

► Communautés de communes

Loi ATR: 15 ans déjà, 15 ans seulement!

En février 1992, la Décentralisation, à tout juste 10 ans, atteint son premier stade de maturité : dans un mois, pour la seconde fois, l'assemblée régionale sera élue au suffrage universel. Au niveau infradépartemental, tout reste à faire, mais la dynamique est sur le point d'être lancée...

Olivier Abuli

En 1992, les 36 000 communes françaises ne coopèrent encore que par le biais de 17 000 syndicats enchevêtrés, dont 85 % sont à vocation unique. Seuls les 18 communautés urbaines et syndicats d'agglomération nouvelle imposés par l'État et les 214 districts créés par des élus pionniers préfigurent des modes d'association plus élaborés.

Mais dans ce cadre institutionnel récemment décentralisé, l'équilibre des pouvoirs se déplace et les idées du rapport « Vivre ensemble » de 1976 ont fini par se frayer un chemin. Depuis quatre ans, la meilleure manière de concilier intégrité des communes et efficacité administrative est à l'étude. En 1989 déjà, l'Assemblée des Districts de France récemment constituée avait remis un « livre blanc de l'intercommunalité » au secrétaire d'État Jean-Michel Baylet.

Tout va s'accélérer. La loi votée, en 24 mois, plusieurs centaines de communautés de communes sont portées sur les fonts baptismaux. L'heure est résolument à « l'intercommunalité de projet » et aux



Jean-Michel Baylet, secrétaire d'État aux collectivités locales (1988-1990), travaille à la préparation de la loi ATR.

« chartes intercommunales de développement ». Retour sur ce moment décisif avec Jean-Michel Baylet, initiateur du

texte et Michel Guégan, « inventeur » de la première communauté de communes.

[Lire page 4](#)

► Fiscalité locale

L'appel à la refondation

La nécessité de réformer la fiscalité locale est depuis plus de trente ans un sujet récurrent : l'archaïsme des bases, la persistance d'inégalités territoriales, le manque de lisibilité pour les contribuables et les élus... sont évoqués depuis longtemps et dénoncés. Les opérations de rajustement par petites touches des finances locales masquent difficilement un moteur à la tuyauterie érodée, excessivement complexe, à bout de souffle. L'heure n'est-elle pas venue de refermer la boîte à

outils et d'abandonner réformes et réformettes pour poser la question d'une véritable refondation ? C'est la voie suggérée par Philippe Valletoux, auteur d'un récent rapport pour le Conseil Économique et Social, qui trouve écho dans les propositions avancées par les élus de l'intercommunalité (AdCF) à la veille d'une nouvelle législature. Vers une nouvelle constitution financière des pouvoirs locaux ? État des lieux, analyses et interviews.

[Lire page 8](#)

► Agglomérations 2015

Quels visages pour les agglomérations à l'horizon 2015 ?

Réunissant plus de 120 participants, le séminaire organisé par l'AdCF et l'Association des Directeurs Généraux de Communautés de France (ADGCF) le 1^{er} février dernier à l'Institut d'Études Politiques de Paris a permis de présenter les résultats définitifs de l'enquête conduite par le cabinet d'études Acter Conseil auprès des DGS des communautés de plus de 40 000 habitants. Une enquête qui met en lumière les ressorts de leur action quotidienne mais aussi leur vision du devenir institutionnel de la dynamique intercommunale.

[Lire page 14](#)

Actualité
Concertation locale

3

Retour sur les trois débats de Nantes, Paris et Bordeaux

Événement
Loi ATR

4

15 ans déjà...
15 ans seulement !

Dossier

Quelle réforme pour la fiscalité locale ?

8

- > L'AdCF propose un scénario
- > Entretien avec Philippe Valletoux
- > La réaction de Charles-Eric Lemaignan

Débat

12

- > Réflexions et propositions
- > Réactions au scénario de l'AdCF

Grand angle
Agglomérations 2015

14

L'intercommunalité est « la » mutation

Droit
Compétence Formation

17

La gestion de la formation des élus municipaux

Communication publique

18

Le palmarès complet des « Meilleurs vœux des territoires »



De bonne ou de mauvaise grâce, la société française se sait à la veille de grands changements. Défis écologiques, mutations du socle industriel, expansion des nouvelles technologies, allongement de la durée de la vie, société de la connaissance... se conjugueront dans les vingt prochaines années pour transformer en profondeur nos modes de travail, nos rapports sociaux mais aussi les attentes à l'égard de l'action publique. Sans oblitérer les problèmes immédiats, il est souhaitable que les échéances électorales à venir éclairent quelque peu notre avenir, fixent des caps, préparent les esprits aux réformes ou aux évolutions qui s'imposeront à nous. Des catalogues de dispositions d'application immédiate, des programmes sur mesure n'oubliant aucun intérêt catégoriel ne sauraient en fin de compte satisfaire personne. La « société des individus » qui caractérise notre modernité n'exclut aucunement le besoin profond de projets collectifs, l'adhésion à des objectifs communs. Sans doute les rend-elle encore plus nécessaires si elle ne veut pas devenir une « société dépressive ». Que ce soit à l'échelle locale, à travers la réactualisation de nos projets de territoire en vue de nouveaux contrats, ou à l'échelle nationale pour préparer les réformes de la prochaine législature, cette année 2007 se doit d'être un instant privilégié pour prendre le temps et la distance nécessaires pour se projeter à moyen et long termes. Sur les grandes questions posées à la fiscalité locale, sur l'avenir de nos communautés et des agglomérations, c'est à cet exercice que s'est livrée l'Assemblée des Communautés de France en ces premières semaines de l'année, à travers plusieurs manifestations de tonalité très prospective.

Marc Censi,
président de l'AdCF

Actualités

► Enjeux

L'Association des Maires de France interpelle les candidats à la présidentielle

A un an des municipales, les maires de France souhaitent que les prétendants déclarés à la magistrature suprême s'engagent sur dix de leurs préoccupations majeures. Un questionnaire a donc été adressé aux candidats, dont les réponses seront rendues publiques par l'AMF. Aux côtés de questions portant sur le maintien du scrutin municipal en mars 2008 ou sur la réforme « nécessaire et urgente » du système des finances

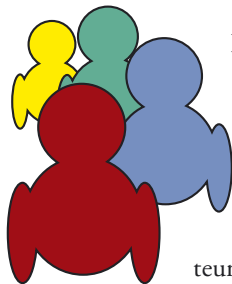
locales, trois portent sur l'intercommunalité :

- Faut-il accroître les compétences exercées au niveau intercommunal, élargir les périmètres des communautés, consolider et renforcer leurs moyens financiers et fiscaux ?
- Les instances dirigeantes des communautés, conseil ou (et) président, doivent-elles être élues au suffrage universel direct ?

- Doit-on modifier et dans quel sens les rapports actuels entre les communes et les structures intercommunales? Quel rôle doivent jouer demain les départements et les régions? L'envoi de ce questionnaire étant concomitant avec l'ouverture de la période de confirmation des promesses de signatures accordées par les maires aux candidats, gageons que les contributions seront nombreuses et rapides. ■

► Emploi

Dix directeurs financiers sur le marché



Il y a quelques mois, nous rendions compte dans ces colonnes de l'initiative du cabinet en ressources humaines bordelais Territoires RH qui se proposait, en s'appuyant sur un réseau d'une soixantaine de Directeurs généraux et de Directeur financiers en poste en collectivités, d'assurer le reclassement d'une dizaine de cadres administratifs et financiers confirmés d'entreprise. Les candidats, en situation de repositionnement de carrière et souhaitant se tourner vers le secteur public, avaient été soigneusement sélectionnés par le cabinet conseil sur des critères de compétences, de motivation et d'adaptabilité à ce nouvel univers professionnel. Après 450 heures de cours, études de cas et exercices pratiques intensifs, la plupart des « élèves » de cette première promotion (parrainée par Dexia et Philippe Valletoux) achèvent une mission en collectivité de validation des acquis professionnels.

Ces cadres seront sur le marché du travail fin mars et souhaitent intégrer collectivité ou établissement public dans les régions Aquitaine, Bretagne, Île-de-France, Limousin, Nord Pas-de-Calais, Midi-Pyrénées, Pays de Loire et Poitou-Charentes. Leurs profils et le détail de la formation qu'ils ont reçue peuvent être consultés sur www.territoires-rh.fr. ■

Contact : Territoires RH –
Tél. : 05 56 42 34 09 / 06 76 37 59 62

► Ile de France

Le Conseil régional arrête le projet de SDRIF

Le 14 février dernier, le Conseil régional d'Ile de France a arrêté, par délibération, le projet du Schéma Directeur d'Ile de France (SDRIF) dont la révision avait été lancée en juin 2004. Après avoir mené un très large processus d'échanges et de débats et adopté en juin dernier une vision régionale pour les vingt prochaines années, une étape essentielle vient donc d'être franchie par ce document d'urbanisme unique en France, opposable avec un

degré assez fin de prescriptions à tous les SCOT et PLU de la région. L'AdCF a contribué, à plusieurs reprises, à mobiliser les communautés franciliennes autour de son élaboration et à valoriser auprès du Conseil régional le rôle qu'elles pouvaient avoir dans la mise en œuvre ultérieure du SDRIF. La contribution de l'AdCF est téléchargeable sur le site www.adcf.org. Pour mémoire, le projet de SDRIF présente déjà « les intercommunalités,

dont le développement s'accélère en Ile de France, comme des partenaires stratégiques de la Région pour la mise en œuvre du SDRIF. Les communautés d'agglomération et de communes ont vocation à devenir une des composantes essentielles de la gouvernance régionale tant en zone urbaine que sur l'espace rural. Elles structureront progressivement les pôles et les bassins désignés comme stratégiques par le SDRIF». ■

► Administration électronique

De la friture sur la ligne



Une administration électronique efficace et moderne ne pourrait se passer d'un système d'interopérabilité permettant aux administrations nationales et locales de dialoguer ensemble. Une ordonnance de décembre 2005 prévoit donc la définition d'un référentiel général d'interopérabilité (RGI) dont la mise en œuvre a été confiée à la Direction Générale à la Modernisation de l'État (DGME).



Or, voilà que la DGME s'apprête à publier le fameux RGI par décret, définissant des normes et standards informatiques fermés, sans même avoir consulté les instances représentatives des collectivités locales! Plusieurs associations d'élus locaux, dont celle des communautés de France (AdCF), se sont mobilisées en ces premiers jours de février pour dénoncer la méthode et des choix techniques qui, de fait, portent atteinte à la notion même de libre administration des collectivités locales. ■

► Concertation locale

Trois débats pour instaurer la confiance

Après Nantes, fin novembre et Paris au Sénat le 29 janvier, c'est à Bordeaux que s'est posée, le 6 février dernier, la question des pratiques vertueuses de concertation et de démocratie participative. Trois débats de fond pour dépasser l'actualité immédiate à l'occasion de la publication d'un guide méthodologique.

Olivier Abuli et Bettina Gillet

«La concertation locale, entre illusions et bonnes intentions». Telle était l'accroche de ce cycle de conférences-débats qui avait notamment pour objectif de poser collectivement les concepts, d'affiner les définitions, bref de dépasser le stade de l'actualité immédiate, des effets de mode et des déclarations d'intention.

Savoir de quoi l'on parle! Un préalable indispensable mais souvent négligé en la matière, pour lequel Gilles-Laurent Rayssac, cofondateur et consultant du cabinet Res Publica, s'est à trois reprises efforcé de guider la réflexion.

Un exercice complété sur les dispositifs d'accompagnement par Christian de La Guéronnière, directeur de l'agence de communication IDcommunes et co-auteur du guide méthodologique.

Côté élus, Bertrand Pancher, président de la communauté de Bar-le-Duc, Mireille Ferri, vice-présidente de la Région Île-de-France et Gérard Gouzes, président délégué de l'AdCF, ont exposé en toute transparence leurs convictions, certains échecs, leurs apprentissages et leurs réalisations.

Et même s'il a été plusieurs fois affirmé que la démocratie participative n'est pas une nouveauté en soi,

Gérard Gouzes rappelant les initiatives grenobloises références d'Hubert Dubedout, tous ont reconnu la nécessité de professionnaliser les démarches face aux profondes évolutions du corps social, des comportements individuels et collectifs.

Deux maîtres mots ont émergé: se mettre en situation de dialoguer avec des citoyens et non avec des consommateurs de services publics et s'engager en toute transparence. Car, comme l'a souligné Gilles-Laurent Rayssac en guise de conclusion, «pour un élu, donner la parole, c'est engager sa parole». ■

► Propos tenus... au Sénat

La concertation: quand et pourquoi?



«La concertation locale correspond à une attente de la part de la population, qui ne veut pas seulement être «informée» d'une décision qui concerne sa vie quotidienne ou son environnement, mais souhaite également être «associée» en amont à la décision politique des élus. Elle n'a pas pour effet de se substituer à celle-ci. Le concept de la concertation locale est en fait plus la mise en œuvre des politiques publiques par le biais de la co-écriture entre les citoyens et les élus, que la mise en scène des politiques publiques, qui aboutit à consulter la population sur des projets déjà ficelés... La concertation n'est pas un phénomène «naturel», mais plutôt un «choix» qui résulte de la somme des différents points de vue et de la recherche de l'intérêt général et ce, pour tenter de remédier à la crise de la démocratie représentative.»

