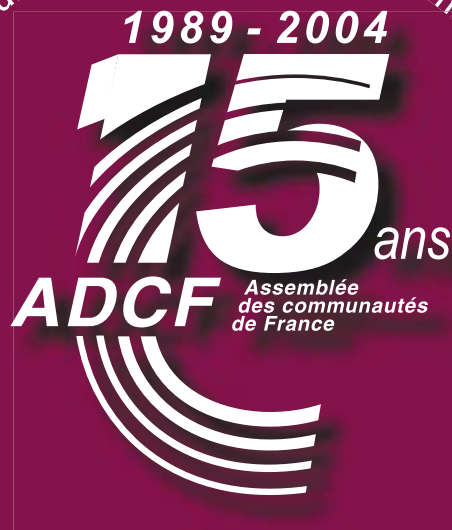


Construisons l'avenir de l'Intercommunalité



La Charte d'Amiens des Communautés





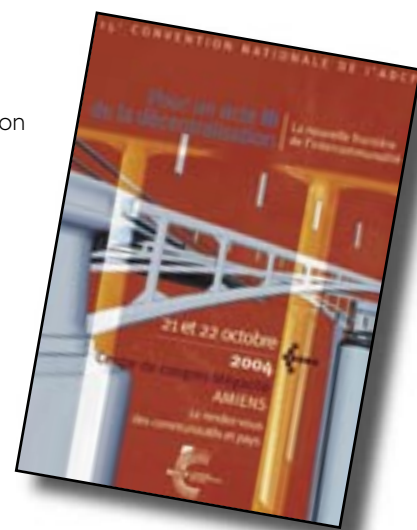
La charte d'Amiens des communautés

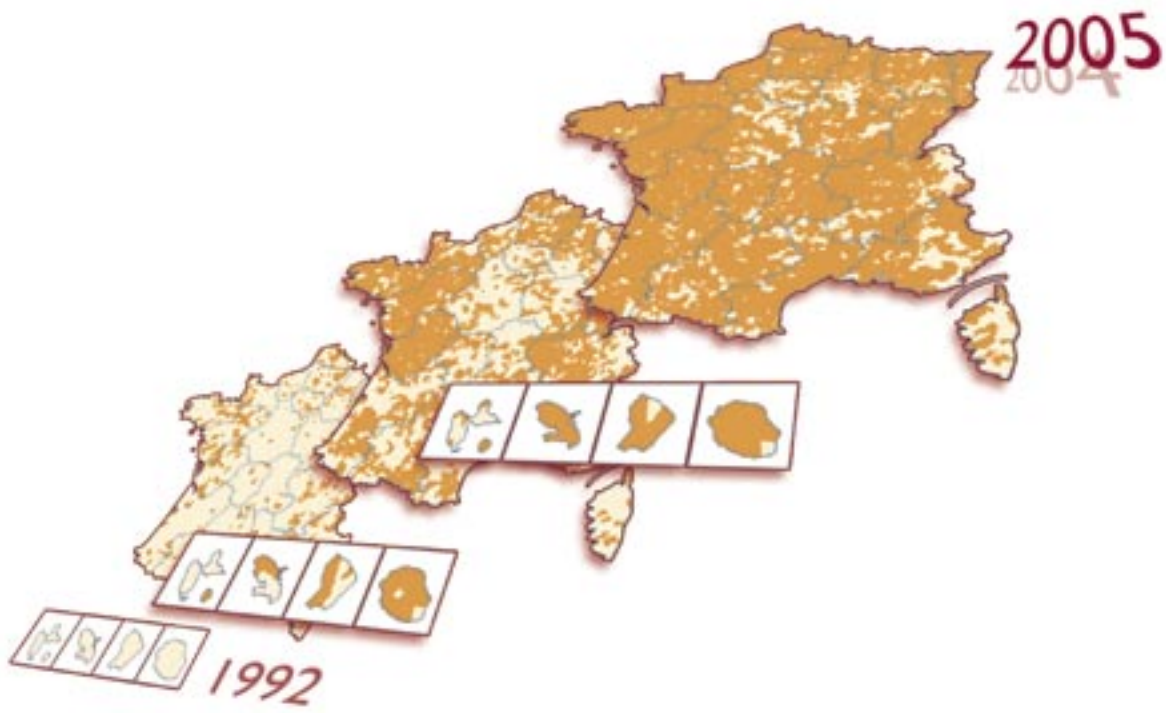
janvier 2005

Sommaire

Introduction	7
I - Communautés : entre acquis et attentes	9
1.1 - Douze années d'essor : ses raisons, ses effets	9
1.2 - Le moment de doute	12
1.3 - Le rendez-vous manqué de l'« acte II » de la décentralisation	14
II - Préparer l'avenir : un devoir d'ambition	17
2.1 - La consolidation institutionnelle	20
2.2 - La consolidation financière	23
2.3 - La consolidation territoriale et contractuelle	27
Conclusion	30

Les principes et orientations de la Charte des Communautés sont issus d'un séminaire de réflexion et d'échanges organisé les 6 et 7 juillet 2004 par l'ADCF et la Communauté d'agglomération du Grand Rodez, avant d'être présentés aux 1500 acteurs intercommunaux réunis lors de la 15^e Convention Nationale de l'ADCF tenue à Amiens les 21 et 22 octobre 2004. Ce document prend en compte les observations et amendements formulés à cette occasion.





Introduction

Par Marc Censi, président de l'ADC.F



Avec la constitution de 2461 communautés rassemblant désormais plus de 86 % des communes et 51 millions d'habitants, **le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre constitue l'une des réformes institutionnelles les plus significatives qu'ait conduit notre pays sous la Ve République.**

Initié par la création des districts il y a plus de 40 ans, ce mouvement a connu deux tournants majeurs. La loi ATR du 6 février 1992. Puis la loi « Chevènement » du 12 juillet 1999 qui lui a fait franchir de nouvelles étapes, par le succès de la taxe professionnelle unique, la structuration des agglomérations et un surcroît de dynamisme au sein des territoires ruraux.

D'année en année, les promoteurs de l'intercommunalité se sont félicités de la progression saisissante du nombre de groupements à fiscalité propre, mais

également de la proportion des communes et de la population nationale vivant à l'heure de l'intercommunalité. Alors que nous venons de fêter le cinquième anniversaire des lois « jumelles » des 25 juin et 12 juillet 1999, le bilan est éloquent : compétences exercées, budgets votés, nombre d'agents, investissements, projets de territoires communautaires ou inter-communautaires (pays)... ont été largement démultipliés, assurant aux communautés un rôle stratégique au cœur de notre organisation territoriale.

