

**ATTACHÉ TERRITORIAL**

**CONCOURS EXTERNE**

**SESSION 2014**

**ÉPREUVE DE NOTE**

**SPÉCIALITÉ : ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :

**Rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier, pour les candidats ayant choisi la spécialité administration générale, l'aptitude à l'analyse d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale.**

Durée : 4 heures

Coefficient : 4

**À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :**

- ♦ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni votre numéro de convocation, ni signature ou paraphe.
- ♦ Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, ...) **autre que celles figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier** ne doit apparaître dans votre copie.
- ♦ Seul l'usage d'un stylo à encre soit noire, soit bleue est autorisé (bille non effaçable, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou pour souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.
- ♦ Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- ♦ Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

**Ce sujet comprend 38 pages.**

**Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend le nombre de pages indiqué.**

S'il est incomplet, en avertir un surveillant.

Vous êtes attaché territorial de la commune d'Alpha, membre d'une structure intercommunale. Suite aux élections municipales, le nouveau maire vous demande de rédiger, à son attention, une note sur les grands enjeux de l'intercommunalité.

Vous rédigerez cette note exclusivement à l'aide des éléments du dossier.

### Liste des documents joints :

- Document 1 :** L'intercommunalité, hier, aujourd'hui et demain – Extrait de J-M. Pontier, *in* M-C. Steckel-Assouère (dir.) – *Regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité* – L'Harmattan – coll. Grate – 1<sup>er</sup> septembre 2013 – 5 pages
- Document 2 :** L'émiettement communal et la coopération intercommunale – Extrait de N. Kada et H. Oberdorff – *Institutions administratives* – Sirey – 2013 – 2 pages
- Document 3 :** « Réformer les territoires pour réformer la France » – Tribune du Président de la République François Hollande parue dans la presse quotidienne régionale datée du 3 juin 2014 – 2 pages
- Document 4 :** L'intercommunalité en France (conclusion générale du rapport) – *Rapport de la Cour des Comptes* – 2005 – 3 pages
- Document 5 :** Quelle place pour l'intercommunalité dans la campagne des municipales ? – Aurélien Hélias – *Le Courrier des maires* – 24 septembre 2013 – 4 pages
- Document 6 :** Extraits de l'exposé des motifs de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et à l'affirmation des métropoles – 3 pages
- Document 7 :** L'intercommunalité à fiscalité propre - Extrait du rapport du sénateur Philippe Dallier – n°193 – février 2006 – 3 pages
- Document 8 :** Les métropoles et l'affirmation des évolutions de la topographie juridique – Vincent Aubelle – *Pouvoirs Locaux* – n°99 – décembre 2013-janvier 2014 – 5 pages
- Document 9 :** Quand le juge constitutionnel rédige la réforme de l'intercommunalité – Brigitte Menguy – *La Gazette des Communes* – 11 juin 2014 – 1 page
- Document 10 :** La carte intercommunale au 1<sup>er</sup> janvier 2014 – *Bulletin d'information statistique de la DGCL du Ministère de l'Intérieur* – n°98 – janvier 2014 – 4 pages
- Document 11 :** Quand la mutualisation fertilise le projet de territoire – Extrait d'un dossier réalisé à partir d'une étude INET-AdCF – *Intercommunalités* – n°156 – mai 2011 – 4 pages

### DOCUMENTS REPRODUITS AVEC L'AUTORISATION DU CFC

*Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.*

J.-M. PONTIER. *L'intercommunalité, hier, aujourd'hui et demain*

compréhensibles. On peut de ce fait comprendre les élus qui font des erreurs ou ne respectent pas vraiment les textes, moins par volonté de ne pas les appliquer que par difficulté à savoir exactement quelles sont les limites de leurs compétences. Entre les compétences obligatoires, les compétences facultatives, les compétences optionnelles, les compétences déléguées, il y a parfois de quoi s'y perdre.

D'ailleurs, le contentieux en porte témoignage, qui voit de plus en plus d'affaires dans lesquelles ce qui est en cause c'est une question de répartition des compétences entre l'établissement public de coopération et la ou les communes membres. Plusieurs décisions de justice rendues par le juge administratif, ces dernières années, attestent l'importance croissante de contentieux.

