

# ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE

*Le livre blanc  
de l'intercommunalité*



# PRÉFACE

**COROLLAIRE indispensable** du processus de décentralisation engagé il y a un quart de siècle, le déploiement de l'intercommunalité a constitué l'une des mutations majeures de notre organisation territoriale. Sous l'effet des lois de 1992, 1999 et 2004, ce mouvement est en cours d'achèvement avec 91 % des communes désormais regroupées.

S'il y a lieu de se féliciter de son succès quantitatif et du supplément d'efficacité qu'elle apporte à la gestion publique locale, l'intercommunalité demeure néanmoins à la croisée des chemins. En 2005 et 2006, plusieurs documents et rapports d'évaluation, dont l'excellent travail de la Cour des Comptes, ont souligné les perfectionnements qu'il est souhaitable, et même indispensable, de lui apporter.

Anticipant cette phase « critique », l'AdCF avait elle-même pris les devants, dès 2004, en appelant à une démarche-qualité (Charte d'Amiens de l'intercommunalité) et s'est efforcée d'assister les communautés dans leurs efforts en ce sens. A travers ses universités d'été, ses colloques et séminaires, ses études prospectives, ses manifestations régionales, les travaux de son observatoire... l'AdCF s'est en outre mobilisée pour définir une nouvelle feuille de route qu'elle a appelé « l'agenda 2015 » des communautés.

Pour autant, bien que les élus intercommunaux se montrent disposés à de nouvelles avancées, les récentes réformes fiscales ont pour effet de fragiliser et assombrir l'horizon des institutions dont ils ont la charge. De même, nombre d'obstacles, de caractère réglementaire ou institutionnel, continuent de contrarier les évolutions et progrès nécessaires au moment où s'affermissent leurs responsabilités.

Le paradoxe est là. Alors que sont engagés, en ce début de législature, de nombreux chantiers dont les communautés ont vocation à être des acteurs de premier plan – du « Grenelle de l'Environnement » à l'effort de construction de logements, de la modernisation de nos services publics aux politiques de compétitivité – l'intercommunalité demeure en attente de réponses précises et de choix clairs.

Dans un tel contexte, nous espérons que la « pause dans la décentralisation » décidée par le gouvernement ne portera que sur le seul sujet des dévolutions de compétences de l'État. Nous serions même disposés à soutenir une telle option tant nous semblent aujourd'hui prioritaires les grands enjeux de la clarification des responsabilités, de la réforme de la fiscalité locale et ... le parachèvement de l'intercommunalité. Autant de questions qui, pour leur part, ne sauraient rester sans réponse au cours de la législature qui s'ouvre.

Loin d'être traitée comme un problème, l'intercommunalité doit être perçue pour ce qu'elle est, à savoir la solution aux difficultés que soulève notre émiettement communal, sans équivalent en Europe, et la réponse efficace à nombre de nos défis territoriaux actuels. Les propositions qui suivent ne sont donc pas tant des revendications ou des doléances que des recommandations et des aides à la décision destinées aux pouvoirs publics nationaux.

Aujourd'hui, les communautés que nous rassemblons sont prêtes à prendre pleinement leurs responsabilités territoriales et à assurer les missions attendues d'elles. Mais l'heure est venue de les y aider.

**Marc Censi**  
Président de l'Assemblée des Communautés de France

# 1

## POUR L'ACHÈVEMENT ET LA RATIONALISATION DE LA CARTE DE L'INTERCOMMUNALITÉ

**NOTRE** réforme territoriale nécessite l'achèvement rapide du processus de regroupement des communes, et un nouvel effort volontariste des pouvoirs publics nationaux, dès le lendemain des élections municipales. une échéance-butoir doit être maintenant fixée à ce chantier afin de programmer, sans plus attendre, les évolutions ultérieures qu'il conditionne. L'AdCF propose de fixer cet objectif d'une France 100 % intercommunale à la veille du terme de la législature (1<sup>er</sup> janvier 2012).

