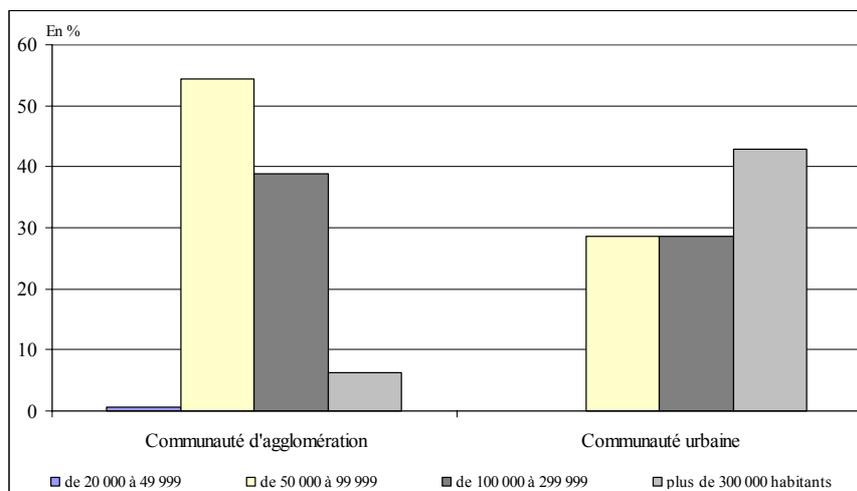
Ligne de lecture : 43 % des 14 communautés urbaines regroupent chacune plus de 20 communes

d) Une taille en nombre d'habitants des communautés de communes bien inférieure à celle des communautés d'agglomération et des communautés urbaines

1 % seulement des communautés de communes regroupent au moins 50 000 habitants alors que la totalité des communautés urbaines et des communautés d'agglomération (à une exception près) regroupent au minimum 50 000 habitants.

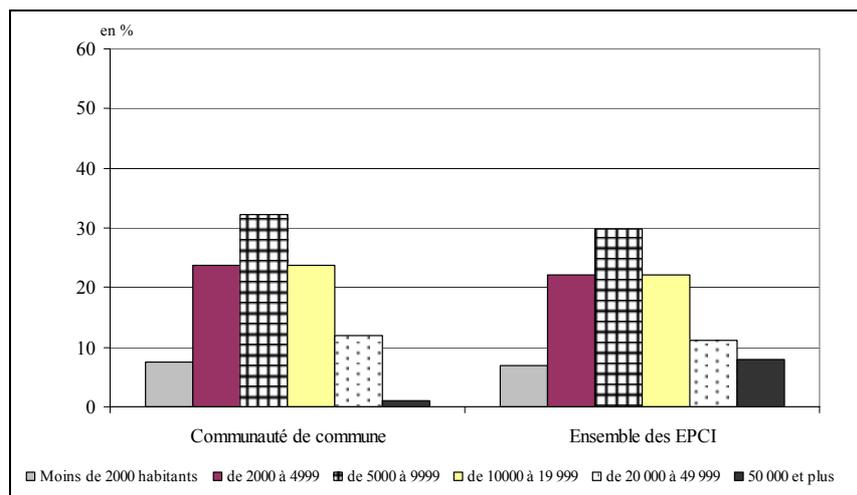
La taille démographique est donc un critère discriminant entre les différentes catégories d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre comme la loi le laissait présager.

Graphique 6 : Répartition des communautés urbaines et d'agglomération suivant leur taille démographique en 2005



Source : ministère de l'Intérieur/DGCL/graphique mission Insee du CES
 Ligne de lecture : 43 % des communautés urbaines ont plus de 300 000 habitants

Graphique 7 : Répartition des communautés de communes et de l'ensemble des EPCI à fiscalité propre suivant leur taille démographique en 2005



Source : ministère de l'Intérieur /DGCL/graphique mission Insee du CES
 Ligne de lecture : 7,3 % des communautés de communes regroupent moins de 2 000 habitants

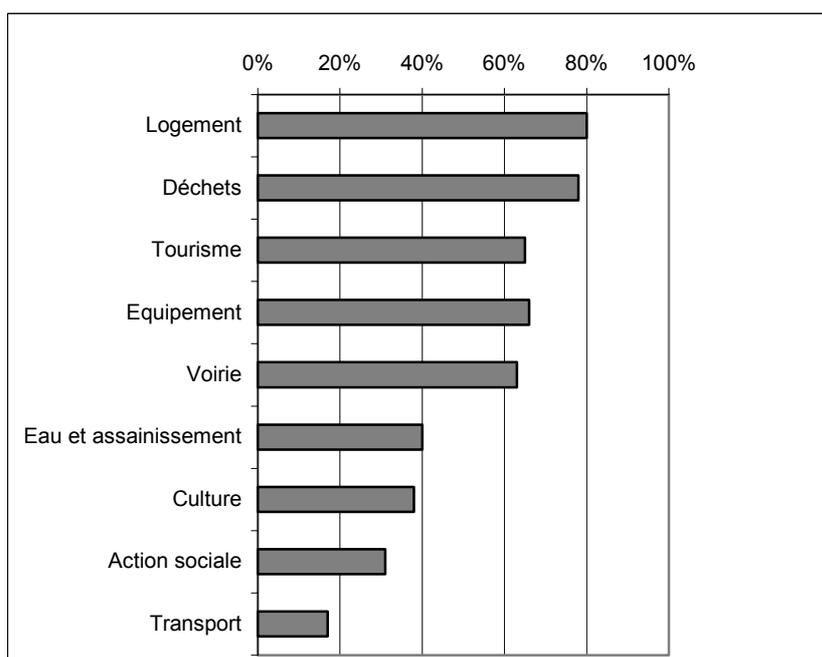
e) Une gamme de plus en plus élargie de compétences ³

Le champ des compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre s'est considérablement élargi, aussi bien dans le domaine des compétences obligatoires que facultatives.

La totalité des EPCI se sont spécialisés dans les fonctions d'organisation de l'espace et de développement économique portant principalement sur la création et l'équipement de zones d'activités, compétences statutaires obligatoires.

Mais on constate aussi au cours des dernières années une montée en puissance des compétences optionnelles et facultatives auparavant marginales et qui tendent à concerner un nombre croissant de structures intercommunales.

Graphique 8 : Les compétences statutaires (hors aménagement et développement économique) des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2004



Source : ADCF - Etat de l'intercommunalité en 2004

La progression est particulièrement sensible dans les domaines d'ordre social, qui tendent progressivement à dépasser les compétences plus techniques.

Ainsi le logement est devenu la première compétence des EPCI (hors compétence obligatoire de l'aménagement et du développement économique).

³ Cahiers français n° 318 - « Décentralisation, Etat et territoire » - janvier 2004 ; La gazette des communes - « Portrait des communautés de communes » - octobre 2003.

Il concerne, au 1^{er} janvier 2004, 80 % des groupements contre 67 % en 1999 (10 points de plus qu'en 2001). Ces structures concentrent leur action essentiellement sur les opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) (52 %) et les programmes locaux de l'habitat (PLH) (43 %). Cette prépondérance des OPAH s'explique notamment en milieu rural par la forte proportion des logements anciens, où elles constituent souvent la première étape des politiques intercommunales de logement.

Par ailleurs, 62 % des EPCI exercent une responsabilité dans le domaine des équipements culturels et sportifs. Deux communautés de communes sur cinq (37 %) mènent une politique culturelle prévue dans leurs statuts soit dans la cadre optionnel (équipements), soit de façon facultative (animation, festivals...) en complément de l'action des communes.

De même, l'action sociale, restée longtemps parent pauvre de l'intercommunalité, représente aujourd'hui 30 % environ des compétences non obligatoires des EPCI.

A noter également le pourcentage élevé des structures intercommunales qui ont prévu d'exercer dans leurs statuts une action en faveur du tourisme (63 % en 2003 et 2004).

Dans les compétences plus techniques, la gestion des déchets représente la deuxième compétence (hors aménagement de l'espace et développement économique) la plus largement mise en œuvre.

Au 1^{er} janvier 2004, elle est exercée par les trois quarts des structures intercommunales, qu'il s'agisse de la collecte et du traitement des ordures non ménagères ou du développement des déchetteries. Cette forte participation s'explique en grande partie par la bonification de la DGF dont bénéficient les communautés de communes lorsqu'elles ont choisi d'exercer cette compétence.

Mais alors que la collecte et le traitement des déchets se stabilise, l'eau et l'assainissement et surtout la voirie progressent fortement.

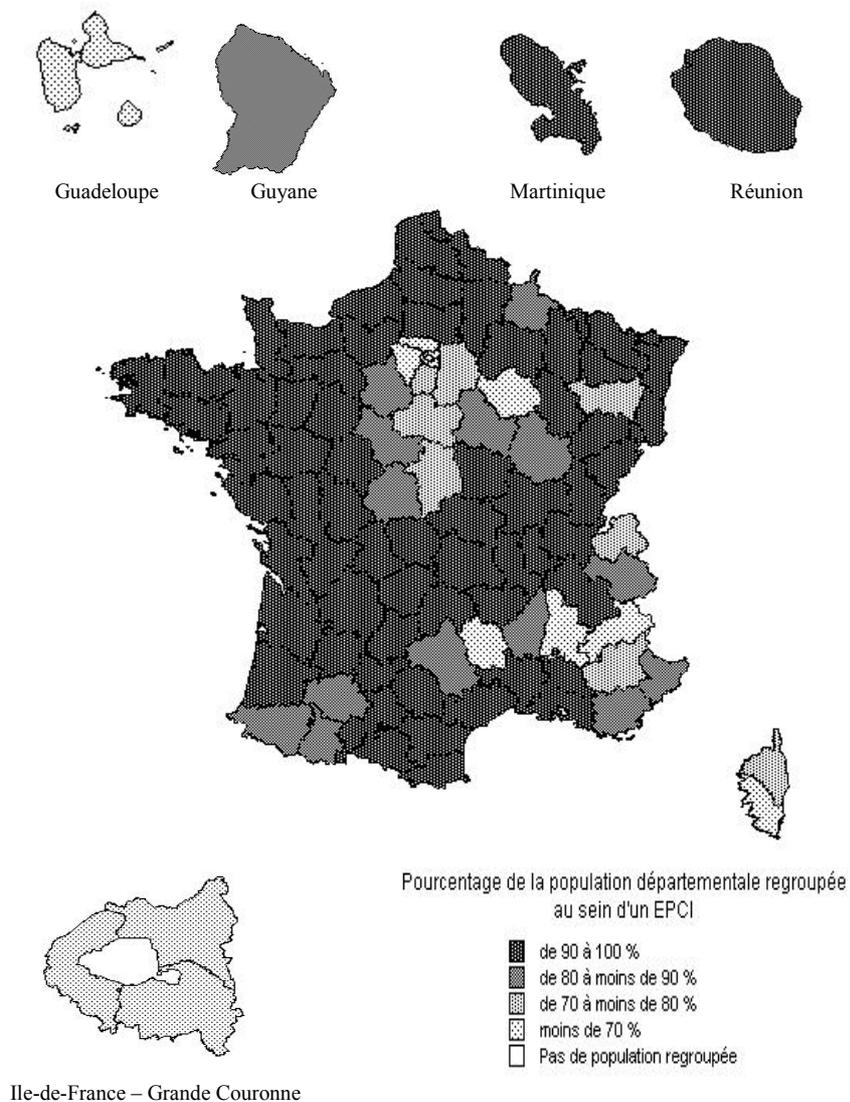
Ces évolutions confirment une vocation de plus en plus généraliste des EPCI à fiscalité propre. Il convient toutefois de noter que l'extension de leurs compétences s'opère parfois dans des secteurs traditionnellement gérés par les syndicats intercommunaux, et que ces derniers conservent encore une place importante dans certains domaines techniques (déchets, eau, assainissement...) ou dans certaines régions (Ile-de-France en particulier).

3. Au 1^{er} janvier 2005, une coopération intercommunale diffuse sur l'ensemble du territoire mais de façon inégale

L'analyse au niveau départemental du regroupement des communes au sein d'un EPCI à fiscalité propre montre que dans la majorité des départements (65 sur 100), presque la totalité de la population (en tout cas 90 % et plus) bénéficie d'un tel regroupement. Dans les 35 autres départements, les situations sont plus contrastées.

La population d'un seul département, en l'occurrence Paris, ne participe à aucune forme d'intercommunalité. Mais de façon plus générale, les départements de la région d'Ile-de-France font partie de ceux qui ont le moins développé l'intercommunalité. Parmi les départements d'Outre-mer, seule la Guadeloupe a peu de communes regroupées au sein d'un EPCI.

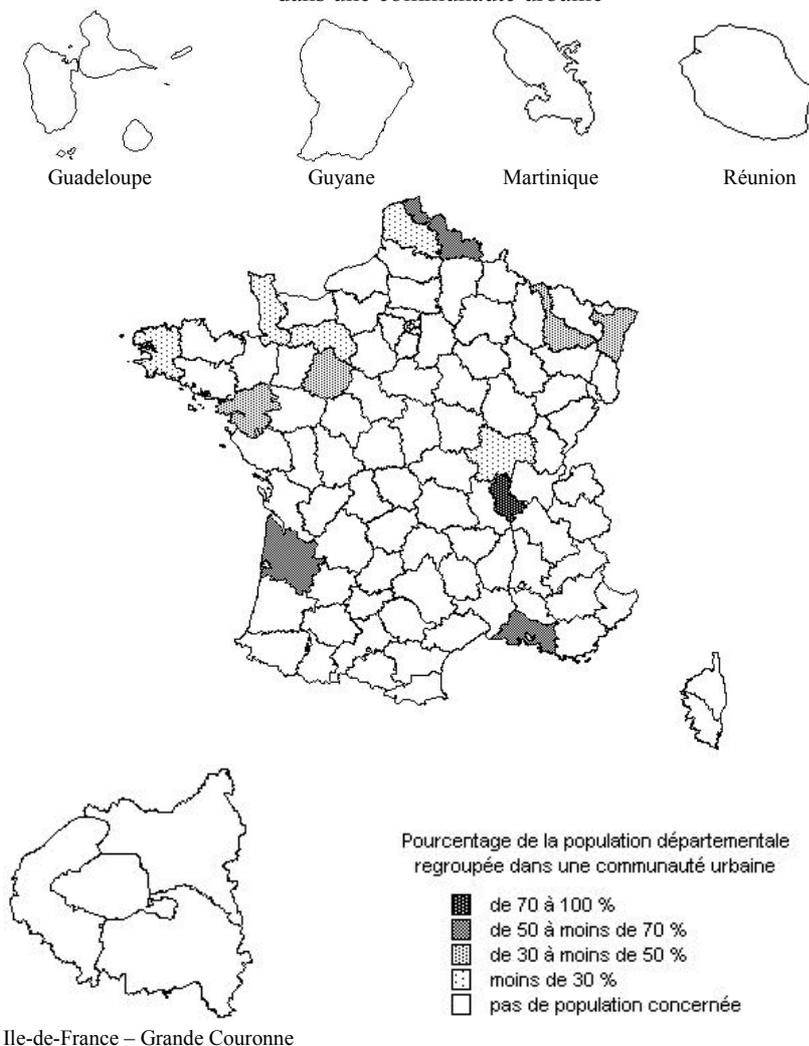
Carte 2 : Pourcentage de la population du département regroupée au sein d'un EPCI à fiscalité propre



a) 14 communautés urbaines réparties sur 13 départements

Au 1^{er} janvier 2005, 14 communautés urbaines sont réparties sur treize départements. Dans les départements du Rhône, des Bouches-du-Rhône, de la Gironde et du Nord, au moins la moitié de la population départementale est regroupée au sein d'une communauté urbaine. La plus petite communauté urbaine, celle d'Alençon, regroupe près de 53 000 habitants tandis que la plus grande, celle du Grand Lyon, en regroupe près de 1 200 000.

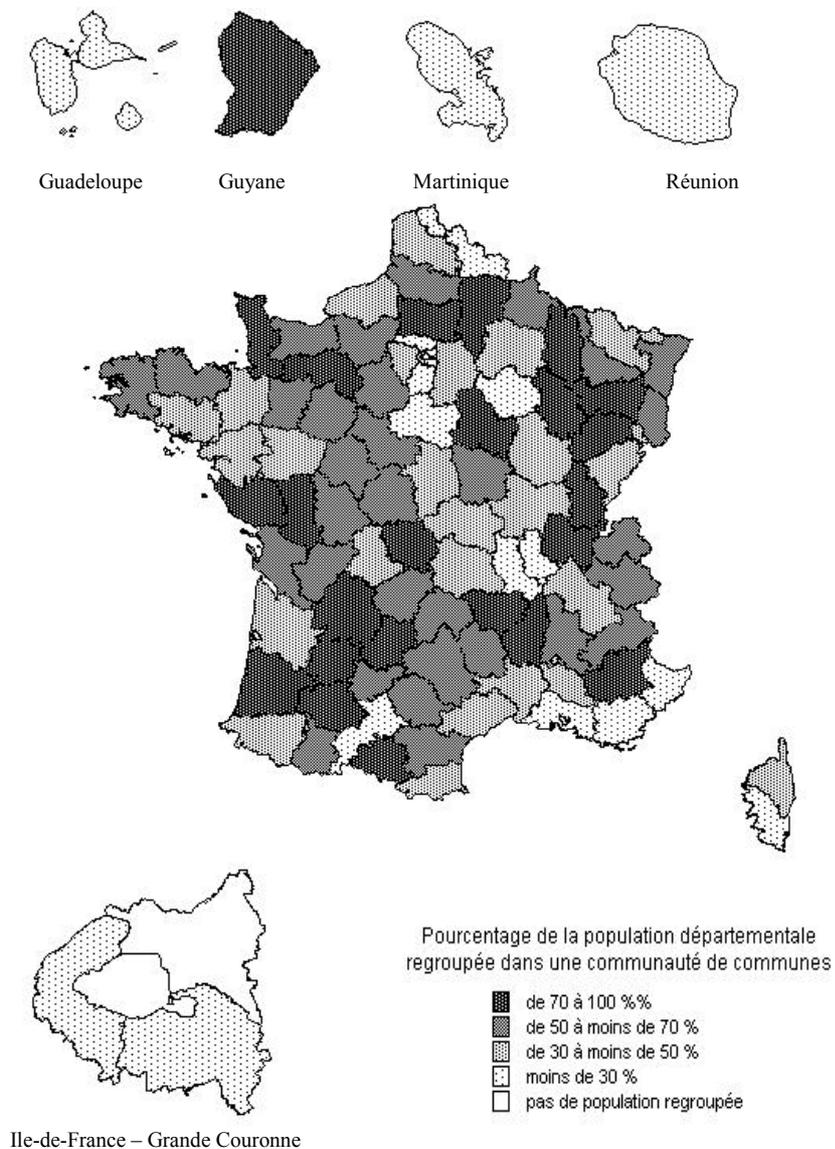
Carte 3 : Pourcentage de la population départementale regroupée dans une communauté urbaine



b) 2 343 communautés de communes réparties sur 98 départements

Au 1^{er} janvier 2005, à l'exception des départements de Paris et de la Seine-Saint-Denis, tous les départements comprennent au moins une communauté de communes.

