

## Bilan d'étape de l'intercommunalité en France

*Dans son rapport public particulier de novembre 2005 sur l'intercommunalité en France, la Cour des comptes avait appelé à un effort de rationalisation de cette ambitieuse réforme des structures communales. Trois ans après, les juridictions financières ont estimé nécessaire de dresser un premier bilan des effets de ses recommandations. La Cour s'est appuyée sur les contrôles effectués par 18 chambres régionales des comptes<sup>54</sup> sur plus de 80 établissements intercommunaux pour tirer les enseignements des évolutions constatées.*

*Elle a examiné les mesures prises par les ministères de l'intérieur et du budget, ainsi que les actions conduites par les préfets. Elle a aussi consulté l'Association des Maires de France (AMF) et l'Assemblée des communautés de France (AdCF) et a tenu compte des réponses que ces associations d'élus locaux lui ont adressées.*

*La loi du 12 juillet 1999 sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale avait conduit, en effet, à un succès quantitatif, grâce, notamment, aux fortes incitations financières de l'Etat, de nombreuses communautés de communes ou d'agglomération s'étant constituées plus par effet d'aubaine que sur un véritable projet de territoire.*

*Il est indéniable que la préparation des élections locales de mars 2008 a contribué à ralentir les évolutions nécessaires, malgré la détermination de l'Etat qui a donné suite dès novembre 2005 au rapport de la Cour. Mais il apparaît qu'un nouvel élan rationalisé est aujourd'hui nécessaire.*

*87 % de la population et 91 % des communes sont désormais incluses dans des structures de coopération à fiscalité propre mais celles-ci ont de périmètres souvent inadaptés ou trop étroits, de compétences*

---

54) Alsace, Aquitaine, Auvergne, Bourgogne, Basse Normandie, Centre, Champagne-Ardenne, Corse, Franche Comté, Haute Normandie, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, La Réunion, Lorraine, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Poitou Charente, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

*mal définies ou peu exercées, tandis que leur financement s'alourdit et se fragilise.*

*De nombreuses compétences gagnent à être exercées dans un cadre intercommunal plutôt que communal. Cette évidence ne saurait conduire ni à des échelons d'administration supplémentaires, dans un paysage institutionnel déjà encombré, ni à l'augmentation de la pression fiscale, les dépenses communales augmentant parallèlement.*

*La prolifération des organismes intercommunaux, alors que subsistent des milliers de syndicats à vocation unique, multiple ou mixtes, contribue à en affaiblir la lisibilité pour les citoyens. Alors que les communes comme les communautés vont connaître des difficultés financières croissantes, un effort de simplification et de transparence est indispensable. Or certaines communes continuent d'exercer en partie des compétences transférées ou ne mettent guère d'empressement à se dessaisir de leurs attributions. Les intercommunalités recourent davantage à l'emprunt, voire à une fiscalité additionnelle sur les ménages dans une perspective de limitation de l'augmentation des dotations de l'État à l'inflation et de réforme de la taxe professionnelle. En tout état de cause, la montée en puissance des intercommunalités rend nécessaire une gouvernance plus démocratique des établissements publics de coopération intercommunale qui ont le pouvoir de voter l'impôt.*

**Rappel des conclusions et recommandations du rapport public de novembre 2005 sur l'intercommunalité en France**

Faute d'avoir pu ou voulu mener à bien un mouvement de fusion de communes, l'Etat a favorisé la constitution de communautés intégrées, sous la forme d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) pour gérer au niveau le plus adéquat le développement territorial, principalement en zone urbaine.

Si la loi du 12 juillet 1999 a été un succès sur le plan quantitatif, le paysage intercommunal n'a pas été simplifié : enchevêtrement de syndicats de tous types, maintenus ou créés, existence d'un trop grand nombre de petite communautés de communes à fiscalité additionnelle, développement d'une intercommunalité de troisième niveau avec des syndicats mixtes de planification territoriale. Les nouveaux groupements à fiscalité propre n'ont pas permis l'émergence d'une logique d'intégration : compétences restant virtuelles, intérêt communautaire insuffisamment défini, moyens partiellement transférés, investissements limités au regard des moyens financiers accrus dont ils disposent.

Les EPCI sont demeurés des structures de redistribution de fonds aux communes. La mutualisation des moyens n'a pas généré des économies d'échelle et les services rendus aux usagers restent encore limités. La réforme de 1999 a été coûteuse si on prend en compte, outre la dotation supplémentaire distribuée par l'Etat, la pression fiscale supplémentaire sur le contribuable, laquelle risque de s'accroître si les communes regroupées ne prennent pas suffisamment en compte l'exigence de mutualisation des objectifs et des moyens. A défaut, les risques d'une réforme inachevée et d'une dérive financière alimentée par des doublons et des déséquilibres sont réels.

La Cour recommandait la mise en œuvre d'actions volontaristes et convergentes de l'Etat et des élus locaux, dans le cadre des lois du 12 juillet 1999 et du 13 août 2004, pour corriger les errements constatés et donner au mouvement intercommunal une meilleure efficacité.

Elle recommandait à l'Etat :

- que le délai fixé aux communautés pour déterminer l'intérêt communautaire des compétences ne soit pas reporté d'année en année,
- de donner aux préfets les instruments pour favoriser l'émergence d'EPCI de taille suffisante, tout en sollicitant des prises d'initiatives par les élus locaux,
- de conduire des démarches de projet dans les EPCI en veillant à la cohérence des dispositifs tels que les projets de contrats de pays, les projets de contrats d'agglomérations, les instruments de politique de la ville,
- de développer les outils permettant d'évaluer les progrès de l'intégration intercommunale et de développement urbain,
- de mettre en place un réseau d'alerte unifié pour surveiller les situations financières des EPCI et prévenir les risques de dégradation.

Elle invitait les élus locaux :

- à achever dans les meilleurs délais la définition des compétences d'intérêt communautaire, dans le cadre d'une réflexion prospective financière et fiscale à moyen terme,
- à donner à la commission départementale de coopération intercommunale un rôle plus agissant et plus dynamique,
- à programmer et mettre en œuvre les projets de développement urbain et territorial, notamment ceux concernant les grands services publics territoriaux qui encadrent la vie quotidienne des citoyens,
- à mieux informer les contribuables sur les efforts et les effets d'une mutualisation des charges au niveau intercommunal.

Enfin la Cour posait la question de la gouvernance territoriale et des modalités d'organisation du contrôle démocratique de l'action de ces structures. Le développement de l'intercommunalité induit des changements qui renforcent en effet la nécessité de rendre compte de manière complète et transparente à tous les citoyens. Les mécanismes mêmes de la démocratie locale devraient évoluer pour tirer toutes les conséquences d'une réforme devant s'inscrire dans les objectifs d'économie et d'efficience dans l'emploi des fonds publics qui y sont consacrés.

## **I - La carte de l'intercommunalité et la pertinence des périmètres**

### **A - Un succès quantitatif qui ne s'est pas démenti**

Comme la Cour le rappelait en 2005, le développement de l'intercommunalité se situe « *au carrefour de plusieurs ambitions mises en exergue par les pouvoirs publics* », répondant notamment à la nécessité de dépasser un cadre communal d'exercice des services publics devenu trop étroit, dans les aires urbaines mais aussi en milieu rural (lois du 6 février 1992, du 12 juillet 1999, du 27 février 2002 et du 13 août 2004) et au souhait de développer des projets de territoire à l'échelle des agglomérations ou à celle des « pays » (lois du 4 février 1995 et du 25 juin 1999), jugée mieux adaptée en milieu rural.

La rénovation du cadre institutionnel et, surtout, la mise en place de mécanismes financiers incitatifs avaient largement précédé l'élaboration des outils d'aménagement et de planification stratégique des territoires. Elles ont contribué à une montée en charge très rapide de l'intercommunalité, puisqu'en 2004, 84 % de la population vivait sur le territoire d'un établissement public de coopération intercommunal (EPCI), au lieu de 15 %, cinq ans auparavant, tandis que le nombre de communautés de communes à taxe professionnelle unique (TPU) avait décuplé.

Le mouvement quantitatif s'est poursuivi depuis 2005, mais ne s'est pas amplifié. L'objectif d'une couverture quasi-totale du territoire (à la notable exception de la région parisienne, qui relève d'une logique propre) par des EPCI à fiscalité propre a progressé, sans, toutefois encore être atteint.

La population résidant dans une structure intercommunale à fiscalité propre est passée de 2003 à 2008 de 48,8 millions à 54,6 millions, soit une augmentation de près de 12 %.

**Les EPCI au 1<sup>er</sup> janvier 2008**

Type d'EPCI	Nombre d'EPCI	Nombre de communes regroupées	Population en millions d'habitants
Communautés urbaines	14	360	6,3
Communautés d'agglomération	171	3 003	21,4
Communautés de communes	2 293	30 244	26,6
Syndicats d'agglomération nouvelle	5	29	0,3
Total	2 583	33 636	54,6
<i>Dont à TPU</i>	1 224	16 336	42,4

*source : DGCL*

Ainsi, début 2008, on dénombrait 18 681 groupements de communes, dont 2 583 EPCI à fiscalité propre. Le nombre de communautés urbaines et de syndicats d'agglomération nouvelle est resté stable depuis 2005, celui des communautés d'agglomération et de communes s'élève respectivement à 171 (soit + 5,5 %) et 2 393 (+ 2,1 %).

L'augmentation de près de 30 %, en trois ans du nombre de communautés ayant opté pour la TPU (1 200 à la fin de 2007) témoigne de l'attrait exercé par les incitations financières assises sur le mécanisme de l'intégration fiscale.

**B - Une impulsion forte**

En 2005, la Cour avait estimé qu'une action résolue devait être engagée par l'Etat afin d'améliorer la pertinence des périmètres des EPCI. En effet, l'objectif poursuivi par le législateur en 1999 de mieux structurer l'espace n'était que partiellement atteint puisqu'il n'était pas rare de trouver plusieurs d'EPCI à fiscalité propre sur un même territoire, notamment en milieu urbain.

L'utilisation des dispositions de la loi du 13 août 2004 en ce qui concernait les fusions d'EPCI et l'élargissement des périmètres devait faciliter les évolutions souhaitables, à condition que l'Etat fit preuve d'un plus grand volontarisme. Il était, entre autres, suggéré d'utiliser le levier des financements contractuels : par exemple, l'octroi de financements dans le cadre de contrats d'agglomération pourrait être subordonné à l'existence d'un territoire cohérent. Enfin, la Cour recommandait que des directives claires fussent données aux préfets pour relancer le processus

de rationalisation et de simplification de la carte de la coopération intercommunale en s'appuyant sur la commission départementale de coopération intercommunale.

Le Gouvernement a réagi avec célérité au rapport de la Cour. Par une circulaire du 23 novembre 2005, il a demandé à chaque préfet de préparer avec la commission départementale de coopération intercommunale un schéma d'orientation de l'intercommunalité et de le transmettre au ministre de l'intérieur avant le 30 juin 2006.