Claude Mabier, directeur des éditions du Groupe Territorial, premier groupe de presse et d'édition des collectivités territoriales. Directeur des services de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais.

Claude Mabier, directeur des éditions du Groupe Territorial, premier groupe de presse et d'édition des collectivités territoriales. Directeur des services de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais.

«La communication est un accessoire essentiel de la concertation, mais elle ne se confond pas avec celle-ci. Elle s'attache à faire partager l'information nécessaire au positionnement des parties prenantes. Elle participe ainsi à l'éducation et à la pédagogie en amont des débats.

Pour mettre en place une concertation réussie, il est indispensable au préalable de répondre aux questions stratégiques de la communication: diffuser de l'information sur quoi et à qui? Quels supports ou quels outils de communication utiliser pour rendre efficace l'information? Quelle est la bonne information? Comment vérifier qu'elle a été comprise?»

Christian de La Guéronnière, directeur de l'agence de communication publique IDcommunes (Paris), coauteur du Guide sur la concertation locale (Ed. Territorial).



«Il est nécessaire de bien faire la distinction entre la concertation, la consultation et l'information. La consultation est un dialogue à sens unique et fait référence à un dispositif de type questionnaire/enquête. En revanche, la concertation nécessite un réel processus de délibération qui est «un échange raisonné d'arguments qui s'influencent les uns les autres pour former des jugements. Elle vient renforcer la démocratie représentative et doit faire participer le citoyen en amont de la décision. Cette dernière reste la prérogative de l'élu, qui doit trancher les dissensus.»

Gilles-Laurent Rayssac, cofondateur de Res Publica, société spécialisée dans le management des parties prenantes, coauteur du Guide sur la concertation locale (Ed. Territorial).

«La large concertation organisée en amont de l'élaboration du SDRIF a permis aux acteurs institutionnels, professionnels et associatifs locaux d'échanger entre eux, de faire évoluer les visions de chacun et d'arriver à un corpus structuré de positionnements partagés, qui sera soumis ensuite aux citoyens. Cette concertation a certainement été un peu tardive... mais le risque de tout (trop) mettre en débat a ainsi été évité.»

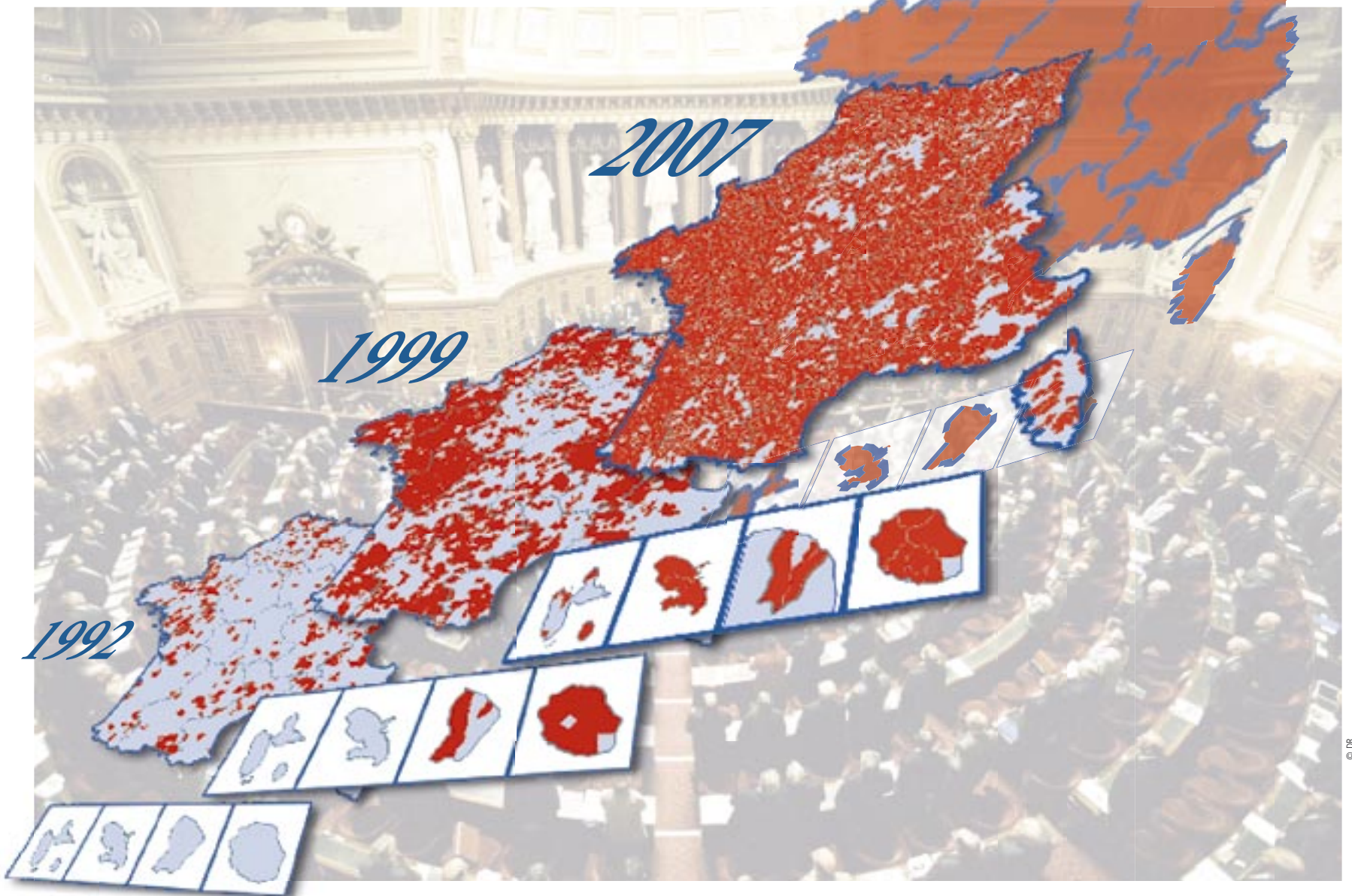
Mireille Ferri, vice-présidente du Conseil régional d'Île-de-France.



«Il faut se donner du temps, mais également une méthode et des moyens. Or, le besoin de temps est contradictoire avec la prise de décision politique, laquelle doit souvent être rapide. C'est la raison pour laquelle on ne doit pas avoir l'ambition d'organiser une concertation sur tout.»

Bernard Pancher, président de la communauté de communes de Bar-le-Duc, président du Pays Barois, président de l'association «Décider ensemble».

La loi ATR, 15 ans... 2017 seulement!



Le 6 février 1992, la loi ATR (loi d'Administration Territoriale de la République) consacrait son titre III à « la relance de la décentralisation ». Bien plus qu'une « relance », cette loi fut véritablement la première grande victoire de l'intercommunalité, celle qui allait permettre l'éclosion, puis la propagation de la dynamique intercommunale... Petit retour sur les conditions de vote de cette loi ATR.

Emmanuel Duru

« Quinze ans! Quinze ans déjà... », serions-nous tentés de dire en regardant, un brin nostalgiques, cette période de l'histoire législative où les grands textes décentralisateurs se succédaient pour réformer un État alors encore marqué par un certain jacobinisme...

« Quinze ans seulement! », prenons-nous le parti d'écrire, constatant, pleins d'espoir, l'immensité du chemin parcouru en si peu de temps pour donner corps aux territoires vécus...

En 2003, le constituant lui-même gravait dans le marbre du texte fondateur de 1958 ce que le législateur de 1992

avait eu tant de peine à reconnaître: « L'organisation de la République est décentralisée ». La Révolution française aura transformé les 44 000 paroisses d'ancien régime en 36 000 communes républicaines. Il n'aura pas fallu quinze ans à la révolution intercommunale pour mailler ces 36 000 atomes en quelque 2 500 molécules communautaires...

À l'heure où, au plan national, de grandes échéances électorales se préparent, il paraît utile, sinon nécessaire, de revenir sur cette loi relative à l'Administration Territoriale de la République, dont l'appellation, particulièrement évolutive lors de sa phase d'élaboration, s'est

finalement révélée, à bien des égards, prémonitoire.

Naissance des « projets communs »

Entre le 6 février 1992 et le 6 février 2007, quinze années se sont écoulées; quinze années durant lesquelles les tentatives de réforme centrées sur les mécanismes de recomposition territoriale se sont multipliées. Si la contradiction entre l'unité de destin au sein d'une agglomération et la mosaïque municipale dont elle est le fruit demeure, force est cependant de constater les progrès considérables de la logique de projet au

sein de territoires redynamisés. La loi ATR constitue à cet égard une rupture dans l'histoire de l'institutionnalisation de l'intercommunalité en consacrant un dispositif marqué, aux termes de son article 66, par « la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarités ».

C'est autant l'esprit de la loi que le dispositif juridique mis en place qui constitue une rupture dans l'histoire de la législation intercommunale. L'accent mis par le législateur sur « les projets communs de développement s'inscrivant dans des périmètres de solidarités » atteste de la volonté

de rompre avec la logique gestionnaire du modèle de coopération intercommunale.

Genèse de la loi ATR

La nécessité d'une législation nouvelle en matière d'intercommunalité apparaît dix années plus tôt, dans les lois de décentralisation. Si l'article 1^{er} de la loi du 2 mars 1982 envisage, entre autres mesures, de nouvelles modalités de coopération entre les communes, il n'approfondit pas véritablement cette question afin de ne pas compliquer davantage encore la mise en œuvre de l'ensemble de la réforme. Le Parlement se borne alors à constater que le problème reste posé et renvoie la solution à une loi ultérieure. Au terme d'une décennie marquée par quelques interventions ponctuelles (loi du 7 janvier 1983, loi du 13 janvier 1983, loi du 5 janvier 1988), le législateur se saisit à nouveau de la question, au titre III de la loi du 6 février 1992, pour tenter de donner une impulsion nouvelle à la coopération entre collectivités locales.

La loi ATR constitue ainsi la première grande réforme de l'intercommunalité élaborée après les lois de décentralisation, dont elle constitue, en quelque sorte, le « deuxième acte ».

Des parlementaires hésitants

Pourtant, parler de l'adhésion limitée des parlementaires à la loi ATR relève de l'euphémisme. Il faut en effet se rappeler les conditions du débat et du vote du texte. Pas moins de trois ministres se sont succédé dans l'élaboration et la défense de la loi : Jean-Michel Baylet, Pierre Joxe et Philippe Marchand. Dix-huit mois de débats parlementaires ont en effet été nécessaires à son adoption, laquelle n'est intervenue qu'à une petite voix de majorité, après que d'ultimes et opportuns amendements aient entraîné des ralliements tardifs. Ces quelques compromis seront trouvés sur le fond du texte, mais ils ne suffiront pas à dépasser les clivages partisans. Finalement, le vote n'obtient, lors de ses passages à l'Assemblée Nationale, qu'une majorité très faible : une voix en première lecture, deux voix en deuxième lecture, et une vingtaine de voix en lecture définitive.

Le texte de loi doit ainsi son salut à la longueur des débats et aux nombreux arrangements trouvés avec quelques députés plutôt qu'à un consensus établi sur le fond.

Origine du texte purement administrative, concertation d'affichage auprès des élus locaux, logique d'arrangements par amendements successifs, majorité très faible lors du vote définitif... rien, dans les conditions d'élaboration du texte, ne pouvait laisser penser que la loi ATR allait rencontrer le succès qu'on lui connaît aujourd'hui. Pourtant, quinze ans après sa promulgation, force est de constater que la loi ATR a incontestablement

Suite page 6

Interview de Michel Guégan,

président de la première communauté de communes de France

« Le progrès n'est que la réalisation des utopies »¹

La communauté de communes du Val d'Oust et de Lanvaux (CCVOL) fut la première créée en France. Comment perceviez-vous la loi ATR lors de sa promulgation ?

La loi ATR est venue prolonger un long processus caractérisé par la création de syndicats intercommunaux tels les SIVU et les SIVOM ; il s'agissait alors d'une période de maturation où l'on pensait en termes d'intercommunalité de gestion au service de la mise en place d'équipements. Il était question de faciliter la réalisation d'investissements tout en permettant des économies d'échelles. Avec le rapport d'Olivier Guichard « Vivre ensemble » et la proposition de mettre en place des fédérations de communes, nous n'étions pas loin des communautés. Cependant, comme beaucoup de rapports, il a terminé dans le placard... D'ailleurs, la loi ATR a connu un accouchement difficile. Elle a été votée en première lecture à l'Assemblée Nationale, lors d'une séance de nuit, à une voix de majorité et apparemment par une personne qui se serait trompée de clé. Les grandes décisions ont souvent été votées avec une faible majorité : la République face à la Monarchie, c'est aussi à une voix de majorité...

Les objectifs de cette loi étaient en accord avec mon parcours professionnel. J'ai toujours travaillé dans un esprit intercommunal, aussi bien lorsque j'étais secrétaire général d'un syndicat de pays qu'au département d'Ille-et-Vilaine où j'ai participé à la mise en place, selon la loi de janvier 1980, de syndicats de partage de la taxe professionnelle sur la base d'un volontariat entre communes. Ainsi, l'intercommunalité apparaissait comme la marche supplémentaire vers une plus forte solidarité territoriale.

Pourquoi avoir créé cette première communauté ? Présagez-vous les difficultés que vous avez rencontrées ?

