



© ACHDOUF / URBA IMAGES

► Réorganisation territoriale

En 2009... La réforme, mais jusqu'où ?

2009 sera bien l'année du grand rendez-vous. La réforme aura donc lieu. Reste à savoir laquelle... A minima, les pistes relatives au niveau local et au « couple » communes-communauté devraient résister aux débats. Mais qu'en sera-t-il de la clause générale de compétence, de la fusion des régions, de la détermination d'un chef de file ?

Nicolas Portier

En ce début d'année 2009, l'heure des paris semble venue au sujet de la réforme des collectivités locales. Par-delà la traditionnelle querelle des anciens et des modernes sur de telles questions, c'est la ligne de partage entre optimistes et sceptiques qui tend à s'accroître dans les commentaires. Certes, à plusieurs reprises, le chef de l'État et le Premier ministre ont confirmé le sérieux de leur intention réformatrice. 2009 sera bien l'année du grand rendez-vous. La réforme aura donc lieu. Mais laquelle ? Sur les volets les plus sensibles, des gouffres profonds peuvent se creuser entre le souhaitable et le faisable. Or, de ce point de vue, les pistes de travail en débat présentent des degrés inégaux de difficulté. Parce qu'elles sont préparées depuis plus de trois ans, qu'elles bénéficient sur l'essentiel de l'assentiment des associations

d'élus, les pistes relatives au niveau local et au « couple » communes-communauté semblent les plus robustes à ce jour. S'il ne devait rester au final qu'un chapitre de la réforme, ce serait assurément celui-ci. En l'occurrence, le comité Balladur devrait, peu ou prou, ratifier les dispositions de l'avant-projet de loi de modernisation de la démocratie locale, tout en lui ajoutant quelques orientations nouvelles spécifiques, notamment en ce qui concerne les métropoles.

Les difficultés commencent, en revanche, lorsqu'il s'agit d'aller plus loin, comme le montrent les réactions critiques exprimées par les départements et les régions. La suppression de la clause générale de compétence de certains niveaux de collectivités, les fusions de régions, les réductions de cumul de mandats, les « conseillers territoriaux uniques » ou les modifications des modes de scrutin... ne

Quel calendrier pour la réforme de la fiscalité locale ?

Subordonnée en toute logique aux conclusions du comité Balladur, la réforme de la fiscalité locale confirme son statut de serpent de mer. Un silence assourdissant s'est abattu depuis l'automne sur ce sujet, renvoyé désormais aux conclusions de la commission, bien que celle-ci ne semble pas s'être pleinement saisie à ce jour de ce dossier dont chacun connaît le caractère technique et complexe. Partant, c'est le calendrier de réforme initialement espéré, et même proposé un moment par le gouvernement (réforme en 2009 pour mise en œuvre en 2011), qui risque de glisser à nouveau dans le temps. Ce différé est d'autant plus problématique que la montre joue désormais contre les collectivités, notamment en matière de taxe professionnelle, dans la mesure où ne cesse de progresser, d'année en année, le poids des dégrèvements et des compensations de fiscalité dans leurs ressources. Le processus de substitution du contribuable national au contribuable local se poursuit, de fait, à un rythme accéléré, notamment avec l'entrée en vigueur du récent dispositif de dégrèvement des nouveaux investissements qui tarit le « flux entrant » dans l'assiette de la taxe professionnelle. Le risque sera de refonder la fiscalité locale à partir d'assiettes « peau de chagrin » lorsque viendra réellement l'heure de la réforme. Si celle-ci vient un jour !

bénéficient pas du même consensus, loin s'en faut. Au-delà des dissensions politiques et de la difficulté à faire converger les points de vue, de nombreuses questions sont également soulevées par la compatibilité des réformes avec notre Constitution. Passage en revue.

Révision constitutionnelle ou pas ?

A priori, le comité de réforme, et plus encore son président, semblent privilégier des propositions envisageables à cadre constitutionnel constant. Moins d'un an après la révision de l'été 2008, de nouvelles modifications de notre loi fondamentale s'exposeraient au reproche de ne pas avoir été effectuées dès 2008. Surtout, sauf à emprunter la voie référendaire, à risques élevés sur des sujets institutionnels (cf. le référendum de 1969 ou le traité constitutionnel européen), l'obtention de la majorité qualifiée au Congrès s'avérerait encore plus difficile qu'en 2008. Dès lors, la question se pose de savoir ce qu'il sera possible de proposer en faisant l'économie d'une révision. L'énumération par la Constitution des différentes collectivités françaises rend improbable, naturellement, la suppression de l'une d'entre elles. Présentée comme coextensive de leur autonomie et de leur libre administration, la clause de compétence générale des collectivités semble elle-même un attribut difficile à leur contester. La constitutionnalisation, par la révision de 2003 liée à l'acte II de la décentralisation, du principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, tempèrera toute idée d'instiller



Réforme et calendrier sont suspendus aux conclusions du comité Balladur.

une certaine hiérarchie entre elles ou même de doter d'éventuels « chefs de file » de capacités prescriptives fortes sur les autres échelons.