L'exercice a été mené à bien, le sort des départements franciliens faisant l'objet d'instructions spécifiques.

Ces schémas devaient recenser les évolutions souhaitables de la carte intercommunale, telles que les fusions d'EPCI, la transformation de syndicats intercommunaux en EPCI à fiscalité propre, les dissolutions de syndicats de communes, l'adaptation des périmètres aux bassins de vie et aux compétences exercées, la disparition d'enclaves territoriales ou encore la réflexion autour d'une fiscalité adaptée. Bien que dépourvus de force juridique, ils devaient fixer les objectifs à atteindre à court et moyen termes et avaient vocation à proposer les scénarios susceptibles de pérenniser une intercommunalité de projet réaliste et active.

A la demande du ministre délégué aux collectivités territoriales, les préfets ont transmis en 2007 le bilan des premières mesures mises en œuvre pour approfondir et simplifier l'intercommunalité. Il ressort de leurs comptes rendus, comme des observations des chambres régionales des comptes, que, si la plupart ont procédé à la dissolution de quelques syndicats intercommunaux obsolètes, ils n'ont pas été en mesure d'enclencher un processus d'achèvement de la carte intercommunale. Dans le contexte de préparation des élections municipales et cantonales de mars 2008, les élus, à quelques exceptions près qui n'en sont que plus remarquables, ont exprimé le souhait d'une pause dans les transferts de compétences et d'une stabilité du paysage institutionnel avant 2008.

### **C - Une rationalisation à concrétiser**

La rationalisation de la carte intercommunale, selon le rapport de la Cour, devait passer par des extensions significatives des périmètres et un accroissement du nombre de fusions. Parallèlement, un grand nombre de syndicats devaient disparaître.

Trois ans après persistent des anomalies criantes, telles la présence de communes enclavées dans un territoire communautaire ou l'existence de groupements dits « défensifs ».

Les aires urbaines, au sens économique de ce terme, débordent assez souvent le périmètre des communautés d'agglomération constituées. La volonté d'aboutir dans un délai raisonnable, le souci de constituer des EPCI ne rassemblant pas un nombre trop élevé de communes, l'ont souvent emporté sur la recherche d'un périmètre totalement pertinent. Peu de fusions de communautés d'agglomérations sont en projet, quoique la direction générale des collectivités locales (DGCL) ait identifié quatre agglomérations (Montpellier, Nice, Rouen et Toulouse) qui pourraient chacune donner lieu à la création d'une communauté urbaine<sup>55</sup>, dès lors que leur aire de développement rassemble 500 000 habitants. Il convient de souligner que la création de ces nouvelles communautés urbaines aboutirait à un surcroît de dotation globale de fonctionnement (DGF), estimé par la DGCL à 100 M€ à prélever sur l'enveloppe globale. Cette somme réduirait à due concurrence le montant de la DGF destiné à la péréquation communale.

La loi du 13 août 2004 (article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales - CGCT) prévoit que les EPCI dont l'un au moins est à fiscalité propre peuvent fusionner entre eux. Cette procédure devait jouer un rôle clé dans la démarche de rationalisation des périmètres, qu'il s'agisse d'atteindre la taille critique en milieu rural, la cohérence en agglomération ou de faire disparaître des syndicats.

Seules 18 communautés de communes issues de la fusion de 32 communautés de communes et de 9 syndicats à vocation multiple ont vu le jour. 14 communes extérieures à tout EPCI à fiscalité propre ont été intégrées dans une communauté de communes lors de la fusion de groupements, dont sept sur leur demande et sept contre leur gré.

Tout en saluant les fusions intervenues, on ne peut que regretter que le mouvement n'ait pas été à la hauteur des enjeux, notamment en milieu rural. Il convient de rappeler, en effet, qu'une communauté de communes regroupe, en moyenne, un peu de plus de 11 000 habitants, soit dix fois moins qu'une communauté d'agglomération. Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, la moitié des communautés de communes avaient une population comprise entre 4 400 et 14 000 habitants, tandis que 408 communautés regroupant 3 375 communes ne comptaient pas plus de 3 500 habitants. En outre, 2 143 communes de moins de 700 habitants, fortement concentrées dans certains départements, n'appartenaient toujours pas à une communauté de communes.

---

55) La communauté urbaine de Nice a été créée le 16 septembre 2008, celle de Toulouse le 24 décembre 2008.

### **Le cas particulier de l'Île-de-France**

La Cour avait relevé en 2005 que l'Île-de-France était la moins couverte par l'intercommunalité à fiscalité propre, avec seulement 44 % de la population et 60 % des communes. Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, il y avait 105 EPCI à fiscalité propre dans cette région (soit 11 de plus que trois ans plus tôt), dont 29 communautés d'agglomération (27 début 2005), quatre syndicats d'agglomération nouvelle et 72 communautés de communes (63 début 2005). 18 de ces organismes n'avaient pour membres que deux ou trois communes, leur création n'ayant manifestement pas d'autre fin que celle de faire échec à des regroupements non souhaités par ces dernières.

A ces limites s'ajoutent les inégalités entre départements : au 1<sup>er</sup> janvier 2008, le taux de couverture de la population par des EPCI à fiscalité propre était de 90 % dans l'Essonne, 86 % dans le Val d'Oise, 76 % en Seine-et-Marne, 60 % dans les Yvelines, 48 % dans les Hauts-de-Seine, 44 % dans le Val de Marne et 31 % en Seine-Saint-Denis. Inférieur à la moyenne nationale sauf dans deux départements, les taux de regroupement en restent très éloignés dans les trois départements de la petite couronne.

L'élaboration des schémas départementaux d'orientation de l'intercommunalité, dont les préfets ont été chargés en novembre 2005, a fait l'objet, en Île-de-France, d'une mission spécifique d'harmonisation et de coordination confiée au préfet de région ; elle a mis en évidence l'inadaptation du modèle d'intercommunalité issu des lois de 1992 et 1999 à la zone agglomérée dense de la région, sans pour autant dégager par consensus une autre solution.

La nomination en mars 2008 d'un secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale ouvre une perspective nouvelle pour la région Île-de-France. Selon la lettre de mission du Président de la République, l'Etat entend assumer dans la capitale et sa région un rôle de pilotage stratégique. Quant au projet, qui a pour périmètre celui de l'agglomération parisienne, il inclut « *l'invention d'un nouveau mode de gouvernance et de financement* ». La mission du nouveau secrétaire d'Etat répond au souhait, exprimé par la Cour, de voir l'Etat « *favoriser la mise en place des structures et des périmètres adaptés aux problématiques de service et de développement de l'agglomération parisienne* ».

## D - Une forte inertie de la carte syndicale

Les groupements sans fiscalité propre, des syndicats de communes pour l'essentiel, représentent toujours plus de 86 % du nombre total des EPCI : ils étaient encore 16 098 au début de 2008. Leur nombre a donc peu baissé (- 2,3 %) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, bien moins qu'entre 1999 et 2005 (- 10,9 %), où il était passé de 18 504 à 16 486.

Nombre de groupements sans fiscalité propre ou syndicats au 1<sup>er</sup> janvier 2008

Syndicat à vocation unique	11 709
Syndicat à vocation multiple	1 444
Syndicat mixte fermé	1 964
Syndicat mixte ouvert	981
Total	16 098

Source : Ministère de l'Intérieur - DGCL

Par ailleurs, les syndicats mixtes (associant des communes et d'autres groupements de communes), qui résultent, notamment, de la substitution des communautés de communes à leurs membres dans les syndicats subsistants (entre autres, les syndicats gestionnaires de réseaux), se sont maintenus dans le paysage de l'intercommunalité, alors que leur nombre avait déjà doublé entre 1999 et 2005 (3 029 contre 1 454). Ils traduisent l'inadaptation du périmètre de bon nombre de nouvelles intercommunalités à la gestion des services publics (en particulier ceux de l'eau, de l'assainissement, voire des ordures ménagères) pour lesquelles les contraintes géographiques (bassin versant) sont essentielles.

Cependant, les contrôles des chambres régionales des comptes font état, en écho aux observations de la Cour en 2005, d'exemples manifestes de gestion éclatée d'un service public, génératrice de coûts additionnels, voire de doublons.

Si, d'une manière générale, le nombre de syndicats subsistants demeure corrélé avec le nombre des communes sur un territoire, voire avec les contraintes de gestion des services collectifs, il apparaît que la force des situations acquises rend délicate l'action volontariste, dont le ministère de l'intérieur avait pris l'initiative en 2006. Les préfets ont souvent renvoyé au-delà de 2008 la dissolution de syndicats obsolètes, pour la plupart à vocation unique et au budget modeste.

La Cour relève que le poids financier des syndicats intercommunaux est considérable, avec près de 21 Md€ de produits de fonctionnement et de ressources d'investissement en 2006, équivalent à celui des régions.

### **E - Des politiques contractuelles peu cohérentes, voire contradictoires**

Certaines politiques nationales (politique de la ville, aides à la pierre, planification de l'espace) tendent indirectement à renforcer les intercommunalités, notamment en milieu urbain.

En 2005, elle avait, pourtant, formé le vœu que les politiques contractuelles puissent servir directement de levier à la relance de l'intercommunalité, encourageant l'Etat à faire preuve de réalisme et à ne prendre d'engagements financiers que pour autant qu'il pourrait les tenir.

L'année 2007 a été consacrée à la mise au point finale et à la signature d'une nouvelle génération de documents contractuels entre l'Etat et les régions, pour la période 2007-2013, les contrats de projet. A la différence des contrats de plan de la période précédente, ils concentrent principalement les moyens de l'Etat sur des projets structurants, correspondant aux objectifs de sa politique, dont les agglomérations sont les principaux destinataires. En conséquence, le volet à consacrer aux politiques dites territoriales, encouragé par la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (circulaire DIACT du 17 septembre 2007), s'est trouvé réduit à 986 M€, contre plus de 1 497, pour la période précédente pour les 20 régions concernées.

Au 27 juin 2008, 164 conventions de ce type se trouvaient conclues, dans dix régions différentes, dont seulement 16 % avec des communautés d'agglomération et 7 % avec des communautés de communes. Les conventions ont donc eu majoritairement pour cocontractants les « pays » (55 %), même si les engagements financiers de l'Etat les concernant se limitaient à environ 250 M€, soit 20 % des crédits consacrés aux politiques territoriales.

Ainsi la politique contractualisée menée par l'Etat d'aménagement du territoire, malgré les recommandations de la Cour, a incontestablement appuyé l'émergence des pays, qui apparaissent de plus en plus comme un échelon territorial supplémentaire, en finançant l'ingénierie, voire les projets menés à cette échelle. Une telle évolution rend plus opaque encore un paysage institutionnel déjà passablement encombré. Elle est d'autant plus regrettable que le pays, lorsqu'il existe, ne constitue pas toujours le

périmètre de réflexion sur l'aménagement de l'espace, menée dans le cadre des schémas de cohérence territoriale (SCOT).