La CCVOL voit le jour le 9 juillet 1992 autour de 5 communes. Nombreux étaient ceux qui présageaient que les changements de majorité allaient balayer la loi. Or, bien au contraire, sept ans après la loi ATR, la loi Chevènement de 1999 a été votée au Sénat à l'unanimité. Ainsi, lorsqu'il y a une véritable volonté politique, il est possible de transformer radicalement les choses ; il suffit de désenclaver en premier les esprits.

Pour moi-même et mes collègues, nous souhaitions que la communauté de communes rende plus solidaires les communes au sein d'un territoire cohérent et pertinent. Il ne s'agissait pas de mettre en place un fief électoral. Nous devons, comme toute communauté, trouver le territoire qui soit propice à la mise en commun de ce que nous avons de meilleur et de partager nos différences. Aujourd'hui, la CCVOL comprend 15 communes et il se peut qu'elle s'agrandisse encore.

Cependant, en 1992, je n'imaginai pas forcément que cela allait être aussi dur. L'intercommunalité n'est pas un long fleuve tranquille ! En fait, les égoïsmes collectifs sont plus difficiles à vaincre que les égoïsmes individuels et il faudra au moins une génération pour développer l'esprit intercommunal. C'est la population qui poussera les élus car des services tels que les relais d'assistantes maternelles, les centres de loisirs, les actions en faveur des personnes âgées... sont voulus par les populations rurales à l'identique de ceux des villes. Or, une commune ne peut répondre à une telle demande, seul le groupement intercommunal a les moyens de le faire dans le cadre d'un projet global de territoire.

À quoi attribuez-vous le succès de la loi ATR ? Pensez-vous que les outils qu'elle propose ont suffi à promouvoir une intercommunalité de projet ?

La loi ATR est perçue comme celle ayant instauré avant tout



les communautés de communes. Effectivement, au regard de « l'échec » des communautés de villes, le volet plus rural a remporté un succès éblouissant. Tout en rappelant l'objectif de donner jour à des territoires de projet, le législateur a pris soin de mettre en place des aides comme la dotation globale de fonctionnement ou la dotation de développement rural, qui ont contribué à cette réussite.

La taxe professionnelle unique (TPU) a permis de mettre en place un espace de coopération et de solidarité. Cependant, si les élus sont d'accord sur la coopération, tous ne le sont pas forcément sur la solidarité. Effectivement, le partage des dépenses est toujours plus facile à accepter que celui des richesses produites par les communes membres.

Les outils de la loi ATR ne suffisent jamais à mettre en place une intercommunalité de projet, l'opiniâtreté des élus et de tous ceux qui veulent faire bouger le territoire est nécessaire. Les territoires ruraux ne s'en sortiront que par une solidarité entre une ville centre, un bourg centre et l'ensemble de la campagne environnante. Le problème est de savoir à quel échelon on apporte le meilleur service à la population, à quel échelon il est possible de répondre au mieux à l'intérêt général du territoire dont on a, élus et autres, la responsabilité. C'est une démarche essentielle qui prendra du temps et qui fait débat. C'est normal, l'esprit communautaire doit se développer, la population doit s'approprier l'image du territoire intercommunal. La loi ATR représente un beau succès même si, à ce jour, la carte intercommunale reste à compléter après les prochaines élections municipales.

Quelle place faut-il donner à la question intercommunale dans la campagne municipale à venir ?

Un maire rural qui aime sa commune est obligatoirement pour l'intercommunalité. C'est pourquoi je suis toujours choqué de rencontrer, dans de nombreuses communautés, des élus qui en sont encore à douter de ce que la communauté apporte à leur commune. C'est un réflexe humain, face auquel, je pense, il serait intéressant de réagir par une formation explicitant à ces candidats que l'intercommunalité agit dans l'intérêt de leur commune. Ainsi, nous éviterions peut-être à un maire d'une commune de 12 habitants de s'interroger sur l'avenir de sa commune si elle rejoint une communauté de communes. Il est important que cet élu comprenne que pour un village de cette taille, le développement du territoire est impossible et que c'est par la mutualisation que ces territoires ruraux ont une chance de « se sauver ».

De plus, l'intercommunalité ne signifie pas la suppression des communes. Effectivement, un tel scénario impliquerait la disparition de près de 500 000 élus locaux bénévoles et notamment des maires dont le rôle voisine bien souvent celui d'une assistante sociale dans de nombreux espaces ruraux. Il est important de maintenir un tissu démocratique de proximité, tout en expliquant que les communes n'auront plus le même rôle que par le passé et que les territoires de développement sont désormais ceux des communautés.

Ainsi, porter le bilan intercommunal lors des élections municipales n'est pas contradictoire, communes et communauté ne doivent pas se concevoir en opposition mais plus en complémentarité. C'est en ces termes que tout candidat à l'élection municipale doit expliquer l'intercommunalité devant les habitants de sa commune. Aujourd'hui, il est inconcevable de refuser le mouvement intercommunal car le rôle de l'élu consiste à gérer le présent et préparer l'avenir.

Propos recueillis par Fabienne Boucher

1. Oscar Wilde

Verbatim

Jean-Michel Baylet

En octobre dernier, Jean-Michel Baylet revenait longuement pour l'AdCF sur la montée en puissance de l'intercommunalité depuis 1992 et les critiques adressées fin 2005 aux communautés. Rappel.

Quel jugement portez-vous sur l'essor de l'intercommunalité depuis 1992 ?

Pratiquement toutes les communes de France ont intégré une intercommunalité. C'était nécessaire. Nous avons voulu garder à tout prix, c'est spécifique à la France, nos 36 000 communes. Encore fallait-il leur donner les moyens d'exister financièrement et en termes de services. La seule réponse passait par l'intercommunalité. L'intercommunalité a mis des décennies et des décennies à démarrer. Lorsque j'ai porté ce texte, existaient une poignée de districts et quelques communautés urbaines. Nous étions très peu nombreux. Aujourd'hui, l'intercommunalité s'est généralisée. Si tout le monde a décidé d'adhérer à l'intercommunalité, c'est que c'est utile et que ça fonctionne bien.

L'intercommunalité a-t-elle trouvé sa place institutionnelle ?

Elle a trouvé sa bonne place. Il y a toujours les grincheux qui disent : « il y a un niveau de trop, supprimons la région » ou « supprimons le département ». On peut en débattre à l'infini. De mon point de vue, ça ne se fera pas. Pour preuve : les nouveaux transferts de compétences et de charges financières de l'État vers les régions, les départements et d'une certaine manière, vers l'intercommunalité. L'intercommunalité est nécessaire et a apporté une formidable réponse aux défis lancés aux élus locaux.

Quelle gouvernance pour les communautés ?

C'est un débat que j'ai connu dès le début, lorsque j'étais en charge des collectivités au gouvernement. Quand je préparais ces textes sur les communautés de communes, nous avons eu un vif débat au Parlement sur le mode de désignation des conseillers communautaires. Évitez, je crois, de trop politiser le débat dans nos assemblées territoriales, qu'il s'agisse des Conseils généraux ou régionaux, et des conseils municipaux des grandes communes. Le moment n'est pas venu.

Propos recueillis par Katia Paulin

La loi ATR, 15 ans... seulement!

(suite de la page 5)

été un puissant levier de réorganisation territoriale.

Les apports de la loi ATR

Outre les inconvénients classiques du morcellement communal (surcoût administratif, disparités de ressources et de pression fiscale entre communes, absence de taille critique à l'échelle européenne...), les motifs avancés par le législateur pour l'adoption du titre III de la loi de 1992 sont le signe d'un renouvellement de la conception étatique des coopérations locales. Ces motifs sont principalement de deux ordres : tout d'abord, les solutions à la crise de la ville – et notamment celle du logement et de l'urbanisme – ne peuvent être apportées qu'au niveau du bassin d'activité ou de l'agglomération. Ensuite, les décideurs locaux aspirent à étendre leurs responsabilités en matière de développement local sous l'effet des mutations économiques.

En prévoyant l'adoption de schémas départementaux de coopération, l'État paraît s'inscrire dans une logique dirigiste depuis longtemps révolue (projet Fouchet de 1967, loi Marcellin du 11 juillet 1971) davantage que dans une démarche contractuelle d'incitation des communes à s'associer librement autour d'objectifs de développement négociés avec lui, démarche inaugurée avec les contrats de pays, les programmes d'action foncière, les chartes intercommunales de développement et d'aménagement, etc. En réalité, les conditions d'élaboration des schémas et leur portée juridique rapprochaient davantage la méthode adoptée de la seconde logique. Contrairement à certaines apparences, la loi du 6 février 1992 est donc loin d'organiser le retour de l'État sur la scène de l'intercommunalité. Dépossédé de la plus grande part des compétences qui lui permettaient

d'intervenir dans la gestion des villes avant 1982, il limite son ambition à rationaliser la concertation entre celles-ci.

Avec la création de deux nouveaux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre – communauté de communes et communauté de villes – la loi ATR propose enfin un véritable système alternatif à l'émiettement communal et aux fusions autoritaires. Compétentes en matière de développement économique et d'aménagement de l'espace, ces communautés dépassent les formes syndicales de nature technique et associative pour s'inscrire, en théorie, dans une dimension politique et fédérative.

L'innovation majeure de la loi paraît se situer surtout sur le plan des moyens financiers. Le texte associe en effet étroitement enjeu territorial et enjeu financier. Le partage local de la taxe professionnelle (souhaité par une majorité de responsables locaux) pouvait compenser le peu d'intérêt manifesté à l'époque par les maires pour les structures coopératives d'agglomération.

Les suites de la loi

Quel bilan peut-on tirer des quinze années d'intercommunalité qui ont suivi le vote de la loi ATR? Indiscutablement, un bilan positif, et cela pour plusieurs raisons.

L'intercommunalité est, tout d'abord, un succès auprès des Français. Les résultats du sondage grand public de l'AdCF, commandé à l'IFOP en septembre 2006, témoignent clairement de l'ancrage approfondi des communautés dans le paysage institutionnel local. Quarante-huit pour cent des sondés perçoivent désormais la dynamique intercommunale comme une bonne chose.

L'intercommunalité est ensuite un succès auprès des élus. Au 1^{er} janvier 2007, la France compte 2 588 groupements intercommunaux à fiscalité propre, rassemblant plus de 33 400 communes et 54,5 millions d'habitants. L'extension de la taxe professionnelle unique (TPU) se poursuit, et plus de 40 millions de Français habitent aujourd'hui au sein d'un groupement à TPU. Ce quasi-achèvement de la carte de l'intercommunalité laisse aujourd'hui place à une phase d'amélioration qualitative des périmètres existants et de montée en puissance des responsabilités communautaires.

Dotées désormais de huit compétences statutaires en moyenne, contre seule-



Cinq ans plus tard, Jean-Pierre Chevènement relance les consultations sur la dynamique intercommunale.

ment quatre en 1999, les intercommunalités ont vu leurs champs d'intervention doubler depuis l'entrée en vigueur de la loi Chevènement. Près de trente pour cent des communautés exercent désormais plus de dix compétences. Ces chiffres témoignent du degré d'intégration croissant de l'intercommunalité mais aussi de l'extension progressive de ses responsabilités à de nouveaux champs d'intervention.

Au cours des quinze dernières années, l'intercommunalité a donc connu des mutations profondes. Les lois ATR, Pasqua, Voinet, Chevènement et, plus récemment, la loi Libertés et Responsabilités locales ont réformé les modes d'intervention des acteurs publics et bousculé l'architecture classique des pouvoirs locaux. Les pratiques, elles aussi, ont évolué pour s'adapter à ces modifications législatives mais également en raison de changements de mentalité chez les acteurs du développement territorial.

En 1992, la loi ATR était votée du bout des doigts par des parlementaires inquiets des conséquences d'un tel changement au plan local. En 2007, malgré la survivance de quelques villages « gaulois » ici ou là, chacun s'accorde à reconnaître le caractère inéluctable de la dynamique intercommunale.

Celle-ci change progressivement de configuration pour annoncer une nouvelle ère de la gouvernance locale. Désormais, les notions de binôme institutionnel, de « chef de file », d'expérimentation prennent tout leur sens à l'heure où les communautés se voient appelées à embrasser leur destin sur des chantiers majeurs : emploi, développement durable, droit au logement, etc. ■



Jean-Michel Baylet, artisan aux côtés de Pierre Joxe de la loi ATR de 1992

Interview de Jean-Pierre Door,
président de la communauté d'agglomération Montargoise

«*AME : un demi-siècle d'intercommunalité*»

Créé en 1959, le district de Montargis s'est transformé en communauté d'Agglomération Montargoise Et rives du loing (AME) en 2001. Président de la structure ayant la plus longue histoire intercommunale de France, quel regard portez-vous sur ces presque cinquante ans d'expérience intercommunale ?

Je préside depuis 2001 la communauté montargoise qui fut effectivement le premier district de France. Réunir plusieurs communes afin de partager des compétences particulières était une excellente idée, car généreuse. Cependant, nous estimions que le district restait une coquille un peu trop vide et qu'il fallait progresser. La loi Chevènement de 1999, avec la possibilité de transformer les districts en communauté d'agglomération, est apparue comme une nouvelle étape essentielle. Ainsi, dès mon élection, le district s'est transformé en communauté d'agglomération et je ne peux que regretter que mes prédécesseurs ne l'aient pas réalisé dès la promulgation de la loi. Si nous avons été le premier district de France, nous ne sommes que la 90^e communauté d'agglomération à s'être créée. Ce contretemps, au-delà de l'aspect symbolique, est dommageable en terme de projet car nous avons déjà l'expérience de la pratique de l'intercommunalité.