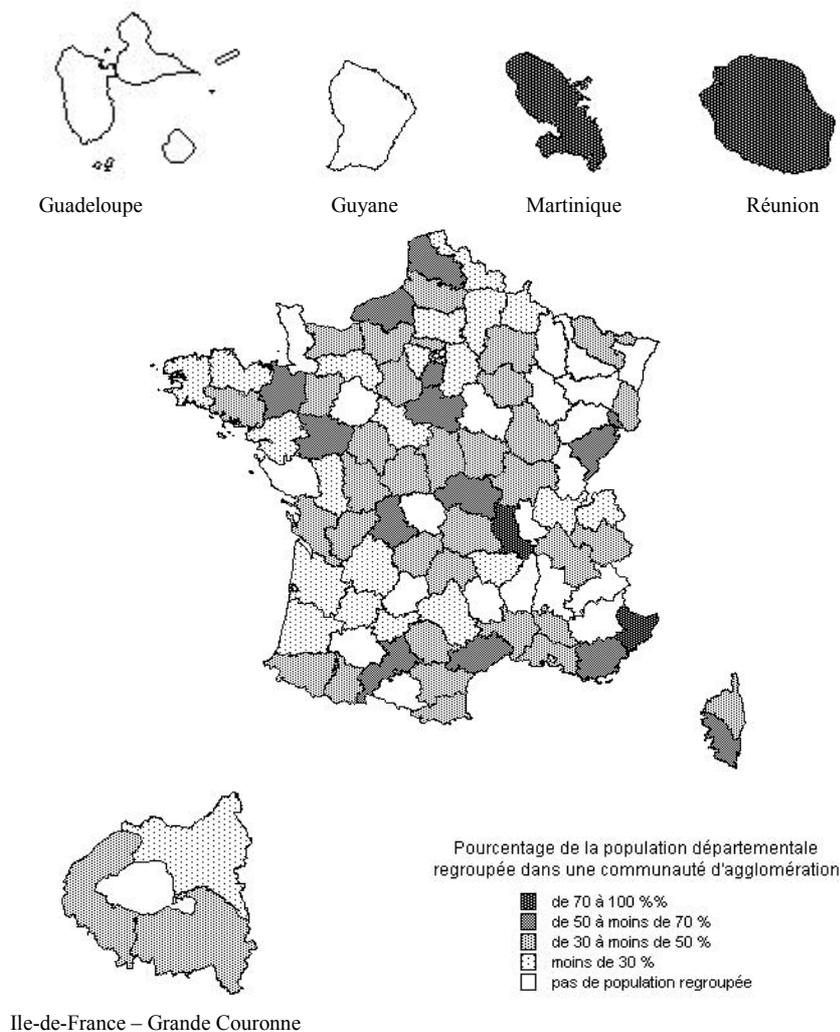
Carte 4 : Pourcentage de la population départementale regroupée dans une communauté de communes



c) 162 communautés d'agglomération réparties sur 76 départements

Au 1^{er} janvier 2005, 162 communautés d'agglomération sont réparties sur 76 départements. Parmi 18 de ces départements, plus de la moitié de la population départementale est regroupée au sein d'une communauté d'agglomération. Parmi ces 162 communautés d'agglomération, 21 regroupent entre 50 000 et 60 000 habitants. Les deux plus importantes sont celles du Grand Toulouse (603 000 habitants) et de Nice-Côte d'Azur (495 000 habitants).

Carte 5 : Pourcentage de la population départementale regroupée dans une communauté d'agglomération

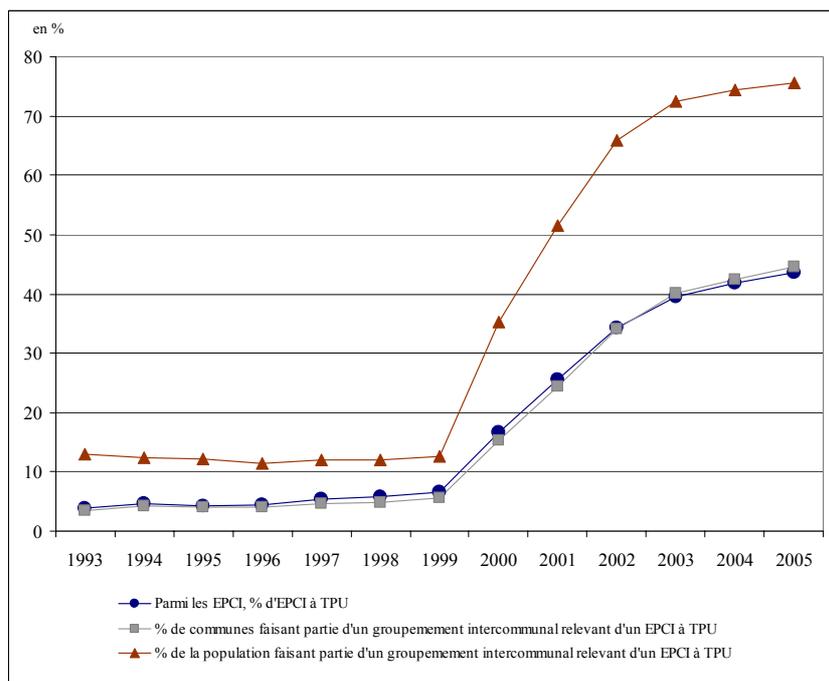


4. Au 1^{er} janvier 2005, 44 % des EPCI à taxe professionnelle unique regroupent 75,5 % de la population des EPCI à fiscalité propre

a) Depuis 1999, essor de la taxe professionnelle unique

C'est la loi du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, qui a notamment encouragé le passage à la TPU. Ainsi, au 1^{er} janvier 1999, seulement 13 % de la population faisant partie d'un regroupement intercommunal à fiscalité propre relevait d'un EPCI avec TPU contre 75,5 % en 2005.

Graphique 9 : Diffusion de la taxe professionnelle unique dans les regroupements intercommunaux à fiscalité propre



Source : ministère de l'Intérieur/graphique mission Insee CES
Les courbes relatives aux EPCI et aux communes se juxtaposent

b) Un essor inégal selon la catégorie d'EPCI

Au 1^{er} janvier 2005, 1 101 EPCI sur 2 525, soit 44 % des EPCI à fiscalité propre, sont régis par le régime de la TPU. Selon la catégorie d'EPCI, la part de la TPU dans la fiscalité varie.

Ainsi, la totalité des communautés d'agglomération et près de 80 % des communautés urbaines sont régis par le régime de la taxe professionnelle unique. Par contre, ce n'est le cas que de 39,4 % des communautés de communes.

Si la majorité des communes faisant partie d'un regroupement intercommunal n'est pas régie par le régime de la taxe professionnelle unique, par contre, les trois quarts de la population faisant partie d'un regroupement intercommunal l'est.

Tableau 2 : Les EPCI à fiscalité propre selon le régime fiscal au 1^{er} janvier 2005

	Nombre d'EPCI avec TPU	Nombre d'EPCI sans TPU	Total	Nombre de communes regroupées avec TPU	Nombre de communes regroupées sans TPU	Total	Population regroupée avec TPU	Population regroupée sans TPU	Total
Communauté d'agglomération	162		162	2 750		2 750	20,4		20,4
Communauté urbaine	11	3	14	322	33	355	5,9	0,3	6,2
Communauté de commune	922	1 421	2 343	11 281	17 891	29 172	12,8	12,5	25,3
Syndicat d'agglomération nouvelle	6		6	34		34	0,4		0,4
Ensemble	1 101	1 424	2 525	14 387	17 924	32 311	39,4	12,8	52,3
Communauté d'agglomération	100,0		100	100,0		100	100,0		100
Communauté urbaine	78,6	21,4	100	90,7	9,3	100	94,5	5,5	100
Communauté de commune	39,4	60,6	100	38,7	61,3	100	50,7	49,3	100
Syndicat d'agglomération nouvelle	100,0		100	100,0	0,0	100	100,0		100
Ensemble	43,6	56,4	100	44,5	55,5	100	75,5	24,5	100

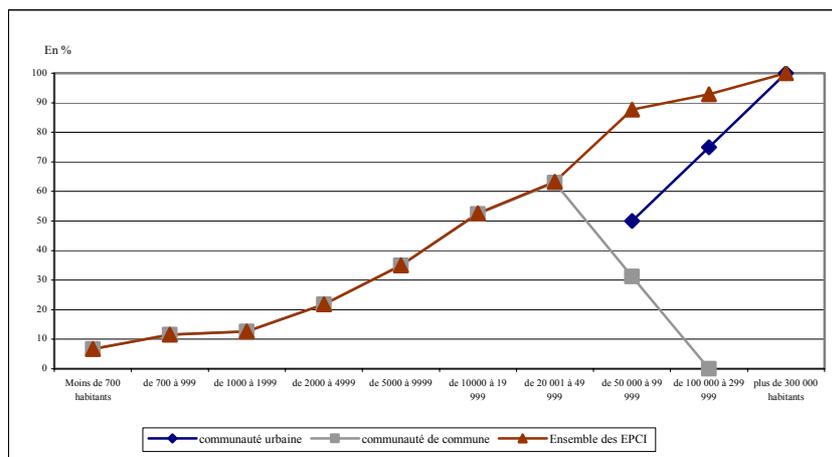
TPU : taxe professionnelle unique - EPCI : établissement public de coopération intercommunale

Source : ministère de l'Intérieur/DGCL

c) A taille de regroupement élevée, recours important à la TPU

De façon générale, plus la taille démographique du regroupement intercommunal est élevée, plus le recours au régime fiscal de la taxe professionnelle unique est important.

Graphique 10 : Pourcentage d'EPCI à fiscalité propre ayant une taxe professionnelle unique suivant la taille démographique du regroupement en 2005



Source : ministère de l'Intérieur/graphique mission Insee CES

5. L'intercommunalité dans l'Outre-mer

Il existe en Outre-mer, comme en métropole, deux formes de coopération intercommunale :

- L'intercommunalité contractuelle : les syndicats intercommunaux avec les SIVU, SIVOM et syndicats mixtes, que l'on rencontre également dans les toutes les collectivités territoriales de l'Outre-mer.
- L'intercommunalité à fiscalité propre (EPCI) avec en théorie ses trois formes qui se fondent sur la libre volonté d'élaborer ensemble des projets de développement au sein d'un espace de solidarité.

Cependant, dans la mise en œuvre de l'intercommunalité, il convient de distinguer les DOM, qui sont régis par le droit commun, des autres collectivités territoriales d'Outre-mer (CTO). En effet, si la forme syndicale de l'intercommunalité est ouverte à l'ensemble des neuf collectivités de l'Outre-mer, les lois concernant les EPCI à fiscalité propre ne sont pas toujours étendues aux CTO. Seuls les quatre DOM jouissent des mêmes possibilités de coopération que les communes de métropole.

a) La coopération intercommunale dans l'ensemble de l'Outre-mer

Tableau 3 : Les différentes structures intercommunales Outre-mer

Collectivités d'Outre-mer		Au 1 ^{er} .01.05	Au 1 ^{er} janvier 1999				Total
		Nombre d'EPCI	SIVU	SIVOM	Syndicat mixte	District	
DOM	Guadeloupe	4	10		2		16
	Guyane	3					
	Martinique	3	1				4
	Réunion	5					
Autres COM	Mayotte	0	2	3	2	0	7
	Nouvelle-Calédonie	0	5	5	1		11
	Polynésie	0	5	3			8
	St-Pierre Miquelon	0					
	Wallis-et-Futuna	0					
Total Outre-mer		15	22	9	2	0	

Source : ministère de l'Intérieur

Tableau 4 : Les EPCI à fiscalité propre dans l'Outre-mer au 1er janvier 2005

	Au 1er janvier 2005						
	Nombre de communes (1)	Population estimée en 2003	Nombre d'EPCI	Nombre de communes regroupées au sein d'un EPCI	Population regroupée au sein d'un EPCI	% de communes regroupées au sein d'un EPCI	% de population regroupée au sein d'un EPCI
France métropolitaine	36 565	58 518 395	2 510	32 224	50 911 190	88	84,2
Département d'Outre-mer	114	1 760 600	15	87	1 341 412	76	78,7
Guadeloupe	34	438 500	4	12	95 297	35	22,1
Guyane	22	178 000	3	18	137 810	82	85,4
Martinique	34	390 500	3	34	391 437	100	100,0
Réunion	24	753 600	5	23	716 868	96	99,3
France métropolitaine + DOM	36 679	60 278 995	2 525	32 311	52 252 602	88	84,1
Autres collectivités d'Outre-mer*	100	623 877					
Mayotte (en 2002)	17	160 265					
Nouvelle Calédonie (1996)	33	196 836					
Polynésie française (en 2002)	48	245 516					
St Pierre et Miquelon	2	6 316					
Wallis et Futuna (2) (2003)		14 944					
Total DOM + TOM	214	2 384 477					

(1) au recensement de 1999

(2) Wallis-et-Futuna compte 3 circonscriptions administratives

* Pas d'EPCI, la législation ne s'applique pas encore du fait du statut de ces territoires, mais il y a des syndicats.

Source : INSEE (pop) et ministère de l'Intérieur

b) Les EPCI à fiscalité propre dans les DOM

Tableau 5 : Les différents EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2005

	TPU	Nombre de Communes	Pop. totale regroupée 1999	Superficie (km ²)
Guadeloupe				
CC du Nord de Grande-Terre	oui	2	10 670	180
CC du Nord de Basse-Terre	non	3	35 230	217
CC du Sud de Basse-Terre	oui	4	36 790	88
CC de Marie-Galante	non	3	12 607	158
Total	4 EPCI	12	95 297	642
La coopération intercommunale en Guadeloupe est la moins développée des 4 DOM. Elle regroupe environ 35 % des communes, 38 % du territoire et 22 % de la population.				
Guyane				
CC de l'Ouest guyanais	oui	8	37 827	40 945
CC du Centre du Littoral guyanais	non	6	95 901	5 088
CC de l'Est guyanais	oui	4	4 082	25 560
Total	3 EPCI	18	137 810	71 593
L'intercommunalité en Guyane regroupe 82 % des communes, 87 % du territoire et 85 % de la population.				
Martinique				
CA du Centre de la Martinique	oui	4	170 125	178
CA de l'Espace du Sud de la Martinique	oui	12	109 880	411
CC du Nord de la Martinique	non	18	111 432	536
Total	3 EPCI	34	391 437	1124
L'intercommunalité en Martinique est la plus développée des 4 DOM, puisque toutes les communes y participent.				
Réunion				
CC du Sud	non	4	104 547	411
CA du CINOR	oui	3	182 348	290
CA du CIREST	oui	6	103 506	737
CA du CIVIS	oui	5	142 201	357
CA du TCO	oui	5	184 266	532
Total	5 EPCI	23	716 868	2 327
Bien qu'aucune commune n'ait moins de 3 500 habitants, l'intercommunalité à la Réunion est très développée, car une seule commune n'y participe pas (la commune de Saint-Philippe : 4 904 hab. ; 154 km ²).				

Population totale au recensement de 1999 corrigée des recensements complémentaires, le cas échéant. Source : INSEE, ministère de l'Intérieur - direction générale des collectivités locales.

Tableau 6 : Les EPCI à fiscalité propre des DOM selon la catégorie au 1^{er} janvier 2005

	CC		CA	Total
	Avec TPU	Sans TPU.		
Guadeloupe				
Nombre d'EPCI	2	2		4
Nombre communes	6	6		12
Population regroupée	47 460	47 837		95 297
Superficie	268	375		642
Avec un taux de 98 % d'urbanisation, seule la CC du Nord de Basse-Terre pourrait se transformer en CA.				
Guyane				
Nombre d'EPCI	2	1		3
Nombre communes	12	6		18
Population regroupée	41 909	95 901		137 810
Superficie	66 505	5 088		71 593
Taux d'urbanisation 83 %. Deux CA sont envisageables avec la transformation de la CCOG et la 3CL, mais cette dernière rencontre toujours une forte résistance pour opter pour la TPU.				
Martinique				
Nombre d'EPCI		1	2	3
Nombre communes		18	16	34
Population regroupée		111 432	280 005	391 437
Superficie		946	178	1 124
Taux d'urbanisation de la Martinique 92 %. Deux CA sur 3 communautés regroupant l'ensemble de communes.				
Réunion				
Nombre d'EPCI		1	4	5
Nombre communes		4	19	23
Population regroupée		104 547	612 321	716 868
Superficie		411	1 916	2 327
Très fortement urbanisée (98 %), la Réunion compte 4 CA sur 5 communautés. Seule la CCSUD, avec ses 4 communes et 104 547 habitants, ne s'est pas transformée en CA.				

Source : INSEE, ministère de l'Intérieur - direction générale des collectivités locales.

CHAPITRE III

QUELS ENJEUX POUR L'INTERCOMMUNALITE AUJOURD'HUI ?

Afin d'adapter la gestion du territoire au besoin des hommes, et après avoir vainement tenté les regroupements autoritaires, la France a privilégié dans la dernière période, et notamment après 1992, la voie de l'intercommunalité plutôt que celle de la fusion pour essayer de résorber les inconvénients de l'émiettement communal.

Comme nous l'avons vu dans la première partie, l'intercommunalité est aujourd'hui une réalité forte, mais qui recouvre des situations très différentes.

32 300 communes sont membres d'une communauté urbaine, d'une communauté d'agglomération, d'une communauté de communes (ou d'un SAN). Elles regroupent 82 % de la population nationale :

- 14 communautés urbaines regroupent, à elles seules, plus de six millions d'habitants ;
- 162 communautés d'agglomération englobent plus de vingt millions d'habitants ;
- 2 343 communautés de communes réunissent plus de vingt-cinq millions d'habitants.

La question peut se poser : cette hétérogénéité est-elle nécessaire ou faut-il une assise minimum, des découpages plus rationnels, des entités plus ou moins comparables ? La population moyenne des communautés d'agglomération se situe à 127 000 habitants, et, parmi les communautés de communes, 330 comptent moins de 3 000 habitants, 20 en ont plus de 50 000.