La signature des contrats de pays et des contrats d'agglomération, qui déclinent et prolongent les contrats de projet, a également donné l'occasion aux régions, voire aux départements, de préciser leurs propres objectifs en direction des territoires et de consentir des moyens financiers complémentaires. Selon les premières constatations des juridictions financières, les régions ont choisi d'axer l'octroi de leurs aides en direction des agglomérations et des pays, dont elles veulent faire la structure de référence en matière de planification des investissements en milieu rural, vers laquelle doivent tendre les intercommunalités à fiscalité propre. Les fonds structurels européens sont souvent attribués à ces mêmes entités. Les départements semblent, en revanche, s'adresser davantage aux intercommunalités existantes, plus représentatives de la réalité cantonale qui prédomine en milieu rural. Il en résulte un risque de confusion qu'il serait sans doute opportun de dissiper.

## **II - La définition de l'intérêt communautaire et l'exercice des compétences**

La Cour avait souligné en 2005 que le pouvoir fiscal étendu et les dotations importantes de l'Etat accordées aux communautés devaient être justifiés par l'exercice effectif des compétences statutaires. Elle déplorait que plusieurs compétences, même parmi les plus importantes, ne fussent attribuées que de manière formelle. L'intérêt communautaire, ligne de partage d'une compétence entre les domaines d'action conservés par les communes et ceux de la communauté, n'était pas suffisamment ou complètement défini. En conséquence, certaines compétences n'étaient pas exercées ou l'étaient sans base juridique. Enfin, la définition de l'intérêt communautaire, quand elle existait, apparaissait souvent floue et ne recourait pas toujours à des critères précis, objectifs et opérationnels.

Le rapport rappelait aussi que les principes de spécialité et d'exclusivité, inhérents à la qualité d'établissement public des communautés, induisaient que celles-ci ne pouvaient exercer que les activités qui leur étaient dévolues mais qu'*a contrario*, les communes ne devaient plus intervenir dans les domaines qu'elles avaient transférés. La Cour insistait sur le transfert des moyens comme élément de l'effectivité de l'exercice des compétences et sur le renforcement de la mutualisation des services, garant de la maîtrise des dépenses, notamment de personnel. Parmi ses recommandations, la juridiction mettait en avant la responsabilité de l'Etat, notamment dans le cadre du contrôle de légalité,

pour faire respecter les principes de spécialité et d'exclusivité, tout en rappelant que l'attribution de la DGF bonifiée n'était justifiée qu'en cas d'exercice effectif des compétences.

### **A - Le rôle incitatif mais limité joué par l'Etat**

La définition de l'intérêt communautaire revêt une importance particulière, car, en son absence, la compétence ne pouvait pas, en vertu du principe de spécialité, être mise en œuvre. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu un délai de deux ans (à compter du transfert) pour sa définition. A défaut, l'intégralité de la compétence est transférée à l'EPCI. Pour les EPCI existants, le délai a été porté à deux ans et son terme fixé au 18 août 2006 par la loi de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique. Dans son rapport, la Cour prenait acte de la prorogation du délai et n'estimait pas souhaitable d'aller au-delà. Elle a été entendue sur ce point puisque le délai n'a pas été modifié.

La très grande majorité des communautés est parvenue à définir l'intérêt communautaire dans les délais imposés par le législateur, même si les communautés de communes ont pu rencontrer plus de difficultés que les communautés d'agglomération ou les communautés urbaines.

La recherche de précision dans la définition de l'intérêt communautaire a fait l'objet d'une priorité dans les textes ministériels, afin de sécuriser et de faciliter l'exercice des compétences transférées.

Outre l'attention particulière portée à l'intérêt communautaire, le ministère de l'intérieur s'est intéressé à l'exercice des compétences. Ainsi une circulaire du 25 avril 2006 s'est-elle efforcée de clarifier les conséquences, notamment en termes d'intérêt communautaire, découlant de leurs qualifications optionnelles ou facultatives.

La circulaire du 21 décembre 2006 a rappelé aux préfets que l'exercice défectueux des compétences transférées était source de surcoûts et de doublons, et qu'il leur appartenait de s'assurer de la bonne définition de l'intérêt communautaire comme de la mise en œuvre des compétences statutaires.

Cette même circulaire du 21 décembre 2006 a rappelé aux préfets l'importance de la rénovation du contrôle de légalité dont l'intercommunalité constitue désormais l'une des trois priorités. Trois points doivent faire l'objet d'une surveillance particulière : la réalité de l'exercice des compétences, notamment sous l'angle de la définition de l'intérêt communautaire ; l'effectivité des transferts de moyens et de personnels affectés à l'exercice d'une compétence, avec mise en œuvre

des modalités comptables appropriées ; enfin l'application des dispositions légales relatives aux conventions, aux mises à disposition de services et aux fonds de concours. Par ailleurs, les préfets étaient invités à se montrer attentifs aux sociétés d'économie mixte et aux syndicats mixtes dans le cadre intercommunal.

La circulaire a également traité du transfert effectif des moyens et des personnels affectés à l'exercice des compétences communautaires. Sur ce dernier point, faisant référence au rapport de la Cour, qui constatait que, dans un cas sur deux, ce transfert n'était pas réalisé correctement, le ministre demandait aux préfets de s'assurer que l'exercice des compétences transférées s'accompagnait bien du transfert des moyens correspondants.

Toutefois en pratique, le contrôle de légalité n'a guère permis aux préfets de s'assurer de la réalité des transferts de compétences. Le nombre de recours des préfets aux tribunaux administratifs contre des actes concernant des EPCI, après avoir progressé de 10 % en 2004, a baissé de plus de 4 % en 2005. Le rapport du Gouvernement au Parlement sur le contrôle a posteriori des actes des collectivités locales, paru en janvier 2008, ne mentionne que brièvement l'intercommunalité, qui, selon la DGCL, relève de manière préférentielle de la mission de conseil exercée par les préfetures. Quant à la révision générale des politiques publiques (RGPP), elle a fixé un objectif de réduction de 30 à 50 % des effectifs affectés au contrôle de légalité, cette mission n'apparaissant désormais plus prioritaire pour l'Etat.

## **B - Une définition perfectible des compétences communautaires**

Les juridictions financières ont constaté que de nombreuses modifications des statuts des EPCI sont intervenues en 2006 et 2007, souvent sous l'impulsion des services préfectoraux, pour définir ou préciser les compétences transférées.

Les modalités de cette définition ont été très variables : si certaines communautés ont opté pour la fixation de critères correspondant à des données objectives (superficie pour les zones d'activité, provenance du public pour les équipements culturels ou sportifs), d'autres ont privilégié l'élaboration de listes d'activités, exposant ainsi les établissements à des modifications répétées de leurs statuts.

Le champ d'action communautaire est encore parfois défini de manière très restrictive, avec pour conséquence des actions ponctuelles, faute de véritable projet de développement commun.

Ainsi, fréquemment, le périmètre des compétences est réduit à cause des compromis nécessaires pour obtenir l'assentiment de certaines communes à la constitution de l'EPCI. Le transfert d'une compétence sur la voirie, limitée à celle des zones d'activité économique, est sans objet ni effet puisque le développement économique fait déjà partie des compétences obligatoirement transférées.

Dans d'autres cas, une définition peu opérationnelle de l'intérêt communautaire, distinguant gros et petit entretien de la voirie, occasionne de réelles difficultés de mise en œuvre de cette compétence.

Enfin, l'intérêt communautaire peut être en contradiction avec le code général des collectivités locales. Une communauté de communes ne peut par exemple instaurer de droit de blocage au bénéfice des communes sur le territoire desquelles l'implantation d'une zone d'activité communautaire est envisagée.

Le mouvement de révision des statuts, constaté par les juridictions financières, n'a pas conduit à la disparition de toutes les imprécisions. Certains statuts conduisent à des enchevêtrements complexes et fixent de manière imprécise le champ des interventions communautaires. Ainsi, n'est-il pas rare de voir défini l'intérêt communautaire en utilisant des notions peu opérationnelles, voire tautologiques, telles que les actions « *concernant ou regroupant plusieurs communes* » ou « *relatives à des équipements dont la fréquentation est représentée par une proportion significative d'usagers habitant la communauté* ». D'autres dispositions statutaires conduisent à scinder une même compétence entre l'investissement et le fonctionnement (voirie, équipement culturels ou sportifs), ce que les dispositions combinées des articles L. 5211-5, L.1321-1 et L. 1321-2 du CGCT prohibent.

### **C - Un décalage important entre les compétences statutaires et celles réellement exercées**

Les résultats obtenus dans l'amélioration des services offerts à la population sont indéniables. Certains domaines, comme la collecte ou le traitement des déchets ménagers, ont connu une harmonisation du service rendu et de son financement. L'intercommunalité a permis la réalisation d'équipements culturels ou sportifs ou de services (tels que l'animation et l'accueil enfance-jeunesse) que les communes n'auraient pu développer seules.

Mais les chambres régionales ont constaté des décalages entre les compétences prévues par les statuts des nouveaux EPCI et celles qui étaient exercées. Sans que les organismes en cause puissent être qualifiés pour autant de coquilles vides, certaines de leurs compétences, et plus particulièrement celles qui sont obligatoires, ne sont pas ou peu exercées. Il en est ainsi souvent de l'aménagement de l'espace communautaire qui recouvre, s'agissant des communautés de communes, les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteur et les zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire. Dans certaines communautés de communes, l'absence d'exercice des compétences prévues à l'article L. 5211-39 du CGCT devrait conduire au réexamen de l'octroi de la dotation globale de fonctionnement bonifiée dont elles bénéficient sur la seule base de leurs statuts et non de leurs réalisations.

A rebours, certains établissements interviennent sans que la compétence leur ait été transférée, en méconnaissance du principe de spécialité. Ainsi des communautés versent des concours financiers à des structures associatives intervenant dans le domaine culturel ou sportif, alors qu'elles n'y sont pas habilitées. D'autres domaines peuvent être concernés, comme les aides économiques, le tourisme, ou les aires de stationnement des gens du voyage.

Inversement, à la faveur parfois de l'imprécision des statuts, des communes continuent d'intervenir dans les compétences transférées à l'EPCI dont elles sont membres. C'est le cas parfois des constructions scolaires, des subventions, des aides économiques, de la politique sportive ou de jeunesse.

Les juridictions financières avaient recommandé d'améliorer l'information des citoyens sur les projets, les réalisations et les financements des intercommunalités, ce que ne traduit guère la lecture de trop rares comptes-rendus d'activité produits par les responsables intercommunaux.

