

**Sénat – mardi 9 mai 2006**  
**Observatoire de la décentralisation**  
**Audition de M. Jean-Luc Bœuf sur l'intercommunalité**

Questions posées

**1. Le coût de l'intercommunalité**

Est-ce possible de déterminer pour une compétence donnée et sur une période de dix ans (1995-2005) son coût global et de ventiler ce coût entre les différents acteurs chargés de cette compétence (communes, EPCI) afin de procéder à une étude comparative du coût de la compétence selon qu'elle est exercée par les communes ou par l'EPCI ?

**2. Le périmètre pertinent**

Quel est aujourd'hui le périmètre pertinent pour un EPCI ? Le périmètre pertinent peut-il varier avec la compétence exercée ?

**3. L'évolution de la DGF intercommunale**

Quel jugement portez-vous sur l'évolution de la DGF intercommunale depuis 1999 ?

**4. Maintenir la ventilation de la dotation intercommunale**

Peut-on maintenir la ventilation de la dotation d'intercommunalité entre communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines telle qu'elle existe aujourd'hui ?

**5. Absence d'économies d'échelle depuis 1999**

Comment expliquer l'absence d'économies d'échelle depuis 1999 ? Comment peut-on réduire le coût de l'intercommunalité à fiscalité propre ?

**6. Progression des dépenses de fonctionnement**

Comment analysez-vous la progression des dépenses de fonctionnement et plus particulièrement celle des dépenses de personnel depuis 1999 ?

**7. Assouplissement des transferts entre EPCI et communes membres**

Quel jugement portez-vous sur l'assouplissement des transferts entre EPCI et communes membres ?

**8. Rôle des « pays »**

Quel jugement portez-vous sur le rôle des « pays » ?

**9. Echelon d'administration local en trop ?**

Selon vous, y a-t-il un échelon d'administration local en trop ? Si oui, lequel ?

---

## 1. Le coût de l'intercommunalité

Est-il possible de déterminer pour une compétence donnée et sur une période de dix ans (1995-2005) son coût global et de ventiler ce coût entre les différents acteurs chargés de cette compétence (communes, EPCI) afin de procéder à une étude comparative du coût de la compétence selon qu'elle est exercée par les communes ou par l'EPCI ?

---

### 1. L'examen comparé du coût par compétences paraît extrêmement difficile en pratique

La comptabilité publique locale est inadaptée (on en est encore au budget par nature et par fonction) et non au budget (+ moderne type LOLF) par compétence ou par objectif ... Sauf à mettre en place une sorte de comptabilité analytique, mais alors quid de la permanence des méthodes et de leur partage entre collectivités et jusqu'où aller dans le détail. Il n'existe pas de norme dessinant le contour des compétences, (une arborescence, une codification). Donc il n'y a pas véritablement de référentiel : les fonctions qui auraient pu jouer ce rôle ont une définition trop macro.

Les acteurs sont plus nombreux que les seules communes et EPCI : Il y a aussi les délégataires de DSP, les associations subventionnées lesquels ne disposent pas forcément d'une comptabilité locale, et d'une comptabilité sur la compétence... Sur la longue période, pour une analyse véritable, il faudrait donc inclure tous les acteurs (État, collectivités territoriales, locales, délégataires de SP, associations subventionnées,) au travers du même référentiel compétences, de façon à pouvoir prendre en compte les transferts de compétences, les évolutions législatives et de tenter de prendre en compte les évolutions des concepts (CF les éco-maires qui travaillent à la notion de "dépenses environnementales" comme le fait la ville de Rome avec un éco-budget ...) Quid de la notion de "développement durable" avec les compétences ?

### 2. En l'espace d'une décennie, le mode d'exercice des compétences a doublement évolué :

- Dans l'espace d'abord, puisqu'une compétence qui était exercée sur un territoire restreint se retrouve maintenant partagée à l'échelle d'une communauté entière. Tel est par exemple le cas pour le transport urbain qui était souvent limité à la seule ville-centre, alors que le périmètre d'exercice peut concerner aujourd'hui plusieurs dizaines de communes ;
- Sur un plan qualitatif puisque dans pratiquement toutes les compétences, les normes (de sécurité par exemple...) ont été resserrées, et que par ailleurs face à un usager commun, l'intercommunalité se traduit par une mise à niveau du service public, procurant un niveau de performance auquel n'avait accès que la commune jusque là la mieux lotie. C'est par exemple très souvent le cas en matière de voirie.

Ainsi l'intercommunalité se traduit davantage par une amélioration du service rendu pour un coût supplémentaire moindre que si la même démarche avait été menée séparément par chacune des communes, plutôt que par une réduction nette des dépenses du territoire à niveau de service inchangé

**3. L'exercice pratique des compétences que de récentes modifications législatives conduisent à une remise en cause des principes de spécialité et d'exclusivité.** Certaines communautés ont réalisé un partage de compétences créant une division inopérante, au point qu'elle entraîne un foisonnement d'interventions financières rendant difficile la détermination des responsabilités plus complexe que la gestion.

C'est particulièrement le cas lorsque, dans un domaine de compétence pour lequel la loi prévoit le transfert de l'ensemble « construction, entretien et fonctionnement d'équipements » (par exemple équipements culturels ou sportifs), la communauté et une commune se partagent ces différentes actions de telle sorte que l'une assure la réalisation tandis que l'autre assure la gestion.

