Quel nouveau visage de l'intercommunalité à l'issue des réformes ?

À travers la mise en œuvre des réformes institutionnelles et fiscales, les communautés auront à négocier d'ici 2014 plusieurs virages décisifs. Des virages qui devraient éprouver et – espérons-le – approfondir les solidarités entre communes et communautés. Placés au cœur des débats de la 21e Convention nationale de Dijon, de nouveaux pactes de confiance seront à établir dans un environnement en profonde mutation. Plus que jamais, communes et communautés devront faire bloc.

En plaçant les communautés au cœur de la réforme de l'administration territoriale et en programmant leur généralisation à la France entière, le législateur parachève en 2010 un processus de vingt années d' « intercommunalisation » progressive de la vie publique locale. Ce faisant, même si cela s'opère dans l'ombre de sujets plus polémiques, la réforme confère une maturité institutionnelle inédite aux communautés. Implicitement, le législateur reconnaît que ces dernières ne sont plus de simples instruments techniques à disposition des communes – voire de vagues « coopératives » – mais des institutions fondamentales de notre organisation décentralisée, coextensives à la réalité communale. Notre premier degré d'administration locale n'est plus la commune mais « la commune dans sa communauté ». Dans ce contexte, la qualité des articulations entre les deux composantes du bloc devient la condition essentielle de la réussite des réformes engagées. Articulations politiques à travers les questions de gouvernance et de lisibilité des responsabilités. ; articulations fiscales et financières dans le cadre d'une refonte totale du panier de ressources des communautés ; articulations administratives dans le cadre du chantier de la mutualisation des services, qui passe peu à peu du statut d'option à celui de quasi-obligation. Sur ces sujets, les réformes institutionnelles et fiscales conduiront à une refondation profonde des pactes territoriaux et à la définition de nouveaux équilibres.

Sans préjuger des ultimes amendements aux projets de réforme susceptibles d'intervenir dans leur phase finale d'élaboration*, le vote désormais conforme du Sénat et de l'Assemblée sur les dispositions essentielles du volet « intercommunal » permet de baliser le chemin menant à l'horizon 2014.

Nicolas Portier

*(*) Ce numéro d'*Intercommunalités *a été bouclé le 20 septembre dernier, soit avant la réunion de la commission mixte paritaire.*

Entre 2005 et 2007, nombre d'observateurs soulignaient le décalage croissant entre les ambitions prêtées à l'intercommunalité et les limites de son cadre d'intervention. Cette contradiction était de nature à l'enfermer dans une impasse à brève échéance. Dotée de compétences stratégiques majeures, responsable de budgets considérables et croissants (plus de 25 % des dépenses du secteur communal), forte d'un pouvoir fiscal autonome, l'intercommunalité ne bénéficiait d'une reconnaissance institutionnelle qu'en demi-teinte. Par ailleurs, comme l'avait souligné la Cour des comptes, elle souffrait de mécanismes de coordination insuffisants avec les communes membres, d'une légitimité démocratique ténue et de l'ambigüité de son statut juridique. Deux alternatives étaient envisageables : la remise en cause d'institutions encore récentes ou, au contraire, leur consolidation. On ne peut que se réjouir que ce soit cette dernière option qui ait finalement prévalu, appuyée sur un large consensus national qui ferme la parenthèse des critiques. Voici la synthèse des avancées.

«L'intercommunalité, ce n'est pas l'emprise d'une grosse commune sur des communes moins peuplées, c'est la recherche d'un consensus fort entre communes différentes mais complémentaires, en vue de la réalisation d'un projet de territoire ambitieux et audacieux !»
Dominique Braye, sénateur des Yvelines

© Sénat / G. Buffet

«Il s'agissait de faire le ménage dans les compétences, de supprimer les doublons, de raccourcir les procédures : ces objectifs seront-ils atteints ?»
Yves Krattinger, député de la Haute-Saône

Coproduction de la carte

En matière de périmètre, la carte sera généralisée à l'été 2013 et des améliorations qualitatives de l'existant (suppressions de syndicats, fusion...) seront proposées sous l'égide du préfet et des commissions départementales de coopération intercommunale, dans une logique de coproduction.
Les commissions bénéficieront en effet, durant la période de renforcement des pouvoirs du représentant de l'État, de la possibilité d'imposer leur propre point de vue à la majorité des deux tiers de leurs membres. Les procédures de fusion seront assouplies afin de favoriser l'intégration de communautés jugées défensives, mais avec la garantie d'un renforcement des conditions de délibération des conseils municipaux.

Une gestion optimale des effectifs

En matière d'exercice des compétences et d'organisation, l'élaboration d'un schéma directeur de mutualisation des services, en début de mandat, sera le moyen de planifier une gestion optimale des agents territoriaux, dans un contexte de départs en retraite massifs. Le recours sécurisé et encouragé à la gestion unifiée permettra d'apporter une réponse à la pénurie d'ingénierie à laquelle se trouvent confrontées de nombreuses communes, en particulier en milieu rural, où se font ressentir les contractions des services publics et les retraits des missions de l'État.

De nouvelles options

La mise en cohérence des conditions de transfert des pouvoirs de police spéciale permettra d'assurer un exercice plus complet des compétences communautaires, tout en respectant la volonté des maires, exprimée en début de mandat.
De même, un nouveau champ s'ouvrira à l'intégration intercommunale en matière financière et fiscale. Sous réserve de recueillir l'unanimité des communes – ce qui lui confère un caractère expérimental –, les communautés et leurs communes auront la possibilité de globaliser leurs dotations, mais aussi celle d'unifier tout ou partie de la fiscalité directe à l'échelle intercommunale.

Le scrutin direct et ses incidences

Surtout, c'est en matière de gouvernance que la réforme franchit le plus grand pas en ancrant les assemblées intercommunales dans une relation directe avec les citoyens. L'instauration du scrutin fléché lors des prochaines échéances municipales provoquera, à n'en pas douter, un changement sensible, tant dans l'appropriation du « fait communautaire » par les habitants que dans la manière de gouverner des institutions historiquement fondées sur la recherche du compromis et du consensus.