L'intercommunalité se doit de répondre à trois défis majeurs :

- Constituer une entité minimum pour être viable, réaliser les investissements nécessaires au rythme voulu, voire se fédérer autour d'un projet cohérent.
- Clarifier la répartition des compétences entre le niveau communal et le niveau intercommunal. Il faut que, progressivement, un certain ordre puisse être établi, permettant une meilleure lisibilité pour le citoyen.
- Faire progresser la démocratie qu'elle soit représentative ou participative pour permettre et amplifier l'adhésion des citoyens aux projets locaux et à la vie dans les territoires.

Pour pouvoir répondre à ces défis, une plus grande visibilité à moyen et long terme des ressources pour engager les politiques publiques territoriales est nécessaire.

A - MISE EN PARTENARIAT OU MISE EN CONCURRENCE : QUELLE COHERENCE DE L'ACTION PUBLIQUE ?

Plusieurs conceptions de l'intercommunalité se confrontent :

- La conception de type « *plus d'intercommunalité* », qui suggère un véritable pouvoir supracommunal, annonçant la relativisation du niveau communal.
- La conception « *moins d'intercommunalité* », limitant celle-ci à la référence à une tradition plus ancienne de syndicat. C'est en définitive une mutualisation des moyens visant à déléguer à l'intercommunalité la réalisation et la gestion des équipements onéreux tout en maintenant aux communes leur zone d'autonomie de décisions.
- Enfin, la conception « *mieux d'intercommunalité* » ou intercommunalité de projet, dans un bassin de vie quotidienne.

C'est autour de cette dernière notion que le fait intercommunal s'est développé dans notre pays, en s'appuyant sur plusieurs principes :

- La pérennité du niveau communal auquel nos concitoyens sont historiquement et culturellement très attachés.
- L'application du principe de subsidiarité : on ne transfère à un niveau d'organisation plus large que ce que l'on reconnaît ne pas être suffisamment en mesure, à un niveau plus restreint, de remplir comme compétences et responsabilités.
- Le projet est la finalité de l'intercommunalité, même s'il demeure une part de gestion et d'administration : pour qu'il soit le plus partagé possible, la participation de la sphère économique et sociale devient une nécessité dans cette démarche de projet.
- L'évolutivité, l'adaptabilité : la chance de l'intercommunalité, c'est de pouvoir évoluer.

Il est nécessaire de laisser s'épanouir les initiatives locales qui dépassent les clivages politiques et de leur donner les moyens pour y parvenir. « *La pire des choses est l'intercommunalité des "malgré nous"* », souligne Gérard Pelletier, président de l'Association des maires ruraux de France.

1. Un territoire ne vit que par des projets par et pour une population

En quoi l'intercommunalité a-t-elle permis d'avancer vers une plus grande cohésion de la puissance publique au niveau du territoire, au niveau local ?

A-t-elle permis de gagner en efficacité et en cohérence économique et a-t-elle permis de renforcer la cohésion sociale des habitants qui vivent sur ces territoires ?

La réponse à ces questions n'est pas aisée, tant se mêlent les facteurs économiques, sociaux et institutionnels pour expliquer les raisons du développement ou du déperissement d'un territoire. Mais l'examen au cas par cas de ces questions met en évidence le caractère tout à fait indissociable des deux notions : projet et territoire.

a) Projet(s) et Territoire(s)

En matière d'action publique locale, ce que l'on appelle communément un « *projet* » peut se définir comme une réalisation désirée, souhaitée et soutenue par la volonté de la majorité des habitants, mettant en relation plusieurs acteurs ou groupes d'acteurs, dans le but affiché de préserver ou d'améliorer le « *bien commun* » à l'ensemble : l'intérêt général.

Qu'il soit culturel ou politique, qu'il se décline en actions dans les domaines du logement, de la santé, de l'urbanisme, de l'éducation, des loisirs... un territoire ne peut acquérir durablement une légitimité, ni la conserver, sans projet (s).

Projet(s) et territoire(s) semblent bien indissociables. A noter toutefois que les territoires intercommunaux ne correspondent pas toujours aux territoires de projet et que la taille des territoires de projet eux-mêmes n'est pas toujours suffisante pour mener des projets globaux.

Le projet doit aussi se bâtir à partir d'un cadre de contraintes imposées, ou d'évolutions institutionnelles parfois plus subies que souhaitées. Certaines réactions d'élus locaux (Association des maires de France, Association des départements de France), par delà les sensibilités politiques, l'ont bien montré au cours des débats sur l'acte II de la décentralisation.

Cette nécessité de la définition d'un projet cohérent et partagé pour assurer la viabilité d'une intercommunalité a été renforcée par le législateur : la loi du 13 août 2004 rend obligatoire la définition de l'intérêt communautaire, ce qui devrait obliger nombre de communautés à relancer, d'urgence, le débat sur la nature et l'étendue des compétences transférées.

b) Décentralisation : nécessité a fait loi

On néglige aussi parfois le fait que le mouvement de décentralisation intervenu au début des années 1980 ne doit pas sa mise en œuvre à la seule volonté politique de rapprocher du citoyen, les choix et les processus de décisions publiques.

Il est, tout autant, le résultat d'une nécessité qui a fait loi : celle de rendre possible le formidable développement des infrastructures et des services imposé par le développement démographique et économique dans la France des années 1960 - 1980. Pour des raisons politiques, financières et organisationnelles assez évidentes, l'Etat ne pouvait assumer seul une telle tâche, en maintenant le même cadre institutionnel.

Ainsi, tout territoire doit composer avec des contraintes, et l'une des possibilités majeures dont il dispose pour les contourner, les assumer ou les surmonter, est de se donner la capacité de construire et de faire reconnaître ses projets.

Et il aura d'autant plus de chance de les faire valoir qu'il démontrera que ces projets :

- sont demandés, souhaités, portés et construits par le plus grand nombre de ses habitants et résidents ;
- peuvent mettre en convergence tous les acteurs du territoire (citoyens, institutions, entreprises, organisations syndicales, associations...);
- peuvent exercer un effet de levier : une aide extérieure au territoire ne pourra être obtenue que s'il est admis que les résultats escomptés porteront effet bien au-delà du seul territoire concerné.

2. Les raisons des associations des collectivités

Depuis le début des années 1990, plusieurs lois ont contribué à donner de l'ampleur au phénomène d'intercommunalité. Beaucoup de raisons objectives vont conduire les élus locaux, d'abord réticents voire ombrageux sur le sujet, à se tourner vers l'intercommunalité.

a) Intercommunalité : le résultat du point de rencontre entre volonté d'« *en haut* » et aspiration d'« *en bas* »

Historiquement, la coopération entre collectivités a été très faible dans la période qui a suivi la Révolution française. Comme le montre la première partie de ce rapport, jusqu'à la fin du XIX^{ème} siècle, les communes et les départements servent essentiellement de relais pour consolider l'Etat.

En fait, les premières tentatives de coopération et de regroupement collectif, encouragées d'« *en haut* », correspondent à des mouvements qui viennent d'« *en bas* » : il s'agissait de mutualiser des moyens afin de rendre un meilleur service aux populations (eau, assainissement, déchets...).

Après la seconde guerre mondiale, les deux enjeux majeurs sont la modernisation et la concentration au niveau de l'Etat des moyens de l'action publique. Or, avec les premières lois de décentralisation et leurs effets sur la gestion territoriale des politiques publiques, le premier interlocuteur vers lequel le citoyen se tourne devient moins l'Etat que le maire.

En effet, le développement des missions et des compétences des collectivités locales place les élus locaux, et tout particulièrement les maires, dans une situation extrêmement complexe, difficile, voire parfois écrasante.

Ainsi se conjuguent :

- les conséquences de la clause de compétence générale : le maire est supposé s'occuper de tout, avec toutes les conséquences que cela comporte en terme de poids psychologique créé par une responsabilité au niveau local ;
- les attentes des citoyens vis-à-vis des maires qui sont énormes, multiples, globales : non seulement sur les compétences traditionnelles et les compétences nouvelles, mais au-delà, sur des enjeux aussi de cohésion sociale. Les habitants demandent aux maires de régler à peu près toutes les questions auxquelles ils sont confrontés.

A ce stade, beaucoup de maires se sont dit que, pour pouvoir faire face à de tels enjeux, il faut se tourner vers d'autres. Mais vers qui ?

- vers l'Etat ? En pleine phase de mise en œuvre de la décentralisation, le mouvement dominant n'incline pas à se tourner vers l'Etat ;
- la région ? Ce n'était pas possible car, à l'époque des lois de 1982/1983, c'était une collectivité naissante ;
- restent les départements qui sont identifiés comme l'institution susceptible d'être la plus apte à accompagner les communes.

Mais concernant ces derniers, deux situations méritent d'être distinguées :

- En zone rurale, le Conseil général est le premier interlocuteur du maire. Dans les faits, le mouvement intercommunal y est le plus souvent soutenu par l'institution départementale, voire est créé, provoqué par les départements.
- La situation en zone urbaine est totalement différente. Le Conseil général ne joue pas du tout le même rôle ; il n'a pas, dans la représentation des citoyens, la même image que celle des communes et de l'ensemble des acteurs du territoire. Le département apparaît comme une institution plus éloignée des préoccupations de terrain que les communes. Le positionnement du département est opaque pour une autre raison forte : le mode même de désignation des conseillers généraux. La logique de canton en zone urbaine paraît comme n'ayant que peu ou pas grand sens.

b) Intercommunalité : émergence d'un nouvel échelon institutionnel durable ou bien outil de recomposition ?

Du fait de cette rencontre entre volonté et aspiration, une véritable opportunité s'ouvre pour les maires, non seulement pour des raisons de pouvoir, mais aussi pour des raisons d'élargissement des capacités d'intervention financière ou économique.

Tel est notamment le cas des « *villes-centres* » - qui disposent des équipements - à l'égard des communes qui sont à la périphérie et qui, elles, ont la richesse au travers de la taxe professionnelle.

Parfois, ce sont aussi des maires qui ont une notoriété nationale et qui utilisent cette opportunité de hâter le processus de coopération.

Autre élément du contexte qui favorise aussi la coopération, l'Europe qui se construit cherche à la fois à fortifier les régions ou le niveau institutionnel régional et à avoir des interlocuteurs au niveau des bassins de vie et d'emploi.

A ce stade, on constate donc un véritable point de rencontre entre, d'un côté, les enjeux de coopération conçus par le pouvoir central comme un outil de modernisation et de cohésion et, de l'autre, une attente des maires, liée à des responsabilités de plus en plus fortes, sous la pression des citoyens, et dans un contexte marqué par une étape particulière de la construction européenne.

Chemin faisant, des arguments sont forgés en faveur du développement de l'intercommunalité. L'intercommunalité c'est plus simple, plus efficace.

Aujourd'hui, où en sommes-nous ?

Dans les années 1950 existaient trois niveaux institutionnels : l'Etat, le département, la commune. Aujourd'hui, il existe, de fait, six niveaux : l'Europe, l'Etat, la région, le département, la commune et l'établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Pour autant, les communes ne sont pas affaiblies dans la représentation collective, et elles restent un élément de repère important pour le citoyen.

c) Milieu rural, milieu urbain et intercommunalité

En zone urbaine, l'association commune/intercommunalité apparaît de plus en plus comme un couple durable, au sein duquel l'intercommunalité est le relais de pilotage de l'action publique des communes.

Dans les zones rurales, la situation semble plutôt inverse. L'intercommunalité a pris une véritable légitimité institutionnelle, et ce sont les communes qui deviennent le relais de l'intercommunalité. L'intercommunalité tend à devenir l'élément institutionnel dominant, qui assure la cohésion du fonctionnement du territoire.

Dans le même temps, dans les années 1980 - 1990, les services passent peu à peu d'une logique d'artisanat vers une logique industrielle, aussi bien dans le milieu urbain que dans le milieu rural, qu'il s'agisse de la collecte des ordures ménagères, de l'eau, de l'assainissement...

Les communes et les départements, qui ont été longtemps les relais de mise en œuvre de la politique de l'Etat, deviennent de fait les lieux d'élaboration de la politique publique. Il en résulte une responsabilité nouvelle pour les exécutifs locaux et tout particulièrement pour les maires. La nature de ces responsabilités fait que les maires sont demandeurs d'une concentration et d'une efficacité des

services publics, avec des moyens d'élaboration et d'action des politiques publiques correspondants.

d) Légitimité d'un territoire : périmètre pertinent, projet et démocratie

Un des objectifs de l'action publique est de conjuguer les intérêts et besoins sociaux individuels tout en privilégiant l'intérêt général. Elle participe ainsi à la construction et à la pérennité des rapports sociaux. Cela repose sur une volonté et aussi, plus simplement, sur une conception de la vie sociale.

Les enjeux de l'éducation, ou ceux des comportements civiques, peuvent être ainsi parties intégrantes de l'action publique. Celle-ci ne peut être limitée à un « *rendu de service* » en réponse à des besoins de l'instant ; on le voit dans certains domaines comme la sécurité, la lutte contre l'incendie ou l'aide sociale à l'enfance.

Dans ces domaines, pour être acceptée, l'autorité publique doit apparaître comme légitime, ce qui suppose bien souvent une certaine proximité avec les usagers. Si la concentration et l'augmentation de moyens apparaissent nécessaires, ils ne trouveront leur pleine efficacité que si les questions de l'organisation des rapports sociaux sont aussi abordées et traitées.

Comment concilier efficacité et proximité du point de vue de l'action publique locale ? Si nous ne raisonnons qu'en terme d'échelon communal, de nombreuses communes mériteraient d'être regroupées pour asseoir une autorité de légitimité dans une action publique visant une cohésion de vie harmonieuse. En revanche, il y a aussi des situations où l'on pourrait admettre sinon des créations de communes, du moins des unités de vie permettant de retrouver de la proximité et les nécessaires capacités d'intégration.

A partir de cette double considération : asseoir une légitimité et développer l'efficacité de l'action publique, les intercommunalités peuvent alors jouer un véritable rôle de pilotage collectif, non pas supra-communal ou au-dessus des communes, mais au service des communes.

On a tendance à considérer l'intercommunalité comme un état stable. En réalité, elle doit permettre de conjuguer le besoin de stabilité nécessaire à la conduite des projets et des mécanismes d'adaptabilité en fonction de l'évolution des territoires. Peut-être aussi devrait-on la penser davantage comme un processus pour consolider les enjeux :

- de production ;
- de cohérence ;
- de démocratie.

En quelque sorte, l'intercommunalité devrait être un outil au service des communes et, pourquoi pas, un outil ou un passage nécessaire vers la création de nouvelles communes, parallèlement au regroupement des plus petites d'entre elles ?

3. Périmètres : pertinences et ambiguïtés, solidarité ou concurrence ?

L'évolution de la commune vers l'intercommunalité est relativement récente dans le paysage institutionnel français, et elle s'inscrit dans un contexte de forte évolution de l'ensemble des autres institutions : Europe, Etat, régions, départements et communes.

L'objet de ce rapport étant le fait intercommunal et non la décentralisation, une difficulté méthodologique doit être surmontée : la détermination du critère d'appréciation des toutes premières expériences en la matière.

Des arguments sont bien souvent mis en évidence pour hâter l'avènement des constructions intercommunales :

- De la même façon que la notion de « *démocratie de proximité* » a été largement mise en avant en matière de décentralisation, au point d'occuper tout le devant de la scène, il est usuel d'entendre que l'intercommunalité correspond à un « *toiletage* » nécessaire du paysage institutionnel français, jugé trop émietté ; il est considéré que ce paysage doit évoluer pour être dans la norme et la dynamique européenne.
- Autre argument fortement valorisé pour activer le développement des intercommunalités : faire un usage plus efficace des moyens publics, et sur des champs d'action plus larges, notamment économique, pour tenir compte des évolutions démographiques et économiques.

Ces deux arguments correspondent bien à des réalités et à des constats. La nécessaire mise en cohérence institutionnelle avec l'ensemble des autres pays européens joue certes un rôle important dans le devenir de nos collectivités.

Par ailleurs un certain nombre d'actions publiques peuvent difficilement se concevoir aujourd'hui dans le seul cadre communal : aménagement, voirie, développement économique...

Mais, au-delà des convictions exprimées à partir de ces constats, il n'a pu jusqu'ici être imposée l'idée que tel ou tel niveau institutionnel était si pertinent qu'il avait vocation à rendre caduc et donc faire disparaître maintenant tel ou tel autre niveau institutionnel. Outre l'existence de projet(s), trois conditions majeures semblent rendre possible l'affirmation de la légitimité des structures intercommunales :

- une adhésion effective de la majorité de la population du territoire concerné par l'intercommunalité ;
- le niveau des moyens financiers pour réaliser les projets, et les critères d'attribution de ces moyens ;
- la volonté de chacune des communes qui composent l'intercommunalité, d'assumer toutes les conséquences de l'association institutionnelle ainsi formée.

Concernant la pertinence des périmètres, beaucoup de critiques s'étaient fait jour lors des débats autour de la loi Chevènement sur la possibilité offerte aux préfets de décider des périmètres des intercommunalités créées en imposant à certaines communes leur entrée dans un EPCI contre leur volonté.

La loi du 13 août 2004 a assoupli temporairement les règles régissant le retrait d'une commune membre d'un groupement intercommunal en autorisant le retrait de ces communes sans l'« *autorisation* » de la communauté, sous couvert d'accord du préfet. Or, seulement seize communes ont demandé à quitter une communauté d'agglomération avant la date-butoir du 1^{er} janvier 2005, dont quatre ont été autorisées par le préfet. La loi du 13 août 2004 prévoit également pour le préfet la possibilité de déroger à la règle de la continuité territoriale quand le refus d'une seule commune empêche l'extension du périmètre de l'EPCI souhaité par d'autres communes.

Peut-on, à la lumière des premières expériences en matière d'intercommunalité, considérer que ce sont les solidarités et les partenariats qui ont été renforcés au sein du territoire intercommunal lui-même, aussi bien que dans ses rapports avec les autres territoires ? Ou bien la concurrence et les inégalités entre territoires se sont-elles accrues ? L'expérience est encore trop récente pour tirer des conclusions définitives à ce sujet ; si le transfert de compétences des communes vers le niveau intercommunal a favorisé une vision plus collective et plus partagée du territoire et de son avenir de la part des élus communautaires, cette réflexion est encore trop souvent restée à la marge des conseils municipaux des communes adhérentes. Si les enjeux politiques du devenir des communautés sont bien présents dans le débat électoral lors de la constitution des intercommunalités, l'absence de suffrage universel direct fait que les projets politiques à cette échelle sont peu relayés dans le débat politique à l'occasion des échéances électorales municipales dans les communautés plus anciennes.

Par ailleurs, la multiplicité des enjeux d'intervention publique au niveau des territoires fait que la structuration en EPCI ne peut répondre à la totalité des problématiques rencontrées. C'est pourquoi des collectivités, essentiellement autour de métropoles ou de grandes agglomérations, ont mis en place des outils communs de coopération entre collectivités, chargés le plus souvent de l'évaluation et de la prospective sur une aire déterminée. Ces outils ont la forme d'association loi 1901 et peuvent regrouper des agglomérations et des collectivités territoriales (communes, départements, régions).