**L'eau et l'assainissement :**

Dans le cas d'un service qui appartient sans ambiguïté à la catégorie des SPIC (eau, assainissement), cette question se confond avec celle du niveau des redevances. Or, sur un territoire nouvellement unifié, peuvent coexister divers modes d'exploitation (régie, concession, affermage) ou plusieurs exploitants, soumis chacun, pour une durée parfois longue, à un régime financier particulier.

#### **Les transports publics urbains :**

Les usagers des transports publics présentent la particularité de ne pas nécessairement résider sur le territoire des autorités organisatrices, en particulier quand ces dernières, souvent des communautés d'agglomération, voient leur développement bloqué par la constitution de communautés de communes périphériques « défensives ».

#### **Les ordures ménagères :**

L'exercice direct de l'ensemble de la compétence d'élimination des déchets (collecte et traitement) par les communautés, relève de deux cas de figure. Il peut s'agir de très petites structures où le traitement se limite à la mise en décharge, éventuellement accompagnée d'une activité de compostage, ou à l'inverse, pour des traitements plus techniques, d'agglomérations d'au moins 100 000 habitants, de telle sorte qu'elles aient une masse critique de déchets à traiter.

## **2. Le périmètre pertinent**

Quel est aujourd'hui le périmètre pertinent pour un EPCI ? Le périmètre pertinent peut-il varier avec la compétence exercée ?

---

**1. Le périmètre pertinent devrait être plus fonction de la finalité visée.** Principe de subsidiarité : compétence exercée au plus près du citoyen. On, remonte d'un cran pour des raisons de cohérence physique (notamment pour les réseaux), financière (de taille critique), de politique territoriale forte (par exemple une politique de développement économique localisée sur une problématique propre....).

**2. Un EPCI est avant tout un bassin de population** où s'exercent des flux d'échanges à une échelle quotidienne (bassin d'emploi) ou hebdomadaire (bassin de loisirs, de chalandise...).

Toutes les compétences ne sont pas forcément exercées sur le même périmètre ; certaines le dépassent ce qui est par exemple le cas des transports urbains exercés par des syndicats mixtes qui couvrent plusieurs agglomérations dans des zones très denses. D'autres compétences, telles que la politique de la ville ou l'habitat social n'intéressent qu'une partie de l'agglomération et une telle restriction peut être introduite par un dosage approprié de l'intérêt communautaire.

Enfin il existe des compétences comme l'eau ou l'assainissement qui obéissent à des logiques de bassins versants, forcément différentes de celles des flux de population.

#### **Des périmètres qui sont loin d'être toujours pertinents :**

Deux démarches s'opposent. Elles ont chacune leurs avantages et leurs inconvénients. La liberté laissée aux élus locaux facilite l'acceptation de l'intercommunalité mais présente le risque de voir naître des coopérations locales établies uniquement sur la base de considérations économiques, d'affinités politiques ou personnelles. Un plus grand volontarisme est le gage d'une meilleure cohérence des périmètres mais l'intégration forcée de communes peut générer des conflits entre des communes contraintes de vivre ensemble alors qu'elles ne le souhaitent pas.

#### **La question de la définition de la notion d'intérêt communautaire :**

Avec l'article 164 de la loi du 13 août 2004, la définition de l'intérêt communautaire devient obligatoire et, pour les compétences inscrites aux statuts avant l'entrée en vigueur de la loi, cette définition devra intervenir dans le délai d'un an à compter de la publication de ladite loi. Pour les autres attributions, l'intérêt communautaire devra être défini dans les deux ans suivant l'arrêté de transfert. Le non-respect de cette règle sera lourd de conséquences puisque, à défaut de définition de l'intérêt communautaire dans les délais impartis, la compétence sera réputée totalement transférée à la communauté.

#### **La possibilité de rendre des prestations de services entre communes membres d'une même communauté :**

La loi du 13 août 2004 libéralise, en outre, les prestations de services entre communes membres et communauté en donnant une habilitation légale, et donc générale, aux communautés pour en réaliser. Les communautés et les communes peuvent conclure des conventions par lesquelles l'une d'elles confie à l'autre la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de ses attributions ?

**La cohérence territoriale, un principe essentiel :**

- La procédure d'urgence : la détermination ou la modification du périmètre d'une intercommunalité est lourde d'enjeux pour les communes membres, à la fois en termes de libre administration, d'exercice des compétences et de fiscalité. Les contentieux relatifs à ce sujet sont généralement traités dans le cadre de la procédure d'urgence comme le référé-suspension ou le référé-liberté, pour mettre fin le plus rapidement possible aux litiges. Les juges ont parfois des appréciations fluctuantes de la condition d'urgence.

- Les procédures dérogatoires : la loi relative aux responsabilités locales du 13 août 2004 a par ailleurs créé deux procédures dérogatoires permettant à des communes de se retirer d'une intercommunalité pour adhérer à une autre intercommunalité, tout en respectant le principe de continuité territoriale, qui s'applique à la fois au moment de la création d'un EPCI, mais aussi au cours de sa vie, lors des modifications de son périmètre.

L'intercommunalité reste hétérogène. Il n'y a rien de commun entre une communauté d'agglomération, créée presque ex nihilo voici 6 ans et la communauté urbaine de Lille qui fête cette année ses 40 ans ou les communautés de Nantes et de Rennes qui relevaient auparavant d'un district. Dans de nombreux cas, les élus ont encore besoin d'apprendre à travailler ensemble.

### **3. Quel jugement portez-vous sur l'évolution de la DGF intercommunale depuis 1999 ?**

**1. Le fait d'avoir joint à la DGF intercommunale l'ancienne compensation salaire**, et d'avoir neutralisé une partie de l'augmentation de la DGF au profit de la DSU des communes ne permet dorénavant de percevoir un sens qui lie les communes et leurs EPCI par une relation de solidarité. L'augmentation de la DGF reflète aussi la perte d'autonomie financière des EPCI au travers de la réforme salaire.