Pour autant, ce déploiement fulgurant, qui tend vers la généralisation, suscite un besoin concomitant de principes directeurs et d'orientations. Surtout, les succès quantitatifs ne peuvent oblitérer **les objectifs qualitatifs que nos concitoyens sont en droit d'attendre du mouvement intercommunal.** Les libertés supplémentaires que ce dernier revendique ne seront ainsi que la juste contrepartie d'une démonstration toujours plus forte de l'efficacité des politiques intercommunales : économies d'échelle, cohérence des

choix publics, supplément de solidarité fiscale et financière, approfondissement des projets participatifs, ...

Nous avons également le sentiment qu'une réflexion de fond reste à conduire pour mieux faire connaître la place que les communautés occupent aujourd'hui au sein du paysage administratif local ; que ce soit dans leurs relations institutionnelles avec les communes ou dans leurs rapports contractuels avec les autres niveaux institutionnels.

C'est un fait, des évolutions législatives et réglementaires seront encore nécessaires pour consolider l'édifice intercommunal et mettre en conformité son statut légal avec son rôle réel. **Mais ce sera surtout par les pratiques, leurs capacités d'innovation, que nos communautés progresseront et s'ancreront durablement dans la vie locale.**

C'est pourquoi si cette charte comporte son lot de doléances à l'adresse du législateur et des ministères, elle se veut plus encore une charte qualité de l'intercommunalité et un appel à une « bonne gouvernance communautaire ».

Après avoir longtemps aspiré à plus d'intercommunalité, **il s'agit aujourd'hui de promouvoir un « mieux d'intercommunalité ».**

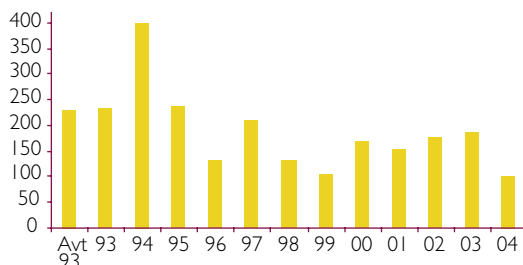
En 1185, était octroyée la charte de la ville libre d'Amiens qui demeure l'une des plus emblématiques illustrations du mouvement d'émancipation communale des XII^e et XIII^e siècles. Elle inspira plus tard le mouvement syndical français lorsque ce dernier revendiqua son autonomie. **Au début du XXI^e siècle, la charte d'Amiens des communautés doit contribuer à poser les jalons et les principes fondateurs d'une nouvelle ambition communautaire.**

I - Communautés : entre acquis et attentes

I.1. Douze années d'essor : ses raisons, ses effets

L'avenir de l'intercommunalité se doit d'être pensé à l'aune des principaux facteurs qui ont contribué depuis 1992 à son essor, et des différentes étapes franchies grâce aux lois de 1995 et 1999.

Nombre annuel de créations depuis 1993



© : Observatoire ADCF de l'intercommunalité

L'intercommunalité a été attractive et efficace en se construisant "par le bas"

S'ils ont répondu à des évolutions législatives et à des incitations financières significatives, il reste que **ce sont les maires et les conseillers municipaux qui ont été les grands artisans de la construction communautaire**. Sans leur mobilisation et leur investissement, jamais la vague intercommunale n'aurait connu une telle intensité et un tel enthousiasme. L'intercommunalité s'est fondée sur une capacité inédite d'auto-organisation locale et de véritables **pactes de confiance territoriaux**. Elle a constitué, bien avant la diffusion du terme, une mise en pratique du principe de subsidiarité.

Les douze dernières années auront ainsi permis d'effacer les traumatismes causés par la loi de 1971 sur les fusions de communes et de rattraper le temps précieux perdu à cette occasion.

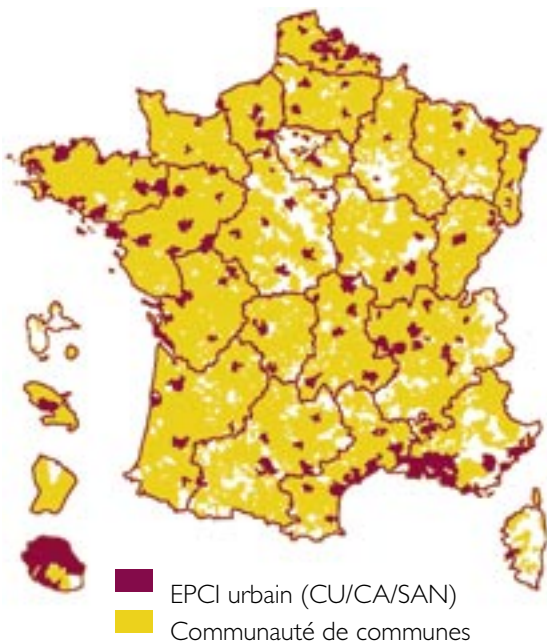
L'intercommunalité a pu justifier et profiter des adaptations du droit

C'est en rompant délibérément avec la tradition d'uniformité de notre droit public local que le législateur a pu offrir une « boîte à outils » efficace aux **acteurs locaux**. Ce pragmatisme, constamment nourri des expériences réussies ou manquées (à l'image des communautés de villes), a permis de déployer des cadres juridiques différenciés autorisant un véritable « **sur-mesure** » territorial.

Le grand mérite des législateurs successifs est ainsi d'avoir fondé l'intercommunalité à la française :

- sur une large reconnaissance du « **droit d'option** » dans le choix du péri-

La France intercommunale en 2004



© : Observatoire ADFC de l'intercommunalité

mètre, des compétences, du régime fiscal, des modes de répartition des sièges, ...

- sur l'évolutive permanente des communautés et la progressivité du rythme retenu pour leur développement,
- sur le respect des libertés communales dans la détermination et la mise en œuvre de ces différents choix (statuts, pactes financiers, ...)
- sur le pari de l'incitation plus que de la contrainte.

L'intercommunalité a répondu aux besoins d'une société en mutation

C'est enfin la prise de conscience progressive de la métamorphose de notre société et du fonctionnement de nos territoires qui a exacerbé le sentiment de l'impératif intercommunal.

Chacun a peu à peu pris conscience que les espaces du quotidien des Français, ces « territoires vécus » que sont nos bassins de vie et d'emploi, transgressent les limites de notre maillage administratif élémentaire. Les phénomènes de métropolisation et de dilatation de l'espace urbain, les

interdépendances villes-campagnes et la transformation de la ruralité, l'émergence de réseaux de villes, ... trouvent aujourd'hui leur traduction institutionnelle dans l'intercommunalité.