L'expérience du district nous a beaucoup apporté. Ces groupements étaient, en effet, fondés sur une philosophie et une manière de travailler riches d'enseignements, sur lesquels nous nous sommes appuyés. Ils géraient déjà de nombreuses compétences importantes et structurantes pour le territoire, comme par exemple les transports publics, les ordures ménagères, des actions sportives, quelques voiries... Cependant, le district restait éloigné des habitants qui avaient une bonne représentation de l'espace de leur commune mais une méconnaissance, voire une ignorance, de l'existence même du district. D'ailleurs, depuis 1959, il n'y a jamais eu de réels débats sur le rôle du district lors des diverses campagnes municipales, personne n'en parlait.

Nous fêtons cette année le quinzième anniversaire de la loi ATR. Selon vous, quels ont été les principaux apports de la loi ?

La loi ATR est fondamentale dans la construction de l'intercommunalité de projet et ceci au-delà de la possibilité de prises de compétences nouvelles. J'estime que son apport essentiel réside dans les évolutions de la fiscalité locale.

Effectivement, la taxe professionnelle unique (TPU) est un formidable progrès car elle permet d'engager une véritable mutualisation des moyens au service de compétences partagées. Il est alors possible de mettre en place un territoire cohérent et solidaire, c'est-à-dire permettant de parer à d'éventuelles difficultés momentanées d'une commune mais aussi d'éviter la concurrence économique entre celles-ci. En fait, la TPU est l'outil qui permet la mise en place d'un contexte favorisant la réflexion sur des projets communs qui peuvent être de tout ordre : économique, sportif, culturel, urbanisme, infrastructures, eau et assainissement...

Avec cette force de projet impulsée par cet outil fiscal, le groupement intercommunal a la possibilité de

proposer à une population rurale des services qu'une commune ne pourrait réaliser seule, mais également d'éviter les doublons. Ces projets communs, au-delà des économies d'échelles réalisées, sont essentiels quelle que soit la taille de la structure intercommunale car bien souvent une problématique n'est pas propre à une seule commune et, l'union faisant la force, il est préférable de travailler avec 10 communes rassemblant 60 000 habitants plutôt que par commune de 10 000, 3 000 voire 250 habitants. D'ailleurs, à l'heure actuelle, il est difficile à un territoire d'être reconnu sur un plan régional s'il ne se constitue pas en communauté atteignant un certain seuil démographique. Il est évident que l'on évoque plus facilement un regroupement intercommunal, qui a une plus grande force identitaire, qu'une petite commune. La loi ATR est une réussite et, malgré certains détracteurs, l'intercommunalité a fait ses preuves. Cependant, je pense qu'aujourd'hui, il faut veiller à une cohérence du périmètre et des projets ; c'est-à-dire avoir un objectif offensif et non pas s'enfermer dans une intercommunalité défensive. L'enjeu est de développer une structure qui soit performante.

Quel positionnement souhaitez-vous donner à l'intercommunalité dans la campagne municipale qui s'annonce ?

Nos habitants n'ont pas encore tout à fait intégré la notion d'intercommunalité, la commune reste leur référent. Cependant, ils commencent à prendre conscience qu'il y a une communauté d'agglomération qui agit dans des domaines tels que le sport, la culture, l'économie, l'eau, les déchets, les transports. Quant aux acteurs économiques locaux, ils remarquent une uniformisation des taux de TP, ainsi qu'une réflexion partagée sur les implantations de zones économiques qui se trouvent concentrées sur quelques sites. Cependant, il est essentiel que le thème de l'intercom-



munalité ait, dans la prochaine campagne municipale, un rôle important pour expliquer précisément les fondements et les objectifs du groupement et développer l'identification de l'intercommunalité.

La période électorale qui s'annonce doit permettre de clarifier le discours sur la fiscalité, c'est-à-dire de préciser que les infrastructures mises en place par la communauté dépendent d'une ressource qui est la taxe professionnelle et non pas la taxe d'habitation. De la sorte, il est possible de dépasser les frontières communales qui ne représentent plus le périmètre le plus cohérent pour répondre à des questions d'actualité telles que la délinquance, les gens du voyage, l'action sociale...

Lors de la campagne municipale à venir, je continuerai à développer ces enjeux. Je suis le maire de la ville centre, Montargis, et je pense que la ville centre, qui réunit tous les services publics, doit ouvrir ses murs et aider les autres communes. Il est nécessaire de travailler les uns avec les autres afin de définir des espaces complémentaires, solidaires et non concurrentiels.

Bien évidemment, la campagne municipale va amener chaque candidat à proposer et défendre des objectifs tournés vers l'intérêt de sa commune, mais je reste persuadé que chacun mettra un petit peu d'intercommunalité dans son programme. Pour ma part, c'est ce que je ferai.

*Propos recueillis
par Fabienne Boucher*





Le 23 janvier 2007, l'AdCF, en partenariat avec le groupe Caisse d'Épargne, organisait une journée de réflexion prospective sur la réforme de la fiscalité locale.

► Réforme de la fiscalité locale

L'AdCF alimente le débat

Le 23 janvier dernier, l'Assemblée des Communautés de France organisait en partenariat avec le groupe Caisse d'Épargne un colloque consacré aux perspectives de réforme de la fiscalité locale. Une occasion pour réagir aux orientations des récents rapports de Philippe Valletoux (au nom du Conseil Économique et Social) et de Pierre Richard (dans le cadre de la Conférence des finances publiques) mais, surtout, de rendre publiques ses propres propositions et de les mettre en débat à la veille d'une nouvelle législature.

Nicolas Portier

Illisibilité des responsabilités fiscales, substitution croissante du contribuable national au contribuable local, archaïsme des assiettes d'imposition, « fossilisation » de rentes de situation historiques, insuffisance des mécanismes de péréquation... Ces différents constats qui égrènent la très prolifique littérature consacrée à la réforme des finances locales ont de quoi donner le tournis. Et surtout de quoi justifier un scepticisme de bon aloi quant aux possibilités de transformation d'un système paralysé par son degré inouï de complexité.

Pour autant, entre l'illusion d'un « grand soir fiscal » et la solution du rafistolage à répétition, n'existe-t-il pas une autre manière de penser et d'agir ? Plus encore,

ne sommes-nous pas aujourd'hui collectivement contraints d'identifier les principes et moyens d'une refondation en profondeur de notre système financier et fiscal local ? À sa manière, le nouveau mécanisme de plafonnement de la taxe professionnelle est l'illustration la plus caricaturale des incidences auxquelles conduit le refus ou le report des réformes nécessaires, qui accroît massivement les défauts et vices d'un impôt (parfaitement diagnostiqués dans le rapport de la commission Fouquet au terme d'un an de travail), qui augmente de plusieurs milliards les dégrèvements à la charge de l'État (en contradiction totale avec les recommandations du rapport Pébereau), et dont chacun reconnaît les conséquences totalement imprévisibles pour les collectivités.

Le discours de la méthode

Dans ces circonstances, il apparaît aussi justifié que réaliste de chercher à planifier une réforme au long cours, mise en œuvre par paliers successifs, mais dont la cohérence d'ensemble pourrait être préservée sur la durée par la fixation initiale d'objectifs partagés. C'est cette conviction dont fait preuve, de toute évidence, le rapport Valletoux en osant un « schéma-cible » ambitieux.

L'Assemblée des Communautés de France s'est largement félicitée de la méthode et des orientations proposées par ce rapport, tant sont nombreuses les convergences de vues avec ses propres analyses et pistes de travail (cf. interview de Charles-Eric Lemaignan page 11).

Dans ses propositions présentées le 23 janvier, l'AdCF fait également le choix de raisonner à niveau constant de prélèvements obligatoires, tout en s'inscrivant dans un horizon de moyen-long terme (2015) pour planifier la réforme nécessaire du système financier local. Engagé en 2008 ou 2009, ce calendrier de réforme, étiré sur deux législatures, apparaît comme le seul réaliste pour parvenir à :

- clarifier réellement les responsabilités fiscales en modifiant l'affectation des différents impôts et en spécialisant les pouvoirs d'action sur les taux,
- moderniser les assiettes fiscales des impôts directs locaux,
- engager une véritable reconquête de l'autonomie financière des pouvoirs

locaux par substitution de ressources fiscales à une fraction significative des dégrèvements et dotations de l'État.

Organiser un glissement des ressources

Les débats de la Convention nationale de Deauville (12-13 octobre) et les propos introductifs de son président, Marc Censi, avaient déjà fixé les jalons de la réflexion de l'AdCF et ses grands objectifs en vue d'une nouvelle « constitution financière des pouvoirs locaux » (lire page 9).

Des orientations qui résonnent fortement avec les conclusions du rapport du Conseil Économique et Social. De manière concrète, les propositions présentées le 23 janvier consisteraient à organiser un « glissement » progressif de ressources fiscales de l'État (notamment des fractions de CSG et d'impôt sur le revenu) vers les régions et départements, accompagné d'une « territorialisation » au profit du « bloc communes-communauté » de la majorité des prélèvements opérés par les collectivités supra-locales

(régions, départements) sur la plupart des impôts directs locaux actuels.

Un regain d'autonomie financière

La poursuite de l'effort de clarification et de spécialisation des responsabilités fiscales pourrait ainsi se traduire, à l'horizon de dix ans, par une redistribution volontariste de ressources entre blocs institutionnels. Une redistribution dont le coût pour les finances de la nation serait naturellement compensé par la réduction, à due concurrence, des dégrèvements et compensations fiscales pris en charge par l'État ainsi que d'une partie de ses dotations « historiques ». Sans porter atteinte aux masses financières consacrées actuellement à la péréquation nationale, les propositions de l'AdCF auraient pour effet de reconstituer très fortement l'autonomie financière des différents niveaux de collectivités. Un objectif qui, rappelons-le, figure en toutes lettres parmi les préconisations du rapport Pébereau sur la maîtrise des dépenses publiques. À une échéance de dix ans,

ce programme fort de clarification des responsabilités fiscales des collectivités se

“ Les options présentées le 23 janvier permettraient de réduire de manière drastique les empilements de taux en identifiant des « chefs de file fiscaux » uniques sur la plupart des impôts directs locaux ”

traduirait par des échanges de ressources estimés par la Commission Finances de l'AdCF à près de 32 milliards d'euros (en valeur 2006). Les options présentées le 23 janvier permettraient de réduire de manière drastique les empilements de taux en identifiant des « chefs de file fiscaux » uniques sur la plupart des impôts directs locaux. Elles auraient également pour effet de dissocier plus fortement les modalités de financement du « bloc

communes-communauté » de celles des collectivités intermédiaires.

Communes-communauté : un nouveau partage des ressources

Les propositions et pistes de travail débattues le 23 janvier visent en outre à repenser en profondeur les relations financières entre communes et communauté, sujet peu traité par le Conseil Économique et Social. Défendant depuis plusieurs années le principe d'une approche consolidée des ressources communales et intercommunales (en premier lieu à travers l'allocation des dotations de l'État), l'AdCF a proposé de mettre en place de nouvelles modalités de partage des impôts directs locaux, qui auraient pour effet de combiner l'objectif de diversification des ressources intercommunales avec le principe de spécialisation du pouvoir fiscal sur les taux. Des propositions qui offriraient ainsi une alternative possible à la fiscalité mixte actuelle et au retour de taux additionnels qui, dans nombre de territoires, fait aujourd'hui office d'épouvantail. ■