**2. Il convient de distinguer sur ce plan une analyse globale et une analyse individuelle :**

- Sur un plan global, depuis l'abondement exceptionnel (76,2 M€) consenti par Bercy au moment du vote de la loi Chevènement, il n'y a pas eu de véritable effort de l'Etat. La progression modeste des concours à l'intercommunalité a pour contrepartie une ponction sur les dotations communales.
- Sur un plan individuel, on constate une très forte volatilité. Là où la DGF communale évolue dans une plage étroite (1 à 3% par an), la DGF intercommunale affiche un écart type conséquent (de -20% à +40% pour les communautés d'agglomération en 2006) générant une très grande insécurité sur la ressource.

**3. Il est difficile de porter un jugement sur l'évolution de la DGF intercommunale.** L'enveloppe a fortement augmenté en volume mais dans le même temps le périmètre de l'intercommunalité a considérablement évolué... Chacun peut donc défendre un point de vue opposé selon le point duquel il se trouve.

La question de la détermination de l'enveloppe et de la répartition entre les différentes structures intercommunales se pose.

Des critères ont été introduits comme le CIF pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes à taxe professionnelle unique. Il faudrait envisager de nouveaux critères de garanties (par ex. la DGF / habitant). Le potentiel fiscal par habitant pour les groupements à taxe professionnelle unique correspond en fait à l'assiette de taxe professionnelle (d'où disparités entre groupements et communes selon l'assiette de taxe professionnelle).

#### **4. Peut-on maintenir la ventilation de la dotation d'intercommunalité entre communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines telle qu'elle existe aujourd'hui ?**

---

**1. La DGF communale, s'était appuyée lors de sa création en 1979, sur un système de strates de population prenant en compte, par une majoration des dotations servies aux grandes villes, l'existence de charges de centralité.**

Par la distinction opérée entre communautés de communes, d'agglomération et urbaines, le système mis en place en 1999 tend à reproduire de tels mécanismes avec une dotation moyenne par habitant plus élevée pour les « grosses » structures. On peut toutefois considérer que les communautés urbaines bénéficient d'un mécanisme « d'avantage acquis », à la fois en terme de dotation moyenne et de garantie individuelle, et ce alors même que plus de la moitié d'entre elles n'atteignent pas le seuil de 500.000 habitants.

S'agissant de la part relative servie aux communautés d'agglomération et de communes, un mécanisme de rattrapage, assorti de marges d'appréciation du Comité des Finances Locales, a été mis en place depuis 2005, ce qui a rééquilibré les choses.

**2. La redistribution par les communautés peut revêtir trois modalités :**

- L'attribution de compensation (AC) obligatoire, correspond à la différence entre le produit de la taxe professionnelle, auparavant encaissée par la commune, et le coût des compétences que celle-ci a transférées à la communauté ;
- La dotation de solidarité communautaire (DSC), facultative, a un objectif de péréquation entre les communes ;
- Les fonds de concours, en principe exceptionnels, peuvent être versés pour certains équipements communaux.

L'encadré ci-après définit plus précisément ces notions.

#### **5. Comment expliquer l'absence d'économies d'échelle depuis 1999 ? Comment peut-on réduire le coût de l'intercommunalité à fiscalité propre ?**

---

Il est possible de constater des économies d'échelle si, à qualité de service inchangée, le coût des prestations baisse grâce à l'utilisation plus efficace des facteurs de production que permet l'organisation du service sur un plus grand territoire. C'est naturellement un des objectifs de l'intercommunalité.

**1. Les économies d'échelle doivent être évaluées sur une période plus longue** car les premières structures ont été créées au 1<sup>er</sup> janvier 2000 et n'ont donc voté à ce jour que 5 comptes administratifs. La majorité des EPCI n'a souvent que 3 à 4 exercices derrière elles.

Pendant ces premières années, il y a bien sûr eu des rodages nécessaires, mais il y a aussi eu des erreurs de la part de l'Etat qui a découragé dans un premier temps les tentatives de mutualisation. Ainsi nombre de communautés qui voulaient légitimement s'appuyer sur les moyens en personnel de la ville-centre ont été inquiétées au départ par le contrôle de légalité. Ce n'est qu'en 2002 et en 2004 que les règles ont été assouplies.

**2. L'absence supposée d'économies d'échelle est sûrement due à la mauvaise définition des "coûts",** à leur sous-évaluation lors du transfert des compétences communes-EPCI, sachant que cette conséquence faisait partie aussi du jeu : les communes conservant des recettes moins dynamiques que la TP, il devait y avoir des transferts vers les EPCI qui transféraient qu'une partie des charges.

Cela explique aussi que les transferts se sont fait sur des secteurs sur lesquels il était nécessaire d'investir, de les remettre à niveau ...

Ainsi la comparaison coûts Communes / EPCI est tronquée, puisque ce n'est pas forcément le même service qui est réalisé au bout... Et pas forcément avec les mêmes investissements.

Pour les économies d'échelle, il faudrait aussi peut-être attendre une certaine "maturité" des services, dans leurs techniques de gestion..., la renégociation des contrats...