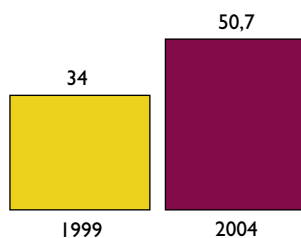
L'intercommunalité a accru l'autonomie locale

Les plus-values apportées par l'intercommunalité à l'action publique locale sont aujourd'hui peu contestées. Par l'élargissement des périmètres d'intervention, la mise en commun de moyens significatifs, le renforcement des solidarités financières, ... les communautés sont devenues des démultiplicateurs de l'action des communes. En faisant le choix d'agir ensemble, ces dernières ont considérablement accru leurs capacités d'expertise et leur autonomie d'action dans un environnement chaque jour plus complexe.

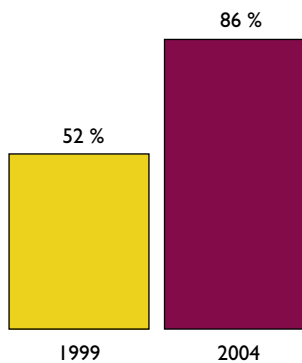
Communes et communautés ont ainsi pu s'emparer de sujets réservés auparavant à des collectivités d'un échelon supérieur et faire reculer les tutelles de fait qui pouvaient subsister en dépit de la suppression des tutelles de droit en 1982.

La progression de l'intercommunalité

Population regroupée (en millions)



Communes regroupées



© : Observatoire ADCF de l'intercommunalité

L'intercommunalité a permis de rationaliser les choix publics

L'essor de l'intercommunalité a en outre offert un outil indispensable de mise en cohérence des politiques publiques là où la fragmentation communale encourait le plus de reproches. **De leur « cœur de métier » d'origine, centré sur l'aménagement et le développement, les communautés se sont peu à peu saisies de très nombreuses dimensions de la vie locale : urbanisme, logement, transports, action sociale, culture, sports et loisirs, environnement, ...** pour accroître l'offre de services, gérer au meilleur coût, transcender les concurrences locales et multiplier les innovations.

L'intercommunalité a suscité et amplifié les dynamiques de projet participatives

Les communautés ont également traduit concrètement la révolution « copernicienne » de l'intercommunalité de projet en s'emparant rapidement des textes législatifs récents et de l'offre contractuelle des échelons supérieurs. **La plupart d'entre elles ont ainsi fait le choix de s'inscrire dans des stratégies intégrées de développement territorial,**

à rebours des approches classiques marquées par la segmentation des compétences et l'étanchéité des politiques sectorielles. Chartes intercommunales puis de pays, projets d'agglomération, schémas de cohérence territoriale, ... se sont multipliés en quelques années en s'appuyant sur des dynamiques participatives inédites au travers d'outils tels que les conseils de développement.

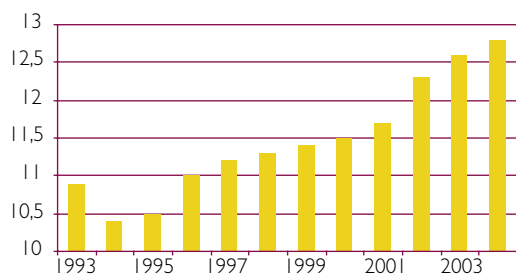
L'intercommunalité a engendré de nouvelles formes de gouvernance

Une véritable mutation culturelle s'est opérée grâce à l'apport communautaire au sein du management public local. Décloisonnements administratifs, refonte des organisations, élévation des capacités d'expertise et de maîtrise d'ouvrage, association plus étroite des « forces vives » et des citoyens, ... offrent un nouveau visage à l'action locale.

Sur le plan politique, l'intercommunalité s'est fondée sur des **pratiques collégiales de décision** et une recherche active de consensus local. Les affiliations partisanes composites constatées au

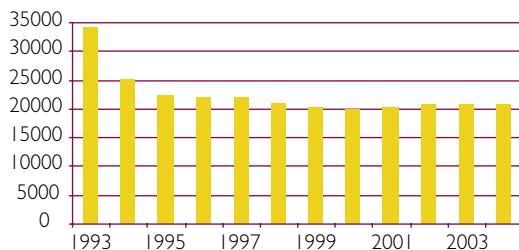
Évolution de la taille moyenne des EPCI...

... en nombre de communes



© : Observatoire ADCF de l'intercommunalité

... en nombre d'habitants



© : Observatoire ADCF de l'intercommunalité

sein de nombreux groupements ont été très souvent transcendées au profit d'une recherche commune de l'intérêt public local.

1.2. Le moment de doute

Les succès récents ne doivent pas pour autant occulter les défis auxquels est aujourd'hui exposé l'avenir des communautés. Institutions souvent jeunes, elles restent marquées par de réelles fragilités dans un environnement institutionnel, juridique et financier instable.

Une interrogation existentielle

Les suppléments de moyens apportés par les communautés ont progressivement conduit à leur déléguer des compétences aux coûts élevés et croissants. L'envergure des communautés les rend plus à même d'assumer des charges d'investissement ou de services significatifs. Pour autant, cette montée en puissance rapide suscite parfois la crainte d'une dilution de leur vocation d'origine.

Le risque de se voir peu à peu contraintes de privilégier la gestion du quotidien sur l'anticipation de l'avenir est une réalité pour nombre d'entre elles. Sont-elles vouées à devenir des « SIVOM à DGF » ou doivent-elles préserver de réelles capacités de programmation et d'animation du développement local ?

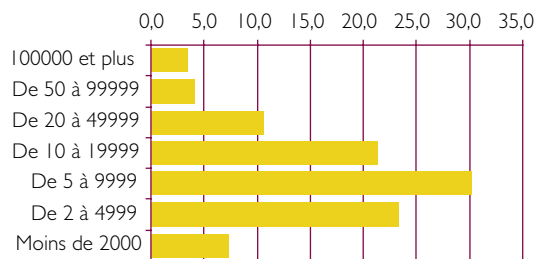
Un droit devenu trop complexe

Formé par strates successives de statuts particuliers et de procédures dérogatoires, le droit de l'intercommunalité a sans doute atteint un degré excessif de complexité qui expose les communautés au risque de contentieux et d'interprétations contestables d'un contrôle de légalité à géométrie variable.

Si la diversité des cadres juridiques disponibles et les nombreux « droits d'option » offerts constituent un terreau fertile à la création de communautés, la récurrence des dispositifs dérogatoires motivés par des cas d'espèce tend à contrarier l'effort de simplification souhaité de tous.