**Outre cet achèvement de la carte administrative, de nombreuses améliorations devront être apportées aux périmètres actuels pour résorber les enclaves et discontinuités spatiales, atteindre des tailles critiques, épouser au mieux les bassins de vie. L'AdCF propose que dès l'automne 2008 :**

- > soient recomposées les commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI) pour accroître la représentation des présidents de communautés ;
- > soient remis en chantier et/ou approfondis les schémas d'orientation de l'intercommunalité (SDOI) engagés en 2006 et qu'une force opposable puisse être conférée par le législateur à certaines de leurs préconisations ;
- > soient adoptées des évolutions législatives nouvelles visant à faciliter les fusions de communautés (en redonnant notamment des souplesses au choix des compétences).

**Tout en distinguant les objectifs de portée immédiate de ceux de moyen et long terme, les nouveaux schémas devront :**

- > clairement viser l'adéquation des communautés avec les bassins de vie ;
- > proposer l'élargissement des agglomérations lorsque celui-ci apparaît indispensable à la cohérence des politiques urbaines ;
- > répondre aux enjeux de taille critique des intercommunalités en combinant critères de population et de nombre de communes (les communautés de moins de 5 000 habitants devraient regrouper a minima 10 communes) ;
- > supprimer les syndicats inutiles. En effet, malgré la quasi-couverture du territoire national par les communautés, 18 000 syndicats perdurent encore aujourd'hui sans pouvoir justifier, pour beaucoup d'entre eux, leur raison d'être. Dans le prolongement de la concertation ouverte en 2006, une évaluation précise de leurs missions et des aménagements législatifs doivent viser à en réduire massivement le nombre au cours des prochaines années.

## 2 POUR UN TRAITEMENT SPÉCIFIQUE DU CŒUR DE L'ÎLE DE-FRANCE

**L'APPLICATION** de la loi du 12 juillet 1999 a montré ses carences pour garantir une structuration optimale de l'intercommunalité dans les régions urbaines les plus complexes, et notamment dans le cœur dense de l'Île-de-France. Nombre de critiques adressées à l'intercommunalité trouvent leur origine au sein de la région capitale et plus particulièrement de sa très vaste agglomération centrale.

De fait, il est souhaitable que les débats qui s'engagent à propos du « Grand Paris » ou dans le cadre de la conférence métropolitaine permettent de déterminer rapidement les choix d'organisation les plus adéquats pour ce territoire stratégique.

Il sera néanmoins préférable de privilégier des évolutions législatives spécifiques à cette région plutôt que de modifier le droit commun de l'intercommunalité (effets à attendre des dispositions contenues par plusieurs propositions de loi aujourd'hui déposées).



# 3 POUR L'APPROFONDISSEMENT DES COMPÉTENCES COMMUNAUTAIRES

**MALGRÉ** les évolutions positives qui ont vu les compétences statutaires des communautés doubler depuis 1999, nombre d'entre elles constatent l'inachèvement des transferts de compétences ou des partages opérés à travers la notion d'intérêt communautaire.

Or, les intercommunalités ne pourront exercer correctement le rôle attendu d'elles dans des domaines aussi complexes que le développement durable, l'aménagement de l'espace, le logement, la cohésion urbaine, le maintien des services publics... qu'à la condition de voir leurs capacités de coordination et d'intervention encore renforcées au cours des prochaines années.

## L'AdCF propose :

- > que la définition de l'intérêt communautaire puisse être confiée au conseil de communauté dans toutes les catégories d'intercommunalités (par évolution législative ou habilitation statutaire) ;
- > que les documents de planification ou de programmation intercommunaux (SCOT, PLH...) soient dotés d'une force prescriptive plus importante sur les documents locaux d'urbanisme et le droit des sols ;
- > que le transfert d'une compétence puisse être accompagné du transfert plein et entier du pouvoir de police qui la concerne ;
- > que des délégations de compétences nouvelles puissent provenir des échelons institutionnels supérieurs, soit sur appel de compétences des communautés, soit sur proposition des détenteurs eux-mêmes (sur le modèle des conventions de délégation des aides à la pierre).