Par ailleurs, réduire le coût de l'intercommunalité à fiscalité propre ne doit pas être un but en soi. Il serait préférable d'examiner le triptyque : utilité (socio-économique) / coût -> et d'en rechercher l'efficience

**En matière de déchets ménagers**, la loi du 13 juillet 1992 a prévu qu'au-delà de 2002 la mise en décharge devait être réservée aux seuls « déchets ultimes », encourageant le recours à l'incinération puis au recyclage et à la valorisation des déchets. Cette législation a entraîné une augmentation des coûts parfois proches, sur l'ensemble de la période de transition, de 1992 à 2002, de 100 %. Les maîtres d'ouvrages qui sont le plus en retard par rapport au respect de cette échéance savent qu'ils doivent faire face à des investissements très lourds.

**La mise en place de la collecte sélective et du tri**, qui accompagne parfois la constitution d'un nouvel EPCI, peut d'ailleurs modifier sensiblement la définition même des opérations constitutives du service, et donc perturber l'évaluation rétrospective et prospective des charges transférées.

**En matière de transports publics urbains**, la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (loi n°96-1236 du 30 décembre 1996), en prescrivant l'adoption de plans de développements urbains (PDU), a donné un nouvel essor à des politiques volontaristes et donc coûteuses : développement des transports en commun en site propre (TCSP) et de l'inter modalité (parcs-relais, tarification multimodale).

Pour les communautés de petite taille : un service amélioré et des économies d'échelle.

Pour les collectivités plus importantes : une meilleure organisation du service.

Les dispositifs que nous devons mettre en œuvre sont beaucoup trop lourds et compliqués. Nous passons des mois à harmoniser des régimes de temps de travail, et reconfigurer des délégations de services publics d'assainissement. Pendant ce temps, nous ne pouvons rien apporter à la population.

## **6. Comment analysez-vous la progression des dépenses de fonctionnement et plus particulièrement celle des dépenses de personnel depuis 1999 ?**

Les données nationales font apparaître une progression incontestable : ainsi les charges de personnels des groupements à fiscalité propre (calculées sur les seuls budgets principaux) sont passées de 1.35 Md€ en 2000 à 2.63 Md€ en 2003, soit un quasi doublement, ce qui ne paraît en soi nullement anormal en raison même de la croissance exceptionnelle du nombre des communautés et de leur montée en charge.

Ainsi le développement de l'intercommunalité s'est accompagné d'une croissance globale des charges de personnel. Certes, celle-ci a de multiples causes exogènes par rapport au sujet ici traité (réforme ARTT, GVT, augmentation des prélèvements sociaux etc..). Il en ressort clairement, toutefois, que l'effet de mutualisation des moyens que l'on pouvait attendre de la constitution de communautés fortement intégrées ne se fait pas sentir, au moins jusqu'à présent.

**1. Les dépenses de ressources humaines sont impactés par la réponse à la question 5** mais aussi par le développement des services existants et des services transférés, par l'utilisation des ressources générés par la TP pour satisfaire + de besoins, là ou les communes seraient auparavant plus facilement intervenues...

**2. En réponse à la question 1 ci-dessus il a été indiqué que l'exercice des compétences a d'abord dû se développer sur des territoires plus vastes** et par ailleurs sur un plan qualitatif de niveau de service public. Cela a évidemment eu des conséquences sur le volume des charges, aussi bien de personnel que de moyens des

services. Mais une fois ces mécanismes de départ mis en place, les pactes communautaires qui sont mis en place entre groupement et communes peuvent parfaitement aboutir à des jeux gagnant-gagnant.

**3. Les frais de fonctionnement restent** élevés, en particulier les frais de personnel. Cela s'explique notamment par le fait que les communes ont transféré peu de personnel comparativement aux compétences transférées aux EPCI.

Dans le dispositif de la loi du 12 juillet 1999, le montant des dépenses transférées (qu'il s'agisse de dépenses de fonctionnement ou d'investissement) est évalué d'après le coût inscrit dans les budgets communaux lors de l'exercice précédant le transfert de compétences ou d'après la moyenne de leur coût réel dans les trois derniers comptes administratifs.

A cet égard, de manière assez fréquente, les transferts de charges n'ont pas fait l'objet d'un traitement homogène ou cohérent. Les charges transférées ont été parfois sous-évaluées au profit des villes centres et au détriment du groupement intercommunal. Ainsi, la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées a relevé des erreurs et des anomalies dans les calculs des montants des attributions de compensation reversées par la communauté de communes du Pays de Cahors (Lot) à ses communes membres.

**4. Il semble important de relever l'ampleur prise par les programmes d'investissement :** communautés d'agglomération et communautés urbaines réunies, les investissements représentent, en 2004, près de 4 milliards d'euros, dont un tiers au titre des budgets annexes. Au-delà du volume, c'est la dynamique qui est intéressante : 450 millions d'euros d'investissements supplémentaires par rapport à 2003. Pour les communautés urbaines, le volume investi est toujours aussi important (1.7 milliard) mais reste stable en 2004. En revanche, celui des communautés d'agglomération est en phase de vigoureuse croissance (+ 23 %). Cela témoigne de la place qu'occupe dorénavant l'intercommunalité au sein du secteur public local.

## **7. Quel jugement portez-vous sur l'assouplissement des transferts entre EPCI et communes membres ?**

---

**1. le jugement est mitigé car l'assouplissement est relatif.** L'unanimité est requise pour aboutir au calcul des compensations quand on s'éloigne de la méthode préconisée par la loi. De fait c'est sûrement bloquant.