«Je veillerai à défendre un certain nombre de principes : les libertés locales, le pluralisme politique, la parité, ainsi que l'équilibre territorial entre les parties les plus peuplées de notre territoire et les zones rurales.»
Jacqueline Gourault, sénatrice du Loir-et-Cher

© Sénat / G. Buffet

L'extension du scrutin de liste à toutes les communes de plus de 500 habitants (seuil qui reste néanmoins à déterminer dans le cadre d'un autre projet de loi) modifiera la relation des élus aux citoyens dans plusieurs milliers de communes françaises. Quant au mandat intercommunal, tout en restant ancré dans la réalité municipale, il tendra à s'émanciper des anciennes disciplines de vote. Au sein des plus grandes communes, disposant d'un nombre de sièges important au sein du conseil, les oppositions municipales accèderont de droit au conseil communautaire. La commune y parlera de fait moins souvent d'une même voix.

Une gouvernance plus resserrée

Le recours au scrutin direct s'accompagnera, en outre, d'une redéfinition des règles de répartition de sièges entre les communes et de l'obligation de réviser les statuts communautaires d'ici l'été 2013. Si, à la demande conjointe de l'AdCF et de l'AMF, a été heureusement préservée la possibilité de procéder à cette répartition sur le fondement d'accords locaux, les choix devront pour autant *« tenir compte de la population »* ; exigence qu'il reviendra peut-être au juge, dans le silence de la loi, de préciser. Des rééquilibrages en faveur des villes centres sont à attendre de cette nouvelle obligation. Par ailleurs, la dimension des assemblées intercommunales mais aussi de l'exécutif communautaire (vice-présidents) sera à l'avenir plus resserrée.
Le nouvel exécutif ne pourra dépasser 20% des membres du conseil et sera constitué au maximum de quinze vice-présidents. Une donnée à prendre en compte pour envisager les futures recompositions de périmètres, tant est connue l'importance des vice-présidences et des délégations dans les négociations qui président à la constitution des intercommunalités.

Emmanuel Duru

Les changements introduits par la loi de réforme des collectivités territoriales *

PÉRIMÈTRES

- Achèvement de la carte intercommunale au 1er juillet 2013
- Reconnaissance de la valeur législative du schéma d'orientation de l'intercommunalité
- Pouvoirs renforcés du préfet mais sur une période réduite (six mois) et encadrés par la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI)
- Nouvelle composition des CDCI avec un collège spécifique de représentants de communautés (à hauteur de 40 % de l'effectif total et désormais distinct de celui des syndicats), dans un délai de trois mois à compter de l'adoption définitive de la loi
- Assouplissement de la procédure de fusion de communautés
- Harmonisation des conditions de majorité en cas de création et d'extension de communautés
- Inscription dans la loi de critères indicatifs pour la future délimitation des périmètres
- Dispositions techniques favorisant la dissolution de syndicats
- Assouplissement des conditions de création de communautés d'agglomération sous le seuil de 50 000 habitants dans certains cas limitativement énumérés
- Assouplissement des conditions de transformation des syndicats d'agglomération nouvelle en communauté de communes ou d'agglomération
- Diminution du seuil de création des communautés urbaines à 450 000 habitants
- Délibérations systématiques des conseils municipaux sur les statuts en plus de l'arrêté de périmètre, en cas de création de nouvelles communautés
- Impossibilité de créer de nouveaux pays (gel de l'existant)

GOUVERNANCE

- Instauration du scrutin fléché pour la désignation des conseillers communautaires
- Limitation de la taille de l'exécutif à 20 % de l'effectif total du conseil communautaire dans la limite de quinze vice-présidents
- Nouvelles règles de répartition des sièges entre communes membres (plafonnement du nombre d'élus, possibilité d'accord local encadré, représentation proportionnelle à la plus forte moyenne en cas d'absence d'accord)
- Maintien de la composition des assemblées communautaires et des bureaux des communautés existantes jusqu'au prochain renouvellement de 2014 (sauf hypothèses d'extension, transformation et fusion après promulgation de la loi)

COMPÉTENCES ET MOYENS

- Nouveau dispositif de répartition des compétences entre collectivités et limitation des cofinancements
- Transferts des pouvoirs de police spéciale des maires au président de communauté dans des cas limitativement énumérés et sous réserve de l'accord des deux exécutifs
- Renforcement des procédures de mutualisation des services
- Création d'un schéma directeur de mutualisation des services devant être adopté dans chaque communauté en début de mandat
- Possibilité d'instaurer une dotation globale de fonctionnement territorialisée à l'unanimité des conseils municipau,
- Possibilité d'unifier tout ou partie de la fiscalité ménage (TH, FB ou FNB) à l'unanimité des communes
- Précisions apportées à la qualification des communautés et syndicats
- Assouplissement du régime des délégations de signature dans les communautés
- Précisions sur les conséquences de l'annulation de l'élection d'un conseil municipal quant à la composition de l'assemblée communautaire
- Renforcement du régime d'incompatibilité entre élus, directeurs de cabinets et DGS
- Encadrement des conditions de participation des élus municipaux aux commissions intercommunales
- Présentation de l'utilisation des crédits communautaires utilisés commune par commune dans le rapport annuel d'activité
- Prohibition du conditionnement du versement d'aides entre collectivités à l'appartenance à une structure déterminée
- Nouvelle composition du comité des finances locales plus conforme au poids réel des communautés (sièges supplémentaires pour les CA et CC)
- Ouverture des conférences des exécutifs locaux aux présidents de communautés de communes
- Sécurisation des conditions patrimoniales et financières des transferts de zones d'activité économique.

NOUVELLES FORMES DE COOPÉRATION

- Création de métropoles à compter de 500 000 habitants avec compétences obligatoires en provenance des communes (modèle CU), appel de compétences possible en direction de régions et départements, possibilité de délégation de gestion de grandes infrastructures de l'État dans les métropoles
- Création de pôles métropolitains sous forme de syndicat mixte
- Possibilité nouvelle de regroupement de communes sous la forme de «commune nouvelle».