## **D - Des retards dans le transfert des biens ou des personnels**

Les transferts de compétences doivent s'accompagner du transfert des moyens nécessaires à leur exercice. A défaut, la mise en œuvre des projets communautaires s'en trouve affectée et peut conduire à des surcoûts.

Les juridictions financières avaient préconisé en novembre 2005 d'accélérer les opérations de mise à disposition des biens. Elles ont relevé de fréquentes difficultés, notamment le retard, voire l'absence, des

transferts juridiques des biens nécessaires à l'exercice des compétences. Dans ces cas, les procédures précises prévues par les articles L. 1321-1 et L. 1321-2 du CGCT ont, le plus souvent, été perdues de vue, même s'il peut arriver que ces difficultés trouvent leur origine dans des divergences entre la commune propriétaire et l'établissement public.

Ces lacunes dans le volet patrimonial des transferts de compétences peuvent s'accompagner de l'absence de transcription comptable des opérations ou d'erreurs dans la passation des écritures. Ceci affecte la sincérité des comptes de la communauté et de ceux des communes membres.

Les transferts ou les mises à disposition des agents paraissent avoir été mieux appréhendés par les intercommunalités, même si les juridictions financières ont relevé quelques incertitudes sur la situation des personnels dues à l'imprécision des conventions de mise à disposition.

Les perspectives de mutualisation des moyens humains et techniques entre communautés et communes, ouvertes par la loi du 13 août 2004, peuvent contribuer à des économies d'échelle, même dans le cadre restrictif de la législation européenne, qui semble toutefois autoriser les mises à dispositions de moyens communautaires auprès des communes membres. Les juridictions financières ont observé que ce principe, impliquant une forte intégration entre les services communautaires et communaux, n'était pas conçu comme un mode d'organisation de l'intercommunalité. La mutualisation demeure encore embryonnaire, très sectorisée (services informatiques, domaine des achats, personnel d'accueil des équipements enfance-jeunesse) et prend souvent la forme de conventions conclues entre la communauté et la seule commune centre.

Ce constat est d'autant plus préoccupant que le mouvement intercommunal s'est traduit par une forte progression des dépenses de personnel communautaires, sans diminution des dépenses des communes membres.

### III - Le coût et le financement de l'intercommunalité<sup>56</sup>

En 2005, la Cour avait constaté que le développement spectaculaire de l'intercommunalité à fiscalité propre avait eu pour effet l'accroissement de la pression fiscale locale, particulièrement la fiscalité spécialisée, comme la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Les incertitudes touchant à leurs principales ressources, notamment la taxe professionnelle, et leur engagement dans les programmes d'investissement correspondant à leurs compétences, notamment en matière de développement urbain ou d'environnement, exposaient les EPCI à fiscalité propre au risque de voir s'amointrer les marges de manœuvre financières dont, dans l'ensemble, ils disposaient fin 2003. Aussi était-il à craindre que, par réaction à une tension financière de plus en plus grande, « *la pression fiscale locale ne s'accr[ût] fortement.* »

#### A - Une information financière tardive et incomplète

Les statistiques sur les comptes sont publiées par le ministère chargé du budget avec beaucoup de retard, à l'exemple de celles de 2006 publiées en juillet 2008. Leurs insuffisances n'ont pas été corrigées ; s'agissant des données propres aux comptes annexes, leur qualité s'est même dégradée. En effet, la présentation consolidée des comptes principaux et annexes qui avait été faite pour les exercices 2002 à 2005, pour les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les syndicats d'agglomération nouvelle, a été abandonnée pour l'exercice 2006. En juillet 2008, seules ont été publiées les données relatives aux comptes principaux des EPCI de l'exercice 2006. La direction générale des finances publiques avance comme motif de l'abandon de la consolidation le fait qu'elle nécessite des retraitements manuels locaux, faute de pouvoir être entièrement automatisée.

L'évolution globale des finances des EPCI à fiscalité propre depuis 2003 est retracée à partir des données agrégées des comptes principaux et annexes de ces organismes<sup>57</sup>, tels que la DGFIP les a transmis à la Cour, à sa demande.

---

56) Les montants qui suivent sont exprimés « en valeur », c'est-à-dire en euros courants. En revanche les taux d'évolution sont donnés « en volume », après division des taux d'évolution en valeur par celui de l'indice général des prix à la consommation.

57) Elle n'apparaît pas dans toute son ampleur en raison de la réforme de l'instruction budgétaire et comptable M14 faite en 2006, qui a, notamment, modifié l'imputation des subventions d'équipement versées et « débudétisé » diverses opérations de nature patrimoniale.

## **B - Le poids financier croissant de l'intercommunalité à fiscalité propre**

L'extension de l'intercommunalité à fiscalité propre a eu pour effet un gonflement important des budgets des EPCI, tel que mesuré de 2003 à 2007, qui ne s'explique pas par la seule augmentation de la population résidant dans des structures intercommunales (de 48,8 millions à 54,6 millions d'habitants).

Les recettes de fonctionnement des EPCI à fiscalité propre sont passées de 25,2 à 33,5 Md€ soit une augmentation de 24,9 %, en volume<sup>58</sup>. Il convient, toutefois, de neutraliser les versements de fiscalité effectués par les EPCI aux communes qui en sont membres pour apprécier l'évolution réelle des recettes de fonctionnement laissées à la disposition des premiers. Les recettes de fonctionnement, nettes de ces versements de fiscalité, ont augmenté davantage que les recettes brutes, en l'occurrence de 30,3 %, entre 2003 (18,1 Md€) et 2007 (25 Md€)<sup>59</sup>.

Les dotations versées par l'Etat, qui constituent environ 30 % des recettes de fonctionnement des comptes principaux des EPCI à fiscalité propre, ont augmenté en volume de 16,2 % (de 6,3 à 7,8 Md€).

Les recettes fiscales, qui constituent environ 60 % des mêmes recettes de fonctionnement, ont augmenté de 24,9 % (de 12,5 à 16,6 Md€). Elles se composent, pour l'essentiel, du produit des quatre taxes directes locales (77 %), de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (17 %) et du versement transport (4 %).

Le montant des dépenses de fonctionnement des EPCI à fiscalité propre est passé de 22,4 à 28,8 Md€ soit une augmentation de 21 %. Ces dépenses, nettes des versements de fiscalité, ont augmenté davantage que les dépenses brutes en l'occurrence, de 25,6 %, entre 2003 (15,2 Md€) et 2007 (20,3 Md€).

Les effectifs<sup>60</sup> d'agents employés par les communes et les intercommunalités sont connus jusqu'à 2006 seulement. De 2001 à 2006, ils ont augmenté de plus de 50 % dans les EPCI, passant de 138 000 à 216 000. Cette augmentation résulte de l'accroissement du nombre des intercommunalités, des recrutements pour gérer des services publics

---

58) La Cour a utilisé l'indice des prix à la consommation pour convertir les évolutions en valeur en évolution en volume.

59) En 2007, les recettes de fonctionnement des communes ont été de 69,6 Md € (données provisoires publiées par la DGFIP).

60) EPTP.

nouveaux plus complexes et des transferts de compétences des communes vers les structures intercommunales.

Mais a contrario les effectifs des communes n'ont pas été réduits ; ils ont même augmenté de 29 000 agents, sans qu'il soit possible de répartir cette augmentation en distinguant les communes membres d'une intercommunalité de celles qui demeurent isolées (environ 3 150).

### **Evolution des effectifs des communes et des groupements de communes**

(au 31 décembre)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Communes	1 077 772	1 092 833	1 085 918	1 086 037	1 094 014	1 106 851
Groupements de communes <sup>61</sup>	138 155	155 789	174 989	189 719	201 699	215 543

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, « *Les finances des collectivités en 2008* »

Les recettes d'investissement des EPCI à fiscalité propre ont augmenté de 22,6 % (de 14,1 à 18,4 Md€), alors que leurs dépenses d'investissement, non comprises les immobilisations reçues à titre de mise à disposition, ont augmenté de 39,9 % (de 12,3 à 18,3 Md€).

---

61) Groupements à fiscalité propre et syndicats.

### C - Le financement des EPCI à fiscalité propre nécessite un recours croissant à l'emprunt

Les données publiées relatives à « l'équilibre financier » global des EPCI à fiscalité propre sont incomplètes, mais elles permettent néanmoins de constater un recours croissant à l'emprunt.

(en M€)

	2003	2004	2005	2006	2007*
Produits réels de fonctionnement	13 257	14 640	15 959	16 741	17 782
Charges réelles de fonctionnement	10 644	11 909	12 966	13 343	14 292
Capacité d'autofinancement	2 613	2 731	2 993	3 398	3 490
Ressources d'investissement (autres qu'emprunts)	6 383	5 901	7 594	2 541	3 278
Emplois d'investissement (autres que remboursement de la dette)	7 007	6 591	8 612	6 935	8 274
Capacité (+) ou besoin (-) de financement	+1 989	+2 041	+1 975	-996	-1 506
Couverture du besoin de financement ou utilisation de la capacité de financement :					
- Variation d'endettement (emprunts-remboursements)	502	587	1 075	1 318	1 436
- Variation du fonds de roulement	+2 491	+2 628	+3 050	+322	-70

\* données provisoires

Source : Cour des comptes à partir de données de la DGFIP

Le tableau ci-dessus porte sur les seuls comptes principaux. Il ne permet ni de mesurer directement la capacité d'autofinancement qui couvre l'annuité de remboursement de la dette en capital, ni de reconstituer le fonds de roulement en fin d'exercice, deux informations très importantes pour apprécier la situation financière des collectivités locales.

A une capacité de financement d'environ 2 Md€ en 2003, 2004 et 2005 s'est substitué un besoin de financement de 1 Md€ en 2006 et de 1,5 Md€ en 2007<sup>62</sup>.

62) Besoin de capacité d'autofinancement brute, exprimés en euros constants.

L'augmentation nette annuelle de l'endettement (nouveaux fonds empruntés moins fonds remboursés) a triplé, de 0,5 Md€ en 2003 à près de 1,5 Md€ en 2007. Par conséquent, de 2003 à 2007, l'encours de la dette des EPCI à fiscalité propre a augmenté de plus de 40 % (de 15,8 à 23,6 Md€).

### **D - L'essor de l'intercommunalité à fiscalité propre n'a pas réduit, comme escompté, les dépenses communales**

L'examen des grandes masses financières des communes depuis 2001 conduit à constater que l'essor de l'intercommunalité n'a pas eu pour effet de réduire les dépenses communales.

Les recettes de fonctionnement imputées aux comptes principaux avaient diminué en volume de 2001 à 2002. Elles ont repris leur croissance en 2003 et dépassé dès 2006, en euros constants, le niveau atteint cinq ans plus tôt. Comptes annexes inclus, les recettes de fonctionnement ont crû de manière continue entre 2002<sup>63</sup> et 2007, leur montant en 2007 étant supérieur, en volume, de 6,2 % à celui de 2002.