4. Etat des lieux et spécificités en Ile-de-France

La question de la coopération en région parisienne a paru mériter un regard particulier dans le cadre de ce rapport.

a) L'intercommunalité se pose en termes différents en Ile-de-France

Du fait des particularités de l'Ile-de-France, l'intercommunalité se pose en termes différents dans cette région par rapport au reste de la France. En effet, les lois Voynet, Chevènement et solidarité et renouvellement urbain (SRU) ont toutes les trois, selon des logiques complémentaires, conforté l'intercommunalité dite de projet comme nouveau mode d'organisation des territoires, et consacrent l'agglomération comme nouveau territoire de solidarité urbaine.

Or, la région Ile-de-France témoigne :

- De spécificités

La densité de population est dix fois supérieure à la moyenne mais 80 % de son territoire sont des espaces agricoles et forestiers. Elle compte une agglomération de 11 millions d'habitants, avec une « ville-centre » de « seulement » 2 millions d'habitants, entourée de près de 1 300 communes, dont plus de 45 % ont moins de 2 000 habitants mais dont 25 d'entre elles comptent plus de 25 000 habitants.

- De mouvements de population incessants

En effet, Paris continue à perdre des habitants au profit des départements périphériques. L'aire urbaine de la capitale gagne des communes et les limites administratives de la région sont dépassées. Cet étalement urbain fait du périmètre pertinent un problème spécifique à l'Ile-de-France, où l'Etat joue un rôle important en matière de développement, ce qui ampute un peu les maires franciliens d'une partie de leurs pouvoirs.

- De nombreux aménagements et des réformes administratives importantes

Le développement de la commune capitale, longtemps enserrée dans ses fortifications, a été freiné par la présence de la « ceinture rouge ». Par ailleurs, avec le démembrement de l'ancien département de la Seine, la dimension d'agglomération parisienne a disparu - la logique d'alors était de rapprocher l'administration des citoyens et donc de créer des départements plus petits et au plus près des habitants. La région administrative englobait trois départements. Depuis la réforme de 1964, elle en dénombre huit.

Des villes nouvelles ont été créées, gérées par les SAN, véritables précurseurs de l'intercommunalité à fiscalité propre. Des réformes administratives significatives n'ont pas toujours permis de résoudre les difficultés. Des choix qui ont été faits doivent être aujourd'hui remis en question.

- De disparités sociales et fiscales croissantes entre les territoires

Si les revenus des franciliens sont en moyenne plus élevés qu'en province, ils présentent toutefois des écarts importants d'un département à l'autre (de 1 à 1,8) et au sein même des départements voire des communes ; les disparités les plus grandes se retrouvant à la fois dans les départements les plus aisés et les plus défavorisés. Ainsi à Paris, les 10 % des ménages les plus aisés annoncent un revenu moyen neuf fois supérieur à celui des 10 % des ménages les plus modestes. En Seine-Saint-Denis, les communes les plus défavorisées affichent un revenu annuel moyen par habitant souvent inférieur à 3 000 euros mais 10 % des ménages déclarent un revenu annuel supérieur à 27 000 euros.

On constate par ailleurs qu'un département qualifié « *socialement pauvre* » n'est pas forcément dépourvu de richesses fiscales (bases de taxe professionnelle) : c'est le cas de la Seine-Saint-Denis par exemple.

- D'un dispositif de péréquation spécifique

Le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) créé par la loi n° 91-429 du 13 mai 1991 a pour objectif de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Ile-de-France supportant des charges particulières au regard des besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes. Ce dispositif décrit aux articles L. 2531-12 et L. 2531-16 du code général des collectivités territoriales assure une redistribution entre communes de la région Ile-de-France, par prélèvement sur les ressources fiscales des communes les plus favorisées au profit des communes les plus défavorisées.

La loi du 26 mars 1996 portant diverses dispositions relatives aux concours de l'Etat aux collectivités territoriales et aux mécanismes de solidarité financière entre collectivités territoriales a modifié, d'une part, les modalités de détermination des communes contributives et, d'autre part, les mécanismes de répartition du fonds en lui transposant le dispositif existant pour la dotation de solidarité urbaine (DSU).

La loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a instauré un second prélèvement sur la fiscalité des communes et des établissements publics de coopération intercommunale appliquant une taxe professionnelle de zone. Cette loi a également élargi le nombre de communes éligibles au FSRIF.

Le fonds est constitué par deux prélèvements distincts :

- Le premier prélèvement

Est contributrice au premier prélèvement toute commune dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur de 40 % au potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes de la région Ile-de-France pour l'année considérée. Toutefois, les communes remplissant cette condition mais par ailleurs éligibles à la dotation de solidarité urbaine ou au FSRIF sont déclarées non contributrices.

Par ailleurs, le prélèvement ne peut excéder 5 % des dépenses réelles de fonctionnement constatées au compte administratif de l'année N-2.

- Le second prélèvement

Le second prélèvement concerne les communes et les EPCI ayant opté pour l'instauration d'une taxe professionnelle de zone dont les bases de taxe professionnelle par habitant sont supérieures à 3,5 fois la moyenne des bases de taxe professionnelle par habitant constaté au niveau national. Outre divers plafonnements et minorations, le prélèvement ne peut excéder 10 % des dépenses réelles de fonctionnement constatées au compte administratif N-2.

Les communes de la région Ile-de-France sont classées selon un indice synthétique de ressources et de charges faisant intervenir quatre critères : le potentiel fiscal par habitant de la commune à hauteur de 55 %, la proportion de logements sociaux dans le total des logements de la communes pour 15 %, la proportion de bénéficiaires d'allocations logement pour 20 % et le revenu par habitant pour 10 %.

Sont éligibles au FSRIF :

- la première moitié des communes de 10 000 habitants et plus de la région Ile-de-France, classées par ordre décroissant de la valeur de leur indice ;
- les premiers 18 % des communes de 5 000 à 9 999 habitants de cette même région, classées de la même manière.

A partir de 2003, plusieurs facteurs sont intervenus, influant de façon négative sur la péréquation exercée par le FSRIF :

- La disparition de la part salaires de la taxe professionnelle en 2003

Les villes qui contribuent au second prélèvement du FSRIF doivent avoir des bases de taxe professionnelle qui excèdent 3,5 fois la moyenne nationale, calculée pour 2004 référence faite aux bases 2003, donc hors part salaires. Or de nombreuses collectivités « riches » d'Ile-de-France ont des bases salaires plus élevées que la moyenne nationale, qui viennent en déduction de leurs bases 2003. Dans ces conditions, leurs bases de taxe professionnelle se tassent plus rapidement que la moyenne nationale, qui prend en compte toutes les situations, y compris celles de communes n'ayant pas, ou très peu, de part salaires.

- Une enveloppe du FSRIF moins importante en 2004 qu'en 2003 et pourtant davantage de communes éligibles

Selon un rapport présenté récemment au Comité des finances locales, la contribution des communes au titre des deux prélèvements du FSRIF s'élève en 2004 à 157 812 043 € (137 401 036 € pour le premier prélèvement, 20 411 007 € pour le second) auxquels il convient de déduire le déficit de gestion des exercices antérieurs qui atteint 680 676 €. Le montant total du fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France est donc de 157 131 367 € en 2004 contre 167 316 069 € en 2003, soit - 6,09 %.

Par ailleurs, 142 communes étaient bénéficiaires en 2003 et 148 en 2004, soit six communes supplémentaires.

- La sortie de communes contributrices en 2004

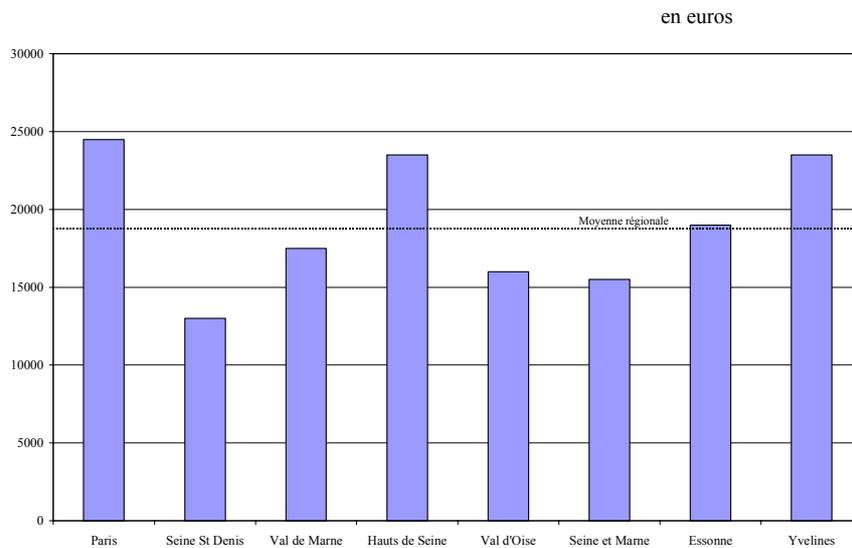
L'article 95 de la loi Chevènement du 12 juillet 1999 repris à l'article L. 2531-12 du CGCT, prévoit que les communes de la région parisienne, et non les EPCI à TPU, dont les bases par habitant excèdent 3,5 fois la moyenne nationale, versent un second prélèvement au FSRIF au titre de la péréquation en faveur des communes pauvres.

Certaines villes en communautés d'agglomération (fiscalité en TPU) ne sont donc plus contributrices à cette péréquation. Les années qui suivent, avec la création de nombreuses intercommunalités à TPU prévues en région Ile-de-France, devraient voir les difficultés d'abondement au FSRIF s'aggraver, puisque, d'ores et déjà Courbevoie, Levallois-Perret, Neuilly-sur-Seine, Puteaux étudient un ou plusieurs regroupements dans les Hauts-de-Seine, tandis que Rungis étudie un rattachement à un autre périmètre.

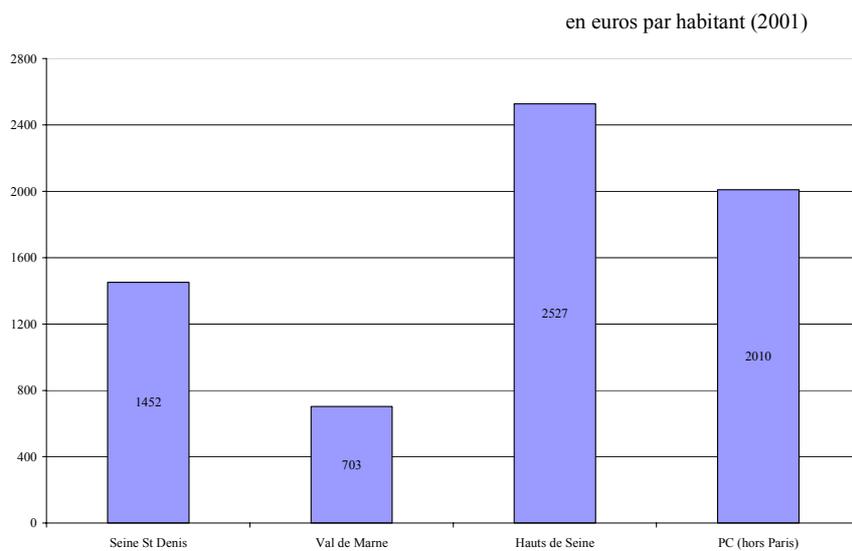
Il resterait alors seulement deux prélèvements significatifs concernant Tremblay (93) et Vélizy-Villacoublay (78), portant la diminution du second prélèvement à environ 76 % (sur les éléments de la répartition 2003).

Faute d'une modification législative, le FSRIF devrait donc voir les montants des villes bénéficiaires s'effriter encore à compter de 2005. Toutes ces disparités constituent un véritable frein pour le développement de l'intercommunalité et empêchent, notamment, la mise en place d'un système de redistribution et de péréquation de richesses entre les communes. Il est en effet difficile d'associer des villes riches et pauvres sur un plan géographique. Or la loi Chevènement impose la continuité territoriale...

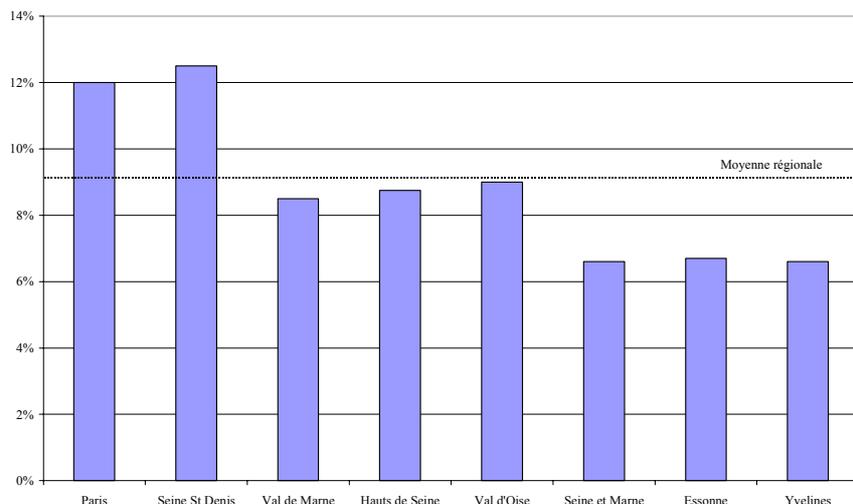
Graphique 11 : Revenus nets imposables moyens en Ile-de-France



Graphique 12 : Bases TP des communes de la petite couronne (hors Paris) en Ile-de-France



Graphique 13 : Taux de chômage en Ile-de-France

au 1^{er} trimestre 2003

Source : Insee.

b) D'où une configuration intercommunale atypique

- Une intercommunalité syndicale, ancienne et très structurée

Il existe deux fois plus de syndicats par commune en Ile-de-France que dans le reste de la France. Depuis longtemps, la coopération syndicale fonctionne bien.

- L'intercommunalité à fiscalité propre

L'intercommunalité à fiscalité propre a connu en revanche un développement récent. Jusqu'en 1999, elle se concentre sur l'est de la région. Elle s'avère avant tout rurale et périurbaine, excluant la « *ville-centre* ». S'y ajoutent les SAN, formes très intégrées d'intercommunalité à fiscalité propre, ayant généré un développement spectaculaire localisé mais qui ne structurent pas l'agglomération parisienne. Au 1^{er} janvier 2003, on dénombre 67 groupements à fiscalité propre dont 6 SAN, 19 communautés d'agglomération et une quarantaine de communautés de communes. 44 % des communes sont aujourd'hui concernées (81 % au niveau national) contre 24 % à la veille de la loi Chevènement.

En première couronne, il existe aujourd'hui huit communautés d'agglomération, assez hétérogènes. Dans l'ensemble, elles comptent peu de communes mais des populations très importantes.

D'une manière générale, ces regroupements ont agrégé des villes qui partagent des affinités et dont les situations sociales et de richesse fiscale se ressemblent.

- Les pôles de centralité du schéma directeur de la région Ile-de-France

Le schéma directeur de la région Ile-de-France, adopté en 1994, et qui fait l'objet actuellement d'une procédure d'actualisation, cherche à spécifier les diverses dynamiques territoriales en différenciant :

- cinq « *centres d'envergure européenne* », pôles d'excellence prioritairement en charge de la compétitivité régionale face aux autres métropoles internationales : Paris, la Défense, Roissy, Massy-Saclay et une ville nouvelle, Marne-la-Vallée ;
- cinq « *sites de re-développement* » : Plaine Saint-Denis - le Bourget, Seine – Amont, Boucles nord - Gennevilliers, Val de Seine, en première couronne et Seine - Aval, en grande couronne, conçus comme extension de l'aire centrale métropolitaine ;
- cinq villes nouvelles : Evry, Sénart, Marne-la-Vallée, Cergy-Pontoise, Saint-Quentin en Yvelines, avec des sites à urbaniser qui doivent polariser la croissance urbaine et limiter la périurbanisation ;
- trois pôles de proche couronne : Nanterre, Créteil et Bobigny ;
- trois « *villes relais* » : Mantes, Meaux et Melun, et treize « *villes traits d'union* » ont pour vocation d'assurer l'articulation à la fois dans l'espace régional, dans le bassin parisien et avec les régions voisines.

La trame stratégique esquissée pour chaque site se complique souvent du cumul de ces différentes typologies : par exemple, Marne-la-Vallée est à la fois ville nouvelle et centre d'envergure européenne.

A cette structuration territoriale du schéma directeur, il convient d'ajouter que le contrat de plan Etat-régions 1994-1998 a retenu treize « *sites stratégiques* », et le contrat de plan Etat-régions 2000-2006 dix « *territoires prioritaires* ». Mais, l'affirmation d'une volonté de développer des « *pôles de centralité* » autour de Paris une fois posée, le bilan qui peut être fait de cette organisation polycentrique est plutôt contrasté.

c) Donc, des solutions « *originales* » à trouver

La loi Chevènement ne tient pas compte des particularités de la région Ile-de-France. Pour autant, faut-il attendre tout d'une loi ? Peut-être existe-t-il des solutions originales qui répondront à ces spécificités et permettront d'avancer. Ces solutions devront être évolutives, et surtout, associer la « *ville-centre* ». En effet, il devient paradoxal de structurer les agglomérations en laissant Paris à l'écart...

- Quelle répartition des rôles entre les différents acteurs institutionnels ?

L'intercommunalité génère de nouveaux rapports entre les acteurs. Ne faut-il pas repenser l'organisation administrative et définir les rôles de chacun ? Comment pouvons-nous transformer ces nouveaux rapports institutionnels en rapports de projets ?

- Les spécificités n'impliquent-elles pas plusieurs logiques intercommunales...plusieurs périmètres pertinents ?

Certains souhaiteraient que l'on revienne à l'ancien département de la Seine, ce qui permettrait au moins de résoudre les problèmes de péréquation fiscale. N'y a-t-il pas intérêt à raisonner en termes de territoires de projets, d'aires urbaines ?

- Faut-il apporter des réponses adaptées à cette situation atypique ?

Des cadres de réponses ont déjà été proposés :

- avec la loi portant création du syndicat des transports en Ile-de-France (STIF), du schéma directeur de la région - ce schéma constitue le seul schéma régional « *prescriptif* » dans notre pays -, du syndicat d'assainissement des eaux qui a des compétences propres ;
- au sein de l'organisation de l'Etat : ainsi, deux préfets indépendants l'un de l'autre ont été nommés et, à Paris, une brigade des sapeurs pompiers qui agit aussi sur la petite couronne a été mise en place ;
- avec l'usage : en matière d'environnement, des syndicats mixtes interdépartementaux d'une grande puissance détiennent des compétences propres et des compétences communales. Ils offrent un cadre de réponse aux spécificités de la région ;
- par le biais de l'intercommunalité : l'intercommunalité n'a pas été conçue à l'origine pour la région parisienne. Elle était destinée à contrebalancer l'émiettement communal de notre pays. Elle est intervenue avec retard, notamment pour des raisons financières. Toutefois, petit à petit, le temps voit l'intercommunalité progresser. Ainsi, dans la région parisienne, l'intercommunalité couvre 40 % de population en plus en 2003 par rapport à 2002.