Second problème, celui des « comptes d'apothicaire ». La coopération est encore faussée parce qu'elle se ramène souvent à des « comptes d'apothicaire ». L'apothicaire<sup>54</sup>, ancêtre du pharmacien, faisait des préparations à partir de produits rares. Peut-être avait-il tendance à exagérer quelquefois la note, et peut-être est-ce de cela qu'est venue l'expression « compte d'apothicaire » pour désigner des comptes compliqués et inutilement compliqués, faits pour égarer le client ? En quoi peut-on dire que la coopération intercommunale réalisée par les EPCI peut ressembler à des comptes d'apothicaire ? Cette expression paraît pouvoir rendre compte de l'intercommunalité à un double titre :

52. En l'espèce l'article 10-1 de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité et de l'article L. 5211-17 du CGCT.

53. « La proposition de création d'une zone de développement de l'éolien, qui ne figure pas au nombre des compétences transférées de plein droit à un établissement public de coopération intercommunale lors de sa création, demeure de la compétence des communes composant la communauté tant que le transfert de cette compétence n'a pas été approuvé par l'autorité préfectorale » (CE 30 janvier 2013, *Ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement*, req. n° 355730).

54. Le terme *apothecarius* ne vient pas du grec, mais du latin : le terme *apotheca* désignait une boutique, le terme *apothecarius* le boutiquier, et ce dernier terme figure dans le Code justinien.

## 2. Une coopération en partie faussée

La France sera bientôt couverte entièrement par des EPCI à fiscalité propre, aucune commune ne sera plus à l'écart, l'ensemble des communes fera partie d'un EPCI à fiscalité propre. Faut-il chanter victoire, doit-on considérer que le but est atteint, peut-on dire que les problèmes liés à la multiplicité des communes sont enfin réglés ? Cela n'est pas certain, le succès apparent<sup>4</sup> peut cacher des réalités moins

reliantes. Entre autres, il est possible d'identifier un double problème, celui de la complexité des structures et des règles, et celui que l'on pourrait qualifier des « comptes d'apothicaire ».

Premier problème, donc, celui de la complexité des structures et des règles. Lorsqu'il est question en France de structures ou de procédures très complexes, et qui sont jugées comme l'étant trop, une image est largement utilisée, celle d'« usine à gaz ». Dans les usines qui fabriquaient du gaz, généralement à partir de charbon, la complexité des tuyauteries était devenue proverbiale, d'où le sens imagé que prend aujourd'hui cette expression, pour désigner un système lourd, difficilement adaptable et qui n'est pas toujours compréhensible. Ces caractéristiques semblent pouvoir s'appliquer à un grand nombre de regroupements communaux.

Tout d'abord, ce qui frappe l'observateur, et qui laisse perplexes les étrangers qui étudient notre système administratif territorial, c'est la multiplicité des formules de regroupements. Au fil du temps, et des gouvernements, de nouvelles formules se substituent parfois aux anciennes et plus sûrement s'y surajoutent. Certes, dans tous les cas les adaptations, les nouvelles créations, sont inspirées par un souci de perfectionner les formules, de les rendre plus efficaces. La bonne volonté des dirigeants n'est pas en cause. Mais ce qui est problématique c'est, sinon l'empilement, comme pour les structures territoriales d'une manière générale, mais plutôt l'accolement, la juxtaposition de formules proches, mais qui se différencient sur un certain nombre de points.

Les pouvoirs publics semblent être tombés dans l'excès inverse de celui des structures territoriales des collectivités territoriales : autant pour celles-ci on a cherché l'uniformité des structures, autant pour les EPCI on cherche la diversité, l'imagination n'est pas en reste. Ou plutôt on cumule les inconvénients de l'uniformité et de la diversité : le type d'organisation est partout le même, avec le couple assemblées délibérante-exécutif unipersonnel, en revanche lorsque l'on aborde les domaines d'intervention et les pouvoirs, c'est la plus grande diversité qui règne.