Enfin, c'est le droit européen de la concurrence qui risque

Répartition des EPCI par taille démographique



© : Observatoire ADCF de l'intercommunalité

de régir demain les rapports contractuels entre communes et communautés, ce dont il faut dès aujourd'hui maîtriser les conséquences.

Le futur incertain des ressources

L'organisation progressive des communautés, la définition de leur intérêt communautaire, la mise en œuvre de leurs projets s'opèrent aujourd'hui dans un contexte de forte instabilité fiscale et financière. Réformes multiples engagées ou annoncées (DGF, taxe professionnelle, TEOM, ...), suppression de lignes budgétaires de l'État (transports collectifs urbains par exemple), non-respect des engagements contractuels se conjuguent pour freiner les ambitions.

Engagées dans des projets de territoires de moyen ou long terme, les communautés n'ont plus aujourd'hui de réelle visibilité pluriannuelle sur leurs moyens d'action.

Le risque technocratique

En exigeant un découplage intégral de l'action des communes de celle de leurs communautés, les principes d'exclusivité

et de spécialité limitent l'appropriation de ces dernières par les conseillers municipaux. **Des situations de conflit entre les niveaux communaux et intercommunaux ne sont pas à exclure si leur mise en synergie n'est pas assurée par le droit et les pratiques.**

Les communautés s'exposeraient à l'accusation de constituer des entités « technocratiques » si leur action devait surplomber celle des communes sans associer suffisamment les élus de proximité.

Des citoyens spectateurs

La révolution silencieuse de l'intercommunalité ne gagnera rien à être une révolution clandestine. Or, **force est de constater que les communautés n'ont pas encore acquis pour nos concitoyens une lisibilité et une visibilité à la mesure du niveau des responsabilités qui leur sont confiées.** Si la plupart d'entre elles se sont engagées dans d'importantes politiques de communication en direction de leur population, la sensibilisation de l'opinion et le travail de pédagogie indispensables au niveau national restent encore largement à engager.

1.3. Le rendez-vous manqué de « l'Acte II » de la décentralisation

En toute logique, l'engagement d'un « Acte II de la décentralisation » offrirait un cadre idéal pour tracer l'avenir de l'intercommunalité, consacrer son rôle et ses finalités au sein de notre organisation territoriale, sécuriser durablement son environnement et ses relations avec les autres niveaux institutionnels. Même si les appréciations méritent d'être nuancées sur ce qu'il était possible d'attendre, **nombreux sont les acteurs intercommunaux à considérer le résultat très en deçà de leurs souhaits et de leurs besoins.**

Les statuts juridiques

	1972	1992	1996	2004
Districts	95	214	318	
C.U.	9	9	10	14
SAN	-	9	9	6
C.V.	-	-	4	
C.C.	-	-	894	2 286
C.A.	-	-	-	155
Total	104	232	1 235	2 461

© : Observatoire ADCF de l'intercommunalité

Si des avancées tangibles méritent d'être soulignées, ...

Transformations de syndicats et fusions entre communautés facilitées, procédures de mutualisation de services entre communes et communautés simplifiées, fonds de concours libéralisés, appel des compétences des autres collectivités autorisé, ... sont autant de pas en avant notables attendus des communautés.

Le dispositif original et innovant prévu pour la délégation conventionnelle des aides à la pierre de l'État constitue pour sa part une réelle innovation et une illustration parfaite du **principe de subsidiarité** dont le mouvement intercommunal ne peut que se féliciter.

...certaines dispositions ne peuvent que susciter l'incompréhension

L'assimilation à des marchés publics des prestations de services passées entre les communautés et leurs communes membres prouve que la doctrine juridique s'entête à les considérer comme des entités étrangères les unes aux autres.

La nécessité de recourir à des arrêtés conjoints pour l'exercice des pouvoirs de police transférés aux présidents de communauté contribue à la dilution des responsabilités et à l'insécurité juridique.

L'obligation de définir l'intérêt communautaire dans un délai-couperet entre en tension forte avec la nécessaire évolutivité des partages de compétences.

Une couverture proche de l'achèvement



■ les communes non intercommunalisées

© : Observatoire ADCF de l'intercommunalité

La possibilité pour des communes de se retirer unilatéralement des communautés d'agglomération menace les **pactes fondateurs** de ces dernières, **au mépris de l'engagement collectif et réciproque des différentes communes d'un territoire**. Et même si des amendements portés par le mouvement intercommunal ont permis d'en limiter les effets dans le temps, **cette disposition a pu être interprétée comme le signal d'une déconstruction de plusieurs années d'efforts**.

Un déficit de perspectives

Les déceptions des acteurs intercommunaux à l'égard de l'Acte II tiennent surtout à son économie générale et à la focalisation excessive de ses orientations sur les nouveaux transferts de compétences de l'État. Dès le départ, la reconnaissance symbolique du fait communautaire dans notre constitution, sur le seul chapitre de l'expérimentation, n'a semblé s'opérer que par effraction.

Alors que c'était son objectif d'origine, **la réforme aura finalement occulté les enjeux prioritaires de réorganisation**

des pouvoirs locaux, de clarification de leurs missions et d'aménagement de leurs relations réciproques.

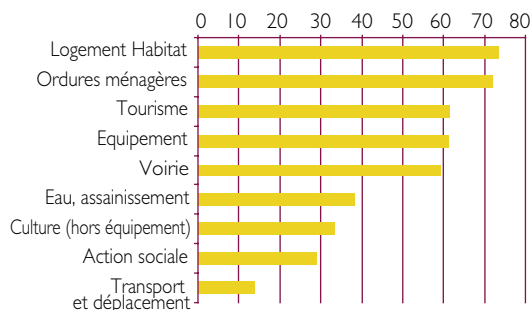
Le principe de subsidiarité, la notion de « chef de file », les possibilités de différenciation territoriale n'ont pas vu leurs potentialités suffisamment exploitées alors qu'ils ouvrent les pistes de progrès sans doute les plus fécondes.



Rodez, 6 juillet 2004 séminaire de l'ADCF

III - Préparer l'avenir : un devoir d'ambition

Les compétences statutaires en 2004 (hors aménagement de l'espace et développement économique)



© : Observatoire ADCF de l'intercommunalité

Les communes redéployées

Alors que 86 % des communes sont désormais parties prenantes d'une communauté, **opposer communes et communautés serait un contresens absolu et un débat d'un autre temps.** L'appartenance communautaire devient le droit commun de la réalité communale, l'un de ses attributs intrinsèques. Le redéploiement des compétences municipales à l'échelle intercommunale ne doit plus être compris comme un dessaisissement mais comme une mise en partage. L'intercommunalité est l'avenir des communes.