## 4 POUR UN STATUT ADAPTÉ DE « COMMUNAUTÉ TERRITORIALE »

**COMMUNES** et communautés forment un « bloc territorial » aux composantes de plus en plus intégrées et solidaires. La mise en partage, de compétences à travers l'intérêt communautaire, de ressources dans le cadre de la taxe professionnelle unique, de services dans le cadre de la mutualisation... contribuent à accroître l'intégration institutionnelle de ce « bloc ». Or, le statut juridique et les principes de fonctionnement des premières formules d'EPCI (syndicats de communes) ne correspondent plus à l'intercommunalité de nouvelle génération, éminemment plus intégrée.

Malgré les simplifications accomplies par le législateur en 1999, le droit de l'intercommunalité, ses multiples catégories et sous-catégories juridiques, contribuent à rendre peu lisible le fait communautaire. Le moment est venu d'unifier ce dernier à travers un nouveau statut sui generis de « communauté territoriale » adapté au caractère fédéral des nouvelles institutions intercommunales.

**Ce statut adapté devra permettre :**

- > de renforcer les synergies entre les deux niveaux constitutifs de notre nouvelle administration locale ;
- > de s'extraire des contraintes et rigidités actuelles du principe d'exclusivité en définissant des nouvelles modalités de partage des responsabilités entre les communes et leur communauté ;
- > de donner de grandes libertés d'organisation contractuelle entre les communes et leur communauté dans la gestion de leurs personnels, l'affectation de leurs ressources et l'exercice de leurs compétences.



# 5 POUR UNE MUTUALISATION DES MOYENS AMPLIFIÉE

**ENCOURAGÉES** à une plus grande mutualisation de leurs moyens (rapport public de la Cour des Comptes, rapport Richard), les pratiques de mise à disposition d'agents, ou d'unification de services, et plus largement l'ensemble de leurs relations contractuelles, devront être définitivement exclus du droit de la commande publique compte tenu de leur caractère « in house ».

**La mutualisation des services entre les communes et leurs communautés constitue un objectif essentiel pour :**

- > assurer des économies d'échelle ;
- > rationaliser les organisations administratives ;
- > renforcer l'efficacité du « bloc territorial » et les synergies entre les deux niveaux d'administration.

L'AdCF ne peut, en conséquence, que se féliciter de la position récemment adoptée par le gouvernement français en réponse à la Commission européenne (avis motivé du 27 juin 2007 concernant les mises à disposition de services entre communes et intercommunalités). Elle souhaite néanmoins que soit d'ores et déjà anticipé, à travers une véritable clarification statutaire, tout risque de requalification par le juge européen.



## 6 POUR L'ATTRIBUTION DE MISSIONS DE « CHEF DE FILE »

**LA clarification des compétences** proposée dans le cadre de la « revue générale des politiques publiques » passera par l'identification de véritables « chefs de file » assumant pleinement leurs responsabilités territoriales.

Désormais intégrée dans notre constitution par la révision de 2003, cette notion de « chef de file » doit permettre de confier à l'intercommunalité des missions d'« autorité organisatrice » dans des grands blocs cohérents de politiques publiques.

Dans le cadre des groupes de travail du « Grenelle de l'Environnement », l'AdCF a proposé que les intercommunalités puissent être reconnues comme « autorités organisatrices locales » du développement durable en élargissant leurs capacités d'action sur l'urbanisme, la préservation des paysages, la gestion des mobilités urbaines, l'action foncière, la politique de l'eau et des déchets...

De même, la poursuite des efforts engagés en matière de construction de logements sociaux et de relance de l'investissement dans la pierre nécessitera de conforter le statut de « chef de file » des grandes intercommunalités en renforçant leur pouvoir de coordination générale sur les acteurs du logement.

C'est enfin l'action économique qui, en liaison avec le rôle de coordination et d'impulsion des régions, doit disposer, à l'échelle locale, d'un véritable « chef de file » unique et bien identifié par les entreprises.