Précisément, les transferts de compétences illustrent la complexité de notre système de coopération locale. On peut comprendre que, selon les formules choisies (ou imposées), les compétences ne soient pas les mêmes, c'est même là la justification de la diversité. Cependant, les différentes catégories de compétences transférées ou transférables laissent perplexe, et ne sont pas toujours

Tout d'abord, il est vrai que les comptes des intercommunalités ne sont peut-être pas aussi clairs qu'il serait souhaitable qu'ils soient. Sans doute connaît-on financièrement les chiffres globaux, mais cela est d'une faible utilité. Connaît-on vraiment tous les flux financiers dans les relations entre les communes et les établissements dont elles sont membres ? Cela est beaucoup moins certain. D'autant que ces flux ne sont pas à sens unique, que les établissements reversent aux communes certaines sommes, sous diverses formes, qui peuvent être de subventions, de DSP (délégation de service public) assurées par les communes pour le compte de l'établissement public, de prise en charge de personnels communaux, etc. Les choses sont d'autant plus compliquées qu'une commune peut appartenir – le cas est fréquent – à plusieurs intercommunalités<sup>55</sup>.

Et il faut bien se poser la question du caractère démocratique ou non démocratique du fonctionnement de ces intercommunalités, puisque les citoyens ne sont guère informés des budgets de ces établissements publics de coopération. Sans doute, tout citoyen peut demander à voir les comptes, mais concrètement cela se révèle difficile, il faut beaucoup de persévérance à une personne pour arriver à avoir connaissance et à comprendre le budget d'un établissement de coopération intercommunale.

Les comptes d'apothicaire, ce sont aussi, de manière imagée, les comptes au sens figuré que font de nombreux élus locaux. Ces derniers, lorsqu'ils s'engagent dans une telle coopération, font des comptes, font leurs comptes, c'est-à-dire essaient de comptabiliser ce qu'ils peuvent gagner et ce qu'ils peuvent perdre. Certes, dans des cas de plus en plus nombreux, les élus n'ont pas le choix entre rester commune isolée ou entrer dans un EPCI, ils sont tenus d'entrer.

Mais, d'une part, il est possible de configurer d'une manière ou d'une autre le futur établissement, ou celui qui reçoit une commune, tout n'est pas imposé par la loi. D'autre part, il est également possible de « monnayer », d'une manière ou d'une autre, l'entrée dans l'établissement, ou la façon dont ce dernier va fonctionner. Ces calculs sont rendus possibles également par le caractère vague, ou élastique,

du contenu de compétences transférées à l'établissement, même lorsqu'il s'agit de transferts obligatoires : il est toujours possible de discuter, par exemple, de ce qui est culturel, social ou sportif<sup>56</sup>.

Par ailleurs encore, les comptes faits par les élus sont des comptes d'apothicaire dans la mesure où, lorsque cela est possible, des solutions passablement compliquées peuvent être retenues, solutions dans lesquelles la rationalité n'a guère de place.

Parmi les exemples qui peuvent en être donnés, en voilà un qui concerne une commune faisant partie jusque-là d'un syndicat de communes et qui s'interroge sur les transferts de compétences du fait du passage en communauté de communes. La question touche en l'espèce les déchets. La commune veut bien transférer la compétence traitement des déchets, mais veut conserver la compétence collecte, alors que toutes les autres communes faisant partie de l'établissement transfèrent à la communauté à la fois la compétence collecte et la compétence traitement. Or, bien que la Cour des comptes ait dénoncé à plusieurs reprises ces transferts « en étoile », la pratique se poursuit, elle est légale, et nombreuses sont les situations dans lesquelles les exigences légales peuvent être aménagées ou contournées.

C'est dire que si tout n'est pas possible, de nombreuses solutions sont envisageables, sachant que, comme on peut s'en douter, les élus communaux ont tendance à préférer les solutions les moins intégratrices possible, celles qui leur laissent le plus de marge de manœuvre. Le succès de l'intercommunalité peut donc être trompeur. Mais il ne l'est pas seulement dans ce sens : l'intercommunalité est peut-être encore plus ambiguë qu'il n'y paraît, parce qu'elle préfigure peut-être une autre forme d'organisation administrative.

(...)

55. L'appartenance d'une commune à plusieurs intercommunalités peut s'expliquer par différents facteurs, propres à une commune, à ses élus ou à une partie du territoire. Mais pour certains élus, cela permet de ménager les uns et les autres, tout en conservant une autonomie plus grande par rapport aux établissements de coopération.