C'est, de fait, par le recours à la notion de « collectivité singulière » que des évolutions semblent possibles pour procéder à des adaptations. Il est possible de penser à la région Ile-de-France et à la problématique du « Grand Paris », aux départements/régions d'outre-mer, voire à la Corse. Mais peut-on aller beaucoup plus loin dans la différenciation ? Pourrait-on parler de collectivités singulières pour offrir un statut spécifique à 20 ou 25 métropoles ? Gardien scrupuleux d'une certaine tradition d'uniformité administrative, le Conseil constitutionnel tolérerait-il de trop nombreuses dérogations à notre souci cartésien de symétrie ?

Quant à la voie de l'expérimentation, si elle est également ouverte et élargie depuis 2003, n'oublions pas qu'elle pré-suppose de fixer des échéances pour décider de son abandon ou de sa généralisation. ■

Réforme territoriale : les propositions de l'AdCF

Auditionnés successivement, le 17 décembre, par la mission sénatoriale présidée par Claude Belot, puis par la commission Balladur, les élus du bureau exécutif de l'Assemblée des Communautés de France, conduits par son président Daniel Delaveau, ont rappelé les différentes propositions de l'association.

Les élus de l'AdCF ont notamment plaidé en faveur de :

- > L'achèvement rapide (début du nouveau mandat) de la carte de l'intercommunalité (date butoir en 2011) ;
- > La « démocratisation » de l'intercommunalité par l'application d'un scrutin « fléché » de type PLM avec extension concomitante du scrutin de liste dans les communes ;
- > L'optimisation des périmètres (appui aux fusions, relance des schémas départementaux...) pour se rapprocher des bassins de vie ;
- > Le traitement spécifique de la « zone dense » de l'agglomération parisienne (cf. différentes hypothèses débattues lors de la convention nationale de Paris en 2007) ;
- > La définition d'un nouveau statut juridique (« communauté territoriale ») permettant de traduire le caractère de plus en plus intégré et « fédéral » des institutions communautaires ;
- > La simplification de la « gouvernance intercommunale » (règles de majorité, prérogatives du conseil communautaire...);
- > Le renforcement des compétences stratégiques des intercommunalités (planification, urbanisme, habitat, environnement...);
- > La poursuite de l'effort de mutualisation des ressources administratives (mises à disposition, services partagés...) par la sécurisation des pratiques devant le droit de la concurrence européen (cf. mise en demeure de la Commission mais aussi jurisprudence rassurante de la CJCE) ;
- > Des modalités plus souples et contractuelles d'agencement des compétences communautaires et communales pour faire fonctionner au mieux la subsidiarité dans les champs d'action partagés (notion d'accords-cadres, assouplissement du principe d'exclusivité) ;
- > La préservation de cadres souples et non institutionnels de coopération inter-communautaire (retour à l'esprit d'origine des Pays, conférences territoriales, Scot...).

Entretien

Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois à l'Assemblée nationale, membre du Conseil d'Administration de l'AdCF

« Nous préconisons une boîte à outils pour favoriser les regroupements volontaires horizontaux et verticaux. »



La commission des lois de l'Assemblée nationale, que vous présidez, a adopté le 8 octobre dernier le rapport de la mission sur la clarification des compétences des collectivités territoriales. À sa lecture, on observe que les députés n'hésitent pas à proposer des fusions

« verticales » mais aussi « horizontales » de collectivités. Quels sont précisément les objectifs visés ? Quelle méthodologie préconisent-ils pour convaincre les élus locaux ?

Notre mission, dont le rapport a été adopté à l'unanimité, a travaillé pendant près d'un an, en recevant notamment les associations d'élus. Chacun s'accorde à reconnaître que la décentralisation s'est alourdie et complexifiée, devenant moins intelligible pour le citoyen, mais aussi moins efficace pour les administrations et les entreprises. Les élus locaux, qui pratiquent au

quotidien la décentralisation, en conviennent d'ailleurs largement.