**2. Auparavant l'intégration fiscale prenait en compte tous les reversements aux communes** et aboutissait, au moment de la saisie des chiffres par les préfectures, à de nombreuses erreurs dans un sens ou dans l'autre. Aujourd'hui le système a été simplifié mais au prix de quelques risques de dérive, en particulier s'agissant des fonds de concours versés par les communautés aux communes et qui n'entrant plus dans le calcul du CIF, se trouvent en quelque sorte encouragés, alors qu'ils peuvent se révéler dangereux pour l'équilibre financier des jeunes communautés.

### **Redéfinition de l'intérêt communautaire ou recalcul des charges transférées ?**

Les deux voies peuvent être combinées entre elles pour optimiser les flux financiers entre communes et établissement public de coopération intercommunale (EPCI)

### **L'évaluation au « coût exclusif » des charges de fonctionnement.**

Elle est neutre pour l'ensemble des parties lorsque des prestations de services sont mises en place entre communes et EPCI. Chacun ne paie l'inflation que sur ce qu'il utilise réellement.

### **Le concept de « coût annualisé » de l'investissement**

Il rétablit un équilibre entre les transferts d'équipements récents et anciens : la même somme sert à payer la dette au départ, puis le gros entretien et le renouvellement ensuite.

### **La fiscalité mixte génère-t-elle un conflit d'intérêt entre communes et communautés ?**

S'il y a bien « conflit d'intérêt », il est loin d'être limité à la fiscalité mixte, laquelle n'est qu'une des dimensions possibles d'un pacte financier communautaire. C'est sur l'ensemble de leurs politiques publiques, englobant les

versements financiers, les transferts de compétence, la mutualisation des charges, le choix des investissements, etc., que le couple commune-intercommunalité doit coordonner ses actions.

La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, par certaines de ses mesures, a accentué une évolution qui rend plus difficile l'application des principes d'exclusivité et de spécialité. Constituant une dérogation à ces principes, la possibilité des fonds de concours avait été très encadrée par la loi n°99-586 du 12 juillet 1999 qui autorisait les communautés à attribuer des fonds de concours aux communes membres afin de contribuer à la réalisation ou au fonctionnement d'équipement d'intérêt commun, notion à laquelle la loi du 27 février 2002 a substitué celle d'utilité dépassant manifestement l'intérêt communal.

#### **Une compétence centrale : le développement économique**

S'il est un domaine dans lequel les apports de l'intercommunalité sont incontestables, c'est bien celui du développement économique. Elle permet d'éviter une concurrence ruineuse concernant les conditions d'accueil offertes aux entreprises ; elle contribue à mutualiser les risques liés à des implantations industrielles ou artisanales qui sont parfois précaires.

#### **Un point d'application privilégié : les zones d'activité économiques**

La réalisation et la gestion de zones d'activité sont la forme la plus opérationnelle et aussi la plus usuelle de l'action des communautés en matière de développement économique. La création, l'aménagement et l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire constituent d'ailleurs une compétence obligatoire pour les communautés d'agglomération et pour les communautés de communes assujetties à la TPU.

#### **Les différents intérêts communautaires sont-ils, malgré tout, suffisamment définis ?**

Ce débat n'a pas lieu d'être puisqu'en 1999, contrairement au vœu du gouvernement, le Parlement a décidé, au nom de la liberté des collectivités locales, de ne pas définir cette notion. Du coup, l'intérêt communautaire demeure ce que les membres ont décidé. Quand, dans la circulaire du 23 novembre 2005 du ministère de l'Intérieur, on lit « bien que la loi n'énonce aucune règle » et qu'à la suite se trouvent trois pages de critères, on ne peut s'empêcher de flairer une contradiction.

Le gouvernement se focalise sur la date butoir du 18 août 2006 pour définir l'intérêt communautaire au sein des compétences partagées. A mon sens, c'est, en partie, une illusion. Car après ce jour-là, les communautés pourront toujours modifier cet intérêt quand elles le souhaiteront. L'Etat central n'a jamais complètement digéré le fait que, dans un cadre législatif et réglementaire, des élus se mettent d'accord sur un contrat dont les termes peuvent varier dans le temps. Du coup, il en revient à des vieilles lunes. Je vois surtout dans cette proposition une nouvelle source d'incertitude

## **8. Quel jugement portez-vous sur le rôle des « pays » ?**

---

**Problématique** : volonté politique de trouver un échelon pertinent de l'action publique, à partir du constat suivant : les collectivités locales ne collent plus exactement aux différentes nécessités du développement socio-économique et culturel.

- Le "pays", plus qu'une donnée ex ante de la réalité socio-économique, a fait l'objet d'une construction politique et juridique depuis 1995 : la LOADT 95-115 puis la LOADDT 99-533 donnent une valeur juridique au terme de pays.

- 4 innovations en matière de projet local et global de développement :

- . La possibilité de s'organiser en dehors des périmètres administratifs ;
- . L'association obligatoire des socioprofessionnels et de la société civile ;
- . L'organisation de la complémentarité entre le monde rural et les pôles urbains ;



. La primauté des projets sur la structure donc la possibilité de monter une structure porteuse non institutionnelle.

- Mais elles posent un concept vaste, un statut vague : "Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, il peut être reconnu à l'initiative de communes ou de leurs groupements comme ayant vocation à former un pays" Art 22 LOADDT N° 99-533 du 25/06/99.

### **1. Les pays ont permis de dynamiser les territoires et fédérer les initiatives locales.**

Le pays comme territoire vécu : des espaces pertinents mais difficilement maniable. Cf. La reconquête des territoires", lors des discussions sur le projet de loi Pasqua en 1994. LA Question des limites géographiques des pays est à prendre en considération, notamment les espaces se situant à l'articulation du rural et de l'urbain. . En effet, en 2003, 25% recouvrent pour partie celui d'un ou de plusieurs PNR, 7% sont interdépartementaux, 3% ,interrégionaux .