# 7 POUR UNE ASSOCIATION RENFORCÉE DES CITOYENS

**MÊME** si 89 % des Français considèrent que l'intercommunalité est une « bonne chose pour leur commune », 46 % d'entre eux s'estiment insuffisamment informés sur son rôle et ses décisions et souhaiteraient en savoir davantage (baromètre AdCF-Ifop septembre 2007). 92 % d'entre eux pensent également qu'il sera important (49 %), ou très important (43 %), que l'intercommunalité soit placée au cœur des débats et programmes des futures élections municipales.

Après avoir été présentée comme une « révolution silencieuse », l'intercommunalité est aujourd'hui tenue à une plus grande lisibilité de son mode de fonctionnement et de ses processus de décision.

## L'AdCF souhaite par conséquent :

- > que les listes présentées aux élections municipales (communes de plus de 3500 habitants) puissent identifier clairement les candidats aux sièges de conseillers communautaires ;
- > qu'un mode de scrutin (inspiré du scrutin PLM) soit adopté pour les renouvellements ultérieurs afin d'organiser une désignation directe des représentants des communes ;
- > que soit rendue possible à l'avenir l'expérimentation au sein de communautés candidates (notamment les grands groupements urbains anciens et très intégrés) des autres modalités de désignation actuellement en débat ;
- > que les possibilités dont disposent les communes en matière de référendum soient étendues aux communautés ;
- > que soient renforcées les modalités d'information des conseillers municipaux sur les décisions et le fonctionnement de l'intercommunalité ;
- > que soient redynamisés les outils de concertation intercommunaux tels que les conseils de développement (projets de territoire) ou les commissions locales d'usagers de services publics locaux.



# 8 POUR UNE NOUVELLE CONTRACTUALISATION TERRITORIALE

**LA nouvelle génération de** politiques contractuelles (contrats de projets, CUCS...) qui portera sur les années 2007-2013 n'a pas réussi, jusqu'à présent, à stimuler une véritable mobilisation des acteurs territoriaux autour de nouveaux projets de développement. L'émiettement des instruments contractuels, la multiplication des agences nationales et des appels à projets, les difficultés de l'État à identifier des interlocuteurs privilégiés ont contribué à brouiller son message.

La création du Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables (MEDAD) et la mise en œuvre des programmes 2007-2013 devraient être l'occasion d'une redynamisation des politiques contractuelles et des projets de territoire intégrés, notamment dans le prolongement des décisions issues du « Grenelle de l'environnement ».

## **L'AdCF propose que l'intercommunalité :**

- > soit le pivot des politiques contractuelles territorialisées (le cas échéant à travers des stratégies inter-communautaires conçues à l'échelle des pays, des SCOT ou de conférences territoriales informelles) ;
- > joue un rôle d'interface local avec les grandes agences nationales de moyens (ANRU, ADEME, AFITF pour les transports urbains, Agences de l'eau, ACSE...) ;
- > puisse se voir déléguer conventionnellement de nouvelles prérogatives financières et réglementaires en provenance de l'État ou des autres échelons de collectivités.



# 9 POUR UNE CONSTITUTION FINANCIÈRE DES POUVOIRS LOCAUX

**LA** **profonde détérioration de** la fiscalité locale et des relations financières entre l'État et les pouvoirs locaux appelle l'élaboration urgente d'un nouveau pacte de confiance, reposant sur un partage équilibré des responsabilités dans l'effort de maîtrise des dépenses publiques.

**La loi organique sur l'autonomie financière des collectivités n'ayant apporté dans les faits que peu de protections effectives, l'AdCF a appelé à une « nouvelle constitution financière des pouvoirs locaux » dont les objectifs et principes sont :**

- > la reconstitution de l'autonomie financière des collectivités par substitution progressive de ressources d'origine fiscale à une fraction majoritaire des dotations et compensations fiscales qu'elles perçoivent aujourd'hui de la part de l'État ;
- > la mise en œuvre, sur cinq à dix ans, d'une réforme d'ensemble du système financier local en vue d'une véritable responsabilisation individuelle – et non collective – des différents acteurs.