La situation actuelle ne pourra pas perdurer indéfiniment. L'intercommunalité ne cesse de se développer et de se compliquer. Mais les solutions apportées, même si elles sont de plus en plus intégratrices, apparaissent aussi comme des palliatifs, des « rustines », un rafistolage. Une réforme plus profonde ne pourra pas toujours être évitée, être reportée, et si tel devait être le cas, la France finirait par connaître l'un de ces soubresauts violents dont elle semble avoir le secret. L'intercommunalité porte en elle-même les germes de son dépassement et de sa disparition. L'« information »<sup>69</sup> qu'elle renferme s'accroît au fil du temps et, comme dans l'évolution de la vie, cela doit se traduire un jour par de nouvelles « espèces ». Des différenciations statutaires s'imposent, comme semblent devoir s'imposer deux niveaux d'administration locale pour l'avenir.

### 1. La consécration de la différenciation des structures

En matière d'organisation territoriale, les pouvoirs publics ont choisi en France, depuis la Révolution, la voie de l'uniformité. Celle-ci n'est plus souhaitable, elle n'est peut-être plus tenable, mais la différenciation se heurte encore en France à de fortes résistances.

La différenciation s'impose pour tenir compte d'une différence qui s'est accrue au fil du temps, la différence entre la ville et la campagne. Cette différence a toujours existé, comme en témoignent les expressions littéraires, et notamment la célèbre fable sur le rat des villes et le rat des champs<sup>70</sup>. Mais le fossé qui sépare la ville de la campagne s'est accru durant le dernier siècle, notamment par les services que rend la ville et que l'on ne trouve pas à la campagne. Or, bien que des différences existaient déjà, et qui eussent appelé une législation et une réglementation

adaptées, le législateur révolutionnaire a défini des structures identiques pour les villes et les campagnes. Et ce qui n'était pas adapté à la Révolution est devenu tout à fait inadapté.

Cela explique qu'à une époque récente, soit les débuts de la Cinquième République, on ait commencé à penser à une organisation administrative mieux adaptée aux villes. Les communautés urbaines ont été la première véritable tentative pour donner aux villes des structures administratives correspondant à leurs besoins. Ces communautés ont connu bien des déboires, mais elles ont subsisté, en étant transformées, aujourd'hui. Les métropoles représentent une autre tentative, dont on peut penser ce que l'on veut, pour prendre en compte des situations urbaines complexes. Mais l'on voit bien que dans le processus en cours n'interviennent pas seulement des préoccupations de meilleure gestion de la ville, les arrière-pensées sont nombreuses, les calculs déterminent sans doute trop les choix opérés. Et une telle solution ne peut valoir que dans quelques cas.

Or les situations sont très différenciées à la fois selon les parties du territoire et selon l'occupation au sol de la population. Il existe d'ores et déjà des atténuations aux règles en vigueur concernant les toutes petites communes (mais qui sont nombreuses), car, sinon, il serait impossible de trouver des élus pour gérer la commune. Mais cela n'est sans doute pas suffisant, il faut aller plus loin dans la différenciation<sup>71</sup>.

Faut-il maintenir à tout prix l'uniformité qui caractérise nos collectivités territoriales? Depuis longtemps, par exemple, on parle d'exécutifs qui pourraient être des salariés. L'idée fait vivement réagir, notamment les élus locaux. Il faut cependant rappeler que la décentralisation peut parfaitement être développée avec des exécutifs non élus, comme c'est le cas aux Pays-Bas. Et ce ne sont pas les normes en vigueur qui pourraient s'opposer à une telle conformation, l'exigence constitutionnelle d'élection au suffrage universel ne portant que sur l'organe délibérant. L'obstacle est donc politique – au sens large du terme – et non juridique.

69. On parle ici d'information au sens scientifique du terme : l'univers est un processus d'épigenèse, les diverses compositions reçoivent au fil du temps de plus en plus d'informations et, si l'on s'en tient au vivant, cet accroissement d'informations va, en gros, des acides aminés à l'être humain.

70. Sans compter la différence « culturelle » qui existe depuis fort longtemps et le mépris manifesté par les habitants des villes à l'égard des campagnards, mépris qu'exprime le distique ancien « *Oignez vilain, il vous poindra, poignez vilain, il vous oindra* ».