► La nouvelle constitution financière des pouvoirs locaux

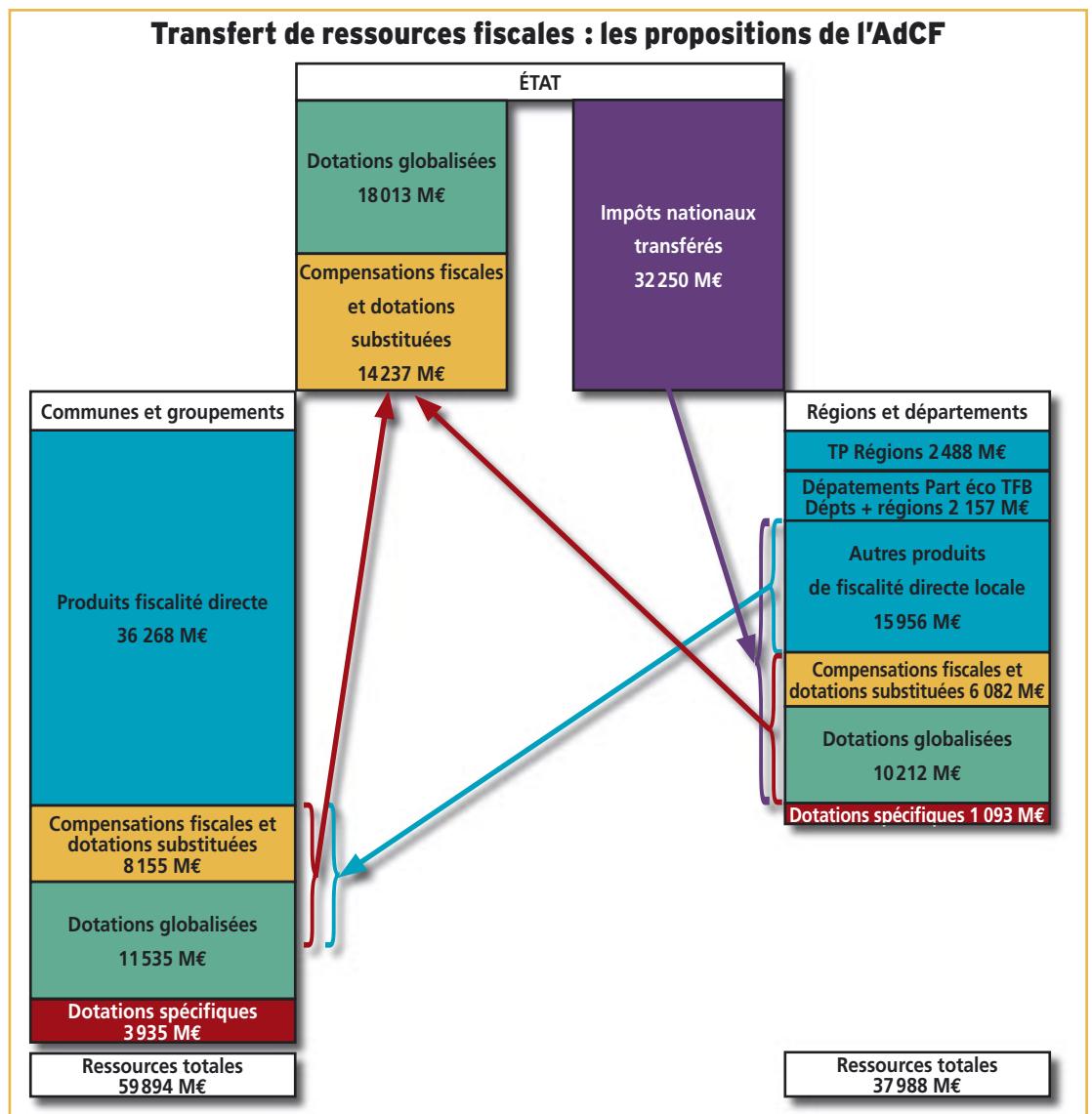
Extraits du discours du président de l'AdCF, Marc Censi, lors de la Convention nationale de Deauville, les 12 et 13 octobre 2006

« La réforme fiscale entre dans sa phase finale. Elle aura été étalée sur dix ans (...) La révision des valeurs locatives s'opère tous les cinq ans. L'idée d'une spécialisation rigoureuse des impôts locaux, (une collectivité = un impôt) a très vite été abandonnée. En revanche, une règle d'or a été adoptée : un impôt ne peut revenir, au maximum, qu'à deux niveaux institutionnels. Lorsque deux échelons émergent sur la même assiette, seul l'un des deux est habilité à faire évoluer le taux d'imposition. L'autre ne perçoit que le produit correspondant à une quotité ou à l'application d'un taux fixe.

Régions et départements partagent désormais avec l'État des ressources issues de grands impôts nationaux et peuvent moduler le taux sur la fraction qui leur revient. Les départements perçoivent une fraction de la CSG ; les régions, une fraction de l'impôt sur le revenu.

(...) En contrepartie, les parts régionales et départementales de prélèvement sur les « 4 vieilles » ont été supprimées. Ces ressources ont été recentrées sur le « couple local » communes-communautés, avec un seul chef de file sur chaque taux. Le taux sur le contribuable entreprise revient à la communauté. Les taux appliqués aux contribuables ménages demeurent aux communes. Un partage des produits peut, en revanche, s'opérer dans les deux sens sur la base du « pacte financier et fiscal » communautaire et des partages de charges.

Naturellement, cette décentralisation fiscale et ces échanges de ressources se sont traduits par un abaissement, à due concurrence, des dotations de l'État. Ce dernier préserve néanmoins des systèmes de dotations pour assurer aux différents échelons de collectivités territoriales une correction de leurs écarts de ressources. Le fait de doter les collectivités territoriales d'impôts évolutifs a permis aux dotations de l'État de se recentrer sur la péréquation. La « DGF territoriale » s'est peu à peu généralisée, selon des modalités proches de celles proposées par l'AdCF en 2006. La péréquation verticale de l'État s'organise à travers 2 000 entités communautaires. » ■



► Entretien

Philippe Valletoux, auteur du rapport *Fiscalité et finances publiques locales*, à la recherche d'une nouvelle donne au nom de la commission des finances du Conseil Économique et Social

« *La nouvelle donne proposée répond mieux aux principes d'autonomie financière* »



Les propositions émises dans l'avis adopté par le Conseil Économique et Social (CES), sur la base de votre rapport, reposent sur un objectif très ambitieux de clarification des responsabilités fiscales. Pensez-vous que des éléments de contexte nouveaux peuvent permettre d'engager un tel chantier et de surmonter le scepticisme ambiant ?

Ce n'est pas faire preuve d'un optimisme outrancier que de constater qu'il existe aujourd'hui, en effet, plusieurs indices qui laissent à penser que la fiscalité locale va faire l'objet d'évolutions conséquentes... et, à tout le moins, qu'elle occupe une place significative dans le débat public.

D'abord, je rappellerai que le CES a émis un avis très documenté sur le sujet après que les trois présidents des principales associations d'élus aient ensemble souhaité qu'il le fasse ; c'est bien le signe d'une volonté commune des responsables politiques locaux.

Par ailleurs, c'est aussi en 2006 que, sur la base des conclusions du rapport de Michel Pebereau sur l'état des finances publiques de la France, le gouvernement a décidé la mise en place d'une Conférence nationale des finances publiques, où doivent être débattues et arrêtées de concert les orientations concourant à l'assainissement et à la régulation des finances publiques, au sein desquelles les finances locales ont une place de plus en plus importante.

Enfin, j'observe que les évolutions sub-

stantielles qui ont marqué la politique de décentralisation depuis 2004 amènent l'ensemble des responsables territoriaux à s'interroger sur leur stratégie financière et dès lors à appeler de leurs vœux une clarification du régime fiscal et financier des collectivités locales, ainsi qu'une clarification des relations financières qui les lient à l'État.

Tous ces éléments concourent, à mes yeux, à ce qu'une « remise sur le métier » des finances des collectivités locales peut et doit être entreprise, surtout si cela s'accompagne d'une réflexion sur leurs structures et sur leurs compétences, tous débats que la période électorale actuelle ne peut qu'encourager à avoir !

Quel est l'accueil dont a pour l'instant bénéficié votre rapport ? Et notamment du côté de l'État et des entreprises ?

La lecture des attendus qui ont conduit l'ensemble des groupes représentés au sein du CES à statuer sur cet avis montre une sorte d'unanimité sur le diagnostic porté sur l'état actuel de la fiscalité et des finances locales, aussi bien que sur les principes qui doivent fonder une réforme substantielle en la matière.

Mais cette lecture montre aussi que passer de l'adhésion aux principes de réforme à l'action de réforme elle-même reste une épreuve difficile. Or, l'avis rendu par le CES a adopté un parti pris délibéré visant à démontrer que l'action est possible, à condition que chacun accepte de s'extraire de la seule prise en compte de ses intérêts catégoriels pour accepter de concevoir une nouvelle donne financière

et fiscale qui soit une réponse aux déficiences du système actuel et aux attentes les plus communément partagées de sa réforme.

Je rappelle aussi que l'ambition du CES n'était pas de livrer un système « clé en main », mais bien d'établir de façon prospective, et néanmoins opératoire, une nouvelle répartition financière et fiscale entre l'État et les différents niveaux de collectivités territoriales.

Au stade où nous en sommes, j'observe que cela suscite effectivement le débat et je m'en félicite. Chacun – et cela vaut pour l'ensemble des acteurs – pourra à partir de là déterminer ses positions pour contribuer à la mise en œuvre d'un projet partagé.

Vous avez veillé à ce que les différents niveaux territoriaux disposent in fine de ressources fiscales respectant peu ou prou les équilibres actuels entre impôts « ménages » et impôts « entreprises ». D'autres options ne seraient-elles pas envisageables dès lors que l'on entrerait dans une plus forte spécialisation des responsabilités locales ?

Nous avons surtout veillé, en effet, à ne pas bouleverser les équilibres financiers existants, tout en montrant que c'est à partir d'une meilleure répartition des pouvoirs fiscaux que l'on pouvait parvenir aux objectifs de clarification et de responsabilité qui fondaient la saisine du CES.

Cela a conduit, bien sûr, à respecter également l'organisation institutionnelle telle qu'elle existe aujourd'hui, ainsi que les répartitions fiscales globales actuelles entre catégories de contribuables. Il va de soi néanmoins que si des options complémentaires venaient à être retenues, l'application des principes de la nouvelle donne permettrait de les intégrer sans difficulté majeure.

Le « schéma-cible » que privilégie votre rapport fait disparaître tout « financement fiscal » de la part de l'État et les nombreux dégrèvements qui ont substitué massivement le contribuable national au

contribuable local. En revanche, il contribue à accroître le volume des dotations de l'État (à raison d'environ 7 milliards d'euros) dans le financement des collectivités. Comment concilier une telle évolution avec nos principes d'autonomie financière ?

Il y a actuellement plusieurs lectures du principe d'autonomie financière. Au-delà même des références établies à la suite de la révision constitutionnelle de 2004, j'observe qu'on est certainement plus autonome si l'on est pleinement et seul décideur de recettes fiscales représentant 40 % de son budget, qu'on pourrait prétendre être autonome quand, comme actuellement, on dispose de recettes fiscales d'un volume supérieur mais dont un tiers est payé par l'État – et ce selon des mécanismes de compensations le plus souvent abscons. Je suis de ceux qui pensent dès lors que la nouvelle donne proposée répond mieux aux principes d'autonomie financière.

Tout en partageant les principaux objectifs et préconisations de votre rapport, l'AdCF exprime, sur certains points, des propositions alternatives pour organiser les glissements de ressources. Quelle réaction vous inspirent-elles ?

J'ai bien noté en effet que l'AdCF avait apporté un certain nombre d'amendements possibles au schéma défini dans le cadre de l'avis rendu par le CES. Au-delà des considérations techniques que cela pourrait m'inspirer, je voudrais surtout retenir que c'est à partir de telles propositions – ou d'autres encore que pourraient suggérer d'autres responsables politiques – qu'on pourra aboutir à un consensus, même s'il s'écarte du schéma-cible proposé par le CES.

Mais comme je l'ai déjà dit, c'est plus, à mes yeux, le respect des objectifs poursuivis qui compte, que la forme ultime de la réforme qui permettra d'aboutir à cette nouvelle donne que depuis trente ans, chacun appelait de ses vœux sans avoir jusque-là réussi à en dessiner les contours !

Propos recueillis par Nicolas Portier

► Réaction constructive de l'AdCF

Charles-Éric Lemaignan, vice-président de l'AdCF et président de la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire

« *Préserver un véritable intéressement fiscal des communes à l'accueil des activités économiques* »

Quelles sont les réactions de l'AdCF aux propositions du rapport de Philippe Valletoux visant à renforcer la spécialisation fiscale des collectivités ?

L'AdCF se retrouve dans les grandes lignes de force et les nouveaux principes fondateurs que suggère le rapport. L'idée de réduire le nombre de niveaux de collectivités qui perçoivent le même impôt et que, dans ce cas, un seul niveau – le « chef de file fiscal » – peut faire évoluer le taux correspond exactement à nos pistes de travail actuelles. Nos avions évoqué ces différents points lors de nos échanges avec Philippe Valletoux.

Quant à l'idée de dissocier la taxe foncière sur les propriétés bâties en deux impôts distincts (ménages et entreprises), nous y sommes d'autant plus favorables que je l'avais déjà proposé au nom de l'AdCF dans le cadre de la commission Fouquet, afin d'individualiser plusieurs impôts économiques et d'en spécialiser l'affectation. La TFPB n'est que partiellement

« **Attention à ne pas rendre impossible l'effort de développement économique des intercommunalités !** »

un impôt ménage puisque le quart de son produit est un impôt foncier sur les entreprises, impôt spécifique qui existe dans la plupart des pays européens.

En revanche, notre souci est de préserver, à travers la taxe foncière « entreprises », un véritable intéressement fiscal des communes à l'accueil des activités économiques. Attribuer intégralement cette taxe aux départements poserait un problème, dans la mesure où l'implantation des activités économiques équivaldrait pour les communes à un « sacrifice fiscal » considérable par rapport à l'accueil de logements. Attention à ne pas rendre impossible l'effort de développement économique des intercommunalités !

Que pensez-vous de l'idée de prendre la valeur locative comme base de la TH et de revoir les bases de la TP ?

La modernisation des assiettes des impôts directs locaux est incontournable et attendue de tous. Je ne peux raisonna-

blement imaginer qu'il n'y ait pas, après l'échéance de 2007, une véritable refondation de la taxe professionnelle sur la valeur ajoutée, en localisant celle des entreprises multi-sites en fonction de critères « physiques » tels que les superficies occupées et les effectifs. C'est une bonne chose que le rapport aille dans cette direction. Quant à la rénovation des assiettes des autres impôts, elle est également une nécessité absolue. La

« **Je ne peux pas raisonnablement imaginer qu'il n'y ait pas, après 2007 une véritable refondation de la taxe professionnelle sur la valeur ajoutée.** »

valeur locative réelle, déclarative et contrôlée, apparaît en effet comme l'une des meilleures solutions. Je suis en revanche plus sceptique quant à la possibilité d'asseoir, à un niveau communal, la taxe d'habitation sur le revenu des ménages. Les inégalités de bases sont trop importantes entre les communes, et les effets pervers seraient majeurs à cette échelle, en particulier pour les petites communes rurales. L'intégration du revenu dans des assiettes locales d'imposition ne me semble pouvoir être effectuée, a minima, qu'à une échelle départementale.