La fiscalité directe locale, appréhendée en volume, après avoir baissé de 2001 à 2003, a recommencé de croître en 2004, sans atteindre en 2007 son niveau de 2001. Toutefois, pour en apprécier l'évolution exacte, il convient de tenir compte du montant des versements de fiscalité effectués par les EPCI au profit de leurs communes membres. On constate, alors, que le produit de la fiscalité directe locale encaissé par les communes n'a pas cessé d'augmenter, son montant étant en 2007 supérieur de 12,6 % à celui de 2001.

Les dépenses de fonctionnement imputées aux comptes principaux, ont repris leur croissance en 2004 et dépassé dès 2006 le niveau atteint cinq ans plus tôt. Comptes annexes inclus, les charges de fonctionnement, ont crû de manière continue entre 2002 et 2007, leur montant en 2007 étant supérieur de 6,8 % à celui de 2002.

Au sein des dépenses de fonctionnement, les charges de personnel n'ont, à aucun moment, cessé de croître ; leur montant de 2007 était supérieur de 10,5 % à celui de 2002. Cette croissance est à mettre en rapport avec l'évolution des effectifs : après une baisse en 2003, les effectifs communaux ont crû dès 2004 et dépassé en 2005 leur niveau de 2002.

---

63) Les données de 2001 ne sont pas disponibles.

Les dépenses d'équipement ont augmenté de manière continue.

La dette des communes a recommencé d'augmenter dès 2005, sans atteindre toutefois, en 2007, en volume, son montant de 2002.

Le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre n'a donc pas provoqué les économies d'échelle que l'on pouvait en attendre. Les allègements de charges liés aux transferts de compétences aux EPCI, les rétrocessions de ressources fiscales induites par le mécanisme des attributions de compensation et des dotations de solidarité et la continuité des concours de l'Etat au profit des communes ont laissé à la disposition de celles-ci des ressources majorées qu'elles ont utilisées dans un champ de compétences rétréci. Ainsi, après avoir été partiellement et momentanément allégés des dépenses et recettes transférées aux EPCI, les budgets des communes se sont accrus de charges nouvelles, contribuant à une hausse cumulative des dépenses du secteur public local.

### **E - Les communes, principales bénéficiaires de l'augmentation de la fiscalité directe locale**

Entre 2003 et 2007 le produit des quatre impôts directs encaissé par les EPCI et les communes a augmenté de 9,7 % en volume (de 33,4 à 39 Md€) sous le double effet de la croissance des bases et des taux d'imposition, le premier facteur expliquant environ les deux tiers de l'augmentation. Dans le même temps, le produit intérieur brut (PIB) a augmenté de 12,6 % en volume<sup>64</sup>.

La croissance du produit des impôts locaux prélevés par les communes et les EPCI au cours des années 2003 à 2007 (surplus cumulé de 20,8 Md€ courants) a été, à hauteur de 68 %, le fait de l'intercommunalité à fiscalité propre. Toutefois, par le jeu des reversements de fiscalité, ce sont les communes, et non les EPCI, qui en ont été les bénéficiaires puisque celles-ci ont perçu 87 % de ce surplus.

---

64) Le PIB au prix de 2000 était de 1 918,3 Md€ en 2003 et de 2 159,5 Md€ en 2007 (source INSEE).

**Partage de l'augmentation du produit des impôts au sein du "bloc communal" au cours de la période 2003 – 2007**

**En millions d'euros courants**

	Produits des impôts en 2002	Produit des impôts en					Somme des différences
		2003 moins 2002	2004 moins 2002	2005 moins 2002	2006 moins 2002	2007 moins 2002	
EPCI	8 699	+1 308	+2 154	+2 855	+3 612	+4 196	+14 125
Communes	23 406	+77	+569	+1 275	+2 015	+2 769	+6 705
<b>Total</b>	<b>32 105</b>	<b>+1 385</b>	<b>+2 723</b>	<b>+4 130</b>	<b>+5 627</b>	<b>+6 965</b>	<b>+20 830</b>
<b>Après reversements de fiscalité :</b>							
EPCI	3 042	-191	+59	+408	+941	+1 395	+ 2 612
Communes	29 063	+1 576	+2 664	+3 722	+4 686	+5 570	+18 218
<b>Total</b>	<b>32 105</b>	<b>+1 385</b>	<b>+2 723</b>	<b>+4 130</b>	<b>+5 627</b>	<b>+6 965</b>	<b>+20 830</b>

*(source : Cour des comptes sur les données DGFIP)*

Il s'agit là d'un effet partiellement imputable au passage à la taxe professionnelle unique (TPU). Des communes n'ont accepté de devenir membres de communautés d'agglomération, organismes dans lesquels le régime de TPU est obligatoire, ou de faire accepter ce régime par les structures intercommunales dont elles étaient membres qu'à la condition de ne pas perdre le bénéfice de la croissance du produit de cet impôt.

Toutefois, la situation est en train d'évoluer. Le montant des impôts directs locaux du « bloc communal »<sup>65</sup> conservé par les EPCI a augmenté de 46,3 % entre 2003 et 2007, tandis que celui des reversements de fiscalité aux communes, dont l'importance, au demeurant, explique la faible progression de l'intégration fiscale au sein des EPCI, n'a crû, dans le même temps, que de 11,2 %. La part relative des impôts directs du « bloc communal » conservé par les EPCI a augmenté régulièrement, passant de 8,5 % en 2003 à 11,3 % en 2007, et, par conséquent, celle des communes s'est réduite d'autant.

La création d'une fiscalité mixte dans un nombre croissant d'EPCI par ajout à la TPU d'un impôt sur les ménages est révélatrice des difficultés financières de ces établissements ; elle témoigne aussi de tensions avec les communes pour le partage du produit de la taxe professionnelle, tensions exacerbées depuis son plafonnement en 2007. Lorsque les communes refusent la suppression ou la réduction des dotations de solidarité communautaires qui leur sont versées par l'EPCI dont elles sont membres, ce dernier est tenté de compenser par l'instauration d'une fiscalité sur les ménages. L'AMF estime que « la mise en place de la fiscalité mixte a, dans la plupart des cas, été justifiée par la nécessité de faire face et d'anticiper le plafonnement de la taxe professionnelle ». En 2007, 230 EPCI percevant la TPU, soit un sur cinq de cette catégorie, avait instauré une fiscalité mixte. Ils ont levé, en 2007, 188 M€ d'impôts sur les ménages qui se sont ajoutés à 1 381 M€ de taxe professionnelle.

Aux quatre impôts directs locaux, il convient d'ajouter, comme la Cour l'avait fait en 2005, le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour apprécier l'aggravation de la pression fiscale sur les contribuables locaux. Entre 2003 et 2007, ce produit, communes et EPCI confondus, a crû de 25,4 %, en volume. Mais il est vrai que cet accroissement est étroitement corrélé au volume des ordures ménagères et au coût croissant de la collecte et du traitement, dû notamment à des normes de plus en plus exigeantes.

---

65) C'est-à-dire de l'ensemble constitué par un EPCI et les communes qui en sont membres.

## **F - La surveillance des situations financières dégradées**

Dans son rapport de novembre 2005, la Cour avait recommandé l'extension aux EPCI du réseau d'alerte conçu à partir de 1993 pour détecter les collectivités en difficulté.

Par une circulaire du 16 décembre 2005, a été créé un dispositif propre aux communautés de communes, communautés urbaines et communautés d'agglomération. Ce nouveau dispositif, dénommé *OSIRIS* (Observatoire des Situations Intercommunales et des RISques), se distingue de celui des communes (réseau d'alerte *SCORE*) par ses indicateurs spécifiques. Il fonctionne de la même manière : la responsabilité en a été confiée aux préfets et aux trésoriers-payeurs généraux ; lorsque, après détection, le diagnostic de difficultés financières est confirmé, contact est pris avec les organismes pour appeler leur attention sur les mesures à prendre afin de restaurer la situation. *OSIRIS*, mis en place en 2006, est opérationnel dans tous les départements. Plusieurs EPCI détectés par ce réseau font l'objet d'un suivi.

La Cour a demandé au ministère de l'intérieur des informations sur le fonctionnement et les résultats de ce réseau en 2007 et 2008. Elle ne les avait pas obtenues à la fin de novembre dernier.

---

**CONCLUSION**

---

*La Cour, trois ans après son rapport public particulier de novembre 2005, maintient une appréciation critique sur la carte, le contenu et le coût de l'intercommunalité. Les améliorations constatées restent insuffisantes, incomplètes et trop lentes face à un mouvement intercommunal qui prend des formes assimilables à un nouvel échelon de collectivités locales, sans remise en cause du rôle des communes, ni émergence d'une lisibilité de sa gouvernance plus démocratique.*

*La Cour rappelle que les communautés urbaines, d'agglomération ou de communes restent soumises aux principes de spécialité et d'exclusivité inhérents à leur statut d'établissement public. L'obligation de définir l'intérêt communautaire a eu un effet positif sur le développement des compétences et a conféré aux communautés une vocation plus généraliste. Cette évolution doit conduire à repenser les rôles respectifs des communautés et des communes et à envisager de nouvelles formes de gouvernance locale.*

*Cette réflexion s'impose d'autant plus que le Gouvernement a confirmé son intention de réformer de nouveau la taxe professionnelle, dont le législateur a fait la principale ressource fiscale de l'intercommunalité. Or, la suppression en 2003 de la part « salaires », qui en limite l'assiette à l'investissement des entreprises, puis le plafonnement de son produit, qui a réduit les marges de décision des collectivités, contraignent particulièrement les ressources de l'intercommunalité. La réforme de la fiscalité locale implique un réexamen de l'intercommunalité et de son financement.*

*Le Gouvernement a fait savoir au Parlement qu'il préparait un projet de loi sur l'intercommunalité. Un comité de la réforme des collectivités locales a été mis en place en octobre 2008, par décret. Il doit faire rapport au Président de la République, avant la fin du mois de mars 2009, afin de simplifier les structures des collectivités locales, de définir la répartition de leurs compétences et de permettre une meilleure allocation de leurs moyens financiers.*

*Ces perspectives doivent être l'occasion de réorienter l'intercommunalité vers la simplicité, l'efficacité et l'économie des moyens.*

*Au delà, il conviendra, comme la Cour l'avait déjà relevé dans son rapport de 2005, de reconsidérer les modalités du contrôle démocratique dans les intercommunalités.*

*Les établissements de coopération intercommunale sont administrés par un organe délibérant composé de délégués élus au scrutin secret par les conseils municipaux des communes membres. Pour les communautés, les délégués doivent obligatoirement être conseillers municipaux, depuis la loi du 12 juillet 1999, ou conseillers d'arrondissement, à Paris, Lyon ou Marseille. En revanche, pour les syndicats, le choix du conseil municipal peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal. Ils élisent ensuite leur président.*