Le pays comme territoire de projet. Le cadre de coordination de l'action publique est celui du redéploiement du service public local, avec un niveau de partenariat privilégié des institutions publiques. Au niveau national, financement au sein des volets régionaux des CPER par le FNADT (crédits d'ingénierie) ; au niveau européen FEOGA, FEDER et LEADER.11 contrats de pays sont signés avec l'Etat et la région (pays basque, pays de Fougères par ex.) au 1<sup>er</sup> février 2003. Sont importants les rôles d'animation des partenariats locaux : Multiplicité de projets et de structures (foyers ruraux, Groupes d'action locale, Structures d'expansion économique, CBE).

Avec la charte de pays, est mise en avant une volonté de promouvoir des projets organisés, développant des approches globales et suivant des grands axes fixés par les CPER ; ainsi qu'une volonté de substituer "une politique de projet à une politique de guichet".

Une certaine réussite d'ensemble est à souligner, en termes chiffrés : au 1<sup>er</sup> février 2003 : 278 périmètres de pays, dont 210 périmètres d'études et 68 périmètres définitifs. Ils recouvrent la majeure partie du territoire, certainement en lien avec les incitations financières des dernières années. Quant aux thèmes principaux, ils concernent la valorisation touristique (manifestations culturelles, développement des capacités hôtelières) ; l'environnement (gestion de l'eau, protection des paysages ou maintien de l'agriculture) et l'aménagement et les infrastructures (maisons des services publics, transports, NTIC). C'est ainsi que le pays a constitué un espace d'autant plus pertinent pour l'action publique que les objectifs fixés président à sa définition ; cependant des difficultés et des critiques quant aux lourdeurs des procédures et à son statut juridique par rapport aux autres échelons locaux.

Les difficultés rencontrées sont réelles lorsqu'il s'agit de répondre à la question suivante : quelle forme souple trouver en réponse à une formalisation contraignante ? On a ainsi assisté à une réelle rigidification par rapport à la loi de 1995 : les "usines à gaz" de la procédure de création selon le délégué général pour la fondation des pays, avec un délai de 2 à 3 ans qui entraîne un certain découragement.

Trouver un cadre souple d'organisation, qui ne soit pas un échelon administratif supplémentaire, avec une vocation non pas à faire mais "à faire faire". Cependant la faiblesse de la lisibilité de cette structure porteuse qui ne porte pas le nom de pays dans le paysage administratif déjà complexe ne facilite pas les choses. Plusieurs formes juridiques sont possibles : le syndicat mixte ouvert ou fermé (le plus souvent utilisé) ou le GIPDL : OVNI juridique, le seul à donner la personnalité morale au pays, une autonomie financière, et des compétences limitées.

Une simplification risquerait de donner un coup d'arrêt aux pays.

But : "les pays sont un bon outil" mais il faut laisser plus de liberté aux acteurs locaux.

#### a) Les aspects positifs

- simplification des procédures et limitation des délais d'avis
- clarification des relations avec les PNR et les SCOT, prioritaires

#### b) Les risques de dénaturation du fondement des pays

- Disparition du rôle de la CRADT : quelle cohérence avec les politiques d'aménagement?
- Disparition de la charte, document stratégique à moyen et long terme qui fait apparaître le risque de catalogues; substitution d'un "projet commun de développement durable".
- Conseil de développement : liberté d'organisation > perte de contact avec la société civile

#### c) Des facteurs d'incertitude pour l'avenir des pays

- Absence de structure : plus de coordination à ce niveau, les modalités et le chef de files seraient fixés par les collectivités (contrats Etat et régions avec les différents partenaires) ; les GIP existant ne seraient prorogés que pour 2 ans : fin des pays ?
- Statut des agents de développement au sein des pays : 2500 personnes actuellement

### Conclusion

Une politique qui a fonctionné là où existait déjà une forte tradition de contractualisation territoriale et qui s'écarte du jacobinisme français. Mais l'avenir des pays en tant que structures porteuses s'avère plus qu'incertain.

Au 31 décembre 2004, on recensait 341 pays reconnus ou en projet. Et on comptabilisait, au 1<sup>er</sup> janvier 2005, 166 contrats de pays signés. Le chiffre mérite toutefois d'être manié avec précaution car la moitié de ces contrats ne comportaient pas d'engagement pluriannuel détaillé et la plupart d'entre eux ne précisaient pas les moyens financiers correspondants. A la même date, 113 contrats d'agglomérations avaient été signés ou étaient sur le point de l'être, étant précisé que 60 % d'entre eux ne comportaient pas d'engagement pluriannuel.

## 9. Selon vous, y a-t-il un échelon d'administration local en trop ? Si oui, lequel ?

---

Au regard de ses voisins européens, la France continue de se singulariser par son « émiettement communal », avec plus de 36 500 communes (soit presque autant que dans le reste de l'Union européenne à 15), près de 32 000 de moins de 2000 habitants et près de 70% moins de 700 habitants. *L'essor de nouveaux échelons, plus proches du terrain et structurant le territoire, qui empiètent sur les compétences du département, car une logique de territoires de projet s'est substituée en partie à celle des blocs de compétences.*