*(*) Ce numéro d'*Intercommunalités *a été bouclé le 20 septembre dernier, soit avant la réunion de la commission mixte paritaire.*

Un nouveau modèle financier et fiscal pour l'intercommunalité

Parmi les différentes réformes ayant concerné le secteur local ces dernières années, la réforme de la fiscalité est sans nul doute celle qui aura les implications les plus fortes pour l'intercommunalité.

«Il y a fort à craindre que le gel des dotations, ajouté aux incertitudes qui pèsent sur l'évolution de la fiscalité locale, pousse les élus à adopter une position d'attente qui, loin de participer à l'amélioration de la situation économique, risque de l'aggraver.»
Yves Détraigne, sénateur de la Marne

© Sénat/Le Parisien

Avec la réforme de la taxe professionnelle, introduite par la loi de finances pour 2010, plusieurs dynamiques sont en jeu. La fin du modèle de spécialisation fiscale fondé sur la taxe professionnelle unique et la diversification du panier fiscal, d'une part ; la nouvelle géographie des richesses fiscales qui aura des incidences sur les stratégies de territoire et de développement local, d'autre part.

Dès lors, la mise à plat des relations fiscales et financières entre communes et communauté, et leur traduction ou non dans un pacte financier, deviennent un enjeu majeur pour l'évolution de l'intercommunalité. On ne décidera pas demain d'augmenter les impôts des ménages comme on le faisait hier pour les entreprises ; la coordination fiscale est désormais une nécessité.

Les premiers pactes financiers avaient pour principale orientation la redistribution des fruits de la croissance de l'impôt économique sous forme de dotations de solidarité, parfois de fonds de concours. Désormais, avec le transfert de la part départementale de la taxe d'habitation, le contribuable ménage est au centre du jeu, pesant pour 40% dans le nouveau panier fiscal pour les anciennes communautés à taxe professionnelle unique, avec des situations pouvant largement dépasser cette moyenne pour les communautés où le poids de la taxe professionnelle était faible et la fiscalité départementale sur les ménages élevée.

Des épreuves inédites

Un contexte économique très contraint vient s'ajouter à cette nouvelle donne : baisse de régime attendu des cofinancements provenant des autres niveaux de collectivités ; gel annoncé des dotations de l'État ; arbitrages à venir pour définir les évolutions des différents compartiments de la dotation globale de fonctionnement (dotation forfaitaire, de péréquation, d'intercommunalité ou de compensations sur l'ancienne part salaire...) qui, dans le cadre d'une enveloppe fermée, entreront en concurrence ; inconnues sur le dynamisme des ressources du nouveau panier fiscal... le couple communes-communauté va devoir affronter des épreuves inédites et les nouveaux axes de la solidarité communautaire. Outre le développement des territoires dans un contexte de compétitivité accrue, l'existence d'une offre de service de proximité et le maintien des situations de richesses historiques, la nécessité d'optimiser les ressources et de maîtriser les charges serviront de fil conducteur.

Ce resserrement autour du bloc local devrait également s'appuyer sur de nouveaux outils : mutualisation des services dans un premier temps entre la communauté et la ville centre dans laquelle beaucoup d'intercommunalités sont déjà engagées ; élaboration de prospectives financières agrégeant les situations de la communauté et de ses communes membres pour identifier les marges de manœuvre et cibler les améliorations possibles ; nouveaux outils de mesure de la richesse fiscale ; refonte des mécanismes de péréquation en s'appuyant largement sur la péréquation horizontale, tel que de nombreux rapports officiels le préconisent.

Claire Delpech

INTERVIEW

Gilles Carrez,

rapporteur du budget à l'Assemblée nationale et président du comité des finances locales

«Le chantier de la péréquation horizontale qui fait suite à la réforme de la taxe professionnelle est fondamental.»

© Unité photographique - Présidence de la République

La réforme de la taxe professionnelle, introduite par la loi de finances pour 2010, a modifié la géographie fiscale des collectivités locales, exposant plus fortement les territoires industriels. Des atténuations de ces effets sont-ils prévus dans le cadre de la LFI 2011 ?

Il est vrai que, pour le bloc communal, la réforme de la taxe professionnelle, tout en garantissant les recettes de 2010, a modifié les perspectives de dynamisme des territoires sur moyen terme. Dans l'ensemble, je ne déplore pas ce réaménagement qui facilitera le rattrapage de certains territoires ruraux ou des ensembles dont la population augmente rapidement.

Toutefois, il est aussi exact que la réforme place en situation difficile une centaine de groupements à dominante industrielle. Très dynamiques par le passé, leurs recettes fiscales étaient au cœur de l'ambition économique de la réforme : aider l'industrie. Ces groupements risquent donc de stagner à l'avenir. Il faut absolument aider ces territoires dont le pays a besoin pour poursuivre sa politique industrielle. Le projet de loi de finances pour 2011 devrait contenir plusieurs aménagements susceptibles d'aider ces communautés, en favorisant notamment l'acquittement de la CVAE d'une entreprise dans les territoires accueillant les usines plutôt que dans ceux accueillant les centres de décision ou le siège social. Le projet de loi de finances devrait également prévoir des ajustements techniques sur les Ifer et la taxe d'habitation, afin de gommer les aspérités d'une réforme particulièrement complexe.

Enfin, bien que l'équilibre du partage des ressources entre les échelons semble stabilisé, le projet de loi de finances permettra aussi d'aborder la question centrale de la péréquation horizontale entre collectivités d'un même échelon. C'est un chantier majeur, notamment pour aider les territoires qui seront pénalisés par des évolutions moins rapides de leurs recettes fiscales.

La préparation du budget 2011 et de la loi de finances qui l' accompagne se déroule dans un contexte de tensions financières qui pèseront sur les relations financières entre l' État et les collectivités locales. Quelles implications pour les budgets locaux ?