Malheureusement, ces réponses partielles présentent des inconvénients. D'abord, l'aire urbaine dépasse Paris. S'il existe aussi ailleurs en France, ce problème se pose surtout en Ile-de-France. Il oblige à rechercher l'adéquation entre la zone urbaine et le périmètre administratif.

Un autre inconvénient est le manque de transparence des syndicats mixtes. Enfin il y a la difficulté de gérer Paris. Cette ville doit trouver sans cesse un compromis entre les besoins de tranquillité de ses habitants et la demande de transports des banlieusards qui doivent s'y rendre pour travailler. Toute politique de stationnement à Paris a des conséquences dans la première et la deuxième couronne.

Faut-il pour autant s'éloigner du droit commun ? Le maire de Paris ne manque pas de pouvoir. *Quid* des départements, de la région ? Celle-ci deviendrait-elle ce qu'est le département dans d'autres régions ?

Faut-il alors des solutions sur mesure ? Il ne s'agit pas d'un sujet facile. En effet, toute réponse adaptée à une spécificité, même légitime, est tout de suite contestée, parce que suspecte.

La région Ile-de-France doit, avant tout, traiter l'enjeu de l'articulation entre le développement, historiquement très important, des syndicats intercommunaux et un cadre législatif et réglementaire qui n'a pas été conçu pour tenir compte de ses spécificités.

Par delà les sensibilités politiques, un certain nombre d'élus franciliens s'engagent résolument dans la voie de l'intercommunalité alors que d'autres affichent une certaine réticence.

Ainsi même si certains cadres de réponse ont été trouvés, STIF, SIAP, Sycatom etc. il s'agit davantage d'outils techniques et il n'existe pas d'intercommunalité de projet. A défaut de l'intercommunalité que les gouvernements n'ont pas réussi à instaurer, l'Etat a imposé une péréquation financière entre les communes riches et les communes pauvres de l'Ile-de-France (FSRIF). Cette mesure financière ne constitue pas une réponse au déficit d'intercommunalité.

De même que les autres capitales européennes disposent parfois d'un statut d'exception dans leurs rapports avec la région dont elles dépendent, de même il est nécessaire de prendre la mesure du problème et de la spécificité du cas de l'agglomération parisienne.

5. Les spécificités de l'Outre-mer

DOM et collectivités territoriales d'Outre-mer peuvent constituer des syndicats intercommunaux, mais seuls les DOM ont la possibilité de créer des EPCI à fiscalité propre.

Tant pour les syndicats intercommunaux que pour les EPCI à fiscalité propre, les mêmes règles de création, de fonctionnement et de compétences qu'en métropole sont applicables.

Cependant, la situation communale de l'Outre-mer est radicalement différente de celle de la métropole.

a) Une situation particulière pour l'ensemble de l'Outre-mer

- Contrairement à la métropole, l'Outre-mer n'est pas un territoire unique, mais un ensemble disparate de territoires dispersés aux « *quatre coins* » de la planète, et qui, notamment les DOM, ne connaissent pas d'émiettement communal. Leurs problématiques de coopération sont différentes et ne sont pas toujours prises en considération dans la loi.

- Par ailleurs, du fait de leur densité de population, on ne rencontre pour l'instant comme EPCI à fiscalité propre dans les DOM que des communautés de communes et des communautés d'agglomération. Seule la Réunion, et probablement dans un proche avenir la Guadeloupe, pourrait constituer une communauté urbaine.
- La coopération intercommunale en Outre-mer est diversement développée et se heurte pour certaines collectivités à des contraintes physiques et de retard de développement, telles que :
 - la dispersion géographique comme en Polynésie française (un archipel de 118 îles très éloignées les unes des autres et dispersées sur une superficie de 2,4 millions de km²) ;
 - ou l'enclavement des communes comme en Guyane (pas de transport en commun et de voies de communications régulières pour desservir les villes de l'intérieur).

b) Dans les DOM, une configuration géographique et démographique qui diffère à la fois entre chacun des quatre DOM et avec la métropole

- La configuration démographique des DOM est différente de celle de la métropole.

Tableau 7 : Typologie communale en Outre-mer

	DOM	Autres COM	Total	France métropolitaine
Nombre communes (2004)	114	100	214	36 568
Guadeloupe	34			
Guyane	22			
Martinique	34			
Réunion	24			
Population (1999)	1 667 400	623 877	2 291 277	58 518 400
Guadeloupe	422,5			
Guyane	157,2			
Martinique	381,4			
Réunion	706,3			
Nbr com \geq 2 000 hab	93			4 638
Population regroupée dans les communes \geq 2 000 hab.	1 655 544			50 747 196
Nbr com \geq 10 000 hab.	47			874
Population regroupée dans les communes \geq 10 000 hab.	1 398 012			29 529 937

Source : Insee - Annuaire statistique

Observation : Il n'y a pas en Outre-mer d'émiettement communal : 82 % des communes des DOM ont plus de 2 000 habitants et regroupent plus de 98 % de la population, contre respectivement 13 % et 75 % en métropole.

- Cependant, au sein même des DOM, la disparité de la concentration et de la répartition de la population, eu égard à l'étendue géographique, varie également d'un département à l'autre, comme en atteste le tableau suivant.

Tableau 8 : Répartition des communes des DOM selon la population
(selon le recensement 1999)
(en %)

Les territoires	- de 2 000	2 000 à 10 000	10 000 à 50 000	plus 50 000	Total
GUADELOUPE	Avec un taux de croissance démographique de 1,05 % en 2002				
Nombre de communes	12	44	41	3	100
Population regroupée	1	22	62	15	100
GUYANE	Avec un taux de croissance démographique de 3,4 % en 2002				
Nombre de communes	45	32	18	5	100
Population regroupée	6	16	46	32	100
MARTINIQUE	Avec un taux de croissance démographique de 0,64 % en 2002				
Nombre de communes	21	44	32	3	100
Population regroupée	3	21	51	25	100
REUNION	Avec un taux de croissance démographique de 1,7 % en 2002				
Nombre de communes		38	46	17	100
Population regroupée		8	43	49	100
Ensemble des DOM					
Nombre de communes	18	40	35	6	100
Population regroupée	2	15	50	33	100
FRANCE métropolitaine	Avec un taux de croissance démographique de 0,4 %				
Nombre de communes	87	10	2	0	100
Population regroupée	25	25	26	23	100

- S'agissant de l'étendue des communes des DOM, les mêmes observations peuvent être faites.

Tableau 9 : Répartition des communes des DOM selon l'aire en km²

Les territoires	moins de 20	entre 20 et 50	entre 50 et 100	Plus de 100	Total
GUADELOUPE					
Nombre de communes	15	38	38	9	100
Population regroupée	9	33	44	14	100
GUYANE					
Nombre de communes	0	9	0	91	100
Population regroupée	0	42	0	58	100
MARTINIQUE					
Nombre de communes	15	71	15		100
Population regroupée	2	55	43		100
REUNION					
Nombre de communes	8	21	29	42	100
Population regroupée	6	6	25	63	100
FRANCE métropolitaine					
Nombre de communes	78	19	3		100
Population regroupée	56	28	16		100

Tableau 10 : Population et superficie des communes des DOM

	En moyenne		Observation
	Population (99)	Superficie km ²	
GUADELOUPE	12 619	50	La plus petite a 3 km ² , la plus grande 130 km ²
GUYANE	7 146	3 797	La plus petite a 24 km ² et la plus grande 18 360 km ²
MARTINIQUE	11 292	33	La plus petite a 12 km ² et la plus grande 62 km ²
REUNION	29 750	105	La plus petite a 16 km ² et la plus grande 230 km ²
FRANCE métropolitaine	1 606	15	La plus grande n'a que 100 km ²

Ainsi dans leur ensemble, les communes des DOM sont moins nombreuses et plus peuplées que celles de la métropole, mais elles ont par contre à faire face à la fois à une forte pression démographique, à d'importants retards de développement et à un faible potentiel fiscal, de sorte que les dépenses par habitant de leurs collectivités sont plus élevées et les recettes par habitant moins élevées que leurs homologues métropolitaines.

Au total en comparaison avec celles de la métropole, les communes des DOM sont en moyenne :

- bien plus peuplées avec un potentiel fiscal beaucoup plus faible ;
- bien plus étendues avec un fort déficit d'aménagement.

c) Un développement de l'intercommunalité particulier à chaque DOM

- En Guadeloupe

Sur 34 communes, seules 12 appartiennent à l'un des EPCI à fiscalité propre. L'intercommunalité présente donc beaucoup de retard en Guadeloupe par rapport aux autres DOM. L'acceptation par les élus est difficile car la communauté de communes n'est pas une structure disposant d'une légitimité électorale.

Seules les communes partageant un projet commun de développement ont correctement pu développer une identité communautaire (Marie-Galante, Nord Grande-Terre). Cependant, d'autres EPCI sont en projet à des degrés différents d'avancement comme le regroupement des communes de la côte au vent (Trois-Rivières, Capesterre Belle Eau, Goyave, Petit-Bourg).

Les autres ont plutôt considéré les EPCI comme des moyens de se débarrasser de certains de leurs problèmes et notamment des secteurs déficitaires. Le domaine de la collecte et du traitement des ordures ménagères par exemple, déficitaire de plusieurs millions d'euros à la CCSBT.

On arrive alors au paradoxe que les EPCI doivent faire face à d'importants déficits sans avoir la souplesse des recettes communales (octroi de mer et FIR) pour y faire face.

- En Martinique

La Martinique compte 34 communes dont la surface moyenne est plus du double de celle des communes métropolitaines (33 km² contre 15 km²) et seules 7 ont moins de 2 000 habitants

Eu égard à l'étroitesse de son territoire, il existe de nombreuses structures d'intercommunalité (preuve d'un sens de solidarité). A l'origine, les communes avaient privilégié la forme syndicale pour l'ensemble des services publics nécessitant des infrastructures coûteuses (eau, ramassage des ordures...). Mais l'intercommunalité à fiscalité propre s'est développée depuis la loi d'orientation du 6 février 1992 et surtout avec la loi du 12 juillet 1999.

La Martinique présente un visage riche en coopération intercommunale. Aujourd'hui, toutes les communes font partie d'un EPCI à fiscalité propre, et les compétences de ces structures concernent notamment le développement économique, l'aménagement de l'espace, l'urbanisme, les transports et la protection de l'environnement.

Cependant, la capacité d'action des collectivités territoriales est trop souvent limitée par des budgets grevés par les charges de fonctionnement excessives (charges de personnel pour l'essentiel) et par le manque de cadres qualifiés.

- En Guyane

Avec ses 22 communes, dont la majorité ont une étendue de territoire équivalente à celle de départements ou de régions de la métropole, la Guyane compte trois communautés de communes, la communauté des communes de l'Ouest de la Guyane (CCOG), la communauté des communes du Centre du Littoral (3CL) et la communauté des communes de l'Est de la Guyane (CEEG), lesquelles regroupent 18 communes sur 22 et 85 % de la population.

Créée en 1994, la CCOG est constituée des 8 communes de l'ouest, soit près de la moitié du territoire avec 40 945 km² et 25 % de la population. A part Saül, enclavée au cœur de la forêt amazonienne, et Saint-Laurent (le chef-lieu), Mana et Awala-Yalimapo qui se situent à l'embouchure du fleuve Maroni et qui font partie du littoral, les autres communes longent ce fleuve, qui sert de frontière avec le Surinam, et ne sont accessibles que par voie fluviale en pirogue après de nombreuses heures.

De même, la CCEG, qui vient d'être créée, regroupe les communes de l'Est, lesquelles, à l'exception de Régina, longent le fleuve Oyapock qui sert de frontière avec le Brésil, et ne sont accessibles entre elles que par voie fluviale, en pirogue, après de nombreuses heures.

Ces communes de l'intérieur et des fleuves, véritables zones rurales très éloignées des principaux centres urbains, confrontées par ailleurs à une immigration et un orpaillage clandestins excessifs, constituent les principales composantes de la Guyane les plus défavorisées économiquement et socialement. De sorte que la CCOG et la CCEG cumulent des handicaps que ne connaissent aucun autre EPCI à fiscalité propre. Imaginer, dans ces circonstances, ce que peut être par exemple en coût et en déplacement une réunion communautaire. Il faut, par exemple, construire des voies de communication, électrifier ces régions, favoriser le développement des activités économiques...

Hormis la ville de Kourou, qui n'a pas encore adhéré à l'intercommunalité, et Saint-Laurent, la 3CL, créée en 1997, regroupe les principaux centres urbains de la Guyane, avec 56 % de la population pour 6% du territoire. Mais, la Guyane étant la région française de la concentration de tous les défis, la 3CL ne dispose pas, elle aussi, des ressources suffisantes pour mener à bien ses missions.

- A la Réunion

A la Réunion, tout comme en Martinique, l'esprit communautaire est fortement développé. Toutes les communes, à l'exception de Saint Philippe, appartiennent à un des 5 EPCI à fiscalité propre, dont 4 sont des communautés d'agglomération.

d) D'où une intercommunalité dont le fonctionnement devrait être aménagé

Contrairement à la métropole confrontée à un trop grand nombre de très petites communes, la problématique de l'intercommunalité en Outre-mer n'est pas celle de l'émiettement communal. Elle est regardée comme un outil de réalisation de projets et de pilotage de politiques locales. Malheureusement, la réglementation concernée, notamment du point de vue financier, ne tient pas compte des particularités de l'Outre-mer.

L'intercommunalité en Outre-mer doit composer avec un environnement géographique de type équatorial ou tropical, une absence d'infrastructure, un isolement géographique, une forte évolution démographique, une immigration clandestine excessive, une économie de transfert...

Notamment dans les DOM, tous les handicaps de l'Outre-mer...

- charges plus importantes induites par des surcoûts qu'entraînent la conjugaison de l'éloignement, de l'enclavement, de l'étendue des communes, des retards de développement, de la pression démographique, du manque de qualification... ;
- ressources moindres, conséquences de l'économie de transfert,

...ne sont pas pris en compte pour le fonctionnement des EPCI à fiscalité propre.

Par exemple, dans le cas du traitement de l'eau en Guyane, du fait des difficultés géographiques et climatiques, on rencontre des problèmes et des surcoûts supplémentaires par rapport à la métropole : turbidité de l'eau, faible minéralisation, eau naturelle colorée par la décomposition des végétaux, Ph acide, concentration d'aluminium... Et, malheureusement, ces contraintes supplémentaires ne sont pas prises en considération.

B - COMPETENCES ET RESSOURCES FINANCIERES

1. La loi du 13 août : une continuité législative

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales consacre l'essentiel des évolutions législatives en matière de transfert de compétences aux départements et aux régions. Hormis dans le domaine du logement, les communes et les communautés sont beaucoup moins concernées par l'acte II de la décentralisation.

Pour autant, l'enjeu de l'intercommunalité, engagé franchement avec les lois de 1992 et 1999, devrait, avec la loi du 13 août 2004, franchir une nouvelle étape. Plusieurs dispositions de cette loi ont, en effet, été introduites pour faciliter l'évolution des périmètres, accélérer les transferts de compétences et améliorer les relations financières entre communes et communautés.

Concernant les compétences, la loi du 13 août 2004 ne propose pas d'apporter de nouvelles aux EPCI (c'est la loi de cohésion sociale qui ajoute l'action sociale dans les compétences optionnelles à choisir pour la constitution de l'intercommunalité), mais les modalités favorisant les fusions de communauté indiquent le sens voulu par le législateur : celui d'un approfondissement de l'intercommunalité.

a) De nouvelles modalités de fusion

En effet, une procédure spécifique et avantageuse existe désormais, permettant de regrouper des communautés ; les fusions à venir se traduiront automatiquement par un approfondissement de l'intercommunalité. Ainsi, le groupement issu de la fusion sera soumis au régime fiscal le plus intégrateur constaté sur le territoire l'année précédente (dans l'ordre croissant d'intégration : fiscalité additionnelle, fiscalité additionnelle et taxe professionnelle de zone, taxe professionnelle unique).

Par ailleurs, le nouveau groupement reprendra toutes les compétences exercées par les groupements préexistants à titre obligatoire ou optionnel, la discussion n'étant possible que pour les compétences facultatives. En d'autres termes, les projets communautaires seront globalement alignés par le haut, les risques de déperdition de l'intercommunalité étant ainsi réduits. En contrepartie, les groupements qui s'engageront dans un processus de fusion bénéficieront d'un régime de DGF très favorable.

Le regroupement de communautés restera, néanmoins, un exercice difficile, car il ne s'agira pas simplement de consolider des budgets, mais aussi rapprocher des structures qui peuvent présenter de grandes différences en termes d'organisation et de gestion (taille des services, niveau des coûts de gestion, évaluation des charges transférées, choix dans la redistribution de la taxe professionnelle, etc.).

Les débats relatifs aux compétences facultatives risquent de devenir plus âpres, car celles-ci - équipements scolaires par exemple - pèsent plus lourdement dans le projet communautaire que les compétences obligatoires et optionnelles. La question de l'intérêt communautaire sera alors posée. Que se passera-t-il lorsque les communautés appelées à se regrouper exercent statutairement la même compétence sans pour autant avoir retenu la même définition de l'intérêt communautaire ? Quel sera, dans ces conditions, le périmètre de la compétence exercée par le groupement issu de la fusion ? La loi n'apporte pas de réponse spécifique à ce sujet.

b) La question de la définition de la notion d'intérêt communautaire

Avec l'article 164 de la loi du 13 août 2004, la définition de l'intérêt communautaire devient obligatoire et, pour les compétences inscrites aux statuts avant l'entrée en vigueur de la loi, cette définition devra intervenir dans le délai d'un an à compter de la publication de ladite loi. Pour les autres attributions, l'intérêt communautaire devra être défini dans les deux ans suivant l'arrêté de transfert. Le non-respect de cette règle sera lourd de conséquences puisque, à défaut de définition de l'intérêt communautaire dans les délais impartis, la compétence sera réputée totalement transférée à la communauté.

Cette disposition devrait logiquement contraindre beaucoup de communautés à relancer d'urgence le débat sur la nature et l'étendue des compétences transférées. Dès lors vont resurgir des questions déjà posées : quelles sont les attributions d'une communauté d'agglomération en matière d'équilibre social de l'habitat et de politique de la ville ? Qu'est-ce que la voirie d'intérêt communautaire ? Quels équipements culturels et sportifs seront qualifiés d'intérêt communautaire et transférés à la communauté ?