Êtes-vous favorable à l'idée de revenir sur les dégrèvements pour reconstituer le pouvoir fiscal des collectivités, quitte à renforcer le poids des dotations ?

Il faut moderniser les assiettes et en finir une bonne fois avec les dégrèvements qui, comme le dit le sénateur Fréville, contribuent à « l'euthanasie du contribuable local ». Nous devons être responsables devant nos contribuables. Mais un scénario ambitieux pourrait également consister à substituer aux dotations de compensation fiscales de nouvelles recettes aux collectivités, à travers un système glissant de ressources. Un transfert plus significatif de fractions d'impôts nationaux au profit des départements et des régions, comme la CSG ou l'IRPP, permettrait, par exemple, d'aller plus loin dans le recentrage

des produits des impôts directs locaux actuels sur les communes et communautés. Le coût pour l'État de cet échange de ressources pourrait être neutralisé par réduction à concurrence des dotations de compensation, dont le volume est devenu considérable.

Le rapport Valletoux évoque essentiellement la péréquation verticale. Qu'en est-il de la péréquation horizontale qu'opèrent les communautés sur leurs propres territoires ?

En premier lieu, la question fondamentale de la péréquation ne doit en aucun cas retarder l'indispensable réforme des bases fiscales. La péréquation « verticale » de l'État sera toujours nécessaire mais la combinaison des mécanismes verticaux et horizontaux est la meilleure formule, sous réserve de les articuler et d'organiser la synergie entre eux. Ainsi, l'intercommunalité assure un premier travail de péréquation considérable qu'il faut conforter. La taxe professionnelle unique

« **La taxe professionnelle unique réduit à la source la cause principale des disparités de richesses fiscales entre communes, là où les inégalités les plus fortes étaient constatées.** »

réduit à la source la cause principale des disparités de richesses fiscales entre communes, là où les inégalités les plus fortes étaient constatées. Cette efficacité péréquatrice s'accroît dans le temps avec la croissance du produit fiscal, qui est soit mise au service des compétences exercées en commun, soit redistribuée, selon des critères péréquateurs, aux communes. Les communautés en TPU les plus anciennes corrigent jusqu'à 70 % les disparités de situation entre leurs communes. En tout état de cause, la situation individuelle des communes ne peut plus être analysée sans la prise en compte de leur insertion dans une communauté.

Malgré ses effets positifs incontestables, l'essor de la taxe

professionnelle unique tend-il aujourd'hui à enfermer l'intercommunalité dans une impasse ? Comment réduire cette dépendance excessive à une ressource plus aléatoire, moins dynamique et désormais plafonnée ?

L'AdCF a promu, depuis ses origines, la TPU et demeure très fière du résultat atteint. Notre premier souci est aujourd'hui de protéger ces communautés des incidences les plus négatives du plafonnement. C'est partiellement chose faite avec l'amendement adopté dans le cadre de la loi de finances rectificative, qu'ont porté les sénateurs Yves Fréville et Charles Guéné, et qui s'est appuyé sur nos analyses et propositions. Malgré cela, la perte de tonus de la TP dans nombre de territoires et l'élargissement des compétences communautaires conduisent à mettre la fiscalité mixte à l'agenda de beaucoup d'intercommunalités. Vouloir l'interdire ou la pénaliser dans le contexte actuel reviendrait à asphyxier certaines communautés. Au demeurant, cette évolution entre en tension avec les objectifs de clarification des responsabilités fiscales. Réinstaurer des taux additionnels là où ils avaient disparu ne peut être considéré comme un progrès.

L'AdCF propose que des options alternatives puissent être à la disposition des communautés. Celles-ci devraient pouvoir partager avec les communes les dynamiques de bases des taxes foncières ou d'habitation sans nécessairement pouvoir en moduler le taux. Il serait parfaitement imaginable de diversifier les ressources intercommunales tout en ne laissant qu'un seul « chef de file fiscal » par impôt, c'est-à-dire un seul niveau habilité à moduler le taux d'une taxe. Les communes pourraient, par exemple, compenser des transferts de charges en attribuant à leur communauté les produits fiscaux correspondant à certaines fractions de leurs taux « ménages ». De même, pourquoi ne pas autoriser les communes, selon des règles d'unanimité ou de majorité qualifiée, à transférer leur pouvoir fiscal à la communauté sur tel ou tel impôt ?



Propos recueillis par Claire Delpech

► Débat prospectif

Vers la refondation des finances locales : quel carburant pour l'intercommunalité ?

Le 23 janvier 2007, le colloque de l'AdCF sur les perspectives de réforme de la fiscalité locale a été l'occasion pour l'association de mettre en débat ses propositions. Extraits.

Claire Delpech

Si les participants de la table ronde partagent le constat de l'essoufflement du système fiscal actuel et de la nécessité de renforcer la spécialisation de l'impôt, chaque intervenant a donné sa vision des conditions de réussite et des difficultés de mise en œuvre de cette réforme. L'attitude que l'Etat pourrait réserver au transfert d'impôts nationaux, tout comme le risque de voir apparaître des disparités du fait de la réorganisation entre nouveau produit fiscal et dotations de nationales ont ainsi été évoqués. C'est pourquoi, de l'avis général, une réforme de la fiscalité locale, aussi difficile soit-elle, devra prochainement voir le jour.



La table ronde réunissait autour de Charles-Eric Lemaignan, président de la Commission des finances de l'AdCF et de Gérard Gouzes, président délégué de l'AdCF, les sénateurs Yves Fréville et Charles Guené, et les représentants de l'Etat Philippe Josse, directeur du Budget et Jean-Christophe Moraud, sous-directeur des Finances locales à la Direction générale des Collectivités locales (DGCL).

Entre l'urgence d'une réforme fiscale...

Charles-Eric Lemaignan,
Président de la commission des finances de l'AdCF

« Il y a une impérieuse nécessité à mettre en œuvre cette réforme fiscale... Ce n'est pas une question de choix. La révolution silencieuse de l'intercommunalité arrive aujourd'hui à son terme, la carte est désormais presque achevée. Mais nos ressources n'ont pas suivi cette évolution : la dernière actualisation des bases fiscales sur les ménages remonte à 1970, et la TP est cliniquement morte et ne survit que par des replâtrages successifs. »

Philippe Josse,
Directeur du Budget

« En matière de réforme fiscale, beaucoup de choses ont déjà été dites. Il me semble qu'il faut arriver à rendre cohérentes la demande sociale, qui est illimitée, et la contrainte de ressource, qui existera toujours. En France, notre volume de dépenses publiques est important et son évolution très tonique. »

Yves Fréville,
Sénateur d'Ille-et-Vilaine

« Je crois qu'il y a un mythe : que l'on puisse construire un nouveau système fiscal local à partir d'impôts localisés modernes. Notre système fiscal fonctionne,

depuis l'origine, sur le principe d'une localisation territoriale de l'impôt, taxe sur les activités agricoles dans un premier temps, puis fiscalisation du développement de l'industrialisation. Or nous sommes aujourd'hui dans une situation nouvelle, où les activités ne sont plus localisées. C'est là que se situe le problème : nous n'avons pas facilement la possibilité d'avoir des assiettes modernes localisées. »

... et la maîtrise des dépenses

Philippe Josse

« Il faut nuancer le propos sur l'absence de dynamisme des ressources des collectivités, qui ne sont pas

De gauche à droite : Philippe Josse, Gérard Gouzes, Jean-Pierre Chevènement



asthéniques : l'État s'astreint, pour ses propres dépenses, au « zéro volume », et pour les dotations, il va au-delà en s'alignant sur une fraction du PIB. Ce n'est pas négligeable.»

Charles-Eric Lemaignan

« À court et moyen termes, malheureusement, on aura à supporter les incidences financières de nouvelles normes. Deux domaines sont en ligne de mire : l'environnement et les transports publics. Des dépenses nouvelles sont à attendre et les financements ne sont pas à l'échelle des enjeux. »

Gérard Gouzes,

Président délégué de l'AdCF

« Quelles conditions préalables pour mettre en œuvre le chantier d'une réforme du système fiscal ? Il faut traiter ensemble le problème de la dépense et celui de la recette. On n'a pas le choix. »

Quelle place pour l'intercommunalité ?

Gérard Gouzes

« L'intercommunalité a un devoir de réussite. Il n'y a pas de plan B ! »

Jean-Pierre Chevènement,

Ancien ministre de l'intérieur, président du Mouvement des Citoyens

« Les incitations fiscales créées pour les agglomérations n'ont finalement pas été excessives et ont permis la création de communautés d'agglomération pour presque toutes les aires urbaines. C'est un succès car l'intercommunalité est un outil très efficace. Il faudrait l'utiliser davantage. »

Yves Fréville

« Actuellement, et c'est un acquis, c'est à l'intercommunalité de faire de la péréquation horizontale et je

suis très favorable à la TPU pour cela. Si on augmente les impôts locaux et qu'on diminue les dotations de l'État, on va remplacer un système de péréquation verticale par un système de péréquation horizontale : qui va exercer ce pouvoir ? À qui appartient le pouvoir péréquateur ? »

Quelles pistes pour la spécialisation fiscale ?

Philippe Josse

« On ne peut qu'adhérer, comme le font les rapports de Philippe Valletoux et de Pierre Richard, à un scénario privilégiant la spécialisation fiscale de chaque niveau de collectivité sur telle ou telle assiette, pour améliorer la visibilité du contribuable. On ne peut également qu'adhérer au principe d'une réduction des systèmes de dégrèvement, qui coûtent cher à l'État. »

► Réactions aux propositions de l'AdCF
Un schéma « séduisant »,
qui « apporte des réponses »



© DR Yves Fréville et Guy Lafite, directeur des Collectivités locales et Institutionnels locaux.



© DR Charles-Éric Lemaignan et Philippe Josse.

Jean-Pierre Chevènement,

« L'intercommunalité a eu pour but de remédier à l'excessive dispersion du tissu communal, ce dernier constituant le fondement de notre démocratie. Il faut donc raisonner sur des échelles de temps très longues... Le schéma proposé est séduisant. Il sera néanmoins coûteux, surtout si on veut faire de la péréquation. Mais il apporte des réponses. »

Charles Guené

Sénateur de la Haute-Marne

« Je suis assez séduit parce que les simulations réalisées par l'AdCF montrent que ça marche. Il faudra, bien

entendu, approfondir ces simulations et les décliner au niveau local. »

Charles-Eric Lemaignan,

« Le scénario de réforme fiscale de l'AdCF doit être testé en profondeur. De la même façon, il faut prévoir des périodes de transition suffisamment longues pour permettre de gérer ces modifications de produit fiscal pour les uns et les autres. »

Philippe Josse

« Les questions posées par ce scénario sont bonnes, mais on n'y répondra pas si on n'a pas collectivement l'idée

de maîtriser la dépense, car les rythmes de croissance actuels ne sont pas soutenables. »

Charles-Eric Lemaignan,

« Le grand soir fiscal, je n'y crois pas. C'est un prétexte pour ne pas agir. Les charges fiscales sur les communautés vont s'accroître alors que notre fiscalité locale est totalement périmée. Il me paraît fondamental que 2008 soit l'an Un de la réforme fiscale. N'attendons pas pour la mettre en œuvre ! »

*Retranscription par
Claire Delpech*

L'intercommunalité n'est pas « en » mutation, elle est « la » mutation

Le 1^{er} février dernier, un séminaire organisé par l'AdCF et l'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France (ADGCF), à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, a permis de mettre en lumière la vision des DGS d'agglomération relative à l'avenir de la dynamique intercommunale. Extraits.

David Le Bras

C'est une double ambition qui animait à l'origine l'AdCF et l'ADGCF, lorsqu'elles ont chargé un cabinet d'études (Acter Conseil) de mener une enquête prospective auprès des DGS de communautés de plus de 40 000 habitants sur les évolutions de l'intercommunalité à l'horizon 2015. Il s'agissait, d'une part, de recueillir le point de vue de ces derniers sur la spécificité de leur métier et sur les problématiques qu'ils rencontrent au quotidien en matière de structuration, d'organisation et de management. D'autre part, il s'agissait d'imaginer l'avenir même des groupements urbains, c'est-à-dire d'esquisser leurs contours souhaités, si ce n'est espérés, dans un futur proche. À cet égard, force est de constater que les participants se sont livrés avec plaisir et audace à ce « brainstorming » prospectif.