Les finances publiques de la France sont dans une situation extrêmement délicate. Le président de

la République, à l'occasion des conférences nationales sur les déficits, et le gouvernement ont annoncé que les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales seront gelés en 2011... ce qui constitue déjà un effort en soi, à l'heure où la construction du budget s'opère en faisant des sacrifices. En outre, cet effort de reconduction des concours sera l'occasion de stabiliser le périmètre auquel s'applique la norme de progression fixée dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques. Il est temps, en effet, de sortir de l'ambiguïté désagréable qui régnait sur le statut de deux ressources locales : le FCTVA et les amendes de police.

> « Nous devons absolument privilégier un effort au profit des dotations de péréquation, plutôt que de garantir des concours forfaitaires ou des compensations anciennes. »

Le gouvernement l'a annoncé, ces deux recettes ne seront plus considérées comme des dotations et leur évolution se fera selon leurs règles autonomes, sans plus peser sur les concours comme la DGF. Quant à la péréquation, en dépit du gel en valeur auquel la DGF risque d'être contrainte, elle demeure un objectif prioritaire. Nous devons absolument privilégier un effort au profit des dotations de péréquation, plutôt que de garantir des concours forfaitaires ou des compensations anciennes. Plus que dans les périodes où nos recettes sont satisfaisantes, c'est dans les années difficiles que la péréquation envers les territoires les moins favorisés est absolument nécessaire.

Cependant, il faut être lucide et honnête : les marges de manœuvre financières de l'État ne seront pas à la hauteur, ces prochaines années, des déséquilibres locaux qu'il faudrait corriger et les collectivités territoriales devront se soutenir entre elles. C'est pourquoi le chantier de la péréquation horizontale, qui fait suite à la réforme de la taxe professionnelle, est à ce point fondamental.

Quel rôle envisagez-vous pour l'intercommunalité dans le cadre de la péréquation horizontale ?

L'intercommunalité est, de par son rôle et ses dépenses, un territoire de solidarité. Or, au cours des travaux conduits pour la conférence nationale sur les déficits publics, il est assez nettement apparu que les communautés avaient insuffisamment joué leur rôle financier au cours de la décennie passée. Les intégrations parfois insuffisantes n'ont pas assez conduit à des mutualisations et des économies sur la dépense publique, et ont trop souvent limité une redistribution péréquatrice de la ressource publique.

C'est néanmoins la solution d'avenir. Nous ne pourrons plus, dès 2012, considérer les inégalités de richesse des communes et des communautés de façon étanche. Cela n'aurait plus aucun sens. Il me semble que l'idée d'une appréciation consolidée des richesses entre la commune et le groupement dont elle est membre fournirait à chacun une vision plus exacte, sinon plus équitable, des inégalités. Péréquatrice par ses dépenses, je ne crois pas que l'intercommunalité ait, en outre, vocation à se substituer pleinement à l'État pour opérer, à court terme, une péréquation sur les recettes. Ainsi, les dotations communales de péréquation subsisteront et croîtront durant les prochaines années. Néanmoins, il faudra probablement s'interroger sur la meilleure efficacité que les communautés pourraient conférer à la péréquation si, en sus de critères de richesse ou de charges nationaux, elles devaient jouer un rôle de correction des inégalités au sein de leur propre périmètre en répartissant les moyens que l'État y injecte.

Propos recueillis par Claire Delpech

Une citoyenneté intercommunale en pointillés

L'appel à la « démocratisation » de l'intercommunalité n'a cessé de monter en puissance depuis la création des communautés urbaines en 1966, l'adoption de la loi ATR en 1992, puis la loi Chevènement en 1999. Soldant des années de controverse, les lois de réforme des collectivités tranchent ce vieux débat en aménageant l'élection des délégués communautaires au suffrage universel direct... mais dans certaines communes seulement. Au-delà du sujet du seuil démographique des communes concernées (500 habitants ?) et de la constitutionnalité d'une telle distinction (cf. interview de Michel Verpeaux), une autre question demeure : le fameux scrutin « fléché » suffira-t-il à affirmer une authentique citoyenneté intercommunale ?

« *Premier pas* » selon les uns, « *mesure cosmétique* » pour d'autres, le mécanisme de « fléchage », sur les listes municipales, des futurs élus communautaires ne saurait être présenté comme une révolution. Nombre d'élus dénoncent même le manque d'ambition du projet de réforme à ce sujet, voire les effets pervers d'un tel mode de scrutin, à leurs yeux inapte à mettre en débat devant les citoyens les grands enjeux communautaires. Pour autant, était-il réaliste d'espérer davantage à l'horizon 2014 ? La formule retenue n'était-elle pas la seule capable de préserver les équilibres communautaires ?

Sans être une panacée, le système des « hauts de liste » inspiré de la loi Paris-Lyon-Marseille peut être le bon moyen d'assurer une transition, en douceur, vers une citoyenneté intercommunale plus complète. Ses incidences directes, et les potentialités que ce scrutin offrira, ne doivent pas être sous-estimées par ailleurs. Tout d'abord, à partir de 2014, les candidats placés en position éligible seront en mesure, et même parfois contraints, de se prononcer sur les questions d'intérêt communautaire et de prendre des engagements devant leurs électeurs.

Médiatisation des enjeux communautaires

Il sera plus difficile de passer sous silence le « fait intercommunal », comme cela a été encore trop souvent le cas en 2008. La représentation accrue des oppositions municipales au sein des assemblées intercommunales contribuera également à médiatiser les enjeux communautaires, au risque d'une politisation accrue que certains redoutent mais qui semblait inéluctable. Dans les plus grandes communautés, il est probable que s'opèrent à terme des logiques d'affiliation des futures listes municipales à des candidatures et programmes communautaires concurrenciels. Ce faisant, la scène de délibération intercommunale

« Nous aurions pu imaginer une élection directe des présidents (...). Cependant, je reconnais qu'il convient de procéder par étapes, dans une évolution démocratique, et je pense que la formule dite du fléchage est une bonne formule qui permettra d'éviter tout conflit entre le niveau municipal et le niveau intercommunal. »
Dominique Perben, député du Rhône, rapporteur du projet de loi

ne sera plus seulement un sujet de spécialistes. Elle donnera pleinement à voir l'importance des choix intercommunaux dans l'organisation de la vie locale et du quotidien des habitants.