Depuis 1982, les niveaux d'administration territoriale se sont multipliés, sans cohérence globale, avec la transformation des régions en collectivités territoriales à part entière, puis l'apparition de Pays, toujours plus nombreux depuis 1995, et la généralisation des groupements intercommunaux depuis 1999. J'ajoute qu'avec plus de 36 000 communes et près de 19 000 structures de coopération intercommunale, notre pays fait figure d'exception en Europe ! On peut donc faire mieux avec moins de structures et en attribuant à chaque niveau des « blocs de compétences » bien délimités. Cela permettrait de limiter les financements croisés et les doublons administratifs, qui sont coûteux et inefficaces.

Pour atteindre cet objectif, nous ne préconisons pas la suppression de tel ou tel niveau de collectivités, mais plutôt une « boîte à outils » pour parvenir à des regroupements volontaires. Les regroupements « horizontaux » pourraient d'abord concerner plusieurs régions, perspective sans doute susceptible d'intéresser la Haute et la Basse-Normandie. Ils devraient également permettre

d'achever la carte des intercommunalités, en y intégrant les groupements enclavés et les communes isolées, ce qui permettrait du même coup de faire progressivement disparaître les Pays. Quant aux regroupements « verticaux », ils pourraient consister à réunir, dans une collectivité unique, une région et ses départements pour former une « grande région » (projet qui pourrait être débattu par exemple dans les régions Alsace ou Limousin), une intercommunalité urbaine et son département pour créer une « métropole » (ce qui pourrait peut-être intéresser le département du Rhône), ou encore une intercommunalité et ses communes. Dans ce dernier cas, des communes d'une même aire urbaine pourraient former ensemble une « commune à arrondissements » inspirée de l'organisation spécifique de Paris, Lyon et Marseille.

Il me paraît indispensable de stimuler ces initiatives locales par des incitations financières, prenant, par exemple, la forme d'une majoration temporaire de dotation globale de fonctionnement. Le législateur ne serait appelé à intervenir directement, pour assurer la cohérence des procédures engagées, qu'après une date butoir connue de tous.

Paroles aux élus

D'engagement présidentiel en rapports et missions, le chantier de la réorganisation des territoires est engagé. *Intercommunalités* a demandé aux présidents des principales associations d'élus concernées, l'Association des maires de France, l'Assemblée des départements de France et l'Assemblée des régions de France, de réagir aux propositions du comité Balladur qui suggère notamment un nouvel agencement des territoires autour de deux couples : intercommunalités et communes d'une part, régions et départements d'autre part.

Claudy Lebreton, président de l'Assemblée des départements de France

« Il faut surtout que l'État dise lui-même sur quelles compétences il souhaite intervenir. »

La question de l'organisation territoriale de la République est légitime. Depuis plus d'un an, chacun y va de sa proposition. Dernière idée à la mode, reprise par le président de la République comme par certains au sein du comité Balladur, l'idée des couples : communes/intercommunalité d'une part, départements/régions, d'autre part.

Ce schéma ne tient pas. Il repose sur une erreur d'analyse, pour ne pas dire une méconnaissance de la réalité de la France territoriale.

En effet, la logique de notre organisation territoriale est différente. Elle est aujourd'hui constituée de trois niveaux de collectivités territoriales, ayant tous leur légitimité : les communes et leurs groupements, les départements et les régions. Les régions, les départements, les communes, ce sont avant tout des services publics, des agents, qui, chaque jour, protègent nos concitoyens, améliorent leur vie quotidienne, luttent contre les inégalités sociales et territoriales,

investissent pour l'avenir de nos enfants et de nos territoires.

Ces trois niveaux s'organisent en deux « groupes d'acteurs » territoriaux : celui constitué par les communes, leurs groupements et les départements, soit un bloc de collectivités liées par l'exercice de compétences de proximité ; celui constitué par les régions et l'État, avec une dimension évidemment européenne.

Chaque « groupe » a sa spécificité. De fait, il y a un lien très fort entre les communes et leurs intercommunalités et les départements. Il s'agit d'une relation privilégiée. De même, si notre organisation a besoin de départements puissants, elle demande également des régions fortes, tournées vers le niveau européen.