**Pour concrétiser ces principes et objectifs, l'AdCF a proposé de :**

- > limiter à l'avenir le nombre de collectivités affectataires d'un même impôt direct local (deux au maximum) afin de réduire les prélèvements superposés ;
- > renforcer la lisibilité des responsabilités en identifiant sur chaque impôt direct un seul « pouvoir fiscal » habilité à moduler le taux d'imposition ;
- > dissocier fortement les ressources affectées au « bloc territorial » communes-communautés de celles destinées aux collectivités intermédiaires (départements, régions) ;
- > affecter l'essentiel des actuels impôts directs locaux (taxe professionnelle, taxes foncières et taxe d'habitation) au « bloc » communes-communauté ;
- > assurer le financement fiscal des départements et régions à travers le partage de grands impôts nationaux (ex. : CSG, IRPP...) avec l'État.

Des travaux de simulation réalisés par l'AdCF montrent que ces réaffectations de ressources sont parfaitement envisageables à niveau constant de prélèvements obligatoires.



# 10 POUR UN NOUVEAU PARTAGE DE RESSOURCES AU SEIN DU « BLOC COMMUNES-COMMUNAUTÉ »

**EN** dépit des amendements protecteurs obtenus au sein des dernières lois de finances, l'intercommunalité a été extrêmement fragilisée par le nouveau plafonnement de la taxe professionnelle. 93 % des recettes fiscales directes des communautés dépendent aujourd'hui de cette seule ressource, compte tenu du succès de la TPU mais aussi de la TPZ.

Amputées d'une large part de leur autonomie fiscale, exposées aux évolutions aléatoires des bases de taxe professionnelle, les communautés risquent d'être contraintes, en très grand nombre, de restaurer des taux additionnels sur les autres impôts directs locaux au cours des prochaines années (fiscalité mixte).

Soucieuse d'offrir des alternatives à ce scénario, l'AdCF a présenté des propositions qui offriraient de nouvelles modalités possibles de partage des produits d'imposition entre communes et communautés combinées avec une spécialisation préservée du pouvoir d'action sur les taux.

## L'AdCF a ainsi proposé de :

- > dissocier la taxe foncière sur les propriétés bâties en deux impôts distincts (ménages et entreprises) ;
- > tendre vers la généralisation de la taxe professionnelle communautaire ;
- > permettre aux communes de compenser des transferts de charges en allouant aux communautés un pourcentage des produits d'imposition perçus sur les taxes foncières et la taxe d'habitation (à travers une fraction non-modulable du taux communal) ;
- > rendre le pouvoir fiscal sur chaque impôt direct local individuellement transférable à l'intercommunalité.



# 11 POUR LA MODERNISATION DES ASSIETTES FISCALES

**L'AdCF** demande depuis plusieurs années l'engagement d'une véritable réforme de la taxe professionnelle et notamment de son assiette. Elle a soutenu les principales orientations du rapport de la commission Fouquet, fin 2004, qui visaient à la faire reposer sur la valeur ajoutée. Aujourd'hui déséquilibrée dans ses éléments d'assiette, prise en charge par l'État dans une proportion croissante, la taxe professionnelle est un impôt condamné.

L'AdCF a pris acte de la volonté du président de la République de repenser cet impôt essentiel au financement de l'intercommunalité. Elle souhaite que les travaux de la commission Fouquet, reconnus pour leur très grande qualité, servent de fil directeur à la réforme annoncée.

L'annonce d'une révision des valeurs locatives cadastrales répond également à une demande forte des élus intercommunaux mais aussi à un légitime souci d'équité fiscale. La méthode progressive proposée par le gouvernement, à l'occasion des changements d'affectation des biens fonciers et immobiliers, correspond à une proposition que l'AdCF a elle-même formulée.