Il n'est toutefois pas certain que l'obligation de définir l'intérêt communautaire débouche sur une plus grande intégration intercommunale. Toutefois, la réforme de la DGF, discutée dans le cadre de la loi de finances pour 2005, ayant notamment pour effet de sanctionner les groupements très faiblement intégrés, le coefficient d'intégration fiscale pèsera ainsi plus lourdement dans le calcul des dotations individuelles et il sera plus rapidement sorti des dépenses de transferts, ainsi réduites aux reversements de taxe professionnelle au titre de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité. Quoi qu'il en soit, si la DGF a été un puissant facteur de développement de l'intercommunalité au cours de la dernière décennie, elle devrait peser de plus en plus dans les stratégies des communautés en matière de transfert des compétences dans les prochaines années.

c) La mise en place de services communs à plusieurs communes et communautés

Les principes d'exclusivité et de spécialité constituent toujours les fondations de la coopération intercommunale. Ces règles ont été cependant progressivement adaptées à la réalité des relations entre communes et groupements. Dans les faits, les compétences et les responsabilités s'entrecroisent fréquemment.

En limitant encore davantage les effets des principes de spécialité et d'exclusivité, la loi du 13 août 2004 permet aux communes et aux communautés de mettre en place des services communs, sans autre justification que « *la bonne organisation des services* » - art. L. 5211-4-1 §2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Ainsi, une communauté peut mettre tout ou partie d'un service à disposition d'une commune et réciproquement, pour l'exercice de ses compétences. Selon certains analystes, l'application de cette disposition pourrait déboucher sur plusieurs types de situation, par exemple :

- la constitution, au niveau de la communauté, d'un service sans rapport avec les compétences statutaires, ayant pour seule vocation l'aide aux communes : instruction des dossiers de permis de construire, conduite de travaux dans le cadre de conventions de mandat... ;
- la constitution de services communautaires intervenant tout à la fois pour le compte de la communauté et des communes : création d'un service de voirie qui se substitue aux services communaux et intervient sur toute la voirie, y compris sur celle qui n'est pas reconnue d'intérêt communautaire ;
- l'harmonisation de la gestion des personnels au niveau de la communauté ;
- un transfert de compétences sans transfert d'agents. Complétant les dispositions de la loi relative à la démocratie de proximité, la loi du 13 août 2004 permet, pour les compétences partiellement déléguées, que les communes mettent à disposition de la communauté leurs services, dans leur globalité, et non pas leurs agents, à titre individuel. La procédure de mise à disposition individuelle peut être évitée, ce qui permet aux maires de conserver leur autorité sur leurs agents. D'une certaine manière, la mise à disposition de tout ou partie d'un service communal pourrait s'apparenter, dans les faits, à une prestation de service.

d) La possibilité de rendre des prestations de services entre communes membres d'une même communauté

La loi du 13 août 2004 libéralise, en outre, les prestations de services entre communes membres et communauté en donnant une habilitation légale, et donc générale, aux communautés pour en réaliser. Les communautés et les communes peuvent conclure des conventions par lesquelles l'une d'elles confie à l'autre la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions. S'il reste quelques limites à la mise en œuvre de ces conventions, notamment l'obligation d'appliquer le code des marchés publics lorsqu'elles entrent dans le champ de la concurrence, le champ du principe d'exclusivité est une nouvelle fois réduit au nom du pragmatisme.

e) Un cadre légal dans la continuité

A travers certaines mesures, comme le dispositif de fusion ou l'obligation de définir l'intérêt communautaire, la loi du 13 août 2004 conforte le développement de l'intercommunalité dans l'esprit des lois de 1992 et 1999. Affichant le souci de prendre en compte les difficultés auxquelles sont confrontés les élus à mesure que se cristallisent les relations entre communes et communautés, il est loin d'être évident que les réponses apportées par le législateur soient toutes synonymes de progrès pour les communautés, et au-delà, pour les habitants. Cependant, l'application de la loi du 13 août 2004 permet d'envisager une classification plus nette des différents types de communautés, fondée sur une double échelle d'intégration : celle des moyens (financiers, fiscaux et humains) et celle du projet communautaire. Une typologie a été avancée, articulée autour de quatre archétypes :

- les communautés « *coquilles vides* ». Il s'agit de communautés de communes mais aussi de communautés d'agglomération dont les compétences sont réduites au minimum légal et dont les moyens sont très modestes ;
- les communautés « *supracommunales* ». Il s'agit des groupements auxquels les communes ont transféré l'essentiel de leurs prérogatives et leurs moyens, ce qui peut notamment se traduire par la mise en place de services communs, voire de gestion unifiée des personnels ;
- les communautés « *magasins* », conçues comme des centres de ressources au service des communes. Elles interviennent sous forme de prestations de services, fonds de concours, etc. Ces groupements peuvent être dotés de moyens importants mais n'ont pas vocation à développer des services ou des équipements communautaires ;
- les communautés « *de mission* ». Constituées pour mettre en œuvre des projets très ciblés, elles n'ont pas vocation à faire de la gestion et s'appuient en tant que de besoin sur les services communaux.

La loi du 13 août 2004 ne crée pas ces catégories mais, en leur donnant une assise plus solide, elle renforce leurs traits distinctifs et valide les options stratégiques sur lesquelles elles reposent. Peut-on, dans ces conditions, considérer que toute approche de l'intercommunalité est possible, qu'aucune ne vaut plus qu'une autre ? Sur le plan de l'efficacité économique, il faudra sans doute attendre plusieurs années avant de pouvoir se prononcer. En revanche, sur le plan financier, les différents modèles d'intercommunalité ne sont manifestement pas équivalents. Les règles d'attribution de la DGF et la mécanique complexe de la TPU privilégient les communautés (et les communes) qui occupent les plus hautes positions sur l'échelle de l'intégration intercommunale. De ce point de vue, la loi du 13 août 2004, tout comme la réforme de la DGF, s'inscrit dans la continuité de la loi « *Chevènement* ».

Pour autant, ces dispositions ne rassurent pas l'Assemblée des communautés de France (ADCF). Dans une Charte rendue publique le 24 février dernier, elle incrimine surtout « *les incertitudes financières qui pèsent sur les élus depuis que le gouvernement a décidé de réformer la taxe professionnelle* ». L'ADCF s'inquiète aussi de la baisse des aides de l'Etat aux transports en commun, qui fragilise les budgets intercommunaux. Elle estime que la loi du 13 août 2004 n'est pas parvenue à clarifier les rôles entre les communes et les agglomérations.

f) La possibilité d'exercer des compétences départementales ou régionales

Enfin, il convient de rappeler la possibilité offerte aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre par l'article 151 de la loi du 13 août 2004, d'exercer, dans une logique de subsidiarité, certaines compétences déléguées par le département ou la région.

L'initiative de la demande relève des EPCI à fiscalité propre intéressés. Ces derniers doivent être expressément autorisés par leurs statuts à exercer certaines des compétences des départements ou des régions.

Saisi d'une demande en ce sens, le président du conseil général ou du conseil régional dispose d'un délai de six mois pour l'inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante qui se prononce sur la délégation par délibération motivée.

Les modalités de la délégation sont définies par voie de convention entre l'EPCI et le département ou la région. Doivent y être définis l'étendue de la délégation, sa durée, ses conditions financières et ses modalités d'exécution. De même doivent être précisées les conditions de partage des responsabilités encourues dans le cadre de la délégation.

Compte tenu des moyens à mobiliser pour l'exercice de ces missions, il est probable que ce sont essentiellement les communautés urbaines et les plus grosses communautés d'agglomération qui feront appel à cette nouvelle possibilité de subsidiarité offerte par la loi.

2. Les ressources des collectivités et l'enjeu d'égalité entre territoires

La montée en charge de l'intercommunalité concomitante à une nouvelle étape de la décentralisation rend nécessaire un renforcement des mécanismes de solidarité financière entre régions, départements et communes pour pallier les inégalités territoriales et sociales qui risquent de s'accroître. De plus, la structuration actuelle de la fiscalité locale apparaît peu adaptée pour garantir des ressources dynamiques permettant d'assurer aux collectivités les moyens de leur développement.

a) Rendre viable le couple commune/intercommunalité

D'une situation d'Etat centralisé dans laquelle l'impulsion venait d'en haut, nous nous retrouvons dans un mode d'organisation où, par principe et définition, l'impulsion vient d'en bas, et se construit selon des principes de subsidiarité. La communauté n'a plus pour seule source fiscale que la taxe professionnelle ; les communes récupèrent donc en totalité la taxe d'habitation et le foncier bâti et non bâti, par contre, elles perdent la taxe professionnelle (il peut y avoir aussi une fiscalité mixte, mais ce sont encore des cas minoritaires). Des équilibres s'instaurent donc à un moment donné, mais force est de constater que, sur une période relativement courte, quatre ou cinq ans, des effets ciseaux se développent, notamment sur les communes centres.

Si le budget de la communauté n'est pas consolidé, au sens comptable du terme, avec celui des communes, les mêmes objectifs sont poursuivis, mais par deux voies totalement séparées. Il faut donc donner aux communes et aux communautés le maximum de liberté pour jouer à la fois sur le clavier fiscal, chacune à leur niveau, mais également sur des compensations, des allers-retours des dotations de solidarité entre la communauté et la commune. C'est très important pour permettre la viabilité du couple commune/intercommunalité.

Les écarts entre les collectivités territoriales ne sont pas du tout du même ordre. Les écarts de richesse entre régions sont à peu près de 1 à 3,5. Les écarts de richesse par habitant entre les départements vont de 1 à 5. Les écarts de richesse entre les communes vont de 1 à 8 500 ! Or, le seul fait de passer à l'intercommunalité crée une solidarité locale qui réduit considérablement ces écarts.

Quand la solidarité locale s'exprime, elle peut réduire de 80 voire 90 % les écarts de richesses communales. Il reste donc à l'Etat à faire son travail, non plus sur les communes, mais sur l'intercommunalité, qui sont des territoires beaucoup plus homogènes. Calculer au sein d'un bassin de vie quotidienne les richesses comparées des communes n'a pas de sens. C'est la richesse du bassin de vie quotidienne qui est importante, et c'est en général ce qui est porté par l'intercommunalité.

b) Les finances des collectivités locales

• Les ressources des collectivités

En 2005, les recettes courantes (hors emprunt) des collectivités territoriales s'élevèrent à 156 milliards d'euros, soit environ 9 % du PIB. A titre de comparaison, les recettes de l'Etat atteignent 248 milliards d'euros cette même année. La répartition entre les collectivités est respectivement de 58% pour les communes, 31 % les départements et 11 % pour les régions.

Près de la moitié des ressources des collectivités proviennent des taxes et des impôts locaux. Les principaux sont :

- la taxe professionnelle payée par les entreprises ;
- la taxe d'habitation acquittée par les occupants d'un logement ;
- la taxe sur le foncier bâti et la taxe sur le foncier non bâti dues par les propriétaires de logements ou de terrains.

La répartition de ces ressources par origine et par collectivité s'organise ainsi :

- les produits de la taxe professionnelle d'environ 21,5 milliards d'euros en 2002 (22,2 milliards en 2001) représentent 45 % des impôts locaux. Les communes et les groupements à fiscalité propre représentent plus de 60 % de la taxe professionnelle. S'agissant de la collecte, la taxe professionnelle représente un quart des impôts collectés par les communes, proportion atteignant 90 % pour les groupements à fiscalité propre, 45 % pour les départements et 64 % pour les régions. Ces données éclairent l'enjeu de l'opportunité d'un débat sur les incidences économiques et sociales de la disparition envisagée de cette taxe ;
- le reste des ressources des collectivités provient des dotations de l'Etat dont celles censées compenser les réductions ou les exonérations d'impôts locaux et des transferts entre collectivités.

• Les inégalités sociales et territoriales

La moitié des recettes des collectivités résultent des prélèvements locaux auprès des entreprises et des ménages. Le budget des collectivités dépend donc pour une partie substantielle du nombre d'entreprises implantées sur leur territoire et du potentiel contributif de leurs habitants. Les variations constatées de ces deux facteurs d'un territoire à un autre constituent des sources d'inégalités sociales et territoriales. Ainsi, en 2003, les niveaux de ressources formant l'assiette de la taxe professionnelle et de la taxe d'habitation étaient respectivement de 581 et 680 € par habitant dans la Creuse, contre 3 830 et 2 135 € dans les Hauts de Seine⁴.

⁴ Sénat « *La péréquation interdépartementale* », rapport n°40 - octobre 2003.

Par ailleurs, selon le Commissariat général du Plan⁵, les 10 % des communes les plus riches regroupant 10 % de la population bénéficient de près de 29 % des ressources de l'ensemble des communes. *A contrario*, les 10 % des communes les plus pauvres concentrant 3,25 % de la population ne disposent que de 1,29 % de ces ressources. Pour être plus exhaustif, il conviendrait d'examiner d'autres critères afin d'évaluer les besoins des habitants des territoires et les dépenses publiques à mobiliser pour y répondre, eu égard d'une part aux domaines de compétences obligatoires des collectivités, d'autre part aux réponses qu'elles sont *in fine* conduites à construire du fait de la demande sociale.

- Les spécificités de la taxe professionnelle et de la taxe professionnelle unique

Compte tenu de l'importance relative de cette taxe dans les ressources des collectivités et des perspectives de révision de la fiscalité des entreprises dont est partie intégrante la taxe professionnelle, il semble pertinent de nourrir la réflexion engagée par le gouvernement sur le devenir de cette taxe d'autant qu'elle concerne tout à la fois les entreprises, les salariés et les collectivités territoriales. A cet égard, dans la Charte précitée, rendue publique en février 2005, l'assemblée des communautés de France, après avoir relevé le fait intercommunal - qui concerne 88 % des communes et 52,3 millions d'habitants -, pointe « *les incertitudes financières qui pèsent sur les élus depuis que le gouvernement a décidé de réformer la taxe professionnelle* ».

La taxe professionnelle est actuellement le seul impôt établissant un lien direct entre l'entreprise et son lieu d'implantation ; c'est en effet le mécanisme principal qui, en l'état actuel, permet de responsabiliser l'entreprise devant la collectivité territoriale : communes et groupements, département, région. C'est à partir de ces recettes que les collectivités territoriales financent pour partie les investissements en infrastructures économiques et sociales dont bénéficient aussi les entreprises.

Les réformes successives ainsi que les dégrèvements et les exonérations nationales et locales qui ont affecté cette taxe ont donné un caractère complexe au système et généré des charges induites pour le budget de l'Etat.

Cette taxe souffre de deux défauts majeurs :

- elle est un facteur de mise en concurrence des communes. Ainsi, la richesse en implantations industrielles ou commerciales d'une commune ou d'un département conditionne son potentiel fiscal et facilite les possibilités de réduire les taux d'imposition et d'attirer les implantations ;
- dans sa configuration actuelle, elle pénalise l'activité industrielle.

⁵ Commissariat général du Plan - « *Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales* » - juillet 2004.

L'intercommunalité et l'instauration de la taxe professionnelle unique constituent, dans une certaine mesure, un correctif au défaut de mise en concurrence et participent à une relative égalité de ressources sur le territoire délimité par le groupement de communes.

L'intercommunalité et la TPU peuvent ainsi constituer un levier pour le développement économique et social du territoire concerné par le regroupement de communes, gommer les disparités et éviter les logiques de concurrence fiscale.

Cependant, une nécessaire coordination et harmonisation entre communes et régions reste d'actualité dans le cadre d'une réforme globale de la fiscalité alors même que le gouvernement a engagé une nouvelle étape de la décentralisation dont l'un des objectifs affichés est d'établir une autonomie financière pour les collectivités.

- Atouts et limites des mécanismes de redistribution

Pour remédier aux inégalités et aux effets induits (quantité et qualité des services publics ou augmentation de la pression fiscale) des inégalités de ressources propres et de charges, des systèmes de péréquation ont été instaurés. Cependant, leurs montants restent limités au regard des besoins actuels et futurs et il est difficile d'en mesurer l'efficacité.

Une partie des ressources des collectivités qualifiées les plus riches est reversée aux collectivités dites démunies. Cette péréquation ou ces transferts entre collectivités ne représentent cependant au total que 700 millions € soit à peine 0,5 % de leurs recettes totales.

Parallèlement, au titre des déséquilibres territoriaux, l'Etat concentre certaines de ces dotations sur les collectivités les moins riches fiscalement mais là aussi les montants restent faibles : 635 millions € pour la dotation de solidarité urbaine (DSU) en 2004, 421 millions pour la dotation de solidarité rurale (DSR) et 569 millions pour la dotation nationale de péréquation.

Quelle efficacité ? Le rapport du Plan livre une étude portant sur l'année 2001. Ces mécanismes auraient ainsi permis de corriger 40 % des inégalités de pouvoir d'achat entre communes, 51 % entre départements et 54 % entre régions.

La dotation de solidarité communautaire ouverte aux communautés d'agglomération (les communautés de communes en sont exclues) mérite aussi d'être citée. Si ce dispositif permet de corriger des inégalités sociales en dotant des communes de moyens supplémentaires, il comporte aussi des effets pervers. En effet, cette dotation est prise en compte dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale. Ainsi, plus le CIF diminue ou est faible par rapport à la moyenne constatée, moins la dotation globale de fonctionnement sera élevée.

Ces quelques éléments confirment l'intérêt d'une réflexion approfondie sur les mécanismes en œuvre. Elle devra intégrer une phase d'évaluation de l'efficacité des mesures prises. Eu égard aux enjeux, la transformation structurelle de la fiscalité nationale et locale suppose un dialogue approfondi intégrant l'ensemble des acteurs socio-économiques.

En tout état de cause, la volonté de réduire les inégalités entre les territoires dans une phase de décentralisation implique de renforcer les mécanismes de solidarité financière. Cet objectif prévaut dans la réforme constitutionnelle de mars 2003. L'article 72-2 de la Constitution stipule « *la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». Cependant, depuis le gouvernement n'a prévu aucune mesure concrète nouvelle pour atteindre cet objectif hormis l'augmentation du montant de la DSU. Si elle doit atteindre 1,2 milliard € d'ici 2009, elle ne représentera cependant que 0,9 % des recettes des collectivités.

- Un risque d'augmentation de l'imposition locale

L'absence de réforme fiscale lors de la première phase de décentralisation dans la décennie 1980 a conduit à des augmentations importantes des impositions locales. Les mécanismes de compensations des charges transférées ont montré leurs limites.