Ce schéma recueille aujourd'hui l'adhésion des 102 présidents de conseils généraux, qui sont unanimes pour rejeter toute idée de fusion départements/régions. Qu'apporterait la fusion entre départements et régions ? Des économies ? Lesquelles ? Avec un nouveau mode de scrutin, la

suppression de 1 600 conseillers régionaux en France rapporterait 32 millions d'euros, à comparer avec les 60 milliards d'euros annuels (qui correspondent aux politiques publiques départementales) dont on sait que 80 % correspondent à des dépenses obligatoires, subies et incontournables.

Pour engager la réforme territoriale, nous devons en fait répondre à deux questions politiques majeures : la première est celle de la légitimité de la décentralisation. La seconde est celle de la lisibilité des politiques territoriales.

Je pense que la décentralisation est la plus grande réforme engagée dans ce pays depuis un quart de siècle. Elle a, en vingt-six ans, décuplé l'innovation, l'imagination et l'efficacité de l'action publique à des coûts maîtrisés. Aujourd'hui, le gouvernement doit nous dire s'il veut revenir en arrière et s'inscrire en totale opposition avec la dynamique historique qu'apporte, dans toutes les grandes démocraties, la décentralisation.

Quant à la lisibilité des politiques



© DR

territoriales, c'est en fait le nœud du problème. Les élus sont prêts à clarifier les compétences, à dire « qui fait quoi », mais pour cela il faut engager une véritable réforme fiscale et surtout que l'État lui-même dise sur quelles compétences il veut intervenir, sachant qu'il doit avant tout assurer ses missions régaliennes.

Alain Rousset, président de l'Association des régions de France

« L'idée présidentielle de "faire siéger" un conseiller élu dans un canton à la fois au département et à la région, qui se nommerait "conseiller territorial" relève du crime institutionnel. »

premier trio fonctionnel est formé de l'Europe, de l'État et des régions. L'État contractualise avec ces dernières *via* les contrats de projets (ex : contrats de plan). L'Europe, à travers ses fonds, a hissé la région au rang de collectivité, pivot des politiques économiques et d'aménagement du territoire déterminées à Bruxelles. Le second trio réunit pertinemment le département, les intercommunalités et les communes. Leur relation est cohérente. L'action sociale est partagée entre les communes et les départements. Ces derniers abondent également les budgets des communes et des intercommunalités pour les équipements de proximité.

Dès lors, les principaux chevauchements de compétences justifiant une nouvelle organisation politico-administrative ne sont pas tant, contrairement

à ce qui est affirmé, entre les régions et les départements qu'entre l'État et les collectivités locales. La réforme que l'ARF propose, en accord avec l'ADF et l'AMF, est celle de la clarification des compétences : suppression des doublons étatiques, définition claire des blocs de compétences, définition d'un chef de file, possibilité de conventions de subsidiarité, octroi d'un pouvoir normatif pour rendre prescriptifs leurs schémas et réforme en profondeur de la fiscalité locale. Tels doivent être les fondamentaux de l'acte III de la décentralisation.

Au lieu de cela, les rumeurs les plus folles circulent. Au nom d'une meilleure lisibilité du système pour le citoyen et de l'efficacité du service public, l'idée présidentielle de « faire siéger »

un conseiller élu dans un canton à la fois au département et à la région, qui se nommerait « conseiller territorial » relève du crime institutionnel. Si ce projet voyait le jour, cela ne mettrait pas un terme à l'enchevêtrement des compétences, mais cela mettrait en péril les politiques d'aménagement du territoire, d'innovation et de recherche, et plus généralement les missions de programmation et de prospective constitutives des politiques régionales. Cela porterait également préjudice au lien positif entre les CESR et les assemblées régionales, donc au lien entre le monde politique et le monde socio-professionnel.

Est-ce vraiment ce retour en arrière que le président de la République veut pour la France ?



© DR

Les analyses actuelles, qui pensent la réorganisation territoriale à venir autour de ces deux couples, sont erronées. Un regard attentif sur les budgets des uns et des autres et sur les conventions passées entre les collectivités conforte l'idée qu'il faut raisonner en termes de trios. Le

► Le point de vue de l'AMF présenté à la commission Balladur

Auditionné le 7 janvier par la Commission pour la réforme des collectivités locales, présidée par Édouard Balladur, Jacques Pélissard, président de l'Association des maires de France, a rappelé que cette réforme devrait être « réaliste et acceptable » par le Parlement. Fin janvier, le bureau de l'AMF doit se prononcer sur les grands principes qui, pour l'association, devraient guider cette réforme. Des positions que rappellent ici nos confrères de *Maire-Info*.