*Les intercommunalités répartissent statutairement le nombre de délégués en proportion de la taille de chaque commune. Toutefois le code général des collectivités territoriales impose la représentation de chaque commune par au moins un délégué, tandis que dans les communautés de communes et d'agglomération, il est précisé qu'aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges. En application de ces règles, les conseils communautaires sont souvent pléthoriques. Le nombre relatif des représentants des petites communes, en général leur maire, est plus important que la part relative de leur population au sein de l'intercommunalité. Ce système d'élection au second degré des délégués des communes, qui remonte à plus d'un siècle, avec notamment la loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes, semble atteindre aujourd'hui ses limites.*

*Une très large majorité de la population française vit désormais dans des communes regroupées dans des établissements publics de coopération intercommunale. Ils exercent des compétences en principe bien définies mais qui, dans la réalité, ne le sont pas toujours, car la règle de spécialité est souvent battue en brèche. Le budget des intercommunalités représente aujourd'hui le tiers de celui des communes, tandis que le montant géré par les seuls syndicats équivaut à celui des régions. Celles dotées d'une fiscalité propre ont la capacité de lever l'impôt. Ces différentes caractéristiques devraient conduire à faire progresser la transparence démocratique de leur gestion.*

*C'est pourquoi, la Cour émet le souhait qu'à l'occasion des réflexions ouvertes par le Gouvernement sur les collectivités territoriales, en général, et sur l'intercommunalité, en particulier, la question de leur gouvernance soit abordée dans l'esprit de l'article 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui affirme que « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».*

---

---

**RECOMMANDATIONS**

---

*1. Parfaire la carte de l'intercommunalité, en :*

*- donnant au représentant de l'Etat les moyens juridiques de corriger les périmètres qui ne sont pas satisfaisants, notamment dans les aires urbaines et en milieu rural ;*

*- encourageant les fusions de communautés, avec, si besoin est, des périodes transitoires ;*

*- rationalisant la coopération intercommunale, avec un élagage radical de la carte des syndicats, grâce notamment à des moyens juridiques nouveaux à donner au représentant de l'Etat pour prononcer la dissolution des syndicats dont les compétences sont ou peuvent être exercées par des intercommunalités.*

*2. Ne pas laisser prospérer le « pays » comme un nouvel échelon de collectivité, en réintégrant les moyens propres affectés à ces structures (associations, GIP ou syndicat mixte) dans les structures intercommunales existantes, et en orientant les aides de l'Etat et les aides communautaires vers les actions et projets définis dans un cadre intercommunal.*

*3. Sécuriser juridiquement les pratiques de mutualisation de moyens et inciter à leur développement.*

*4. Examiner de façon critique l'évolution et l'emploi des moyens en personnel de l'ensemble constitué par les intercommunalités et les communes membres afin de maîtriser leur croissance.*

*5. Limiter les reversements aux communes membres de la fiscalité communautaire.*

*6. Moduler les dotations d'Etat en fonction du degré d'intégration des communautés, tant sur le plan de la fiscalité que des compétences réellement exercées.*

*7. Améliorer l'information financière sur les comptes des établissements de coopération intercommunale et des ensembles qu'ils forment avec les communes membres.*

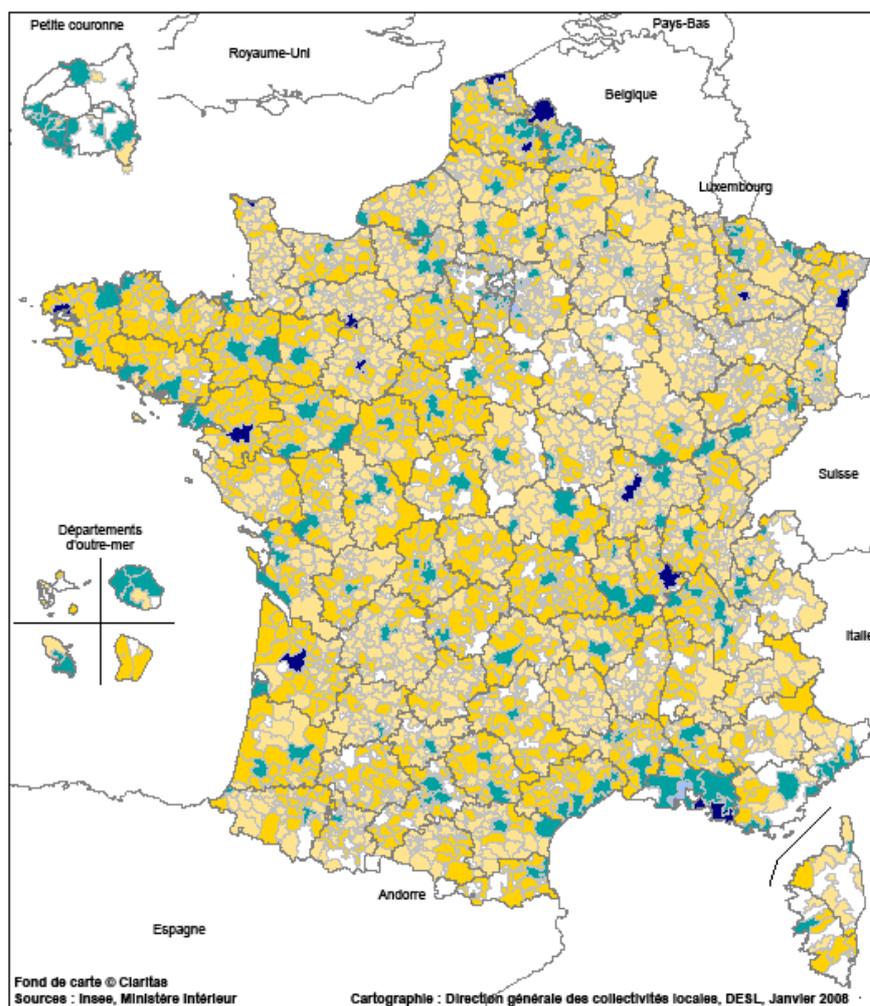
*8. Développer l'information sur les moyens et les résultats des services publics locaux gérés sur le plan intercommunal.*

*9. Accroître la vigilance face aux risques de dégradation de la situation financière de certaines intercommunalités.*

*10. Donner aux modalités de désignation et de fonctionnement des conseils ou communautaires une meilleure lisibilité pour le citoyen.*

---

### L'intercommunalité à fiscalité propre au 1er janvier 2008



- Communauté de communes à fiscalité additionnelle
- Communauté de communes à TPU (Taxe Professionnelle Unique)
- Communauté urbaine
- Communauté d'agglomération
- Syndicat d'agglomération nouvelle

**Tableau 1 – EPCI à fiscalité propre –  
population regroupée (en millions d'habitants)**

2003	2004	2005	2006	2007	2008
48,8	50,7	52,1	53,3	54,2	54,6

Source : DGCL

Tableau 2 – Evolution du nombre d'EPCI à fiscalité propre de 1999 à 2008 et population couverte

Résultats au 1 <sup>er</sup> janvier	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Communautés urbaines</b>										
nombre de groupements	12	12	14	14	14	14	14	14	14	14
nombre de communes	309	311	348	353	354	355	355	356	358	360
population** regroupée	4 638 381	4 638 748	6 193 991	6 201 802	6 203 043	6 209 160	6 210 939	6 219 688	6 251 230	6 263 969
dont TPU										
nombre de groupements	-	2	7	10	11	11	11	11	11	11
nombre de communes	-	39	133	266	322	322	322	323	325	327
population** regroupée	-	302 791	3 015 602	4 681 930	5 869 605	5 870 605	5 872 185	5 880 590	5 911 916	5 924 265
<b>Communautés d'agglomération</b>										
nombre de groupements	-	50	90	120	143	155	162	164	169	171
nombre de communes	-	756	1 435	2 015	2 441	2 632	2 753	2 788	2 946	3 003
population**regroupée	-	5 992 185	11 491 120	15 957 444	18 250 455	19 712 128	20 397 780	20 679 874	21 173 675	21 377 932
<b>Communautés urbaines</b>										
nombre de groupements	1 347	1 533	1 733	2 032	2 195	2 286	2 342	2 389	2 400	2 393
nombre de communes	15 188	17 549	20 075	24 455	26 907	28 407	29 166	29 745	30 080	30 246
population** regroupée	18 032 198	19 255 233	18 561 250	22 259 518	23 698 136	24 480 505	25 133 753	26 084 942	26 475 824	26 596 373
dont TPU										
nombre de groupements	95	236	405	607	722	856	924	981	1 014	1 037
nombre de communes	875	2 338	4 094	6 833	9 143	10 374	11 295	12 000	12 550	12 978
population**regroupée	2 804 023	5 467 239	5 517 871	8 401 619	10 570 545	11 824 228	12 839 086	14 000 850	14 394 654	14 817 044
<b>Syndicats d'agglomération nouvelle</b>										
nombre de groupements	9	9	9	8	8	6	6	5	5	5
nombre de communes	51	51	51	47	47	34	34	29	29	29
population**regroupée	715 025	715 025	634 536	648 641	673 678	346 460	352 573	357 216	318 959	322 995
<b>Districts*</b>										
nombre de groupements	305	241	155	0*	0*	0*	0*	0*	0*	0*
nombre de communes	3 493	2 680	1 592	0	0	0	0	0	0	0
population** regroupée	10 271 062	6 457 148	3 477 011	0	0	0	0	0	0	0
dont TPU										
nombre de groupements	2	9	1	0	0	0	0	0	0	0
nombre de communes	45	105	19	0	0	0	0	0	0	0
population** regroupée	372 999	683 250	55 210	0	0	0	0	0	0	0

<b>Communautés de villes*</b>										
nombre de regroupements	5	0	0	0*	0*	0*	0*	0*	0*	0*
nombre de communes	87	0	0	0	0	0	0	0	0	0
population**regroupée	356 580	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Total</b>										
<b>nombre de regroupements</b>	<b>1 678</b>	<b>1 845</b>	<b>2 000</b>	<b>2 174</b>	<b>2 360</b>	<b>2 461</b>	<b>2 524</b>	<b>2 573</b>	<b>2 588</b>	<b>2 583</b>
<b>nombre de communes</b>	<b>19 128</b>	<b>21 347</b>	<b>23 497</b>	<b>26 870</b>	<b>29 754</b>	<b>31 428</b>	<b>32 308</b>	<b>32 923</b>	<b>33 413</b>	<b>33 638</b>
<b>population** regroupée</b>	<b>34 013 246</b>	<b>37 058 339</b>	<b>40 357 908</b>	<b>45 067 405</b>	<b>48 825 312</b>	<b>50 748 253</b>	<b>52 095</b>	<b>53 341 720</b>	<b>54 219 688</b>	<b>54 561 269</b>
<b>dont TPU</b>										
<b>nombre de regroupements</b>	<b>111</b>	<b>306</b>	<b>511</b>	<b>745</b>	<b>934</b>	<b>1 028</b>	<b>1 103</b>	<b>1 162</b>	<b>1 199</b>	<b>1 224</b>
<b>nombre de communes</b>	<b>1 058</b>	<b>3 289</b>	<b>5 728</b>	<b>9 161</b>	<b>11 958</b>	<b>13 362</b>	<b>14 404</b>	<b>15 145</b>	<b>15 850</b>	<b>16 337</b>
<b>population** regroupée</b>	<b>4 248 627</b>	<b>13 160 490</b>	<b>20 714 339</b>	<b>29 689 634</b>	<b>35 364 452</b>	<b>37 753 421</b>	<b>39 461 624</b>	<b>40 918 530</b>	<b>41 799 204</b>	<b>42 442 236</b>
<b>HORS INTERCOMMUNALITE</b>										
<b>nombre de communes</b>	<b>17 551</b>	<b>15 333</b>	<b>13 180</b>	<b>9 809</b>	<b>6 924</b>	<b>5 254</b>	<b>4 376</b>	<b>3 762</b>	<b>3 270</b>	<b>3 045</b>
<b>population**totale</b>	<b>27 619 239</b>	<b>24 574 146</b>	<b>21 304 032</b>	<b>16 625 913</b>	<b>12 960 479</b>	<b>11 199 336</b>	<b>10 034 150</b>	<b>9 063 190</b>	<b>8 466 158</b>	<b>8 378 892</b>

\* la loi du 12 juillet 1999 prévoyait la disparition des districts et des communautés de villes qui se transforment en CU, CA ou CC au 1<sup>er</sup> janvier 2002 au plus tard.