A quelques exceptions, l'année 2005 est marquée par une augmentation des impositions locales, augmentations qui devraient se confirmer les années suivantes. Par ailleurs, des tensions entre les intercommunalités et les communes émergent, ou se confirment, du fait notamment de l'instauration de nouvelles taxes sur les ménages décidées ou envisagées par les groupements de communes, qui mettent en avant le coût des réponses publiques et les incertitudes sur le devenir de la taxe professionnelle.

L'évolution du mode de financement des collectivités locales et de leurs groupements s'inscrit *in fine* dans une évolution de la fiscalité nationale. Au-delà des questions de répartition entre intercommunalités et communes, entre entreprises et ménages, s'affirme le constat d'un poids grandissant des impôts indirects et des taxes au détriment de la fiscalité directe. Il en résulte un creusement des inégalités entre territoires et entre habitants ainsi qu'une iniquité croissante des critères de financement et des compensations.

Quel sens donné à une réforme de la fiscalité ? Quelle responsabilité des entreprises dans les territoires ? Quelle répartition de la richesse créée par le travail ? Quels devraient être les acteurs de la réforme de la fiscalité demandée tant par les élus, les entreprises et les salariés ? sont les véritables questions structurant le débat sur la fiscalité.

C - DEMOCRATIE PARTICIPATIVE ET DEMOCRATIE REPRESENTATIVE

1. Démocratie représentative et démocratie participative : une complémentarité nécessaire

Quand les révolutionnaires de 1789 déclaraient l'universalité des Droits de l'Homme, il ne s'agissait pas pour eux de justifier la construction ou la défense d'un territoire au nom de l'intérêt d'une « *race* », d'une ethnie ou d'un clan.

Ils considéraient que tous ceux et celles désireux de partager le « *projet* » de bâtir une organisation sociale sur les principes de liberté, d'égalité et de fraternité, pouvaient faire valoir leur droit à être reconnu comme « *citoyen* ».

S'ils ont profondément marqué la construction et l'évolution des institutions françaises, ces beaux et grands principes ont plus ou moins bien vécu dans les faits, depuis la période révolutionnaire jusqu'à nos jours.

Ainsi par exemple :

- dès les premiers temps de la République, et pendant une longue période, le suffrage resta censitaire ;
- il a fallu attendre l'ordonnance d'avril 1944 du gouvernement provisoire du Général de Gaulle, pour que soit enfin admise la participation des femmes au suffrage universel ;
- et la question de la participation à la vie de la communauté locale, des habitants étrangers venant de pays non européens, reste toujours un sujet bien délicat.

La question de la non participation des habitants non français issus de l'immigration à la vie publique locale par l'expression citoyenne du vote, n'est citée ici qu'à titre d'exemple. Elle illustre bien la nécessaire complémentarité entre démocratie participative et démocratie représentative. L'une peut difficilement vivre sans l'autre.

Si la première (démocratie participative) - même utilisée avec la prudence nécessaire, qui invite à ne pas bâtir des décisions publiques conséquentes à partir de « *la vérité de l'instant* » selon l'expression de Jacques Dermagne, Président du Conseil économique et social - ne s'accompagne pas, pour le même habitant, de la capacité à jouer un rôle au titre de la seconde (démocratie représentative), l'ensemble est un peu bancal.

La démocratie participative renvoie à l'idée d'enrichir la démocratie représentative par la mise en pratique concomitante d'un principe qui ne restreint pas la citoyenneté au droit de vote. Elle considère aussi le citoyen comme un participant actif à la vie de la cité.

Si cette problématique prend une acuité particulière dans la période, elle n'est cependant pas nouvelle ; la question de la participation des habitants a trouvé ses premiers prolongements législatifs ouvrant des droits nouveaux d'intervention aux citoyens dans les années 1970. On peut citer l'introduction de la procédure d'enquête publique pour le plan d'occupation des sols (POS) dans

la loi d'orientation foncière de 1967. Si les concepts auxquels elle se réfère restent d'actualité, le contexte dans lequel s'inscrit cette question a, en revanche, évolué.

De nouvelles formes de gouvernance émergent ou sont pressenties à tous les niveaux où se dessinent, se décident ou se déclinent des politiques publiques intéressant la vie des citoyens. Une gouvernance territoriale plus démocratique doit se construire permettant au citoyen de prendre un rôle de plus en plus grand en matière d'aménagement et de développement des territoires.

On peut à ce sujet distinguer quatre degrés d'implication de la part des élus dans leurs rapport aux citoyens ou à la société civile organisée :

- L'information, partie intégrante d'une stratégie politique de communication. Dans ce cadre, la collectivité informe le public mais sans attendre de retour particulier. L'information peut évoluer dans le temps ; la qualité de son contenu est variable.
- La consultation : elle peut être organisée en aval d'un projet pour recueillir les avis sur la philosophie générale. Ses procédures sont diversifiées allant d'une procédure obligatoire (enquête publique) à des modalités volontaires (référendum, enquête, autres...). Elle peut conduire à définir des modalités de consultation ou de concertation voire de participation durant toute la phase d'élaboration.
- La concertation : la collectivité se concerta avec le public concerné sur un projet. Les avis recueillis et analysés sont intégrés dans un projet amendé, de nouveau soumis à l'avis du public lequel peut formuler des nouvelles propositions. Cette procédure induit une durée, une périodicité dans les phases successives de construction et de finalisation du projet.
- La participation : l'élaboration collective d'un projet est visée. Elle induit méthode et rigueur sur la durée, action préalable de sensibilisation, création d'un langage commun, susceptibles de mettre chacun des participants (élus, professionnels, citoyens...) en capacité réelle d'exprimer ses positions et de contribuer à la réflexion. Il s'agit d'un processus de co-élaboration du projet où chacun se sent concerné.

Les choix de procédures ne sont pas neutres quant aux objectifs politiques poursuivis par les exécutifs locaux. Ils peuvent aussi résulter des exigences exprimées par les publics concernés qui relèvent de pratiques locales intéressantes mais sans de véritables débats structurés à l'échelle où se posent les enjeux collectifs.

Or, la nature et les finalités des projets influent aussi sur le désir et la capacité des publics à en comprendre les enjeux, à exprimer leurs avis et à s'impliquer dans le processus.

Une attention particulière se doit d'être portée à l'explicitation des choix et des objectifs du projet ainsi qu'aux méthodes, à l'organisation, à la qualité de l'information et aux outils pour accompagner le processus démocratique.

Comme le note justement le rapport présenté par Claudette Brunet-Léchenault sur « *La décentralisation et le citoyen* »⁶, c'est au terme de tensions et d'affrontements entre mouvement associatif et institutions locales, qu'a émergé la forme de démocratie semi-directe aux côtés de la démocratie représentative.

Mais cette confrontation n'a pas vocation à se perpétuer dans un combat permanent, elle doit permettre de déboucher sur des constructions et des évolutions institutionnelles positives.

A cet égard, l'intercommunalité pose des enjeux tout à fait originaux et nouveaux :

- les thèmes qui, à l'expérience, structurent le plus les projets intercommunaux : l'emploi, le logement, l'aménagement urbain et les infrastructures, l'économie, l'eau... touchent directement la vie quotidienne des citoyens. Ce sont aussi des domaines sur lesquels les affrontements et les débats publics se déclenchent le plus rapidement. La montée des contraintes en matière de sécurité ou d'environnement comme les exigences nouvelles des populations en matière de services rendus rendent « *politiques* » des dossiers considérés jusqu'alors comme « *techniques* » ;
- chacun admet que le territoire le plus « *lisible* » dans la représentation collective de la majorité des habitants reste le territoire communal (cimetière, mairie, école), y compris dans les zones urbaines denses. La commune reste donc la base d'appui la plus évidente et la plus solide, pour assurer et développer la place et le rôle du citoyen vis-à-vis de la chose publique locale. Se pose donc de façon singulière la question, pour une structure intercommunale, de concilier l'effectivité de l'exercice des compétences qui lui ont été dévolues avec l'information et l'intervention des citoyens des différents territoires communaux associés en intercommunalité.

En matière de démocratie participative, il faut sans doute distinguer différents niveaux d'intervention possibles pour les citoyens en matière de gouvernance locale notamment dans les agglomérations :

- le niveau de la prospective et de la stratégie d'agglomération ;
- le niveau des politiques sectorielles : habitat, transport, services publics locaux... ;
- le niveau des services de proximité ;
- ponctuellement, les projets d'aménagement ou de développement.

⁶ Conseil économique et social - « *La décentralisation et le citoyen* », rapport et avis - 21 juin 2000.

Chacun de ces niveaux nécessite des cadres adaptés favorisant l'expression et la participation des citoyens et de la société civile organisée. Différentes lois ont imposé la mise en place d'instances participatives : le conseil de développement, la commission consultative des services publics locaux, les conseils de quartier pour les villes de plus de 80 000 habitants. Mais la création récente de ces instances et l'absence de lieu pertinent d'évaluation de leur travail rend difficile l'appréciation à porter sur leur utilité réelle et sur leur mode de fonctionnement.

Cette difficulté est illustrée par l'extrême hétérogénéité actuelle des conseils de développement.

Conçus comme un outil de consultation des instances communautaires et d'expression des citoyens par l'intermédiaire de la société civile organisée, la composition, le fonctionnement et les moyens affectés à ces conseils sont de la seule responsabilité des élus locaux.

Il en résulte de grandes disparités :

- En terme de moyens : la mise à disposition de fonctionnaires ou de chargés de mission à temps complet ou partiel conditionne un certain suivi dans le travail.
- En terme de composition : si des exécutifs locaux se sont exclus des conseils de développement, d'autres y sont présents avec voix consultative ; dans certains conseils de développement, les élus sont même majoritaires, ce qui est en contradiction avec l'esprit de la loi.
- En terme de publicité des travaux et de possibilité de rendre compte directement à la population.
- En terme d'efficacité : il apparaît très difficile de mesurer l'impact des propositions des conseils de développement sur la décision publique.
- En terme de statut et de champ de compétences : ainsi certains conseils disposent d'un droit d'auto-saisine, d'autres pas.

Cette dépendance totale vis-à-vis de l'exécutif local peut aboutir à des situations de tensions voire de rupture.

Ainsi, alors que dans un conseil de développement, une majorité de participants - la chambre de commerce et d'industrie (CCI), les représentants des employeurs, ceux du monde associatif, les représentants des services de l'Etat ainsi que les représentants des salariés - avait voté des statuts visant à reconnaître des droits et des moyens à toutes les catégories de la société civile, son président, maire de la « *ville-centre* », a refusé d'acter l'expression majoritaire. Sans moyens pour assumer leurs responsabilités, plusieurs représentants de la société civile dont ceux des salariés ont décidé de se retirer du conseil, estimant que la constitution du conseil de développement ne répondait qu'à une seule logique : celle de pouvoir contractualiser avec la région et percevoir ainsi des subventions liées à cette contractualisation.

Bertrand Zuindeau, ancien président du conseil de développement d'Hénin-Carvin (Pas de Calais), ne nie pas les difficultés de fonctionnement des conseils de développement, il estime⁷ « *nécessaire de créer une situation telle que les élus ne pourraient plus, en quelque sorte, retirer les moyens qu'ils ont dévolus aux conseils de développement. Je crois beaucoup au rôle que peuvent jouer les conseils régionaux, les CESR, et je crois aussi aux possibilités offertes par une articulation à rechercher entre les différents conseils de développement* ».

L'exemple des conseils de quartier est également significatif.

A Paris, la loi sur la démocratie de proximité du 26 février 2002 a suscité la mise en place progressive de 121 conseils de quartier. Chacun des vingt arrondissements a donc été invité à créer en son sein des conseils de quartier, structure consultative dont l'objectif est d'être un lieu d'écoute, d'informations et de propositions sur toutes les questions intéressant le quartier.

Cette latitude laissée aux conseils d'arrondissement a été la source d'une assez grande diversité dans les modes de fonctionnement, comme l'ont été également la taille de l'arrondissement considéré et donc l'échelle des problèmes abordés. Dans leur composition, les conseils de quartier diffèrent aussi sur les modes de sélection des membres du collège « *habitants* » puisqu'il s'agit soit d'élection sur la base du volontariat, soit de cooptation, soit encore de désignation par tirage au sort.

Après trois années de fonctionnement, quelques enseignements peuvent être tirés.

Tout d'abord, les conseils de quartier apportent aux habitants une information qui leur faisait défaut. Ils ont aussi permis une participation effective des habitants à la vie de leur quartier par l'instauration d'une concertation sur des projets et de la réalisation de mini-équipements locaux. De plus, grâce à la participation effective des services de la Ville, certains problèmes ponctuels locaux de voirie, de propreté ou de stationnement par exemple ont pu être réglés rapidement.

Il reste néanmoins différents points à améliorer. L'information sur le fonctionnement des conseils de quartier reste fragmentaire et mal diffusée faute de moyens matériels et financiers. Beaucoup d'habitants ne sont pas encore informés de leur existence et de leur mode de fonctionnement.

Le principal problème réside dans les rapports des conseils de quartier avec la mairie centrale. Autant avec les conseils d'arrondissement les modalités d'écoute et de prise en compte des questions soulevées sont satisfaisantes, autant dès qu'on passe au niveau de la Ville et non plus de l'arrondissement ou du quartier, les difficultés commencent. Un exemple peut en être donné par la préparation de la révision du plan local d'urbanisme à laquelle chacun des

⁷ Audition devant la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire - 1^{er} décembre 2004.

conseils de quartier a travaillé pour produire des propositions dont peu, en fin de compte, ont été retenues, suscitant des frustrations.

Ce problème est à relier à l'ambiguïté du statut du conseil de quartier et à la constatation que seul l'échelon strictement local est son niveau légitime d'activité.

Par ailleurs, la question du statut des membres de ces diverses instances se trouve posée, elle conditionne une certaine diversité de présence, particulièrement pour la population active salariée.

Une pleine efficacité de ces instances suppose aussi des efforts de formation spécifiques pour certains secteurs, faute de quoi la technocratie détient l'ensemble des éléments d'information et d'évaluation ; la démocratie participative risque alors de se réduire à une approbation de décisions déjà largement préparées.

Il faut également noter que la mise en place d'instances particulières n'épuise pas le sujet de l'intervention des habitants sur les politiques municipales ou communautaires ; un foisonnement d'expériences de consultation, de concertation, de débats publics sont initiés par les élus locaux et suscitent bien souvent un intérêt de la part des habitants dès lors qu'ils ont le sentiment d'être partie prenante sur les décisions qui vont être prises tant en terme de projets que de services rendus.

Concernant les procédures, la loi a rendu possible le référendum local sur les sujets d'intérêt communal. Cette possibilité nouvelle qu'ont les élus de consulter directement leur population reste un instrument délicat et difficile à manier tant la réponse au référendum peut être une réponse à la question posée autant qu'à une réponse à celui qui la pose.

2. Suffrage universel et/ou représentation des communes, les modes de désignation des élus

Dans notre conception de la démocratie, la participation des citoyens ne remplace en aucune manière le rôle et le pouvoir de décision dévolu aux assemblées élues.

Comme l'a déjà indiqué le Conseil économique et social dans son avis sur « *La décentralisation et le citoyen* », la démocratisation des fonctions électives suppose un véritable statut de l' élu local.

Dans cet avis, le Conseil économique et social estimait « *essentiel de mettre en place, malgré les difficultés évoquées, un statut permettant que tous les citoyens aient la possibilité d'exercer une fonction élective locale quels que soient leur sexe et leur origine socioprofessionnelle.*

L'accès égalitaire à la fonction d' élu local implique au minimum de garantir effectivement à celui qui se présente aux élections locales :

- *la disponibilité nécessaire à l'accomplissement de sa fonction ;*
- *le droit à une couverture sociale ;*

- *une formation indispensable pour exercer les compétences accrues données aux collectivités ;*
- *et le principe du retour à l'emploi lorsque le mandat électif qui nécessite un temps plein est interrompu.*

L'adoption d'un statut de l'élu devrait être prolongée par des réflexions touchant à son application pratique pour tenir compte des diversités de situation.

Cela est particulièrement vrai pour les acteurs du secteur privé qui rencontrent la difficulté de concilier les exigences liées à la fonction d'élu local et celles liées à l'exercice de la profession. Le monde économique doit être présent dans la vie publique. Des pistes doivent être proposées pour qu'il y tienne sa place. La vie politique y gagnerait, l'entreprise aussi. »

Ces propositions formulées en 2000 gardent toute leur pertinence ; la montée en charge de l'intercommunalité et des responsabilités qui incombent désormais aux élus communautaires rend plus nécessaire sans doute la mise en place de ce statut de l'élu.

En effet, le mode de représentation des élus au conseil de communauté par le suffrage indirect renforce les tendances lourdes constatées en 2000 sur les conseils municipaux : les conseils communautaires comportent moins de représentants du secteur privé et moins de femmes (la loi sur la parité ne s'applique pas).

Alors que la base de désignation, à savoir les conseils municipaux, sont paritaires, les femmes se retrouvent sous-représentées au niveau du conseil communautaire. Elles ne sont par exemple que 37 sur 157 à la communauté urbaine de Marseille, 37 sur 155 au Grand Lyon, 14 sur 80 à Dijon, 21 sur 101 à Rouen.

Le système actuel de représentation indirecte des élus municipaux aux conseils communautaires présente l'avantage de ne pas « déposséder » les communes de leurs prérogatives ; compte tenu de l'histoire politique et administrative de notre pays vis-à-vis de l'échelon communal, cela a indéniablement constitué un facteur positif permettant la dynamique intercommunale. Encore faut-il que les élus communautaires rendent compte régulièrement de leur action devant les conseils municipaux dont ils sont membres, ce qui n'est pas toujours le cas.

Mais ce système de représentation cumule trois handicaps :

- il est une entorse au principe républicain selon lequel celui qui lève l'impôt est directement responsable devant les électeurs ; les possibilités nouvelles de taxation directe sur les ménages par l'échelon intercommunal dans les agglomérations renforcent cet état de fait ;

- il minore la représentation des communes les plus peuplées et singulièrement celle des communes-centres au bénéfice d'une représentation des territoires ;
- il induit que les politiques communautaires ne sont pas « *politiques* » au sens plein du terme, les questions stratégiques du devenir de la communauté étant absentes des débats électoraux lors des élections municipales.

Est-il alors nécessaire d'aller plus loin ? Dans son avis précité sur « *la décentralisation et le citoyen* », le Conseil économique et social indiquait : « *Les impôts levés par les EPCI...augmenteront sensiblement afin de faire face à des investissements. Dès lors, serait-il normal que, ayant des pouvoirs importants sur le développement local, levant l'impôt, leurs élus soient exonérés de responsabilités ?*

Il semble inéluctable que les élections des membres des EPCI à fiscalité propre seront à plus ou moins brève échéance réalisées au suffrage universel direct. Cette élection pourrait avoir lieu selon le système de vote préférentiel à l'occasion des élections municipales. Ce jour-là, les électeurs des communes choisiraient nommément le ou les conseillers municipaux qui les représenteraient au sein du conseil de communauté ».