Clarification des compétences

Tout en préservant le principe de proximité, la réforme doit « aller jusqu'au bout, y compris dans les domaines où l'État conserve des compétences résiduelles ».

Il faut éliminer les doublons, voire les triplons, pour mettre fin à « l'approche parcellisée » des financements croisés et aux « quêtes perpétuelles de crédits » auxquelles sont soumises les communes, notamment les plus petites.

Il convient de permettre aux départements et aux régions d'exercer une « clause de compétence spéciale » et leur statut de « chefs de file », comme le prévoit la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 (art. 72 de la Constitution) « qui, sur ce point, n'a jamais été mise en œuvre ». En contrepartie, les

chefs de file doivent exercer totalement ces compétences, tant dans le domaine financier que prescriptif.

Les communes doivent continuer de disposer de compétences générales dans leurs domaines de responsabilités, tout en déclinant ces compétences générales pour les EPCI.

Quant aux principales compétences des régions et départements, on pourrait notamment envisager que les responsabilités dans le domaine scolaire soient regroupées. Plutôt que de les répartir, comme actuellement, entre les différents niveaux de collectivités, les régions pourraient être chargées de la « gestion immobilière des équipements éducatifs ».

La réforme des compétences doit intervenir concomitamment à la réforme financière et fiscale.

Relations communes-EPCI

Selon l'AMF, « les groupements intercommunaux ne doivent pas devenir des collectivités territoriales à part entière. Ils sont l'émanation des communes et doivent le rester, pour ne pas remettre en cause la confiance existante entre les communautés et les communes. De même « l'intérêt communautaire », ne doit pas être défini par la loi mais par les EPCI et les communes eux-mêmes ».

La définition de la carte intercommunale

doit, dix ans après la loi Chevènement, faire l'objet d'une « date butoir », se situant bien sûr après la réforme financière et fiscale. Pour achever la carte intercommunale, la future loi sur la démocratie locale, préparée par Alain Marleix, doit donner aux préfets de « vrais moyens » pour incorporer ces communes dans un EPCI.

Par ailleurs, pour l'AMF, une « certaine dose de suffrage universel » devrait être instillée pour la désignation de l'exécutif intercommunal. Son président propose que, sur les listes de candidats aux élections municipales, les candidats au conseil communautaire soient clairement identifiés. Le seuil actuel de 3 500 habitants pour présenter obligatoirement une liste de candidats devrait être abaissé à 500 habitants. Pour les communes de moins de 500 habitants, le maire serait « de droit, désigné comme délégué communautaire ».

Clarification des ressources financières et fiscales

L'AMF renvoie au rapport du CES, approuvé par les trois associations, qui avait notamment proposé que les communes et leurs groupements bénéficient des quatre principaux impôts locaux mais qu'elles ne perçoivent, pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, que la part relative aux seuls locaux



Jacques Pélissard, président de l'Association des maires de France.

d'habitation. Il suggérait aussi que les départements récupèrent notamment la taxe sur le foncier bâti « entreprises » et les droits de mutation qui ne reviendraient plus aux communes. S'y ajouteraient une imposition de type CSG et une taxe sur le parc automobile. Quant aux régions, outre la taxe sur les produits pétroliers, la taxe sur les cartes grises et la taxe sur l'apprentissage, elles recevraient une imposition sur le revenu des ménages et une autre sur les entreprises.

Réorganisation des pouvoirs locaux passer du dire au faire

Depuis 2004 et sa charte d'Amiens des communautés, l'AdCF appelle de ses vœux le vote d'un texte législatif de nature à conforter durablement les relations au sein du bloc local « communes-communautés ». C'est donc avec intérêt que les élus communautaires avaient pris connaissance des grandes lignes du projet de loi « Démocratie locale » présentées par Alain Marleix. Oui, mais voilà, à peine avait-il eu le temps d'émerger des tiroirs du ministère que le projet replongeait presque aussitôt dans les abîmes de la comitologie. Espérons que ce décalage ne soit que calendaire et en aucun cas qualitatif...