Vers des communautés... de destin

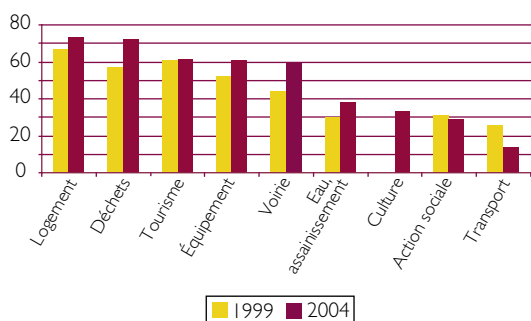
Le passage de l'intercommunalité syndicale à l'intercommunalité communautaire a constitué un changement profond de nature et non de simple degré. **Les groupements intercommunaux s'affirment comme des « communautés de destin » des communes,** ce que souligne l'impossibilité d'une

multi-appartenance. Leur fiscalité propre, leur degré élevé d'intégration juridique et financière, le projet qui les rassemble en font des institutions éminemment politiques au sens étymologique du terme.

Des interdépendances croissantes

La dynamique de projet se heurte aujourd'hui aux logiques traditionnelles des blocs de compétences. A l'exception de certaines compétences techniques, la plupart des domaines d'intervention des communautés requièrent une coordination étroite avec les communes et une définition toujours plus fine de l'intérêt communautaire. Ce sont l'interdépendance croissante des communes et de leurs communautés et la complémentarité évidente de leurs rôles dans la poursuite d'objectifs communs qui ont conduit progressivement à consacrer la notion d'intérêt communautaire, puis à libéraliser en plusieurs temps les pratiques de services communs et de fonds de concours.

Évolution des compétences statutaires (en % des EPCI)



© : Observatoire ADCF de l'intercommunalité

Les principes de spécialité et d'exclusivité à l'épreuve des réalités

Pour autant, ces avancées continuent à se heurter aux principes de spécialité et d'exclusivité définis par la jurisprudence en 1970, une époque préhistorique pour l'intercommunalité de projet. L'heure est venue d'une mise à jour de ces principes :

- qui cherchent à rendre étanches des institutions qui dans les pratiques s'interpénètrent;
- qui imposent aux communes de se dessaisir intégralement des sujets de compétence communautaire.

Le statut d'établissement public en question

Cette inadéquation de nos principes juridiques avec les pratiques et la réalité des politiques publiques posera avec une acuité croissante la question de la pertinence du statut d'établissement public dont ils découlent. Faudra-t-il multiplier à l'avenir les dérogations à ces principes, privilégier la fiction juridique au nom de la doctrine ou n'est-il pas devenu opportun d'inscrire les communautés dans une autre dimension?

L'impasse de la « supracommunalité »

Il ne saurait être question pour autant de transformer les communautés en des collectivités de plein exercice superposées aux réalités communales. Cette voie n'est pas souhaitable parce qu'elle compromettrait la pérennité des communes. Cette voie n'est plus possible parce que les imbrications politiques, juridiques et financières entre communes et communautés sont devenues beaucoup trop étroites pour envisager de dissocier leurs légitimités politiques.

Une nouvelle catégorie juridique en émergence

En revanche, il est sans doute justifié de considérer que les groupements à fiscalité propre constituent une nouvelle catégorie juridique *sui generis* : la « communauté » ; une catégorie dont l'originalité tient à l'intensité des imbrications entre groupement et communes membres. Afin d'être mieux distinguée d'autres formes de communautés (confessionnelles, ethniques, ...), cette catégorie juridique pourrait être

fédérée par le terme de « communauté territoriale » ou de « communauté intercommunale ».

Sans être contradictoire avec l'existence de plusieurs régimes de communautés, la reconnaissance d'un statut juridique de « communauté territoriale » permettrait, dans un premier temps, de singulariser les communautés au sein de l'ensemble hétérogène des « EPCI ». Devenu aujourd'hui bien trop générique, cet acronyme abstrait mêle 18 000 syndicats aux 2 460 communautés dans les collèges électoraux d'institutions aussi importantes que le comité des finances locales.

Un « tandem institutionnel » d'un troisième type : le couple communes-communauté

Communes et communauté forment aujourd'hui un couple aux multiples relations organiques. Elles constituent un véritable « tandem institutionnel » qui nécessite une coordination et une mise en synergie permanente de ses composantes. Les réformes à venir mais surtout les pratiques locales devront de plus en plus tenir compte de cette réalité.

S'il peut apparaître complexe, cet édifice original n'en est pas moins le « ticket gagnant » qui seul permet de combiner impératif de proximité, capacités d'action et efficacité des politiques publiques.

Un objectif qualité

Après l'étape constitutive enthousiaste que nous venons de connaître, ce sont des objectifs qualitatifs qui doivent être donnés à l'intercommunalité pour répondre au mieux aux aspirations de nos concitoyens. Nous devons pérenniser les facteurs identifiés de succès en veillant :

- à renforcer la dynamique de projet participatif qui anime l'intercommunalité ;
- à assurer l'harmonie durable du couple communes-communauté ;
- à pratiquer le principe de subsidiarité de la manière la plus pertinente possible dans l'exercice des compétences, les modes d'organisation et la mise en œuvre des politiques publiques ;
- à améliorer chaque jour la « gouvernance communautaire » dans ses rapports avec les conseils municipaux, les citoyens et les conseils de développement.

La poursuite de ces objectifs qualitatifs ouvre une phase nouvelle de l'histoire de l'intercommunalité : celle de la consolidation.

Elle empruntera aussi bien la voie des réformes institutionnelles et fiscales que celle des pratiques et des innovations des acteurs. Elle devra garantir le fonctionnement optimal du couple communes-communauté tout en aménageant un environnement plus serein pour son déploiement et ses évolutions futures.

2.1. La consolidation institutionnelle

Un partage de responsabilités assoupli

Cette consolidation institutionnelle du couple communes-communautés, et du réseau d'acteurs qui le constitue, suppose un réel pragmatisme dans la définition des rôles respectifs des deux niveaux comme la reconnaissance de leur droit de concourir, de manière conjointe, à la poursuite d'objectifs partagés.

Une telle orientation milite pour la plus grande souplesse dans la définition de l'intérêt communautaire et **la possibilité d'innover dans le partage des responsabilités**. La mise en synergie des communes et de leurs communautés repose sur un besoin d'évolutivité de leurs modes d'organisation peu compatible avec des délais couperets ou des critères nationaux.