Cet avis avait suscité il y a cinq ans un large débat et fait l'objet d'un consensus au sein de notre assemblée. Reste à savoir si la solution proposée demeure pertinente et toujours d'actualité.

CONCLUSION

L'existence de 36 000 communes, héritières pour l'essentiel des paroisses de l'Ancien Régime, constitue une particularité française souvent décriée. Or, si la viabilité d'un certain nombre d'entre elles se trouve de fait posée en milieu rural, compte tenu de leur population, de leur superficie ou de leurs moyens budgétaires, il apparaît difficile d'apprécier d'un point de vue national tel ou tel seuil théorique en dessous duquel une commune serait *a priori* condamnée dans sa configuration actuelle. Les évolutions à envisager de ce point de vue devront tenir compte de la grande diversité de situations et de l'attachement de nos concitoyens à leur commune.

Par ailleurs, si le nombre élevé de communes entraîne des inconvénients souvent mis en avant tels le morcellement, la faiblesse des ressources ou le manque de capacité d'expertise, il a l'avantage de permettre à un nombre important de citoyens de participer à la gestion de la chose publique. Les 550 000 conseillers municipaux disséminés sur le territoire constituent une ressource précieuse pour notre pays, à condition qu'ils aient véritablement les moyens d'assumer toute leur responsabilité et que soit gagnée une amélioration sensible du fonctionnement des assemblées.

Pour compenser cette fragmentation extrême, se sont constituées au cours de notre histoire différentes formes de coopération et d'association entre les communes. Ce mouvement intercommunal a connu une accélération importante depuis 1992 avec la création des communautés de communes, puis des communautés d'agglomération, s'ajoutant aux communautés urbaines constituées à partir de 1966. Avec 2 525 EPCI à fiscalité propre rassemblant 88 % des communes et 82 % de la population française au 1^{er} janvier 2005, l'intercommunalité constitue désormais un phénomène majeur et structurant du territoire.

Favorisé par des évolutions législatives continues et par des incitations financières significatives, ce mouvement de création d'intercommunalités a reposé sur l'implication des maires et des conseillers municipaux qui ont été ainsi amenés à définir à la fois les périmètres et les compétences exercées, dans le cadre délimité par le législateur.

Ceci a conduit à une grande diversité dans la structuration intercommunale, certains regroupements ayant des compétences et des moyens limités alors que d'autres ont des capacités d'intervention très étendues ; certains ne jouent qu'un rôle d'expertise et de ressource, d'autres ont la gestion directe de services importants. De plus, les clauses de compétences optionnelles et/ou facultatives, auxquelles s'ajoute désormais la possibilité d'exercer des compétences départementales et régionales après accord des assemblées concernées, aboutissent à une grande hétérogénéité de situations.

Cette grande souplesse fondée sur le volontariat des élus locaux est sans nul doute une des causes principales du succès quantitatif du mouvement intercommunal. Cela a permis sans trop de heurts de concevoir des espaces de projet dépassant le maillage institutionnel existant et se rapprochant des « *territoires vécus* » que sont les bassins de vie et d'emploi.

Incontestablement, le développement de l'intercommunalité a permis de donner du souffle à la notion de « *territoire de projet* », c'est-à-dire un territoire sur lequel se mettent en relation et en action plusieurs acteurs pour définir, préserver ou améliorer des services et des biens communs. C'est par la constitution et le suivi dans la durée du ou des projets communautaires que les communautés gagnent leur légitimité. C'est par le partenariat avec les acteurs socio-économiques tout au long de la mise en oeuvre qu'elles gagneront en efficacité.

Les évolutions marquantes au niveau des territoires que sont par exemple la métropolisation et la dilatation de l'espace urbain, la transformation de l'espace rural ou l'émergence de réseaux de ville peuvent ainsi trouver une certaine expression institutionnelle par le biais de l'intercommunalité.

Toute évolution législative ou réglementaire à envisager pour l'avenir devra donc concilier une double nécessité qui peut apparaître contradictoire :

- celle de conforter le niveau intercommunal, en favorisant l'achèvement de la carte intercommunale française, en incitant au regroupement des plus petites communautés, en donnant une légitimité et une lisibilité politique plus affirmée à ce niveau de gouvernance locale ;
- celle de ne pas figer les périmètres de ces niveaux intercommunaux afin de leur permettre d'évoluer et de pouvoir s'adapter aux évolutions économiques, sociales et de modes de vie qui marquent les territoires.

Le passage de l'intercommunalité de type syndical - qui avait pour objet de mutualiser des moyens et des compétences aux fins de gestion de services et d'infrastructures - à une intercommunalité de projet - disposant d'une fiscalité propre et d'un degré élevé d'intégration juridique et financière - ne constitue pas un simple changement d'échelle, mais bien un changement de nature de l'intercommunalité, matérialisé entre autres par l'impossibilité faite à une commune d'appartenir simultanément à plusieurs intercommunalités.

Les évolutions à venir tant d'un point de vue institutionnel que du point de vue des comportements locaux devront conforter et renforcer cet aspect novateur du couple commune/intercommunalité, en garantissant à la fois un cadre commun, une souplesse dans l'adaptation et des possibilités d'expérimentation.

Pour ce faire, il importe de donner plus de visibilité pour les citoyens sur le rôle, les missions et la composition des conseils communautaires.

Plusieurs pistes peuvent être envisagées en ce sens :

- la pertinence du statut d'établissement public pour les intercommunalités se discute. S'il ne peut s'agir de créer une nouvelle strate de collectivité territoriale pour les intercommunalités à fiscalité propre s'ajoutant à celles existantes, il semble opportun de s'interroger sur leur appartenance à un même statut juridique que les syndicats intercommunaux, statut juridique au demeurant difficilement identifiable pour les citoyens ;
- l'introduction du suffrage universel direct pour désigner les élus communautaires est souvent présentée comme la solution permettant d'asseoir leur légitimité sur le choix des électeurs et de rendre plus transparentes les décisions prises vis-à-vis de la population. En tout état de cause et afin de ne pas casser la dynamique communes/intercommunalité, d'éventuelles élections communautaires devraient être couplées avec les élections communales et garantir une représentation de chaque commune. A cet égard, une réflexion sur un mode de scrutin inspiré de celui prévu dans la loi PLM mériterait d'être conduite. La question du mode d'élection des conseillers au niveau départemental et celle du canton comme circonscription électorale se poseront également ;
- les différents modes de démocratie participative aux niveaux communal et communautaire devront être évalués et encouragés ; il s'agit de favoriser l'intervention et la participation des citoyens et de la société civile sur les projets et réalisations les concernant. En ce sens, le rôle, le statut et les compétences des structures de dialogue social, notamment des conseils de développement, mériteraient d'être mieux encadrés ; en même temps, il conviendrait que leur soit reconnue une certaine autonomie de fonctionnement.

Par ailleurs, la pérennité et le développement de l'intercommunalité dans notre pays supposent que soient levés plusieurs obstacles qui freinent les évolutions à venir :

- la situation tout à fait spécifique de **l'Île-de-France** nécessite une attention particulière. De même que les villes nouvelles ont été imaginées dans les années 1970 essentiellement pour mieux équilibrer le développement de l'agglomération parisienne, on peut par exemple imaginer que la structuration intercommunale soit utilisée pour susciter de nouveaux pôles de centralité, en complémentarité avec la ville de Paris, notamment dans la petite couronne ;

- les principes de spécialité et d'exclusivité qui régissent les rapports entre les collectivités territoriales de notre pays semblent peu adaptés à la réalité en ce qui concerne **l'exercice de leurs compétences** par les communes et les intercommunalités. En effet, la plupart des compétences exercées par les communautés requièrent une coordination étroite avec les communes pour garantir une meilleure efficacité du service rendu. A l'opposé de la logique de « *bloc de compétence* », une logique plus partenariale semble ici nécessaire ;
- l'organisation des communautés et la mise en œuvre actuelle de leurs projets s'inscrit dans un contexte de **forte incertitude fiscale et financière**. Plusieurs réformes sont engagées ou annoncées (DGF, taxe professionnelle, taxe d'enlèvement des ordures ménagères...) au moment où l'Etat réduit, voire supprime, des engagements pourtant contractualisés, comme en matière de transports publics urbains. Tout cela obère la visibilité qu'ont les élus des marges de manœuvre disponibles pour l'avenir et fragilise l'ébauche de projets stratégiques pour le moyen et le long terme. Sans attendre une hypothétique réforme de la fiscalité locale, il convient pour l'Etat de clarifier assez rapidement ses intentions en matière de ressources des collectivités ; concernant la réforme de la taxe professionnelle, il devra veiller à ce que soit maintenu un lien entre l'entreprise et son territoire d'implantation.

Depuis douze ans, le développement de l'intercommunalité dans notre pays a été une réussite d'un point de vue quantitatif. L'intercommunalité peut constituer une réponse qualitativement nouvelle aux questions qui se posent en terme de structuration du territoire et de gouvernance locale pour peu qu'un certain nombre d'obstacles soient levés. Il appartient pour une part à l'Etat de le permettre, de même qu'il lui revient de jouer tout son rôle en matière de péréquation et de solidarité entre les territoires.

TABLE DES SIGLES

ADCF	: Assemblée des communautés de France
ATR	: administration territoriale de la République
3CL	: communauté des communes du Centre du Littoral
CCEG	: communauté des communes de l'Est de la Guyane
CCI	: chambre de commerce et d'industrie
CCOG	: communauté des communes de l'Ouest de la Guyane
CGCT	: code général des collectivités territoriales
CIF	: coefficient d'intégration fiscale
CMM	: communauté métropolitaine de Montréal
CTO	: communauté territoriale d'Outre-mer
DGF	: dotation globale de fonctionnement
DOM	: départements d'Outre-mer
DSR	: dotation de solidarité rurale
DSU	: dotation de solidarité urbaine
EPCI	: établissements publics de coopération intercommunale
FSRIF	: fonds de solidarité des communes de la région Ile de France
MRC	: municipalités régionales de comté
OPAH	: opérations programmées d'amélioration de l'habitat
PLH	: programmes locaux de l'habitat
POS	: plan d'occupation des sols
SAN	: syndicat d'agglomération nouvelle
SIVOM	: syndicat à vocation multiple
SIVU	: syndicat à vocation unique
SRU	: solidarité et renouvellement urbain
STIF	: syndicat des transports en Ile de France
TPU	: taxe professionnelle unique
TPZ	: taxe professionnelle de zone
ZAC	: zone d'aménagement concerté

LISTE DES ILLUSTRATIONS

Tableau 1 :	Les EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2005.....	42
Tableau 2 :	Les EPCI à fiscalité propre selon le régime fiscal au 1 ^{er} janvier 2005.....	54
Tableau 3 :	Les différentes structures intercommunales Outre-mer.....	55
Tableau 4 :	Les EPCI à fiscalité propre dans l’Outre-mer au 1er janvier 2005.....	56
Tableau 5 :	Les différents EPCI à fiscalité propre au 1 ^{er} janvier 2005.....	57
Tableau 6 :	Les EPCI à fiscalité propre des DOM selon la catégorie au 1 ^{er} janvier 2005.....	58
Tableau 7 :	Typologie communale en Outre-mer	78
Tableau 8 :	Répartition des communes des DOM selon la population (selon le recensement 1999) (en %)	79
Tableau 9 :	Répartition des communes des DOM selon l’aire en km ²	80
Tableau 10 :	Population et superficie des communes des DOM.....	80
Graphique 1 :	Les communes en France selon leur taille en 1999.....	25
Graphique 2 :	Répartition en % des différentes catégories de syndicats de communes au 1er janvier 1999.....	41
Graphique 3 :	Evolution du pourcentage de communes et de population regroupées au sein d'un EPCI à fiscalité propre.....	43
Graphique 4 :	Pourcentage de communes appartenant à un EPCI à fiscalité propre en 2005 selon la taille de la commune.....	44
Graphique 5 :	Ventilation en pourcentage des EPCI à fiscalité propre selon leur catégorie et le nombre de communes les composant en 2005.....	45
Graphique 6 :	Répartition des communautés urbaines et d'agglomération suivant leur taille démographique en 2005.....	46
Graphique 7 :	Répartition des communautés de communes et de l'ensemble des EPCI à fiscalité propre suivant leur taille démographique en 2005	46
Graphique 8 :	Les compétences statutaires (hors aménagement et développement économique) des EPCI à fiscalité propre au 1 ^{er} janvier 2004.....	47
Graphique 9 :	Diffusion de la taxe professionnelle unique dans les regroupements intercommunaux à fiscalité propre	53

Graphique 10 :	Pourcentage d'EPCI à fiscalité propre ayant une taxe professionnelle unique suivant la taille démographique du regroupement en 2005.....	54
Graphique 11 :	Revenus nets imposables moyens en Ile-de-France	72
Graphique 12 :	Bases TP des communes de la petite couronne (hors Paris) en Ile-de-France	72
Graphique 13 :	Taux de chômage en Ile-de-France	73
Carte 1 :	Les communes dans l'Union européenne	26
Carte 2 :	Pourcentage de la population du département regroupée au sein d'un EPCI à fiscalité propre.....	49
Carte 3 :	Pourcentage de la population départementale regroupée dans une communauté urbaine	50
Carte 4 :	Pourcentage de la population départementale regroupée dans une communauté de communes	51
Carte 5 :	Pourcentage de la population départementale regroupée dans une communauté d'agglomération.....	52

ANNEXES

Annexe 1 : Compétences légales des communautés d'agglomération et des communautés urbaines

	COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION	COMMUNAUTE URBAINE
	<i>Compétences Obligatoires</i>	<i>Compétences Obligatoires</i>
Aménagement de l'espace communautaire	<ul style="list-style-type: none"> • Schéma de cohérence territoriale, PLU. • Création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire. • Organisation des transports urbains. 	<ul style="list-style-type: none"> • Schéma de cohérence territoriale, PLU ou document assimilé. • Création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire. • Après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire. • Organisation des transports urbains. • Prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme.
Développement économique communautaire	<ul style="list-style-type: none"> • Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire. • Actions de développement économique d'intérêt communautaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire. • Actions de développement économique.
Politique de la ville dans la communauté	<ul style="list-style-type: none"> • Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire. • Dispositifs locaux d'intérêt communautaire de prévention de la délinquance. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale. • Dispositifs locaux de prévention de la délinquance.
Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire	<ul style="list-style-type: none"> • Programme local de l'habitat. • Politique du logement d'intérêt communautaire, actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire, réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat, action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire. • Amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire. 	<ul style="list-style-type: none"> • Programme local de l'habitat. • Politique du logement d'intérêt communautaire, actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire, action en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire. • Opérations programmées d'amélioration de l'habitat, actions de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire.

	COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION	COMMUNAUTE URBAINE
	<i>Compétences optionnelles Exercice de 3 compétences parmi les 6 suivantes</i>	<i>Compétences Obligatoires (suite)</i>
Environnement	<ol style="list-style-type: none"> 1. Eau. 2. Assainissement. 3. Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air ; lutte contre les nuisances sonores ; élimination et valorisation des déchets des ménages et assimilés. 	<ul style="list-style-type: none"> • Assainissement et eau. • Elimination et valorisation des déchets des ménages et assimilés. • Lutte contre la pollution de l'air. • Lutte contre les nuisances sonores.
Voirie communautaire	<ol style="list-style-type: none"> 4. Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion des parcs de stationnement d'intérêt communautaire. 	<ul style="list-style-type: none"> • Création ou aménagement et entretien de la voirie ; signalisation ; parcs de stationnement.
Equipements et services d'intérêt collectif	<ol style="list-style-type: none"> 5. Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. 6. Action sociale d'intérêt communautaire 	<ul style="list-style-type: none"> • Construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements, de réseaux d'équipement ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs d'intérêt communautaire. • Lycées et collèges (sous certaines conditions). • Création et extension des cimetières, crématoriums. • Abattoirs et marché d'intérêt national. • Services d'incendie et de secours. <i>(Par convention avec le département, aide sociale).</i>

Annexe 2 : Compétences légales des communautés de communes

	COMMUNAUTES DE COMMUNES <i>Cas général</i>	COMMUNAUTES DE COMMUNES <i>Bénéficiaire de la DGF bonifiée</i>
	Compétences obligatoires(1)	Elles doivent en outre exercer au moins 4 des 6 groupes de compétences suivants(2)
Aménagement de l'espace communautaire	<ul style="list-style-type: none"> Action d'aménagement de l'espace d'intérêt communautaire. 	<ol style="list-style-type: none"> Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire.
Développement économique communautaire	<ul style="list-style-type: none"> Actions de développement économique d'intérêt communautaire. <i>En cas d'option pour le régime de la TPU</i>, création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire d'intérêt communautaire. 	<ol style="list-style-type: none"> Actions de développement économique d'intérêt communautaire. Aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale ou touristique d'intérêt communautaire.
	Compétences optionnelles Compétences relevant d'au moins un des 5 groupes suivants(1)	
Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire	<ol style="list-style-type: none"> Actions d'intérêt communautaire au titre de la politique du logement et du cadre de vie. 	<ol style="list-style-type: none"> Politique du logement social d'intérêt communautaire et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées.
Environnement	<ol style="list-style-type: none"> Actions d'intérêt communautaire dans le cadre de la protection et de la mise en valeur de l'environnement. 	<ol style="list-style-type: none"> Elimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés.
Voirie communautaire	<ol style="list-style-type: none"> Actions d'intérêt communautaire au titre de la construction, de l'aménagement et de l'entretien de la voirie. 	<ol style="list-style-type: none"> Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire.
Equipements et services d'intérêt collectif	<ol style="list-style-type: none"> Actions d'intérêt communautaire au titre de la construction, de l'entretien et du fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire. Action sociale d'intérêt communautaire. 	<ol style="list-style-type: none"> Construction, aménagement, entretien et gestion des équipements sportifs d'intérêt communautaire.

(1) Etendue du transfert de compétences au sein de chaque groupe : précisée par les communes à la majorité qualifiée.

(2) Etendue du transfert de compétences au sein de chaque groupe : fixée par la loi.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Le développement rapide depuis dix ans de l'intercommunalité à fiscalité propre - communautés urbaines, communautés de communes comme d'agglomérations - conduit à poser de façon radicalement différente la question des politiques publiques au niveau local.

Persuadé de la nécessité d'achever la carte de France de ces communautés et d'améliorer la représentativité de ces structures, le Conseil économique et social propose des mesures propres à renforcer le couple communes/intercommunalité et à préserver l'originalité de la construction intercommunale française fondée sur le volontariat.