Un changement de paradigme

Invité à ouvrir le bal par Pascal Fortoul, animateur de la manifestation et directeur général adjoint de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais, Marc Censi, président de l'AdCF, s'est attaché à souligner le caractère irréversible du processus communautaire, « véritable révolution copernicienne » selon ses propres mots. Devant un parterre composé de DGS d'agglomération et d'étudiants en science politique, il a ainsi rappelé que « ce qu'apportait l'intercommunalité, c'est un changement de paradigme remettant en cause les atavismes jacobins et proposant une véritable refonte de l'architecture des pouvoirs



Pascal Fourtoul, DGA de la communauté d'agglomération du Pays Voironnais, animait les débats.

locaux». Complétant ce propos introductif, Jean Laversanne, président de l'ADGCF, a affirmé avec véhémence que l'intercommunalité n'était pas simplement « en mutation » mais qu'elle incarnait « la mutation » du système politique local français, recueillant explicitement, au passage, l'assentiment de la salle.

L'intercommunalité au crible des DGS

Le cabinet d'études a, par la suite, présenté la première phase des résultats de l'enquête relative au regard que portent les DGS d'agglomération sur l'état actuel de l'intercommunalité. « Fait installé » pour la grande majorité des DGS interrogés, les communautés apportent principalement une « plus-value » en termes de cohérence territoriale et de services à la population ; par ailleurs, si elles ne se construisent pas en opposition aux communes, elles peuvent toutefois apparaître comme les « vaches à lait » et les « bouc-émissaires » de ces dernières. C'est pourquoi les responsables techniques des

agglomérations semblent majoritairement considérer que l'on est arrivé « au bout de l'exercice et des possibilités de la loi Chevènement », qu'il est nécessaire de lever les « blocages » persistants qui tendent à réduire encore trop souvent l'intercommunalité à un « guichet », de veiller à « la pérennité des ressources » et à « la bonne articulation avec les échelons institutionnels supérieurs » et, enfin, d'assurer un surcroît de proximité entre la communauté et l'habitant.

Réagissant à cette première salve d'observations, Jean-Pierre Dayras, DGS de la communauté d'agglomération de Plaine Commune, a d'emblée fait le constat de la nécessité impérieuse, pour chaque communauté, de « formuler un projet politique, seul garant du maintien d'un lien solide entre le groupement et ses communes membres », tout en mettant à l'index le paradoxe discursif de ses comparses, qui « souhaitent se rapprocher davantage de leurs concitoyens mais qui éludent la question du suffrage universel ». Reconnaisant tous

deux que le chemin menant à l'élection directe des représentants communautai-

“ Transformer le territoire en objet de gestion ”

res était encore long et semé d'embûches, Philippe Mahé, DGS de la communauté urbaine de Nantes, a précisé que « la relation avec le citoyen-usager était à simplifier », relatant à cet effet la mise en place des « pôles de proximité » dans son agglomération, tandis que Jean-Christophe Baudouin, DGS de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, indiquait, quant à lui, que « l'intercommunalité se situait indéniablement à mi-chemin entre le niveau de proximité exigé par l'habitant et le niveau pertinent de services susceptibles de lui être rendu », sachant que cette « transformation du territoire en objet de gestion constituait l'une des vertus de la loi Chevènement ».

> Enquête prospective Agglomérations 2015

Méthodologie :

- 230 communautés ciblées (CU, CA et CC de plus de 40 000 habitants)
- Enquête téléphonique : 90 entretiens à l'été 2006
- Entretiens qualitatifs en face à face : 34 entretiens entre novembre et janvier 2006-2007

Les résultats de la première et de la seconde phases de l'enquête sont consultables sur le site www.adcf.org

Bien entendu, le public n'a pas manqué de réagir à ces différents témoignages, confortant, d'ailleurs, les points de vue des intervenants. Ainsi, Philippe Lacaïle, DGS de la communauté d'agglomération Tours Plus, a noté qu'en matière de développement économique par exemple, les entrepreneurs avaient « bien compris que l'agglomération était compétente et qu'elle constituait le bon échelon pour la mise en œuvre de leurs projets de développement », pendant que Jean-Luc Humbert, DGS de la communauté d'agglomération de Valenciennes, a, à juste titre, relevé qu'il fallait opérer « une distinction entre grandes et petites agglomérations, le rapport avec les autres niveaux territoriaux, le Conseil général et le Conseil régional, se posant différemment selon la taille de l'intercommunalité ».

« Dessine-moi une agglomération »

Puis ont été présentés les différents scénarii d'évolution de l'intercommunalité envisagés par les DGS d'agglomération. A cet égard, à environnement juridique constant, deux hypothèses se dégagent : « l'installation tranquille » et « l'enlissement ».

Dans le premier cas de figure, l'intégration se poursuit, les intercommunalités engrangeant petit à petit des compétences supplémentaires sous l'égide d'un collègue des maires, tout en améliorant progressivement leur périmètre. Dans le second, la volonté de consolider le processus d'intégration communautaire s'avère plus délicate. Dans un climat de suspicion réciproque entre l'agglomération et ses communes membres, le consensus intercommunal se détériore, le projet territorial s'étiole, la logique d'opportunité s'impose et conduit inexorablement au détricotage du territoire communautaire. Si l'on considère les effets générés par l'élaboration et la mise en œuvre d'un nouvel envi-



© DR

ronnement juridique, là encore, deux hypothèses sont formulées : en premier lieu, la « reprise en main » qui, occasionnée par un choc externe – acte III de la décentralisation, crise des finances publiques... – conduit au recentrage des intercommunalités sur des blocs de compétences imposés, à l'abandon de l'intérêt communautaire, perçu comme source de confusion, et à l'adoption d'un statut unique quelles que soient les caractéristiques des groupements. En second lieu, « l'accord local », qui considère la promulgation d'un dispositif juridique définissant un nouveau corpus de règles sans pour autant les imposer ; ici, les compétences sont librement choisies par les communautés et ce, en fonction de leur projet de territoire. On peut admettre que cette dernière hypothèse, dans laquelle le principe de subsidiarité est réaffirmé, bénéficierait plutôt aux

2500 communautés, devenaient capables de répondre aux besoins de leurs administrés et de fédérer les acteurs locaux autour d'un véritable projet de territoire ». Interrogé, pour finir, sur l'opportunité d'une élection au suffrage universel direct de l'ensemble des représentants communautaires, le président de l'AdCF n'a pas manqué de souligner combien celle-ci « induisait assurément la mort de l'entité municipale, toujours prégnante dans le contexte des communautés rurales », tout en reconnaissant qu'« elle trouvait cependant toute sa légitimité dans le contexte des grandes intercommunalités urbaines, qui chevauchent, sans sourciller, les périmètres des circonscriptions territoriales héritées ».

Laisser l'intercommunalité prendre toute sa place

Joseph Spiegel, président de la communauté d'agglomération de Mulhouse, a, quant à lui, insisté sur le fait qu'il était « difficile de faire du neuf parce que le vieux n'était pas mort », autrement dit, qu'il fallait « sortir des matrices communale et départementale » afin de laisser l'intercommunalité prendre toute sa place, dans la mesure où, partant des territoires vécus, elle forme des communautés naturelles et apparaît, de ce fait, comme la « seule nouvelle promesse », la « seule espérance de l'action publique locale ». Les propos pleins d'ardeur de l'élu alsacien ont suscité, on s'en doute, les commentaires enthousiastes du public, Jean-Paul Vogel, directeur général de la communauté d'agglomération de Besançon, attestant par exemple qu'il fallait « aller plus loin », qu'il était « impossible d'assurer un service public de qualité dans les communes de moins de 3 000 habitants » et que, de fait, « le maintien de 36 000 communes était une aberration ». Nourrissant à son tour le débat, Marc Censi a estimé que « les communes, rassemblées en

2500 communautés, devenaient capables de répondre aux besoins de leurs administrés et de fédérer les acteurs locaux autour d'un véritable projet de territoire ». Interrogé, pour finir, sur l'opportunité d'une élection au suffrage universel direct de l'ensemble des représentants communautaires, le président de l'AdCF n'a pas manqué de souligner combien celle-ci « induisait assurément la mort de l'entité municipale, toujours prégnante dans le contexte des communautés rurales », tout en reconnaissant qu'« elle trouvait cependant toute sa légitimité dans le contexte des grandes intercommunalités urbaines, qui chevauchent, sans sourciller, les périmètres des circonscriptions territoriales héritées ».

Un second rendez-vous l'été prochain

Au terme de ce séminaire, il est donc apparu que la réglementation uniforme se devait désormais de laisser place à un jeu de libertés, d'autorités et de responsabilités vivantes parce que variées, susceptible de laisser, enfin, les intercommunalités respirer à leur rythme. Intervenant en conclusion, Nicolas Portier, délégué général de l'AdCF, a indiqué que ce séminaire s'inscrivait dans un cycle de réflexion et qu'à ce titre, ce travail prospectif, à peine entamé, serait poursuivi de concert avec l'ADGCF lors d'une seconde manifestation prévue l'été prochain. ■



Philippe Lacaïle, DGS de la CA Tours plus

“ Le désir de voir un nouvelle étape plus qualitative du déploiement du territoire ”

intercommunalités qui, « bien nées », tirent déjà partie d'un « accord local » communes-communauté vertueux. Amenés à se prononcer sur la crédibilité de ces différents scénarii, les discutants de la seconde table ronde ont d'emblée écarté l'idée d'un maintien du contexte juridique existant à l'horizon 2015, rejetant de fait les deux premières hypothèses, et ont affirmé, de concert, leur désir de voir le législateur promouvoir une nouvelle étape, plus qualitative,

1. Cette étude a été réalisée en partenariat avec La Lettre du Cadre Territorial, l'Institut d'Etudes Politiques de Paris et la Caisse des dépôts et consignations.

● Office de tourisme intercommunautaire
La formule de l'EPIC est-elle toujours adaptée ?

Une récente réponse ministérielle orale (réponse n°1104S, JO Sénat du 07/02/2007) est venue rappeler l'intérêt qu'avaient les communautés à constituer, sous la forme d'un établissement public industriel et commercial (EPIC), un office de tourisme intercommunautaire. Tout en rappelant les dispositions de la loi du 14 avril 2006, qui favorisent le recours à cette formule juridique, Léon Bertrand, ministre délégué au Tourisme, a estimé que le statut d'EPIC pouvait s'avérer contraignant dans la constitution d'un office du tourisme en milieu rural. Face au formalisme posé par cette loi, il s'est ainsi dit favorable à l'hypothèse d'un assouplissement du dispositif. Affaire à suivre...

● Fonction publique territoriale
La loi FPT... enfin adoptée !

Le 7 février, le Parlement a définitivement adopté le projet de loi sur la fonction publique territoriale (FPT), qui modernise les dispositions statutaires de la loi du 26 janvier 1984 et dont l'importance peut se résumer à ces chiffres : d'ici à 2012, 38% des 1,7 million de fonctionnaires territoriaux partiront à la retraite, dont près d'un cadre sur trois...

Il aura fallu près de quatre ans aux élus, représentants des personnels et ministres successifs pour élaborer ce projet de loi. Lors de la discussion parlementaire, pas moins de 623 amendements ont été déposés, dont 219 (soit à peu près 35%) ont été adoptés. Le texte contenait 36 articles au départ, il en compte désormais le double!

La loi FPT intéresse directement les communautés, l'intercommunalité étant devenue une composante à part entière de la fonction publique territoriale. Les derniers résultats disponibles font ressortir un effectif global, au 31 décembre 2004, de 121 494 agents dans les communautés de communes et d'agglomération, les communautés urbaines et les syndicats d'agglomérations nouvelles. Désormais, les dispositifs de formation tout au long de la vie pourront s'appliquer aux fonctionnaires territoriaux. Ils favoriseront ainsi la carrière et la mobilité des agents, tout en permettant aux élus locaux de disposer de personnels compétents et formés aux défis de la décentralisation, de l'intercommunalité et à l'évolution des politiques publiques locales.

Une note de l'AdCF sur les principales avancées de la loi FPT pour les agents communautaires peut être téléchargée sur le site www.adcf.org.

► Compétence Formation

La gestion de la formation des élus municipaux par l'intercommunalité

Le droit à la formation des élus locaux – et intercommunaux – permet de réserver dix-huit jours de formation par élu au cours du (ou des) mandat(s). Ce droit à formation peut constituer une compétence transférable à la communauté.

Damien Christiany

En vertu de l'article L.2123-12 du CGCT, « les membres d'un conseil municipal ont droit à une formation adaptée à leurs fonctions ». Le droit à la formation des élus locaux fait l'objet d'un encadrement juridique qui a été refondu par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité. Ce dispositif incitatif permet notamment de réserver dix-huit jours de formation par élu au cours du mandat, quel que soit le nombre de mandats exercés, indépendamment des autorisations d'absence et du crédit d'heures. Par ailleurs, il est nécessaire de rappeler que les frais de formation constituent une dépense obligatoire pour les collectivités concernées.

Les élus communautaires bénéficient naturellement des dispositions applicables aux conseillers municipaux en matière de droit à la formation (Art. L.5214-8 du CGCT pour la communauté de communes, L.5215-16 pour la communauté urbaine, L.5216-4 pour la communauté d'agglomération).

Une compétence transférable

Toutefois, si la formation est un droit reconnu aux élus communautaires, elle peut constituer également une compétence à part entière, gérée par la communauté en lieu et place des communes membres. L'article L.2123-14-1 du CGCT introduit par l'article 76 de la loi du 27 février 2002, ouvre la possibilité aux communes de transférer à la communauté à laquelle elles adhèrent les prérogatives qu'elles détiennent en matière de formation des élus municipaux, conformément aux deux derniers alinéas de l'article L.2123-12 du CGCT. Ce transfert de compétence s'effectue dans les conditions prévues par l'article L.5211-17 du CGCT. Il s'agit ainsi d'une action qui relève des compétences facultatives de la communauté, mais qui nécessite en amont une habilitation statutaire.