\*\* la population correspond à la population totale au recensement de 1999 corrigée des recensements complémentaires, le cas échéant

TPU : Taxe Professionnel Unique

<b>Evolution sur l'ensemble des EPCI</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>nombre de regroupements</b>	+ 10,0 %	+ 8,4 %	+ 8 ; 7 %	+ 8,6 %	+ 4,3 %	+ 2,6 %	+ 1,9 %	+ 0,6 %	+ 0,4 %
<b>nombre de communes</b>	+ 11,6 %	+ 10,1 %	+ 14,4 %	+ 10,0 %	+ 5,6 %	+ 2,8 %	+ 1,9 %	+ 1,5 %	+ 2,2 %
<b>population** regroupée</b>	+ 9,0 %	+ 8,9 %	+ 11,7 %	+ 8,3 %	+ 3,9 %	+ 2,7 %	+ 2,4 %	+ 1,6 %	+ 2,3 %
<b>dont TPU</b>									
<b>nombre de regroupements</b>	+ 175,7 %	+ 67,0 %	+ 45,8 %	+ 25,4 %	+ 10,1 %	+ 7,3 %	+ 5,3 %	+ 3,2 %	+ 5,3 %
<b>nombre de communes</b>	+ 210,9 %	+ 74,2 %	+ 59,9 %	+ 30,5 %	+ 11,7 %	+ 7,8 %	+ 5,1 %	+ 4,7 %	+ 7,9 %
<b>population** regroupée</b>	+ 209,8 %	+ 57,4 %	+ 43,3 %	+ 19,1 %	+ 6,8 %	+ 4,5 %	+ 3,7 %	+ 2,2 %	+ 3,7 %

Source : DGCL/DESL

**Tableau 3 – Evolution du nombre de syndicats de communes**

	1972	1999	2008
Syndicats à vocation unique	9 289	14 885	11 709
Syndicats à vocation multiple	1 243	2 165	1 444
Syndicat mixte		1 454	2 945
Total	10 532	18 504	16 098

(Il n'y a pas eu de recensement entre 1999 et 2006)

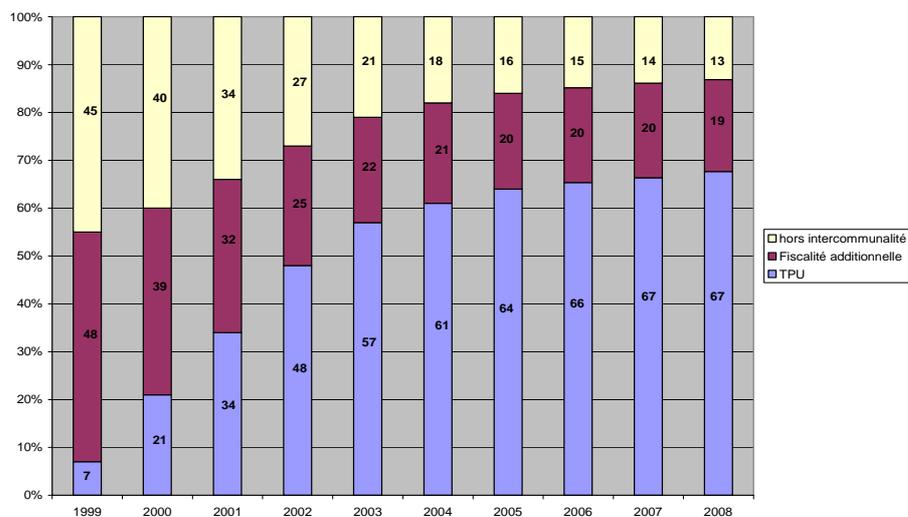
**Tableau 4 – Répartition de la population selon la fiscalité de l'EPCI d'appartenance de 1999 à 2008**

Tableau 5 - Budgets 2008 des groupements de communes à fiscalité propre (dépenses)

<i>en millions d'euros</i>	CU	CA	SAN	CC à TPU	CC 4 taxes	CA CU SAN	Toutes CC	Ensem ble
<b>Dépenses réelles totales</b>	<b>8 104</b>	<b>17 207</b>	<b>545</b>	<b>9 435</b>	<b>5 157</b>	<b>25 857</b>	<b>14 592</b>	<b>40 449</b>
<b>Dépenses réelles totales hors reversements fiscaux</b>	<b>6 889</b>	<b>12 328</b>	<b>456</b>	<b>7 227</b>	<b>5 103</b>	<b>19 673</b>	<b>12 330</b>	<b>32 003</b>
<b>Dépenses réelles de fonctionnement</b>	<b>4 944</b>	<b>11 475</b>	<b>303</b>	<b>5 573</b>	<b>2 585</b>	<b>16 722</b>	<b>8 158</b>	<b>24 881</b>
<b>Dépenses réelles de fonctionnement hors reversements fiscaux</b>	<b>3 729</b>	<b>6 596</b>	<b>215</b>	<b>3 365</b>	<b>2 531</b>	<b>10 539</b>	<b>5 896</b>	<b>16 435</b>
Dépenses de personnel	1 205	1 844	79	997	657	3 128	1 654	4 782
Charges à caractère général	981	2 273	67	1 082	939	3 321	2 022	5 342
Transferts versés	1 191	1 881	26	987	757	3 098	1 744	4 842
Intérêts de la dette	216	243	42	91	67	501	158	659
Reversement fiscaux	1 216	4 879	89	2 208	54	6 184	2 262	8 446
<b>Dépenses réelles d'investissement</b>	<b>3 160</b>	<b>5 733</b>	<b>241</b>	<b>3 862</b>	<b>2 572</b>	<b>9 134</b>	<b>6 434</b>	<b>15 568</b>
Remboursements de dette	483	678	64	209	166	1 225	375	1 600
Dépenses d'équipement brut	2 021	3 875	159	3 190	2 099	6 056	5 289	11 345
Subventions d'équipement	369	952	17	209	113	1 339	322	1 661

*Source: budgets primitifs DGCL, états budgétaires DGFIP*

Tableau 5 - Budgets 2008 des groupements de communes à fiscalité propre (recettes)

<i>en millions d'euros</i>	CU	CA	SAN	CC à TPU	CC 4 taxes	CA CU SAN	Toutes CC	Ensemble
<b>Recettes réelles totales</b>	<b>7 836</b>	<b>16 668</b>	<b>498</b>	<b>8 359</b>	<b>4 555</b>	<b>25 002</b>	<b>12 914</b>	<b>37 915</b>
<b>Recettes réelles totales hors reversements fiscaux</b>	<b>6 620</b>	<b>11 788</b>	<b>409</b>	<b>6 151</b>	<b>4 500</b>	<b>18 818</b>	<b>10 651</b>	<b>29 469</b>
<b>Recettes réelles de fonctionnement</b>	<b>5 608</b>	<b>12 325</b>	<b>350</b>	<b>5 865</b>	<b>2 672</b>	<b>18 283</b>	<b>8 537</b>	<b>26 819</b>
<b>Recettes réelles de fonctionnement hors reversements fiscaux</b>	<b>4 392</b>	<b>7 446</b>	<b>261</b>	<b>3 657</b>	<b>2 618</b>	<b>12 099</b>	<b>6 274</b>	<b>18 373</b>
DGF	1 469	3 243	76	1 318	332	4 787	1 650	6 438
DGF part intercommunalité	543	984	17	513	272	1 544	785	2 329
DGF part compensation	925	2 258	60	805	60	3 243	865	4 108
Impôts locaux (4 taxes)	2 511	6 246	233	2 858	1 135	8 991	3 993	12 984
Compensations fiscale	91	281	33	282	89	405	371	776
Impôts locaux + DGF part compensation - reversements fiscaux	2 221	3 625	204	1 455	1 141	6 050	2 596	8 646
Autres impôts	889	1 713	16	882	561	2 619	1 443	4 061
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	452	1 219	6	784	538	1 678	1 321	2 999
<b>Recettes réelles d'investissement</b>	<b>2 228</b>	<b>4 342</b>	<b>149</b>	<b>2 494</b>	<b>1 883</b>	<b>6 719</b>	<b>4 377</b>	<b>11 096</b>
Subventions et participations	474	1 313	38	1 280	1 049	1 825	2 328	4 153
Emprunts	1 498	2 814	107	1 060	659	4 419	1 719	6 138
Nombre de groupements	14	171	5	1 037	1 356	190	2 393	2 583
Population totale au 01/01/2008	6 263 969	21 377 932	322 995	14 814 618	11 778 426	27 964 896	26 593 044	54 557 940

Source: budgets primitifs DGCL, états budgétaires DGFIP

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE**

*L'insertion de la Cour des comptes « Bilan de l'intercommunalité en France » fait suite au rapport public de la Cour des comptes de novembre 2005 sur l'intercommunalité en France, qui avait appelé à une rationalisation de celle-ci. Il se propose de dresser un premier bilan des effets de ses recommandations.*

*Je partage dans leur ensemble les constats et les analyses faits par la cour des comptes. Néanmoins, je souhaiterais vous faire part de certaines observations.*

*Concernant la partie consacrée à l'information financière tardive et incomplète, et à la suite des réponses de mes services au rapport provisoire, je vous confirme que la production automatisée de fiches financières consolidées pour les groupements à fiscalité propre (GFP) n'a pas été abandonnée.*

*Au contraire, ce chantier devrait aboutir dans le courant de l'année 2009, avec une extension de périmètre par rapport au dispositif actuel, puisqu'il concernera tous les groupements, y compris les communautés de communes exclues de la procédure actuelle, qui nécessite un traitement manuel des opérations réciproques entre le budget principal du GFP et ses budgets annexes.*

*En outre, je vous précise qu'en parallèle, la Direction générale des finances publiques conduit un second chantier relatif à la réalisation d'indicateurs portant sur la globalité d'un territoire intercommunal (agrégation des opérations des groupements à fiscalité propre et de leurs communes membres). Ce chantier, dit de « l'agrégation territorialisée », permettra, à compter de mi-2011, de calculer des ratios pertinents pour analyser les évolutions financières des territoires intercommunaux et les comparer entre eux, notamment en matière d'effort d'investissement, de dépenses de personnel ou encore de fiscalité.*

*Concernant les effectifs d'agents employés dans les structures intercommunales, il convient de noter que les chiffres cités par la Cour, tirés du rapport 2008 de l'Observatoire des finances locales, concernent des effectifs physiques et non des EPTP. Ces chiffres incluent aussi bien des emplois à titre principal qu'à titre secondaire<sup>66</sup> ainsi que des emplois aidés.*

---

66) Emplois occupés par des agents ayant un autre emploi principal dans le reste de l'économie. Les emplois principaux sont ceux pour lesquels les agents consacrent la plus grande fraction de leurs temps de travail.