Il serait opportun que les réévaluations de la valeur des biens et des efforts d'harmonisation puissent s'opérer à l'avenir dans un cadre communautaire. L'AdCF demande en conséquence la possibilité de créer des « commissions intercommunales des impôts directs. »



# 12 POUR UNE PÉRÉQUATION FINANCIÈRE APPUYÉE SUR L'INTERCOMMUNALITÉ

**L'INTERCOMMUNALITÉ** assure d'ores et déjà un rôle de péréquation considérable dans les territoires sous l'effet de la mutualisation de l'impôt économique local (TPU, TPZ) mais aussi du financement des charges. Les premières évaluations réalisées à l'initiative de l'AdCF montrent des taux de correction des disparités de richesses qui peuvent d'ores et déjà s'élever à 80 % et qui, surtout, s'accroissent avec le temps.

Les communautés doivent par conséquent devenir les points d'appui de la réforme des dotations de l'État et des politiques nationales de péréquation au sein du secteur communal.

**L'AdCF propose à cet effet :**

- > de renforcer le poids des critères de péréquation au sein des dotations d'intercommunalité en plafonnant, à partir d'un certain seuil d'intégration des communautés, les effets du coefficient d'intégration fiscale (CIF) ;
- > de consolider les comptes des communes et des communautés pour disposer d'une analyse réelle du potentiel financier des territoires ;
- > de tendre, après expérimentation, vers la consolidation de la DGF des communes et des dotations intercommunales à travers la « DGF territoriale » que l'AdCF propose depuis 2001.



## RÉPONDRE À NOS DÉFIS TERRITORIAUX

**LE « fait intercommunal »** s'est imposé dans la vie quotidienne des Français même s'il demeure largement à expliquer. 89 % de nos concitoyens (baromètre AdCF-Ilfop) considèrent que l'intercommunalité est une « bonne chose » pour leur commune. Ils la placent en pôle position des institutions locales à renforcer au cours des prochaines années, tout en exprimant clairement leur souhait d'être mieux informés et de la voir inscrite au cœur des prochaines élections municipales.

Réponse souple, adaptée à la diversité de nos territoires et de leurs enjeux, l'intercommunalité est désormais parvenue à se déployer dans l'ensemble des régions françaises. Structurant les grandes métropoles et agglomérations moyennes comme les espaces ruraux, elle offre également des capacités d'organisation aux franges péri-urbaines exposées à de fortes pressions démographiques.

Loin de fermer ces espaces sur eux-mêmes, l'intercommunalité s'est en outre montrée apte à organiser leur dialogue et leur coopération dans de nombreuses démarches inter-communautaires et contractuelles. Par le biais des pays, des schémas de cohérence territoriale (SCOT), ou de « conférences territoriales » informelles... les communautés élargissent leur regard et leurs capacités de coordination.

Dotées de compétences polyvalentes (8 compétences statutaires en moyenne), assises sur des budgets équivalents à ceux des régions, les communautés sont de fait appelées à exercer un rôle déterminant dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques territoriales.

Simultanément, la création d'un grand « Ministère des territoires », longtemps attendue par les acteurs locaux, est aujourd'hui en gestation à travers le Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables (MEDAD).

Ce double processus de recomposition institutionnelle, à la fois local et national, offre des opportunités tout à fait inédites pour repenser l'action publique et renforcer son efficacité au service des territoires.

Mais ces acquis ne sauraient faire oublier les progrès qui doivent encore être accomplis au cours de la nouvelle législature :

- > l'action publique nationale est encore très fragmentée, et la prolifération récente de grandes agences thématiques pose avec encore plus d'acuité l'enjeu de la coordination transversale des politiques de l'État ;
- > les cadres de coopération entre les différents niveaux d'administration, déconcentrée et décentralisée, demeurent insuffisants et même affaiblis par la perte de consistance et l'émiettement des politiques contractuelles ;
- > les communautés ne disposent pas encore toutes des périmètres, des leviers d'action et des ressources qui leur permettraient d'assumer pleinement leurs nouvelles responsabilités territoriales.

 **Il faut agir.**



**AdCF**

Assemblée des Communautés de France  
191, rue Saint-Honoré  
75001 Paris

Tél. : 01 55 04 89 00 - Fax : 01 55 04 89 01  
[www.adcf.org](http://www.adcf.org) - [adcf@adcf.asso.fr](mailto:adcf@adcf.asso.fr)