Notoriété et visibilité

Cette évolution devrait être d'autant plus tangible qu'elle entrera en résonance avec la mutation progressive des compétences intercommunales et des préoccupations des citoyens. En contact désormais direct avec ces derniers dans des domaines tels que l'action sociale, l'environnement, l'habitat, les transports, voire l'urbanisme, l'intercommunalité n'est plus confinée dans la gestion des réseaux ou la viabilisation de terrains. Sa notoriété et sa visibilité ne cessent de croître dans l'espace public, même lorsque son rôle et son fonctionnement sont encore mal compris. Les échéances de 2014 seront un rendez-vous important pour faire œuvre de pédagogie et ne plus se satisfaire de la confusion actuelle, ne serait-ce que dans un souci d'imputation des décisions.

Réconciliation

La réforme de la fiscalité locale – à travers le retour imposé des impositions «ménages» dans les budgets communautaires – va également accroître cette exigence de transparence et de lisibilité. Malgré ses vertus très nombreuses, la taxe professionnelle unique (mais aussi de zone) avait contribué à rendre insensible le contribuable «ménage» aux choix et aux politiques communautaires ; avec le risque de demander toujours plus aux communautés sans avoir à payer. En instaurant d'elles-mêmes la fiscalité mixte, de nombreuses communautés ont d'ailleurs souhaité, depuis quelques années, tempérer les excès de la spécialisation sur le seul impôt économique du financement des politiques communautaires. La réforme fiscale, à travers la taxe d'habitation et la récupération d'une partie des frais d'assiette et de recouvrement, aura pour effet d'imposer la déspécialisation fiscale et de faire passer les impôts ménages de 7 % à plus de 30 % dans les budgets communautaires. Dans les cinq ans qui viennent, l'électeur, l'usager et le contribuable intercommunaux vont ainsi se réconcilier pour faire apparaître un véritable «citoyen intercommunal».

Floriane Boulay

«Nous sommes pour la prise en compte des communautés dans le nouveau paysage des départements, parce que c'est la réalité montante. Nous pensons que ces métropoles doivent être fortes et nous proposons un scrutin universel direct. En effet, le degré d'intégration est tel qu'il faut aller plus loin que ce que vous proposez.» Jean-Pierre Sueur, sénateur du Loiret

Les nouveaux modes d'élection des délégués communautaires

Le projet de loi relatif au renforcement de la démocratie locale prévoit de nouvelles modalités d'élection des délégués communautaires. Dans les communes régies par un scrutin de liste (qu'il est prévu de généraliser à toutes les communes de plus de 500 habitants), les listes présentées aux élections municipales indiqueront l'ordre selon lequel seront également désignés les représentants de la commune à la communauté. Le citoyen effectuera de fait une double désignation, sans pouvoir néanmoins dissocier ses préférences pour la commune et celles pour la communauté. Son vote sera lié, mais le citoyen saura avec plus de clarté quels candidats auront vocation à représenter sa commune au sein de la communauté. L'élection au conseil communautaire dépendra à la fois du nombre de sièges revenant à la commune au sein du conseil communautaire ainsi que des scores obtenus par les différentes listes. Dans les communes demeurant soumises au système de panachage, les délégués de la commune au conseil résulteront des choix du conseil municipal et continueront à relever d'un scrutin indirect. Selon les dispositions prévues par les projets de loi, les délégués seront le maire et, le cas échéant, d'autres conseillers municipaux, désignés dans l'ordre du tableau.

FB

Communautés vivantes, communautés mouvantes

TRIBUNE Philippe Estèbe, directeur de l'Institut des hautes études de développement et d'aménagement des territoires en Europe (Ihedate)

Pour les progressistes de tous bords, la mesure de la pertinence d'une réforme territoriale – si l'on excepte l'espoir toujours déçu de la suppression d'un échelon – est la distance qui la sépare de la transformation des intercommunalités en collectivités territoriales «de plein exercice». Il va de soi que les intercommunalités issues de la loi de 1999 incarnent les collectivités locales du futur : seule la création d'entités politiques territoriales stables, légitimes, autonomes, exerçant de vastes compétences sur de vastes territoires peut résoudre les maux indéracinables de notre système territorial : morcellement, inégalités, dilution des responsabilités, opacité démocratique, multiplication d'investissements de confort et explosion des coûts de coordination.

Une collectivité territoriale «de plein exercice» se caractérise par trois piliers : l'élection au suffrage universel direct, la compétence territoriale générale, l'autonomie fiscale. Force est de constater que les modernes ont de quoi s'inquiéter : les réformes récentes à impact territorial (Grenelle de l'environnement, réforme de la fiscalité et réforme des collectivités territoriales) ne proposent pas, c'est le moins que l'on puisse dire, d'avancées significative dans ces domaines.

> **«Le régime électoral encore bancal des communautés constitue une chance, un appel à innover.»**

Pour nombre d'analystes, l'élection fléchée de conseillers communautaires au suffrage universel direct dans le cadre de circonscriptions communales ne participerait pas de la consolidation du fait communautaire ; bien au contraire, elle tendrait à renforcer la dimension confédérale des intercommunalités en sanctuarisant la commune comme brique de base de la démocratie locale. La réforme serait une victoire à la Pyrrhus pour les tenants de la démocratie locale, puisqu'elle figerait par avance l'électeur dans son réduit communal, stérilisant tout débat d'envergure communautaire.

Le deuxième pilier théorique – la compétence territoriale générale – ne sort pas consolidé du tunnel législatif. En laissant ce pouvoir aux seules communes, le législateur renforcerait la logique confédérale au détriment d'un processus *d'empowerment* des intercommunalités. Certes, celles-ci acquièrent des capacités complémentaires et peuvent faire appel à des délégations de compétence, mais elles demeurent inscrites dans le principe de subsidiarité et du consensus qui déterminent les limites de l'intérêt communautaire. Les intercommunalités ne disposent pas du pouvoir juridique d'imposer leurs décisions à des communes qui n'en veulent pas.