Emmanuel Duru

« L'an dernier, à la même époque, vous aviez souhaité, Monsieur le Président, que soit mis en place le chantier de la rationalisation territoriale de la France, en formulant le vœu que l'intercommunalité y occupe une place centrale. Je crois que nous vous avons entendu. Aussi, ai-je le plaisir de vous annoncer que le futur chapitre 3 du projet de loi relatif à la modernisation de la démocratie locale, que je présenterai dans les semaines à venir, sera consacré à l'intercommunalité. » En débutant son allocution lors de la 19^e Convention nationale de l'AdCF par l'annonce du dépôt imminent d'un projet de loi dédié en majeure partie aux communautés, Alain Marleix, secrétaire d'État aux collectivités territoriales, rassurait les élus intercommunaux soucieux de voir émerger en début de mandat une véritable refonte de leurs capacités d'intervention. Par cette adresse au président de l'AdCF, le secrétaire d'État officialisait clairement la volonté gouvernementale d'avancer rapidement sur un sujet parvenu



« à maturité ». À cet égard, comment ne pas prendre acte de l'immensité du parcours réalisé en quelques années concernant les mécanismes de recomposition

territoriale? Alors que le Constituant de 2003 prenait soin, aussitôt édictée la notion de chef de file, d'en paralyser toutes les potentialités en lui adjoignant le



Alain Marleix, secrétaire d'État à l'Intérieur et aux Collectivités territoriales.

« Le futur chapitre 3 du projet de loi relatif à la modernisation de la démocratie locale sera consacré à l'intercommunalité. »

© JACQUES ROBERT - SGA/DMPA

sacro-saint principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, désormais chacun s'accorde à demander plus « d'expérimentation, de volontariat et de diversité », selon les propres termes utilisés par le président de la République lors de son discours devant les maires de France en novembre dernier. Les rapports successifs de ces 24 derniers mois témoignent d'une convergence de fond sur l'avenir du bloc « communes-communauté » et de la place susceptible de lui être accordée au sein de l'architecture des pouvoirs locaux. Achèvement de la carte intercommunale à court terme, mise en place d'un scrutin type PLM pour la désignation des délégués communautaires à l'occasion des prochains renouvellements, diminution du nombre de syndicats, appel à davantage de mutualisation et de synergies au sein du bloc local. L'ensemble de ces propositions, jusqu' alors considérées comme avant-gardistes, ont progressivement acquis le statut d'« objectifs à atteindre », tant par les pouvoirs publics nationaux que par les acteurs locaux. Certaines contributions, d'origine parlementaire pour l'essentiel, vont même beaucoup plus loin en préconisant des fusions verticales de collectivités (rapport Warsmann de 2008), une diminution du nombre de régions (rapport Piron de 2005), la mise en place de conseillers territoriaux uniques entre départements et régions (rapport Attali de 2008), la remise en cause du principe même de clause générale de compétence (rapport Lambert de 2007). Ces suggestions, iconoclastes pour certaines ou porteuses d'un véritable projet pour d'autres, témoignent d'une volonté, aujourd'hui consensuelle, d'aboutir à une clarification réelle des compétences. Le chantier le plus abouti en la matière est clairement identifiable et identifié : il s'agit de l'intercommunalité. L'importance des décisions qui y sont prises, leur caractère stratégique pour l'avenir des territoires, le volume des masses budgétaires qui y sont gérées conduit, *de facto*, à une prise de conscience quasi-unanime de l'impérieuse nécessité de fournir aux communautés les moyens d'exercer leurs missions de la manière la plus efficace qu'il soit. De ce point de vue, le projet de loi « Démocratie locale » contient les germes d'une rénovation d'ensemble du cadre juridique de l'intercommunalité de projet. Il convient désormais de lui apporter une issue rapide et ambitieuse, en prenant

garde de préserver l'essentiel de ses dispositions d'un débat beaucoup plus incertain concernant les collectivités de plein exercice. Ainsi que le soulignait Daniel Delaveau, à l'occasion de son discours de clôture de la

Convention de l'intercommunalité organisée à Montpellier à l'automne 2008, « le mandat qui s'ouvre est celui de tous les défis. Mais aussi de toutes les difficultés. Il faut des raisons d'espérer ». ■

Les principales dispositions du projet de loi « Démocratie locale »