Définir les chefs de file

C'est la notion de « chef de file », désormais inscrite dans notre constitution, qui devrait servir à terme de principe organisateur au sein du couple communes-communautés, en permettant d'identifier la responsabilité première d'une de ses composantes tout en autorisant l'action complémentaire de l'autre.

La notion d'autorité organisatrice devrait également pouvoir être, le cas échéant, empruntée pour répartir une compétence principale et des compétences subordonnées. Une répartition variant selon les compétences et les politiques publiques à conduire.

Faciliter les mutualisations de moyens

Cette complémentarité des rôles doit trouver une traduction plus efficace dans les modes d'organisation des services et les rapports conventionnels entre communes et communautés. Le caractère organique de ces rapports justifie qu'ils soient exonérés des règles des marchés publics (sur l'actuel modèle des conventions *in house*). **Ce n'est qu'en poursuivant le mouvement de libéralisation des pratiques de services partagés et de conventionnement que l'intercommunalité pourra pleinement faire la preuve des économies d'échelle dont elle est porteuse.** Cet effort de mutualisation devra pouvoir être prolongé à une échelle inter-communautaire.

Assurer la transparence communautaire pour les conseils municipaux

L'association des conseils municipaux, à la définition et à la mise en œuvre des politiques communautaires, sera la meilleure garantie d'un fonctionnement harmonieux du couple communes-communautés. Elle sera également la condition d'une plus grande cohérence

et d'une réelle interaction entre les politiques publiques, notamment sur des vastes sujets tels que l'urbanisme, le développement économique, la politique de la ville, la voirie, ...

Cette association étroite doit également **permettre au projet communautaire d'être davantage le projet d'un territoire que celui d'une institution limitée dans ses compétences.** A cet égard, et sans contraintes légales supplémentaires, il faut assurer la diffusion des pratiques les plus avancées d'information et d'association des conseillers municipaux, expérimentées au sein des communautés.

Préserver les pactes fondateurs

Le bon fonctionnement des communautés passe par le respect des pactes constitutifs qui les fondent et des règles de majorité qualifiée qui leur permettent de décider.

Le nécessaire respect des communes membres, largement assuré par les textes, ne doit pas pour autant conduire à ce que le veto d'un seul paralyse

la volonté des autres membres de la communauté. Cette dernière doit demeurer l'expression collective des communes rassemblées, appuyées sur des règles démocratiques de décision s'imposant aux comportements les plus individualistes.

**Le projet communautaire :
une co-construction dynamique**

Fruit d'une réflexion évolutive et d'une négociation constante, le projet communautaire est un outil éminemment participatif, de nature très différente d'un programme électoral. Son originalité tient à une élaboration chemin faisant, postérieurement à la composition du conseil communautaire. C'est de sa capacité à susciter l'adhésion des élus, des citoyens et des forces vives d'un territoire qu'il tire pleine et entière légitimité.

Pour cette raison, **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.

**Conforter le tandem
« commune-communauté » :
le refus de la
supracommunalité**

Les relations organiques établies entre communes et communauté interdisent toute formule de suffrage universel direct qui ne respecterait pas ce lien de solidarité entre les deux niveaux. **La représentation de chaque commune au sein du conseil communautaire doit demeurer un principe intangible**, ce qui exclut toute hypothèse de découplage des modes de désignation des élus municipaux et communautaires.

Aujourd'hui en débat, les différentes hypothèses envisagées pour introduire le suffrage universel direct dans le mode de désignation des élus communautaires doivent être analysées et évaluées à l'aune des deux critères combinés que sont la légitimité démocratique de l'action communautaire et la préservation de la relation dynamique instaurée entre la communauté et ses communes membres.

Plusieurs formules sont envisageables...

C'est un constat. Aucun consensus n'est à ce jour susceptible de rassembler les acteurs intercommunaux autour d'une formule unique, même si certaines options répondraient sans doute mieux que d'autres aux impératifs d'équilibre au sein du couple.

La diversité des situations (catégorie juridique et degré d'intégration de la communauté, ancienneté du groupement, envergure du territoire, densités démographiques, ...) **rend probablement illusoire toute application simultanée et uniforme d'un même régime à l'ensemble des communautés.** Le débat qui s'est ouvert depuis quelques années au sujet du suffrage universel direct devra par conséquent être approfondi pour mieux prendre en compte cette diversité des situations.

Ne doivent pas être exclues de ce débat les hypothèses de différenciation des réponses, de « droits d'option » qui s'inscriraient dans le prolongement de ce qui a assuré le succès de l'intercommunalité.

2.2. La consolidation financière

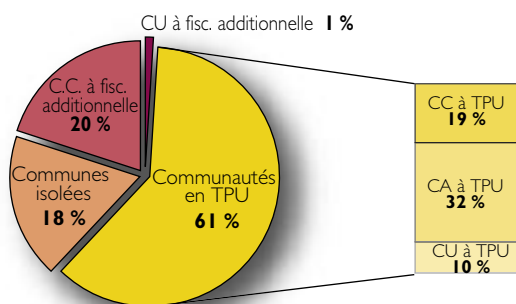
Sécuriser les ressources communautaires

Alors que plus de 90 % de leurs ressources sont concernées par la vague des réformes en cours (DGF, taxe professionnelle, TEOM, ...), **les communautés ressentent un besoin urgent de sécurité financière.** Conscientes que des évolutions sont nécessaires, elles souhaitent néanmoins que celles-ci soient rapidement définies et garantissent une visibilité pluriannuelle de leurs ressources.

Refonder la taxe professionnelle

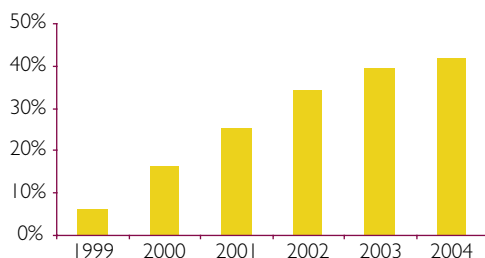
Les communautés sont aujourd'hui les principales bénéficiaires de la taxe professionnelle et, partant, les plus exposées aux incidences de la réforme annoncée. L'essor de l'intercommunalité et de la taxe professionnelle unique sont des acquis incontestables qui ont contribué à limiter un nombre des défauts de cette taxe. Considérant que la perception de la taxe sur les activités économiques à une échelle locale est la garantie d'un lien entre

Répartition de la population totale en fonction du régime fiscal



© : Observatoire ADCF de l'intercommunalité

Évolution de la part des EPCI en TPU



© : Observatoire ADCF de l'intercommunalité

les entreprises et les territoires, **il apparaît indispensable que les communautés continuent d'être parmi les principales affectataires de l'impôt économique local tout en préservant leur capacité d'en moduler le taux ou l'assiette afin de garantir leur autonomie fiscale.**

Pour cela, la réforme de son assiette devrait assurer :

- un rendement dynamique de l'impôt, corrélé à la croissance de la richesse nationale ;
- un bon équilibre de la charge fiscale entre facteurs de production ;
- la répartition la plus satisfaisante possible des bases imposables.