*Sur le fond, je souhaite souligner qu'une analyse restreinte aux seuls emplois principaux hors emplois aidés, qui traduit le cœur d'activité des intercommunalités, fait apparaître une progression encore plus notable des effectifs intercommunaux que l'évolution d'ensemble des effectifs (+ 50 %) relevée par la Cour : + 96 % entre 2000 et 2006 (de 100 766 à 197 388<sup>67</sup>). En parallèle, les effectifs des communes ont augmenté de 99 755 agents, passant de 905 978 à 1 005 733. Il me semble important d'ajouter, en complément des éléments avancés par la Cour, que cette hausse des effectifs est vraisemblablement également en partie la conséquence d'un insuffisant transfert des personnels communaux vers les structures intercommunales en accompagnement des compétences transférées ainsi que d'une insuffisante mise en commun des moyens entre communes et structures intercommunales.*

*En complément des analyses de la Cour sur l'absence d'effet modérateur sur la dépense communale engendrée par l'intercommunalité, je voudrais attirer votre attention sur les travaux effectués par MM. Guengant et Leprince<sup>68</sup>. Leur étude indique que « l'augmentation des dépenses intercommunales réduit faiblement, voire favorise une légère progression des dépenses communales entraînant ainsi une croissance du niveau cumulé des dépenses et des impôts locaux. L'intercommunalité ne produit pas les « économies d'échelles » attendues [...] », ce qui confirme les conclusions de la Cour.*

*Concernant la partie consacrée à la surveillance des situations financières dégradées, et notamment la recommandation 9 de la page 31 (« Accroître la vigilance face aux risques de dégradation de la situation financière de certaines intercommunalités »), je souhaite rappeler que le dispositif dénommé OSIRIS, mis en place conjointement par le ministère de l'intérieur et le ministère du budget, est opérationnel depuis 3 ans et est mis en œuvre dans tous les départements. D'ailleurs, après deux exercices dits « expérimentaux », les indicateurs d'alerte ont pu être enrichis en 2008 afin de mieux prendre en considération les résultats des budgets annexes des groupements.*

*De façon plus générale, même si je souscris globalement aux recommandations formulées par la Cour en vue de rationaliser l'intercommunalité, je souhaiterais insister sur les contraintes auxquelles se heurte la proposition n° 6.*

*Vous proposez de moduler les dotations d'Etat en fonction des compétences réellement exercées. En effet, inclure une modulation supplémentaire nécessiterait probablement une augmentation des montants distribués aux dépens de l'effort de péréquation réalisé au sein de la dotation*

---

67) Source : Rapport annuel de la DGAFP, « Faits et Chiffres 2007-2008 ».

68) Guengant A. et Leprince M. (2006). « Evaluation des effets des régimes de coopération intercommunale sur les dépenses publiques locales », *Economie et Prévision*, n° 175, pp. 79-99.

(2,3 Md€ en 2008), qui de surcroît ne s'est pas traduite par des économies globale de fonctionnement (DGF). Or, compte tenu du coût important que représente l'incitation financière déjà accordée à l'intercommunalité (2,3 Md€ en 2008), qui de surcroît ne s'est pas traduite par des économies d'échelles, cette augmentation n'est pas souhaitable.

Enfin, je tiens à souligner que ce rapport très intéressant apportera une contribution utile aux travaux du comité de la réforme des collectivités locales, ainsi qu'aux réflexions menées au sein du Ministère sur l'intercommunalité.

---

### **RÉPONSE DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

Je souhaite apporter des éclairages et réactions à l'insertion « Bilan de l'intercommunalité en France » sur quatre points.

En premier lieu, s'agissant des politiques contractuelles de l'Etat, il me paraît utile d'en rappeler les objectifs successifs en matière territoriale.

Le contrat de plan 2000-2006 visait à consacrer une part significative des crédits CPER au financement du volet territorial, avec pour but d'accompagner l'émergence de projets intégrés à l'échelle des bassins de vie, dans les territoires ruraux comme dans les agglomérations urbaines. A travers le contrat, il s'agit de sortir de la logique de guichet et de saupoudrage des politiques publiques.

La génération de contrats de Projets Etat-Régions 2007-2013 a maintenu le principe d'un volet territorial structuré autour de 9 thématiques nationales, dont 4 axées sur le développement durable : le développement numérique des territoires ; l'adaptation des services au public et à la personne ; le prolongement des « pôles d'excellence rurale » ; l'organisation des filières agricoles, pêche et forestières et la biodiversité ; le soutien aux mutations importantes de l'activité économique ; le développement durable des agglomérations ; l'adaptation au changement climatique ; la gestion de la ressource en eau et la prévention des risques naturels.

Ces thématiques spécifiques au volet territorial, issues notamment de la stratégie de Lisbonne-Göteborg, sont également reprises dans les grands projets des CPER et doivent ainsi inciter les intercommunalités à structurer leur politique autour des grands principes de développement durable déjà mis en place dans les politiques nationales et les fonds européens.

Ma deuxième remarque porte sur l'effort financier consacré aux politiques territoriales contractualisées.

*L'actuelle génération de contrats de projets 2007-2013, bien qu'ayant réduit son budget global à 30 milliards € contre 35 milliards en 2000-2006, n'a pas réduit son appui aux territoires de projets, puisqu'elle consacre une part équivalente aux volets territoriaux, soit 10 % du montant total des CPER, pour un montant de 2,4 Mds €.*

*La part consacrée aux approches territoriales est nettement supérieure, dans la mesure où plusieurs régions ont identifié de grands projets territorialisés (projets métropolitains en Nord-Pas-de-Calais, en PACA ou Grands Projets d'Aménagement des Hauts à la Réunion). En outre, les conventions territoriales ont vocation à intégrer des financements des autres grands projets. Les moyens consacrés aux approches territoriales marqueront donc une nette augmentation.*

*Ma troisième observation porte sur la place des pays dans les conventions du volet territorial.*

*Il est reproché à la politique de contractualisation menée par l'Etat au titre du volet territorial d'avoir appuyé l'émergence des pays comme nouvel échelon de l'organisation administrative du territoire, contribuant ainsi à rendre plus opaque le paysage institutionnel.*

*Il faut ici souligner que, contrairement à l'ancienne génération de CPER, la contractualisation avec les pays n'a eu aucun caractère obligatoire pour 2007-2013. La circulaire DIACT du 24 mai 2006 précise que la démarche peut concerner « aussi bien les agglomérations, les villes moyennes, que le monde rural, dans une intercommunalité de projet (EPCI, pays, parcs naturels)... ».*

*Le principe même du volet territorial n'avait pas de caractère obligatoire : ainsi certaines régions ont choisi de ne pas maintenir de volet territorial explicite (Alsace, Haute-Normandie, Ile-de-France, Guyane, Réunion, Martinique).*

*Pour celles ayant opté pour un volet territorial, le mode de sélection des territoires de projets porteurs de conventions a été laissé au libre arbitre des préfets et conseils régionaux. Il ressort de l'analyse des conventions que certaines régions ont eu recours à l'appel à projets, sélectionnant ainsi les meilleurs projets des pays, parcs, agglomérations, communautés de communes, syndicats mixtes ..., ou l'une ou l'autre de ces catégories. D'autres régions ont conventionné avec l'ensemble des territoires (pays, parcs, agglomérations, voire communautés de communes) ou seulement avec certains territoires, définissant précisément les opérations à soutenir au sein du volet territorial (Pays de Loire, Rhône Alpes, Auvergne). Enfin certaines régions mettent en œuvre simultanément ces différentes formes de sélection.*

*Ainsi, la prédominance des pays dans les conventions territoriales ne relève pas d'une directive gouvernementale, mais bien plus des concertations locales qui se sont attachées à coordonner les actions aux échelles les plus pertinentes.*

*Par ailleurs, le fait que les conventions d'application du volet territorial aient été conclues avec les pays ne signifie pas que les opérations financées soient portées directement par eux ; même si on doit reconnaître l'existence d'exceptions à ce principe les communautés de communes restent très majoritairement maîtres d'ouvrage des projets.*

*Ma quatrième observation porte sur la convergence des crédits nationaux et européens.*

*Dès lors que certaines échelles territoriales étaient retenues pour contractualiser au niveau national, il était cohérent de les conserver pour la mise en œuvre des programmes européens de développement, ne serait-ce que pour pouvoir mobiliser les contreparties financières nationales requises. Les agglomérations bénéficient ainsi largement du FEDER, tandis que les axes 3 et 4 du FEADER permettent de consolider des stratégies de développement rural souvent élaborées à l'échelle des pays ou des parcs naturels régionaux et mises en œuvre par tout type d'acteurs publics et privés.*

*De ce point de vue, la période 2007-2013 présente des améliorations notables par rapport à la programmation précédente (ainsi, le périmètre des Groupes d'action locale Leader correspond désormais dans la grande majorité des cas à celui des pays ou des parcs naturels régionaux, ce qui n'était pas le cas auparavant et obligeait à créer des associations supports distinctes).*

*Pour conclure, je rejoins l'analyse globale de la Cour, à cet égard qui appelle de ses vœux la clarification des échelles locales d'intervention. J'ai pu à cet égard exprimer mon souhait, dans les diverses instances qui réfléchissent aujourd'hui à la réforme de nos institutions, que des intercommunalités de projets, organisées à l'échelle de bassins de vie, et dotées de SCOT ambitieux, puissent constituer la maille d'action pour nos politiques d'aménagement du territoire.*

---