- Fixation d'une date butoir pour l'achèvement de la carte : 31 décembre 2013.
- Instauration d'une désignation fléchée des délégués communautaires à partir des listes municipales dès 2014 (mode de scrutin de type PLM).
- Abaissement du seuil de panachage : 1 000 habitants.
- Inscription de la fonction de président de communauté dans la liste des mandats comptabilisés pour les règles de cumul.
- Définition plus précise de la notion d'EPCI et de groupements de collectivités.
- Mutualisation : introduction de la notion de services supports.
- Gestion de biens indivis entre communes et communauté.
- Fin de la mise à disposition des biens : transfert en pleine propriété sur le modèle des communautés urbaines.
- Assouplissement de l'exercice conjoint des pouvoirs de police : suppression de la co-signature du maire, simple information + passage de l'unanimité à la majorité qualifiée.
- Assouplissement de l'extension des compétences : passage de la majorité qualifiée à la majorité simple.
- Fusion :
 - a) possibilité d'incorporer des communes membres d'un EPCI à fiscalité propre;
 - b) décision des seuls conseils municipaux (suppression de l'accord préalable des communautés concernées);
 - c) lissage sur deux ans des transferts de compétences avec possibilité d'exercice à la carte et restitution éventuelle des compétences;
 - d) approbation à l'unanimité de la pondération des sièges;
 - e) prorogation du mandat.
- Recomposition des CDCI : meilleure représentativité des présidents d'EPCI.
- Diverses mesures facilitant la dissolution des syndicats et rénovant le mécanisme de représentation-substitution.
- Compétence droit des sols (PLU) pour les CC de + 50 000 habitants et pour les CA mais avec possibilité de vote contraire (différence avec les CC).
- Définition de l'intérêt communautaire par le seul conseil communautaire pour toutes les CC.
- Majorité simple pour la définition de l'intérêt communautaire dans les CA.
- Pondération des sièges des communautés urbaines afin de tenir compte des évolutions démographiques.
- Possibilité de passer des accords-cadres entre la communauté urbaine et ses communes membres.
- Limitation du champ d'organisation des pays au format « syndicat mixte fermé composé d'EPCI à fiscalité propre » ou d'un « EPCI à fiscalité propre recouvrant l'ensemble du pays ».

Tableau comparatif des propositions de différents rapports récents

À la lecture, les rapports publiés au cours de ces derniers mois et consacrés à la réforme des territoires révèlent de multiples points de convergence allant dans le sens d'un approfondissement de la coopération intercommunale. Passage en revue de leurs principales propositions.