### 1- le mythe de la simplification

- le présent morose des communes
  - de profondes mutations démographiques, économiques et institutionnelles : le paysage français bouleversé en un demi-siècle (la fin des terroirs, urbanisation, décentralisation) ; une remise en cause de la place des communes
  - les communes comme survivance anachronique et comme singularité française à l'échelle européenne
  - les nouveaux défis lancés par les intercommunalités
- l'intercommunalité, cette « obscure clarté qui tombe des étoiles »
  - communes et EPCI, conflits de compétence, d'image et de légitimité : intérêt communal et « intérêt communautaire » ; partages et mutualisation des services, des difficultés pratiques
  - une démocratisation ambiguë et imparfaite (instances intercommunales toujours non élues)
  - une dispersion préjudiciable, des coûts de fonctionnement souvent multipliés, une lisibilité problématique
- le département, institution dont la légitimité et la pertinence sont remises en cause de par ses liens privilégié avec l'Etat et une place apparemment marginale dans les nouvelles formes d'action territoriale

- historiquement, les « petits roquets » (allusion à la phrase de Thouret, en 1790) sont une création de l'Etat et ont longtemps encadré le territoire sans avoir une pleine légitimité locale : l'organe exécutif départemental était le préfet étant jusqu'en 1982 (à la fois le représentant de l'Etat et du département). Les départements constituent toujours le niveau de la déconcentration et du contrôle de l'Etat ;

- tutelle de l'Etat dans certains domaines : exemple de l'action sociale. Compétence principale transférée aux départements, elle pose la question de la marge de manœuvre restreinte des collectivités : encadrement légal et réglementaire, limites financières. (politique de gestion : RMI) ;

- question de la légitimité et de la possibilité de supprimer cet échelon de collectivité.

En conséquence, les départements n'ont pas la maîtrise des procédures de décision qui ont souvent des implications financières (aménagements) ; ils ont ainsi un pouvoir de consultation mais aucunement de décision au sein des projets de planification territoriale ( SCOT, PLU, pays...) auxquels ils doivent s'adapter.

d. la région, la mal aimée des collectivités ?

- une idée d'une grande plasticité

- une lente émergence

- une difficile reconnaissance

## 2- la réalité de la complexité territoriale

a. l'avenir des communes vient de loin

- un socle de la République : une histoire multiséculaire, un point d'ancrage (la mairie), une symbolique.

- un attachement populaire à l'échelon communal : la commune comme forme identitaire teintée d'affectivité ; la popularité des maires, leur capital sympathie.

- une proximité spatiale et sociale : la commune comme cellule de base de la démocratie.

b. l'intercommunalité, un acteur majeur de la décentralisation

- un succès quantitatif : plus de 50 millions d'habitants concernés par une intercommunalité ; début 2004 2461 EPCI à fiscalité propre, dont 155 communautés d'agglomération, 14 communautés urbaines et près de 2300 communautés de communes ; 31 424 communes regroupées

- l'extension du champ de compétences et mise en place d'intercommunalité de projet

- la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 (LOADDT) et loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains du 13 décembre 2000 (SRU) ont, pour la première notamment, donné une dimension contractuelle à des projets d'équipement et d'infrastructure, introduisant le contrat de pays et le contrat d'agglomération.

c. le département, échelon naturel des solidarités territoriales

- seul niveau de collectivité à prendre en compte les territoires ruraux : équipements ruraux, désenclavement (maillage de la voirie départementale) et environnement (réseaux d'assainissements, espaces naturels sensibles)

- la loi relative à la démocratie de proximité a reconnu les départements comme chef de file dans le domaine de la sécurité (SDIS).

- politique sociale, encadrement « de l'enfance jusqu'à la mort » : prise en charge depuis l'enfance (PMI, schémas départementaux enfance-famille) jusqu'à la vieillesse (APA), rôle central dans la lutte contre les exclusions (RMI). Représentant 40% des budgets départementaux, l'action sanitaire et sociale constitue une compétence lourde financièrement et qui pourrait difficilement être assurée à un autre niveau.

d. la région et la légitimité européenne

- la région, axe central des politiques contractuelles et de l'aménagement du territoire, a été reconnue par la loi relative à la démocratie de proximité comme chef de file dans de nombreux domaines – aides économiques, tourisme- pour lesquels le Département doit désormais conformer ses

actions à celles de la Région. Les financements européens se concentrent sur les échelons régionaux et infra-départementaux.

- un ancrage constitutionnel en 2003
- des collectivités de plus en plus sollicitées, notamment dans le développement économique.

### 3- les pistes d'évolution

#### a. la mise en œuvre de la notion de la collectivité chef de file

- la notion de collectivité "chef de file" est apparue pour la première fois dans la loi d'orientation du 4 février 1995 comme un moyen d'aboutir à une clarification dans certains domaines où l'attribution d'un bloc de compétence à une seule collectivité paraît difficile. ex : aménagement du territoire ou développement économique.

- la réforme constitutionnelle a apporté une réponse pragmatique au besoin de clarifier la répartition des compétences entre collectivités territoriales; mais la notion de "collectivité chef de file" n'a pas fait l'objet d'un "mode d'emploi" et les difficultés de mise en œuvre pourraient faire de cet outil une source de complications.

- la région devient ainsi « chef de file » en matière économique même si après application de l'article 49-3 de la Constitution, la région n'est plus « responsable » mais « coordonne » le développement économique, il est incontestable que la notion de chef de file s'applique au rôle de la région en matière de développement économique, notamment avec le schéma régional de développement économique.

- le département « chef de file » pour l'action sociale. La loi « libertés et responsabilités locales » consacre ainsi le rôle de « chef de file » du département en matière d'action sociale : celui-ci « définit et met en œuvre la politique d'action sociale [...]. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent .

#### b. la fragilité des pays

- volonté politique de trouver un échelon pertinent de l'action publique, à partir du constat suivant : les collectivités locales ne collent plus exactement aux différentes nécessités du développement socio-économique et culturel.

- le "pays", plus qu'une donnée ex ante de la réalité socio-économique, a fait l'objet d'une construction politique et juridique depuis 1995 : la LOADT 95-115 puis la LOADDT 99-533 donnent ainsi une valeur juridique au terme de pays.

- 4 innovations en matière de projet local et global de développement : la possibilité de s'organiser en dehors des périmètres administratifs ; l'association obligatoire des socioprofessionnels et de la société civile ; l'organisation de la complémentarité entre le monde rural et les pôles urbains et la primauté des projets sur la structure donc la possibilité de monter une structure porteuse non institutionnelle.

## Conclusion - Propositions pour une décentralisation renouvelée

---

### 1. Les constats ou « comprendre »

1- Le citoyen identifie les compétences claires (collèges, lycées, TER...) mais ne s'y retrouve pas dans nombre d'actions, notamment entre commune et intercommunalité (conflits de compétences...). En plus, il ne cherche pas à distinguer ce qui relève de l'Etat et des collectivités locales.

2- Les comptes des collectivités locales sont sains : en 10 ans, les collectivités locales se sont désendettées de 20 milliards d'euros. Dans le même temps, l'endettement de l'Etat s'est accru de près de 400 milliards d'euros. Les collectivités locales réalisent les trois quarts de l'investissement public civil.

3- La réforme constitutionnelle de 2003, complétée par lois organiques n'a rien apporté de véritablement concret, notamment pour ce qui est d'une quelconque « autonomie » financière des collectivités.

4- La démocratie de proximité existe déjà au plan local. Les procédures de concertation s'amplifient. Les associations de quartier sont vivantes et le citoyen n'hésite plus à se saisir de ces leviers. A tel point que la loi du 27 février 2002 n'a fait que confirmer des pratiques déjà anciennes.

## **2. Les fausses solutions ou « éviter »**

1- supprimer un niveau de collectivité locale. En effet :

- le présent des communes est morose mais leur « avenir vient de loin » : elles constituent un point d'ancrage de la République, l'attachement populaire est réel, leur capital affectif est fort, elles incarnent la proximité ;
- l'intercommunalité présente une assise ambiguë mais un poids financier lourd (supérieur à celui des régions) ;
- le département constitue l'échelon naturel des solidarités territoriales. Ce qui pose difficulté n'est pas son existence mais le mode de représentation...
- la région émerge lentement et devient un échelon de plus en plus sollicité.

2- Eriger l'intercommunalité en niveau de collectivité locale élue au suffrage universel direct.

3- Considérer l'aspect financier comme l'objectif final de toute réforme concernant les collectivités locales. L'exemple des routes nationales transférées partiellement est l'exemple même de la « fausse bonne » réforme : complexification, illisibilité des tracés, coût financier, nouvel échelon inter régional pour l'Etat sans oublier que les collectivités seront encore sollicitées...

4- Revendiquer des « blocs de compétences clarifiés » par niveau de collectivité locale. La notion n'est pas claire. Elle ne correspond à aucune réalité et méconnaît la réalité juridique des lois de 1983 qui portent répartition « de » compétences et non pas – comme on le lit souvent – « des » compétences.

5- Opposer l'Etat aux collectivités locales. Les élus locaux sont demandeurs d'une présence de l'Etat qui conseille, arbitre et veille à un aménagement du territoire fort. (cf. l'exemple d'un département où l'Etat et le conseil général ont mutualisé leurs interventions au titre de l'équipement des communes et intercommunalités)

6- Vouloir légiférer sur le « chef de file ». Cette notion se constate – de par le poids financier que devrait avoir tout maître d'ouvrage sur une action relevant de ses compétences – et les dispositions existent déjà.

## **3. Les propositions ou « agir »**

1- Fiscalité locale. En raison de l'extrême difficulté à la réformer (sic !), et au-delà de l'idée provocatrice qui consisterait à la supprimer, la piste de la spécialisation de l'impôt par niveau de collectivité locale pourrait être travaillée : TH (assise sur l'IR ?) pour les communes ; TP pour l'intercommunalité et les régions ; FB pour les départements. Mais, en fin de compte, les collectivités demandent des ressources stabilisées et non une pseudo autonomie fiscale !

2- Aménagement du territoire. Mettre en place une politique de grands travaux en investissement qui redonnera à l'Etat un rôle de « tête de pont » et de véritable « chef de file » afin d'éviter l'enlisement des grands travaux aujourd'hui et la sollicitation des collectivités sur des infrastructures qui dépassent de très loin leurs propres capacités financières (exemple de la ligne à grande vitesse Rhin Rhône où l'absence de véritable pilote au niveau de l'Etat paralyse la concrétisation d'une solution).

3- Contrats de plan (de « projets » désormais...) Etat-régions. Y mettre fin, en partant du principe que, à plus des trois quarts, ils ont servi à financer des compétences de l'Etat.

4- Supprimer la séparation de l'ordonnateur et du comptable. En effet, les chambres régionales sont arrivées à maturité. Les collectivités locales sont de plus en plus responsables.

5- coupler l'intercommunalité et le conseil général, en faisant de ce dernier le « conseil des communautés ». On règle de ce fait la question de la légitimité de l'intercommunalité, le caractère obsolète du mode de désignation des conseillers généraux, et sans stigmatiser le département.

6- fondre les fonctions publiques en une seule.

Jean-Luc Bœuf,  
Directeur général des services de la région Franche-Comté