Délibération obligatoire

Dans les six mois suivant le transfert, l'organe délibérant de la communauté se prononce sur l'exercice du droit à la formation des élus des communes membres. Ainsi, en matière de formation des élus locaux, le conseil de communauté devra délibérer, le cas échéant, à deux reprises : dans les trois mois suivant son renouvellement, pour l'exercice du droit à la formation de ses membres ; dans les six mois suivant le transfert de la compétence « formation des élus municipaux », pour l'exercice du droit à la formation des élus des communes membres.

Un tableau retraçant les actions de formation initiées par le groupement est annexé au compte administratif de la communauté. Il donne lieu à un débat annuel sur la formation des élus municipaux.

Le transfert de la gestion de la formation des élus municipaux entraîne de plein droit la prise en charge



par le budget de la communauté des frais de formation, qui ne peuvent excéder 20% du montant total des indemnités de fonction pouvant être allouées aux élus de la commune.

S'agissant d'une compétence supplémentaire, les charges liées à l'exercice du droit à la formation seront évaluées par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), qui procèdera à la révision de l'attribution de compensation de chaque commune.

Le transfert de la gestion de la formation des élus municipaux à la communauté ne limite pas les actions de formation aux seuls membres de l'organe délibérant. Les élus municipaux qui ne siègent pas au sein de l'organe délibérant peuvent prétendre bénéficier d'une action de formation initiée par la communauté. Par ailleurs, la gestion de cette compétence à l'échelon communautaire induit pour la communauté de prendre en charge des formations dans des domaines qui ne relèvent pas nécessairement de ses compétences. Le transfert de la gestion de la formation des élus locaux permet-il aux communes de proposer des axes de formation pour leurs conseillers municipaux ? On peut en douter compte tenu du fait qu'elles sont désaisies de toute initiative en matière de formation. Il faut donc en conclure que seule la communauté peut se rapprocher de ses communes membres pour déterminer les besoins de chacune d'entre elles en matière de formation des élus municipaux.

Compétence peu mise en œuvre par les communautés et leurs communes membres, la gestion de la formation des élus municipaux à l'échelon communautaire offre de nombreux avantages. Elle permet d'établir une stratégie de formation qualitative bénéficiant à l'ensemble des élus municipaux du territoire. Par ailleurs, la gestion de cette compétence est suffisamment souple pour que la communauté puisse proposer des offres de formation à la carte, en fonction des attentes de chaque commune. ■

► Meilleurs Vœux 2007

Les adhérents de l'AdCF tirent leur épingle du jeu

Ce 7 février, les prix 2007 des « Meilleurs Vœux des territoires » ont été remis aux lauréats. Trois communautés membres de l'AdCF ont été distinguées.

Olivier Abuli et Christian de La Guéronnière

Ces prix récompensent, par catégories de collectivités et après délibération d'un jury de professionnels de la communication publique, les cartes de vœux les plus percutantes et originales du millésime. L'AdCF, qui soutient depuis sa création cette initiative de l'agence Territoires publics, peut féliciter ses adhérents, qui ont préempté

comme l'an passé les prix catégoriels réservés à l'intercommunalité (Pays Chaumontais pour les communautés de communes, Tours Plus pour les agglomérations), mais également ravi le prix d'excellence (Angers Loire Métropole)!

Si le prix des Meilleurs Vœux des territoires a un mérite, c'est celui d'encourager élus et équipes de communication dans des choix artistiques et

politiques sortant des sentiers battus. Ainsi, parmi les sept lauréats des « prix catégoriels », l'un a expliqué que la réalisation primée avait été loin de faire l'unanimité parmi l'exécutif de la collectivité, tandis qu'un responsable de la communication confiait que son président avait choisi, pour son usage propre, une carte beaucoup plus institutionnelle que celle distinguée par le jury pour son originalité...

> Palmarès complet du prix des Meilleurs Vœux 2007

Prix Catégories :

Région : Alsace

Département : Yonne

Communauté d'agglomération :

Tours Plus

Communauté de communes :

Pays Chaumontais

Grande ville : Rouen

Ville moyenne : Noisy-le-Grand

Petite ville : Lagny-sur-Marne

Grands Prix :

Prix d'Excellence : Angers Loire Métropole

Prix du Jury : Vénissieux

Prix « Coup de cœur » : CRT d'Ile-de-France.

Les communautés osent en 2007 !

A travers ce concours, le mouvement intercommunal témoigne de sa performance (le premier prix, toutes catégories confondues, revient à une communauté d'agglomération) et de sa capacité à innover : les trois cartes primées présentent toutes une caractéristique unique parmi les 700 participants au concours :

- un jeu de construction (cube) ;

- un échantillon de noix de lavage à essayer ;

- une carte « interactive » à composer soi-même.

En outre, les concepts et les messages proposés placent tous le citoyen au cœur de la communication. Cette tendance est symptomatique d'une communication qui abandonne progressivement le champ strictement politique (valorisation de l'élu ou de la gestion locale) au profit d'une mise en perspective du territoire et de ses habitants.

Enfin, les réalisations sont très professionnelles, tant sur le plan créatif (qualité du graphisme, de l'iconographie, des messages) que du point de vue de la réalisation technique : insertion d'un petit sac dans une carte, rainage complexe pour une autre et insertion de planches de gommettes dans la dernière... ■



Angers Loire Métropole innove tout particulièrement en proposant aux destinataires de sa carte de formuler eux-mêmes leurs vœux les plus chers pour l'année 2007, au moyen de petites gommettes symbolisant des projets ou des espoirs « citoyens ». Cette forme d'interactivité, alliée à un graphisme audacieux emprunté au Pop Art et à la BD, positionne clairement l'agglomération dans une relation privilégiée avec les habitants du territoire.



Tours Plus, en décidant de faire découvrir un produit original et écologique à ses habitants (les noix de lavage, substitut naturel à la lessive), marque de façon originale son attachement au développement durable. La méthode a le mérite de l'efficacité : plutôt que le registre incantatoire, la communauté d'agglomération a choisi celui de l'exemplarité et de l'inattendu. Une recette encore trop rarement observée dans l'exercice de style que constitue la carte de vœux...



Le Pays Chaumontais, avec une carte en forme de cube à construire soi-même, s'est placé sur le registre de la pédagogie subliminale : l'intercommunalité, c'est un territoire qui présente plusieurs facettes ; c'est un projet qui se construit avec les habitants. La communauté de communes est restée volontairement minimaliste dans le discours – « une année à composer ensemble » – augmentant en cela la force et la portée immédiate de son message.

Synthèse des résultats d'une enquête sur



© CHATIN J. / URBA IMAGES

Élise Couchouron

En lançant une enquête sur *MARCO**, espace d'échanges d'expériences et d'information entre communautés, la communauté de communes de la Lomagne Gersoise interroge** les communautés membres du réseau sur les outils de communication économique qu'elles ont mis en place. Petit tour de France des communautés ayant répondu à l'enquête.

L'incontournable plaquette économique

Pour les communautés d'agglomération, l'exercice de la plaquette institutionnelle reste un incontournable de la communication économique, dont le cœur de cible vise essentiellement les entreprises et les porteurs de projets, comme le souligne la communauté d'agglomération de Béziers Méditerranée (105 211 hab.). Le titre de la plaquette biterroise, éditée par son agence de développement, est d'ailleurs explicite: «Entreprendre en Biterrois». Ces plaquettes intercommunales, résolument tournées vers la valorisation du territoire,

Compétence stratégique des communautés, le développement économique connaît une véritable montée en puissance et s'inscrit bien au-delà d'une simple gestion intercommunale du foncier et de l'immobilier d'entreprises. Promotion du territoire, animation du tissu économique local, le développement économique intercommunal se fait dans un sens élargi, où la communication contribue largement à son déploiement.

présentent des données économiques et commerciales. Elles fournissent également des informations utiles et concrètes telles que les services et les aides aux entreprises, le taux de la taxe professionnelle...

La presse régionale en relais

En complément de ces plaquettes, les communautés d'agglomération Seine-Eure (58 062 hab.) et Val d'Orge (119 877 hab.) publient respectivement un guide et un atlas établissant une typologie des activités et des acteurs économiques. Cette connaissance du maillage économique du territoire participe à la promotion de l'attractivité économique, à son identité en tant que territoire économique.

De même, les communautés d'agglomération se mettent en scène dans la presse régionale et/ou nationale: insertions publicitaires pour les communautés d'agglomération du Val de Fensch (69 885 hab.) et Seine-Eure, publi-reportages pour la communauté d'agglomération Seine-Eure (CASE)... Cette dernière achète des publi-reportages dans la presse spécialisée lors de la parution de numéros spéciaux sur des sujets touchant à la nature de son tissu économique, tels que la logistique et les industries de santé.

La promotion du territoire à l'extérieur de la communauté passe également par sa présence sur des salons, comme le MIPIM (marché international des professionnels de l'immobilier), où la communauté d'agglomération Seine-Eure expose régulièrement.

Créer l'événement

Les communautés membres de *MARCO* ont également fait le choix d'animer leur tissu économique local. Ces actions de communication n'ont plus seulement pour objectif de promouvoir l'attractivité du territoire mais surtout de décloisonner les différents acteurs économiques (CCI, unions patronales, chefs d'entreprise...), de fédérer les filières et de mettre en réseaux les acteurs locaux.

La communication événementielle est utilisée par la communauté d'agglomération d'Orléans Val de Loire (200 000 hab.). Celle-ci organise régulièrement des événements (salons, conférences, petits-déjeuners économiques, clubs d'échanges...). Des visites d'entreprises par les élus sont également planifiées sur le territoire des communautés d'agglomération d'Orléans Val de Loire et de Seine-Eure.

La communauté d'agglomération de Béziers Méditerranée diffuse, auprès des syndicats professionnels, une lettre d'information trimestrielle permettant de communiquer sur le territoire viticole.

Animer le réseau

L'animation de réseaux s'appuie enfin sur la lettre d'information économique. Elle présente, certes, la stratégie économique de l'agglomération, ses grands projets, mais permet également d'effectuer un zoom sur les secteurs clés, les entreprises innovantes ou moteur pour l'économie intercommunale. Externalisées aux agences de développement orléanaise et biterroise, ou réalisée en interne comme à la communauté d'agglomération du Val d'Orge, ces lettres d'information sont publiées à un rythme qui varie du bi-mensuel au semestriel.

Enfin, pour la plupart des communautés d'agglomération ayant répondu à cette enquête, les outils de communication sont édités en support et relayés sous format numérisé sur leurs sites web. La communauté d'agglomération d'Orléans Val de Loire a franchi un pas supplémentaire dans la communication via le web puisqu'elle envoie, par mail, un flash info mensuel aux entreprises. ■

* *MARCO* est un espace d'échanges d'expériences et d'information sur la gestion intercommunale entre communautés membres de l'AdCF. Pour tout renseignement sur l'abonnement à *MARCO*, contactez Conjuguer au 01 56 54 1440 ou info@conjuguer.fr
** Pour plus de détails, cf. l'enquête *MARCO* de la communauté de communes de la Lomagne Gersoise «Communication économique»

intercommunalités

Édité par l'AdCF
191, rue Saint-Honoré - 75001 Paris
Tél.: 01 55 04 89 00 - Fax: 01 55 04 89 01

Directeur de la publication: Marc Censi

Rédaction Tél.: 01 49 29 75 66
interco@intercommunalites.com

Direction de la rédaction: Olivier Abuli, David Le Bras

Rédacteur en chef: Bettina Gillet

Ont collaboré à ce numéro: Olivier Abuli, Fabienne Boucher, Elise Couchouron, Damien Christiany, Claire Delpech, Emmanuel Duru, Bettina Gillet, Christian de La Guéronnière, David Le Bras, Katia Paulin, Nicolas Portier.

Direction artistique: Saxo

Réalisation: IDcommunes

Mise en page: RG Solutions

Abonnements: Intercommunalités
Service abonnement - BP 1121 - 31036 Toulouse Cedex 1
Tél.: 08 25 15 01 18 (0,15 euro/mn) - Fax: 05 61 72 76 50

Régie publicité et petites annonces: Rive Média

Directeur de la publicité: Bernard Lechevalier

Chef de publicité: Carine Reininger - c.reininger@rive-media.fr
Tél.: 01 42 21 88 02 - Fax: 01 42 21 88 44

Commission paritaire n° 0509 G 85995 - Dépôt légal: Février 2007
Impression: SIB, 47 bd Liane, 62360 St-Léonard - ISSN 1253-5230

intercommunalités

Abonnement

à découper et à retourner à **Intercommunalités**

Service abonnement
BP 1121 - 31036 Toulouse Cedex 1
Tél.: 08 25 15 01 18 - Fax: 05 61 72 76 50



- Abonnement 1 an (11 numéros) 1 x 50 € = €
- Abonnement supplémentaire x 25 € = €
- Abonnement étudiant x 25 € = €
(Joindre la copie de la carte d'étudiant)
- Total = €**

Nom, prénom:

Qualité:

Collectivité:

Code postal: Ville:

Paiement par:

- Chèque bancaire ou postal joint à l'ordre de Rive Media
- Mandat administratif
- Je désire recevoir une facture administrative

Date: / /

Cachet et signature