	Rapport CES, juin 2005	Rapport Cour des comptes, novembre 2005	Rapport Lambert, décembre 2007	Rapport Attali, janvier 2008	Rapport Warsmann octobre 2008
Périmètres	<ul style="list-style-type: none"> Faire de l'achèvement de la carte intercommunale un objectif fort de la part de l'État. Encouragement aux fusions de communes. 	<ul style="list-style-type: none"> Manque de pertinence des périmètres communautaires. Maintien d'un trop grand nombre de syndicats. 	<ul style="list-style-type: none"> Achèvement de la carte, sur décision des élus eux-mêmes, à l'invitation des préfets. Encouragement aux fusions de réduction drastique des syndicats. Limitation de la formule du syndicat mixte, à quelques exceptions techniques près, au profit de conventions opérationnelles. 	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité de constituer des régions fortes et peu nombreuses. Regrouper les intercommunalités au sein de structures dotées d'une population minimale devant se situer dans une fourchette comprise entre 60 000 et 500 000 habitants. 	<ul style="list-style-type: none"> Fixer une date butoir, telle que le 1^{er} janvier 2011, pour l'achèvement de la carte intercommunale. Élaborer des dispositions législatives incitant financièrement les EPCI à se regrouper horizontalement. Inciter au regroupement « vertical » des EPCI (avec le département ou les communes).
Compétences	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité de pousser plus avant une logique partenariale entre les deux niveaux (communes et leur communauté). 	<ul style="list-style-type: none"> Constat d'une montée en puissance des services publics concernés par les questions d'environnement grâce au développement significatif de l'intercommunalité. 	<ul style="list-style-type: none"> Explication des dépenses des communautés par un effet de rattrapage, dans le domaine de l'environnement surtout (déchets, assainissement) : cf. <i>augmentation des contraintes législatives</i>; et par l'apparition de nouveaux services rendus : développement économique, transports collectifs, équipements culturels et sportifs notamment. 	<ul style="list-style-type: none"> La réforme doit se faire selon un double principe : <ul style="list-style-type: none"> - répartir clairement les compétences entre les collectivités, - accorder à chaque niveau de collectivité des ressources précises. 	<ul style="list-style-type: none"> L'absence de compétence générale des EPCI n'empêche pas l'extension tendancielle de leurs compétences. La mutualisation des services et les délégations de compétences ont des effets économiquement positifs, mais peuvent créer un risque de confusion des champs d'intervention.
Moyens administratifs	<ul style="list-style-type: none"> Préparer un avenir ambitieux en poursuivant le mouvement de développement des pratiques de services partagés. 	<ul style="list-style-type: none"> Constat d'une amélioration quantitative et qualitative du service rendu aux usagers par l'intercommunalisation des compétences. Constat d'une augmentation des coûts. Faible perception des économies d'échelle obtenues par la mutualisation des services. 	<ul style="list-style-type: none"> Unifier les services supports communs (adm. générale, ingénierie, expertise juridique). Partager les services opérationnels et les interventions selon les lignes tracées par la définition de l'intérêt communautaire. Lever les obstacles à cette mutualisation vivement souhaitée. 	<ul style="list-style-type: none"> Entre 2000 et 2004, augmentation des moyens des EPCI de 8,3 milliards pour le produit fiscal et 1,11 milliard pour la DGF, soit 9,41 milliards au total. Augmentation de la DGF absorbée pour moitié au moins par les charges des structures administratives et non par la production de services nouveaux. 	<ul style="list-style-type: none"> Développement de l'intercommunalité = augmentation massive des dépenses de fonctionnement. Risque d'aggravation de cette situation en cas d'élection au suffrage universel direct des présidents d'EPCI, sauf à favoriser le rapprochement des structures communales et intercommunales.
Gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> Faire émerger une nouvelle catégorie <i>suis generis</i>, spécifique aux EPCI à fiscalité propre : la « communauté territoriale » ou « communauté intercommunale ». 	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité de conserver un échelon communal politiquement fort. Constat d'un processus décisionnel propre à l'intercommunalité, fondé sur la recherche systématique, non pas d'une adhésion majoritaire, mais d'un consensus le plus large possible des communes membres. 	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité de privilégier des mécanismes souples de coopération, clé du succès de l'intercommunalité. 	<ul style="list-style-type: none"> Transformer progressivement les intercommunalités en « agglomérations » ayant une existence constitutionnelle, en mettant fin à la fiction de l'établissement public. 	<ul style="list-style-type: none"> Favoriser une simplification de la carte communale. Accélérer la rationalisation de nos structures territoriales.
Ressources	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité d'un renforcement des mécanismes de solidarité financière entre régions, départements et communes pour pallier les inégalités territoriales qui risquent de s'accroître. Garantir des ressources dynamiques aux collectivités. 	<ul style="list-style-type: none"> Intégrer effectivement l'intercommunalité dans la réforme de la TP, véritable moteur de la nouvelle intercommunalité la plus intégrée (dans sa forme unifiée). Lever les hypothèques sur la pérennité du financement par cet impôt des intercommunalités. 	<ul style="list-style-type: none"> Imaginer une modulation des dotations communales et intercommunales pour encourager ce mouvement, au moyen d'un coefficient d'intégration budgétaire. Globaliser les concours de l'État dans une DGF territoriale unique, de façon expérimentale avec les collectivités volontaires. 	<ul style="list-style-type: none"> Transférer à l'agglomération la charge de répartir les dotations aujourd'hui versées directement par l'État aux communes et aux intercommunalités. Diminuer la dotation globale de financement des communes refusant de fusionner en une agglomération. Majorer la dotation globale de financement des agglomérations récupérant des compétences communales. 	<ul style="list-style-type: none"> Reconnaître à l'intercommunalité son rôle primordial de « péréquation financière » entre collectivités territoriales.
Démocratisation	<ul style="list-style-type: none"> Expérimentation d'un mode de scrutin inspiré de PLM pour les communautés urbaines et les intercommunalités qui le souhaitent dès les prochaines élections municipales. Généralisation à l'ensemble des intercommunalités uniquement lors du renouvellement suivant des conseils municipaux, après évaluation. Désignation automatique du maire et des principaux adjoints dans les communes soumises au panachage. 	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité de reconsidérer les modalités d'organisation de contrôle démocratique des intercommunalités. Remise en cause progressive du principe de spécialité. 	<ul style="list-style-type: none"> Instituer une double désignation des conseillers municipaux et intercommunaux en tenant compte du mode de scrutin particulier des petites communes. 	<ul style="list-style-type: none"> Élire les présidents et les conseillers d'agglomérations au suffrage universel. 	<ul style="list-style-type: none"> Éventualité d'une élection au suffrage universel direct des présidents d'EPCI, sous réserve d'un rapprochement des structures communales et intercommunales. Éviter que le développement de l'intercommunalité ne conduise à ajouter durablement un quatrième niveau d'administration territoriale.