Le choix de la valeur ajoutée, répartie en fonction de critères «physiques» tels que les effectifs et les superficies, sera dans ces circonstances la solution à privilégier.

Reconnaître et encourager le rôle péréquateur de l'intercommunalité

Alors que l'objectif de péréquation a pris valeur constitutionnelle et que chacun s'accorde sur la nécessité de renforcer les

mécanismes de correction des disparités fiscales, il est plus que nécessaire d'insister sur le rôle éminemment péréquateur de l'intercommunalité à fiscalité propre et de la taxe professionnelle unique. Il s'exerce par un dispositif à double détente :

- de manière implicite par la mutualisation des charges à l'échelle communautaire ;
- de manière explicite à travers la dotation de solidarité communautaire (DSC) qui, selon les premières études disponibles, est allouée pour plus des deux tiers en fonction de critères de péréquation.

Destiné à s'accroître de manière mécanique (transferts de compétences, partage de la croissance du produit fiscal), **l'effet de péréquation propre à l'intercommunalité doit être mieux mesuré, pleinement reconnu et encouragé par les réaménagements nécessaires au sein des dotations de l'État.** Ceci milite notamment pour que :

- les dotations d'intercommunalité soient constitutives de l'effort de péréquation au sein de la DGF et non des variables d'ajustement ;
- les DSC soient retranchées des dépenses de transfert en proportion des bud-

gets affectés en leur sein à la péréquation.

Permettre la globalisation des dotations de l'État

Les richesses relatives et les charges des communes ne peuvent plus être analysées indépendamment de leur appartenance ou non à une communauté et des réalités de cette dernière (potentiel fiscal du groupement, degré d'intégration, ...). **Ce constat d'évidence doit logiquement conduire à une approche consolidée des ressources des communes et de leur communauté.**

Les modes de calcul envisagés pour l'adoption de la notion de potentiel financier sont de nature à corriger une partie des anomalies actuelles mais ne répondront pas à cet enjeu majeur. De surcroît, ils resteront régis par des critères nationaux, peu en prise avec l'hétérogénéité des situations locales.

Il est désormais nécessaire de reconnaître et d'encourager le droit d'option des communautés et de leurs communes (sous réserve de leur un-

nimité) en faveur d'une DGF « territoriale » consolidée.

Cette idée est portée depuis plusieurs années par l'Assemblée des communautés de France. Reprise à son compte en avril 2004 par le Comité des Finances Locales (CFL), cette orientation n'a pas été transposée par le gouvernement au sein de la loi de Finances pour 2005. Elle permettrait pourtant de définir localement des indicateurs et clefs de répartition pertinents de la croissance des dotations de l'État. **A terme, la péréquation nationale entre les territoires serait plus aisée à organiser entre 2 800 ou 3 000 unités qu'entre 36 500.**

Faciliter la constitution de pactes financiers entre communes et communautés

Le besoin croissant de coordination entre communes et communautés trouve une traduction forte sur les plans financiers et fiscaux. L'harmonie au sein du couple appelle par conséquent un partage adéquat tant des aléas que des fruits du développement. Cette coordination sera

absolument nécessaire pour conjurer les risques d'effets de ciseaux financiers que sont susceptibles de rencontrer certaines communautés à l'avenir:

Pour ces raisons, **les communautés et leurs communes membres devront se doter de véritables pactes financiers et fiscaux fondés sur une observation fine et une capacité prospective de leurs ressources et charges.**



Amiens, 21 & 22 octobre 2004, 15^e convention de l'ADCF

Cette démarche devra être facilitée par :

- un cadre réglementaire favorisant les ajustements permanents de ces pactes ;
- une dynamique prévisible des ressources financières et fiscales communautaires ;
- une plus grande transparence des informations disponibles au sein des services fiscaux.

Tempérer la spécialisation fiscale

Cette réduction des incertitudes et des risques exigera également de tempérer le processus de spécialisation fiscale entre communes et commu-

nautés engagé par la taxe professionnelle unique. Les considérables progrès apportés par cette dernière et l'objectif de diffusion qu'il convient de poursuivre ne peuvent pour autant oblitérer certains effets pervers.

Ils résultent de la grande dépendance des communautés à une ressource fiscale unique (dont la volatilité peut être localement forte) et du désintéressement potentiel des communes pour l'accueil d'activités économiques.

Pour résoudre ces problèmes, il faut :

- lever les contraintes qui accompagnent aujourd'hui le choix de la fiscalité mixte ;
- préserver et valoriser les incitations des communes au développement économique, à travers les dotations de solidarité communautaires et leur meilleure information sur la part du produit de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) qui leur est acquittée, par les entreprises.

Améliorer le fonctionnement du coefficient d'intégration fiscale (CIF)

Pour mesurer le poids des charges des communautés et limiter les comportements d'aubaine, la mise en place d'indicateurs d'intégration juridique et fiscale n'est pas discutable. En revanche, une réflexion approfondie est aujourd'hui indispensable pour en corriger les excès les plus manifestes.

En donnant le sentiment que l'objectif ultime est celui du « tout communautaire », les incitations à l'intégration maximale ne répondent pas à une conception bien comprise de la subsidiarité et du partage des rôles entre communes et communautés. Exclusivement quantitatif, le CIF incite par ailleurs davantage à transférer les compétences les plus onéreuses, au détriment de celles qui répondent aux besoins stratégiques d'une intercommunalité de projet.

Il est donc opportun d'engager rapidement une réflexion collective sur:

- les moyens de modérer les effets incitatifs du CIF au-delà d'un certain seuil d'intégration communautaire ;

- la manière de favoriser des choix qualitatifs et stratégiques dans la détermination de l'intérêt communautaire.

2.3. La consolidation territoriale et contractuelle

L'achèvement de la carte : un objectif à poursuivre...