L'autonomie financière, troisième pilier, peut paraître entamée par la réforme fiscale. Cette dernière ne correspondrait pas seulement à un changement d'assiette redistribuant les cartes de la fiscalité territoriale ; elle accélèrerait aussi le processus historique de nationalisation des finances locales. Par le jeu des compensations et des transferts, l'État est plus que jamais le premier contribuable de France.

> « Et si le législateur n'avait pas fait œuvre de sagesse (involontaire ?) en laissant les intercommunalités dans l'indétermination institutionnelle ? »

Obstacles réels ou supposés

On ne contestera pas ici les problèmes de fond soulevés par les critiques des différentes réformes. On souhaite seulement s'interroger sur la question principale qu'elles soulèvent : le refus de transformer radicalement la carte politique locale, en donnant aux intercommunalités les moyens de devenir les grandes communes de demain. Et si, par timidité ou par sensibilité aux différents lobbies territoriaux, le législateur n'avait pas fait œuvre de sagesse (involontaire ?) en laissant les intercommunalités dans l'indétermination institutionnelle ? On peut citer trois arguments en réponse à cette interrogation.

Le premier argument est d'ordre démocratique : la mobilité des individus bouleverse considérablement l'ordre démocratique territorial. L'héritage du régime représentatif local ne concerne plus qu'une part minime de la vie quotidienne, celle de la démocratie du sommeil pour reprendre l'expression de Jean Viard : on vote là où l'on dort (et encore). L'élargissement de l'assise territoriale de la circonscription permettrait-elle de mieux saisir les citoyens-habitants-usagers-producteurs-consommateurs dans leurs espaces quotidien ou saisonniers de référence ? À l'évidence non : il existe, de toute façon, d'autres circonscriptions, et d'autres scènes publiques (le département, la région, la nation) où peuvent se débattre ces questions. Le problème des communautés et des futures métropoles n'est pas l'élargissement de l'assise du régime représentatif, mais la multiplication de formes diverses de démocratie, permettant de saisir l'ensemble des producteurs, des usagers et des consommateurs du territoire : conseils de développement, débats publics, conférences citoyennes, etc. En ce sens, le régime électoral encore bancal des communautés constitue une chance, un appel à innover. On ne peut pas, à cette échelle, se réfugier derrière le sacro-saint principe de la sanction du suffrage universel ; on est conduit à inventer en permanence les formes nouvelles de l'information des publics, de la transparence des politiques publiques, de leur évaluation et de la façon dont les autorités rendent compte de leur action auprès de groupes et d'individus divers.

De la compétence à la responsabilité

Le deuxième argument est d'ordre juridique : l'absence de compétence territoriale générale constitue-t-elle un obstacle à l'élaboration de politiques stratégiques de niveau communautaire ? Ici encore, la réponse est non : interrogés en privé, les élus d'agglomération et les hauts fonctionnaires territoriaux déclarent qu'il n'est pas besoin de compétence juridique pour construire une responsabilité politique générale. Aucun champ n'est en pratique interdit aux communautés et aux futures métropoles. Au contraire : dès lors qu'elles n'ont pas de responsabilité ordinaire de gestion, elles peuvent se saisir des thèmes les plus divers (de la culture à la recherche en passant par des formes plus ou moins élaborées de politique étrangère) en jouant un rôle de compositeur des compétences et des capacités des autres intervenants. En pratique, les communautés remplacent la compétence par la responsabilité (ce qui renvoie au premier argument), et disposent d'une capacité d'initiative bien supérieure à ce que leur confère en apparence le législateur.

© Photo - Fotolia.com

Aucun champ n'est en pratique interdit aux communautés et aux futures métropoles : de la culture à la recherche en passant par des formes plus ou moins élaborées de politique étrangère, estime Philippe Estèbe.

Le troisième argument est d'ordre territorial. La force des intercommunalités réside dans la relative indétermination de leur périmètre : elles sont, en quelque sorte, forcées de conclure des alliances aussi bien au dedans (avec les communes) qu'au dehors avec l'État, les régions, les départements et les multiples établissements publics qui interviennent dans leur territoire ; elles sont conduites à s'extraire de leur périmètre pour accompagner les grands équipements nécessaires à leur croissance, mais qui ne pourraient pas tous s'inscrire dans les limites intercommunales ; elles produisent des configurations diverses, à géométrie variable, bien en phase avec la densité des réseaux et la complexité des mobilités contemporaines.

Au total, la question fondamentale n'est pas tant celle du statut institutionnel des intercommunalités, que celle de la capacité de ces établissements publics à être (de plus en plus) les instruments d'un leadership territorial. Il n'est pas nécessaire d'inventer une collectivité territoriale de plus : les communautés vivantes sont des communautés mouvantes. En revanche, les instruments spécifiques de ce nouveau leadership territorial (chef de file, capacité à investir hors des périmètres, formules *d'accountability*) restent à inventer. C'est là sans doute que réside l'enjeu d'une réforme territoriale : donner aux communautés les moyens d'élargir les marges de manœuvre qu'elles ont ouvertes.

© Georgine Minssieux - Fotolia.com

Pour Philippe Estèbe : *« La mobilité des individus bouleverse considérablement l'ordre démocratique territorial (...) On vote là où l'on dort. »*

État, Départements, Régions : leurs réorganisations interpellent les communautés

Sur fond de révision générale des politiques publiques, de réforme des collectivités territoriales et de réduction des marges financières, l'État, les Régions et les Départements réorganisent leur présence territoriale et révisent leur soutien financier ou leurs domaines d'intervention.
Les communautés sont interpellées pour prendre la relève et contraintes, en conséquence, de réviser leur plan de financement en restant constamment en veille sur leur budget... Avec des services d'État amoindris et l'absence de perspective de croissance des ressources, le bloc communes-communauté n'a d'autre alternative que d'optimiser son organisation et d'opérer des choix dans ses engagements en mesurant son intérêt en fonction de son apport au projet communautaire.