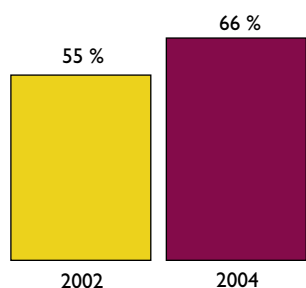
Tout en préservant de réelles capacités de choix pour les acteurs locaux, il est indispensable de maintenir voire d'intensifier les incitations financières et contractuelles en faveur de l'intercommunalité. Achever la carte de France des communautés demeure un grand dessein collectif, tout en traitant de manière spécifique, si nécessaire, le cas singulier de l'agglomération parisienne.

...dans un souci constant de cohérence territoriale maintenu

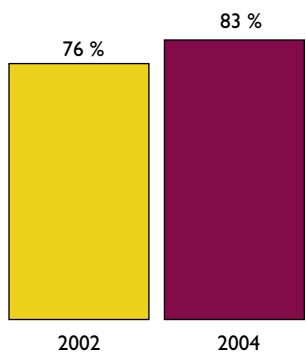
L'adaptabilité des communautés et les nouvelles dispositions visant à faciliter les trans-

Évolution de la couverture en pays

Communes groupées en pays (en %)



Communes des pays en EPCI (en %)



© : Observatoire ADCF de l'intercommunalité

formations et les fusions devront être mises à profit pour optimiser la carte de l'intercommunalité. A cet effet, un travail d'inventaire devrait être régulièrement conduit afin d'adapter nos communautés à la réalité de leurs bassins de vie. **La correspondance entre les communautés et les « espaces vécus » est indispensable pour que nos concitoyens s'approprient le fait intercommunal.**

Le législateur devra encourager les adaptations nécessaires en veillant à préserver l'une des forces de l'intercommunalité : son évolutivité.

Il conviendra également de limiter à des phases transitoires les dérogations récentes apportées au principe de continuité territoriale, facteur indiscutable de progrès pour la pratique intercommunale.

Adapter les politiques publiques au fait communautaire

Malgré les avancées récentes, il reste encore beaucoup à faire pour « territorialiser » les politiques publiques et adapter leurs cadres d'intervention

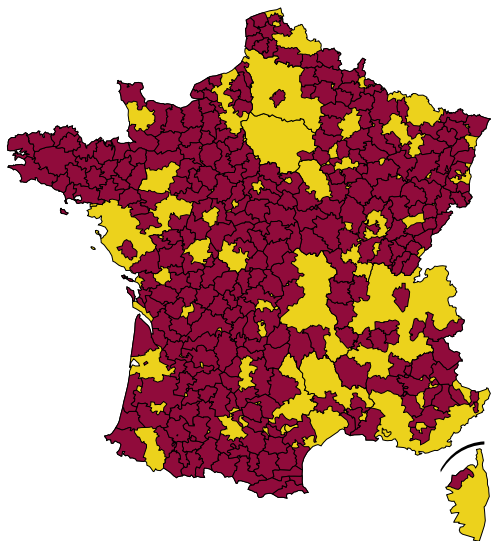
au nouveau maillage communautaire. Zonages, procédures, cartes de services publics, ... devraient être systématiquement mis en conformité avec la carte intercommunale.

Les cadres de coopération intercommunautaire devront être confortés et mieux articulés entre eux, à l'instar des pays et des schémas de cohérence territoriale. De manière générale, **la coopération inter-communautaire constitue une « nouvelle frontière » des pratiques intercommunales** qu'il faut encourager et faciliter par des outils adaptés.

Approfondir les politiques contractuelles

Au-delà des dotations de l'État, ce sont les politiques contractuelles et les programmes européens qui ont constitué des incitations significatives voire déterminantes pour la création des communautés et leur inscription dans une logique de projet. Cet effort doit impérativement être conforté, à un moment où nombre de communautés atteignent la maturité nécessaire pour définir des projets et des stratégies de qualité.

La France des pays en 2004



Source: DATAR/ETD/ADCF

© : Observatoire ADCF de l'intercommunalité

Appel de compétences, délégations conventionnelles : une voie d'avenir?

De nouveaux champs d'application de la contractualisation s'ouvriront à travers :

- les appels de compétences que les communautés auront le droit de formuler auprès des régions et des départements ;
- les délégations conventionnelles des aides à la pierre de l'État aux communautés.

Les communautés devront s'en saisir pour concrétiser une forme inédite de subsidiarité. Il sera alors opportun d'évaluer le caractère opératoire de ces dispositions et la sincérité des compensations financières afférentes. Il reste que ces modes d'action permettront de faire jouer la subsidiarité dans un sens « descendant », **preuve que l'organisation des communautés offre une solution efficace pour rapprocher les politiques publiques des citoyens.**

D'autres axes de coopération sont susceptibles de se dessiner :

- avec les régions en matière de développement économique et d'aménagement du territoire ;
- avec les départements dans les domaines de l'action sociale et des services de proximité.

Ce sont ces « partenariats territoriaux » qui, demain, seront les plus à même de faire évoluer positivement notre modèle de « République décentralisée ».

Conclusion

A lors que l'encre de l'Acte II est à peine sèche et que ses dispositions principales attendent encore leur entrée en vigueur, il peut sembler audacieux et prématuré de proposer un Acte III de la décentralisation. Ce serait certainement le cas s'il s'agissait de revendiquer une « cathédrale législative » supplémentaire ou des nouveaux transferts de compétences de l'État. Mais s'agit-il de cela ?

Peut-être le terme de décentralisation est-il devenu trop univoque. Après deux longues années de débats, il ne semble plus porter que sur les transferts de compétences de l'État. Or, sont beaucoup plus attendues des évolutions qui tiennent à l'efficacité de notre organisation territoriale et aux conditions d'exercice par les collectivités de leurs responsabilités croissantes.,

L'Acte III reposera principalement dans notre capacité collective à rendre plus lisibles les orientations de moyen et long terme de notre organisation territoriale et les missions principales attendues des différentes institutions qui la constituent.

Le principe de réalité doit en cela nous prémunir du rêve d'un « grand soir ». Il exige également de fixer des axes directeurs clairs, afin d'ordonner nos réformes effervescentes et faire converger les pratiques des acteurs publics autour d'objectifs partagés. C'est en effet par les pratiques que se fera l'Acte III. Mais à condition que l'environnement institutionnel, juridique et financier de nos communautés les y autorise et même les y encourage.



Assemblée des communautés de France

182, rue de Rivoli - 75001 Paris

Tél.: 01 55 04 89 00 - Fax: 01 55 04 89 01

www.intercommunalites.com - adcf@adcf.asso.fr