Se faire entendre, dans le grand mouvement qui s'engage de recomposition de la carte administrative de la France, est plus que jamais à l'ordre du jour pour les communautés.
À commencer par les diminutions des effectifs salariés de l'État, qui s'accompagnent d'une vaste réorganisation par la présence territoriale de ce dernier. Ainsi en régions, en passant de neuf à sept directions aux visées plus stratégiques, l'État adosse sa présence à des agences régionales de plus en plus nombreuses. Dans le département, le préfet coordonne deux ou trois directions là où il en existait sept auparavant. Cette réorganisation en profondeur de l'État (détaillée dans le dossier «Les nouveaux territoires de l'État» d'*Intercommunalités* n° 141, janvier 2010) se solde par un repli de l'ingénierie d'appui de l'État aux collectivités, symbolisé par la diminution de l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (Atesat).

Recrutements d'anciens agents de DDE

Ce mouvement s'accompagne de multiples adresses en direction des collectivités, et plus particulièrement des communautés, à prendre le relais. Les projets de recrutement d'un ancien agent de DDE par une communauté pour assurer l'instruction des autorisations d'urbanisme ou pour assister les communes dans le suivi de leur PLU sont de plus en plus fréquents. Les élus communautaires interrogés sur cette évolution signalent des capacités, qui diffèrent d'une communauté à l'autre, pour s'engager dans cette voie. Ils insistent surtout sur l'actuelle contradiction avec les injonctions de l'État à réduire le volume des dépenses locales.
La réorganisation de la présence postale s'était déjà accompagnée d'un engagement des communes et communautés pour remplacer un bureau de poste par une agence postale. Ce mouvement dans le domaine de La Poste, contrairement à ce qui est constaté avec l'Atesat, s'est traduit par des négociations puis des conventions pour accompagner la charge financière nouvelle pesant sur les communes et communautés.

Diversité des agences d'État

La présence accrue des agences de l'État en régions n'est pas non plus sans incidence pour les collectivités locales. Leur mode d'intervention est pour le moins hétérogène. Elles ne déploient pas toutes des services déconcentrés permettant un dialogue en régions. Elles font parfois preuve d'indépendance vis-à-vis du préfet. Elles portent souvent des politiques descendantes et verticales proposées aux collectivités à partir d'appels à projets ou de cahiers des charges peu négociables.
Si l'Ademe s'inscrit dans cette logique d'appel à projets, elle dispose en revanche de services étoffés en régions. Les agences régionales de santé s'installent quant à elles dans le paysage régional, forte d'une comitologie conséquente et d'un large regroupement de services dédiés à l'organisation des soins et de la prévention. Elles sont placées dans la sphère des directions pilotées par le préfet de région.
Pour d'autres agences comme l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (Anru), la présence repose avant tout sur des engagements financiers tracés dans des conventions invitant les collectivités à intervenir sur les priorités nationales.

Les Départements saisissent l'occasion

Parallèlements de nombreux conseils généraux, anticipant la révision de leurs compétences programmée par la réforme des collectivités, mais surtout contraints par des finances dégradées, révisent leurs règlements d'aides et de subventions (à l'instar de la Savoie dans ses soutiens aux communes) ou se désengagent de certaines opérations ou structures (comme l'a fait l'Isère avec l'Agence de développement économique grenobloise).
Au regard des témoignages recueillis sur ce sujet, l'impression dominante est plutôt celle d'un repli généralisé, justifié par l'écho médiatique des difficultés financières traversées. L'occasion est donnée, pour nombre de conseils généraux, de justifier des baisses de leurs taux d'intervention. Sur fond de crise, sont prises des décisions longtemps repoussées en raison de la sensibilité extrême des bénéficiaires concernés (communes rurales, associations culturelles et sportives, politique de la ville...). Par effet mécanique, nombre de communautés, jugées sans doute plus solvables, voient se tourner vers elles les demandes de subventions.
Du côté des régions, la complémentarité d'intervention avec les départements recherchée par la réforme des collectivités territoriales (création du conseiller territorial, schémas d'organisation des compétences et de mutualisation des services région-département) ne manquera pas d'entraîner des réaffectations de moyens. Les contrats pluriannuels passés par les conseils généraux et/ou régionaux avec les communautés ne devraient pas rester à l'écart de cet *aggiornamento* de l'intervention publique. Conditionnalités accrues, taux d'intervention abaissé, limitation des financements croisés... devraient se combiner pour imposer un autofinancement plus important des projets locaux.

Coopérer davantage, se faire entendre en régions

Ce paysage en profond remaniement soulève la question de la capacité d'organisation et de représentation des communautés aux niveaux régional et départemental.
Même si certains regrettent que l'on n'ait pas opté pour la transformation des conseils généraux en «sénats des intercommunalités», il restera toujours possible de créer des conférences départementales (ou régionales) des présidents de communautés, en prenant appui sur les nouvelles CDCI. Ces conférences pourraient valablement ouvrir à des mutualisations intercommunautaires pour développer, par exemple, une ingénierie d'appui aux communes et communautés des territoires ruraux, en complément des actions entreprises par d'autres organismes comme les centres de gestion. L'installation de ces conférences pourrait s'opérer en parallèle du chantier de recomposition des périmètres des communautés.
De même, une représentation des communautés au niveau régional s'avèrera de plus en plus nécessaire et commence à se dessiner sur certains sujets (fonds d'aménagement urbain, conférences de santé, établissements publics fonciers...). Elle devrait, à terme, devenir permanente et permettre un dialogue constant sur des dossiers tels que les contrats de projets ou les programmes européens.

Christophe Bernard

«Je souhaite qu'une certaine latitude soit laissée aux territoires ruraux en matière de cofinancement et d'intervention en matière culturelle, sportive, voire touristique.»
Pierre Morel A L'Huissier, député de Lozère

© DR

INTERVIEW

Michel Verpeaux,

professeur à l'université Panthéon-Sorbonne (Paris I),
directeur du Centre de recherche en droit constitutionnel,
membre du comité de réforme des collectivités locales (dit «comité Balladur»)

«Les débats au Parlement ont profondément fait évoluer l'esprit des propositions du comité Balladur.»

Vous avez été l'un des membres actifs du comité Balladur. À la veille de l'adoption définitive du projet de réforme territoriale, quel jugement d'ensemble portez-vous sur la suite donnée au rapport et sur les évolutions du débat parlementaire ?

Les débats – inachevés – ont profondément fait évoluer l'esprit des propositions du comité auquel j'ai eu l'honneur d'appartenir. Dans un premier temps, le projet de loi du gouvernement s'était en partie écarté d'un certain nombre de ces propositions. Le cas du Grand Paris, qui a été dissocié du processus global à peine le rapport Balladur remis, en est un exemple symbolique.

Les considérations politiques ont, lors de la concertation entre le gouvernement et les associations d'élus locaux, puis surtout au sein des assemblées parlementaires, assez vite repris le dessus. Mais après tout, c'est au Parlement que doivent être débattues les questions politiques. On peut regretter néanmoins que ce soit sur les questions que l'on pourrait qualifier pudiquement d'«électorales» que les débats ont été et seront encore les plus vifs. L'élection du conseiller territorial en est l'exemple le plus significatif.

> «La question de la composition des assemblées intercommunales est susceptible de ne pas respecter la Constitution.»

On a un peu le sentiment que les autres questions qui pouvaient apparaître comme plus essentielles, telle que la répartition des compétences, les relations entre les communes et les structures intercommunales, la création des métropoles, ont fait l'objet de moins de débats approfondis, du moins au Parlement. On peut peut-être le regretter, même si ce sont surtout les relais d'opinion, au premier rang la presse, qui ont surtout mis l'accent sur ces questions strictement politiciennes. Ce sont celles qui sont les plus visibles.

Existe-t-il, à vos yeux, des volets du projet de loi exposés à une possibilité de censure en cas de saisine du Conseil constitutionnel ?

On sait qu'un certain nombre des propositions du comité Balladur n'ont pas été adoptées à l'unanimité. Certaines pour des raisons politiques, d'autres parce qu'elles posaient des problèmes de droit, au regard notamment de la Constitution. Rappelons que l'exigence était de raisonner à «droit constitutionnel constant».

Parmi les questions les plus débattues, il en a été ainsi de la suppression envisagée de la clause générale de compétence pour les départements et les régions, au nom de la clarification des compétences. Le bénéfice de cette compétence générale au profit du seul bloc «communes/intercommunalités» est susceptible d'entrer en conflit avec le principe constitutionnel de libre administration, si l'on estime que ce dernier doit signifier que les collectivités territoriales doivent posséder une compétence générale.

À titre personnel, je pense qu'il doit en être ainsi. La compétence générale ne veut pas dire que les collectivités peuvent ou doivent gérer n'*importe* quelles compétences. Elle peut seulement signifier que les collectivités doivent posséder une capacité d'initiative afin de faire face aux besoins, nouveaux et non identifiés dans un texte de loi, des populations qu'elles administrent.

J'observe d'ailleurs sur ce point une évolution vers plus de sagesse, depuis le projet de loi jusqu'à la dernière lecture par le Sénat en juin dernier, le législateur semblant reconnaître par des voies détournées que les collectivités territoriales doivent pouvoir agir en dehors de compétences strictement délimitées par le législateur. Le débat parlementaire a, sur ce point, fait évoluer de manière positive le texte.

Si le Conseil constitutionnel était saisi de ce texte, après le vote, a priori par des parlementaires de l'opposition, il pourrait apporter une réponse que l'on souhaiterait argumentée sur une question qui domine le droit des collectivités territoriales, dans le silence des textes. Mais il ne faut pas oublier que, désormais, les questions de constitutionnalité non résolues au préalable par le Conseil constitutionnel pourront être soulevées, à tout moment et à propos de n'importe quel litige, par le procédé de la question prioritaire de constitutionnalité. On a vu que le Conseil avait pu être saisi, en juillet dernier, de la constitutionnalité de dispositions anciennes relatives à la fusion de communes.

Un long débat a porté au Sénat sur les modalités de représentation des communes membres au sein de l'assemblée communautaire. Le projet gouvernemental prévoyait à l'origine une composition imposée par la loi.

> «La compétence générale ne veut pas dire que les collectivités peuvent ou doivent gérer n'importe quelles compétences.»

Les parlementaires ont redonné aux élus la liberté de fixer cette composition tout en précisant qu'elle devait «tenir compte de la population». Pensez-vous qu'un problème de constitutionnalité se pose à ce sujet ?

Cette question n'est pas sans lien avec la précédente, s'agissant de la constitutionnalité de certaines propositions. Rentrent en conflit, sur cette question, le respect de la démographie, c'est-à-dire celui du principe d'égalité devant le suffrage, et la libre administration des collectivités territoriales. Si le premier élément impose que le poids de chaque commune, c'est-à-dire le poids du suffrage universel qui s'y exprime, soit pris en compte de manière plus ou moins égale, le second exige que les collectivités territoriales puissent fixer avec une certaine liberté les règles relatives à leur fonctionnement, y compris en matière d'intercommunalité.

Il faut donc que le législateur concilie ces deux exigences, en faisant en sorte que la méconnaissance éventuelle du respect de la stricte égalité ne dépasse pas un seuil, ou une certaine proportionnalité, qui serait jugé inconstitutionnel.

Mais la question de la composition des assemblées intercommunales est susceptible de ne pas respecter la Constitution pour un autre motif : le seuil de 500 habitants, pour distinguer les communes dans lesquelles les élus intercommunaux seront désignés directement par le suffrage et celles où ils continueront à l'être indirectement, va conduire à la cohabitation des membres élus de manière différenciée pour exercer un mandat identique. Ce qui est admis pour le Sénat, sans que le Conseil constitutionnel ne l'ait ni infirmé ni confirmé explicitement, peut-il l'être pour des assemblées, même celles d'établissements publics de coopération ?

Propos recueillis par Nicolas Portier