71. En élargissant le propos, on peut faire référence à l'une des propositions du *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, rédigé par A. LAMBERT et J.-C. BOULARD, remis en mars 2013. Les auteurs du rapport, ayant cherché à recenser les schémas de toutes sortes existants (ils en dénombrent soixante-sept, mais il n'est pas absolument certain que leur liste soit exhaustive...), déclarent qu'il faudrait freiner le développement des schémas et proposent d'en élaborer un dernier : « Un schéma directeur des droits à l'initiative, à l'adaptation et à l'improvisation » (*Rapport*, p. 41).

## 2. Le double pôle de l'action publique territoriale

Tous les échelons de décentralisation se valent peut-être d'un point de vue abstrait, émotionnel, sentimental (ou tout ce que l'on voudra d'autre), mais administrativement, économiquement, techniquement, il n'en est rien, certains échelons semblent l'emporter sur les autres au vu des exigences et des préoccupations de notre temps. Deux échelons sont à privilégier, ce sont, sans surprise, l'échelon intercommunal et l'échelon régional.

L'échelon intercommunal est un échelon privilégié de l'action publique. Les raisons qui commandent un tel choix ne manquent pas.

Tout d'abord, les problèmes ont de moins en moins une dimension communale ou, si l'on préfère, une décision en matière d'action publique engage rarement seulement la commune, d'autres collectivités sont concernées ou intéressées. Les questions uniquement communales sont celles qui constituaient l'essentiel des préoccupations des élus communaux à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et durant la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle : l'entretien des voies publiques et du domaine public communal, l'aide (limitée) aux plus nécessiteux<sup>72</sup> et « l'école communale » (qui était fort peu « communale » en dehors de son implantation et des élèves qui la fréquentaient). Mais les interventions économiques, sociales, culturelles, c'est-à-dire l'essentiel, aujourd'hui, des interventions locales, ne peuvent se réduire, se limiter à une commune.

Une deuxième raison est la cohérence des interventions. Il n'est plus possible de laisser chaque commune intervenir isolément, comme si les autres n'existaient pas. Les équipements, dans les différents domaines précités, ne peuvent être multipliés, chaque commune ayant son équipement. On se souvient par exemple qu'il fut un temps où chaque commune voulait avoir sa piscine, et des « plans » gouvernementaux furent adoptés pour doter les communes de piscines.

De même, les communes ne peuvent avoir, pour la plupart, de théâtre. Certaines d'entre elles, classées parmi les « petites » communes (soit moins de 20 000 habitants), ont voulu « ressusciter » le théâtre qui avait pu exister en d'autres temps. Mais ces temps, précisément, sont passés, et les expériences faites se sont traduites la plupart du temps par de cuisants échecs. Dans le même domaine culturel, il apparaît tout aussi évident qu'une école de musique ne peut plus être simplement

72. Il faut naturellement mettre à part les circonstances exceptionnelles ayant conduit les communes à intervenir, notamment les guerres, et le phénomène du « socialisme municipal », mais qui, en France, et pour les raisons que l'on connaît, demeura limité, contrairement à ce qui se passa dans d'autres pays voisins.

communale, cela vaut également pour un certain nombre d'équipements sportifs. Et l'on ne parle pas ici, parce que les pouvoirs des communes sont très limités des établissements hospitaliers, qui illustrent bien par ailleurs le nécessaire dépassement du niveau communal<sup>73</sup>.

Une troisième raison, liée à la précédente, est de nature financière, plus exactement budgétaire : les budgets des collectivités publiques ont certes toujours été limités, mais jamais comme aujourd'hui la tension entre les besoins, tels qu'ils sont exprimés par la population, et les moyens financiers, n'a été aussi forte. Ces besoins sont indéfiniment extinguisibles et, au surplus, les interventions sont de plus en plus coûteuses, pour des raisons techniques<sup>74</sup>. Les ressources financières sont non seulement limitées, mais les finances publiques sont contraintes, et ainsi que l'écrit R. Hertzog, « la fête est finie »<sup>75</sup>. Une quatrième raison que l'on pourrait faire valoir est l'exigence d'égalité, à laquelle les citoyens sont extrêmement sensibles, et que la décentralisation accentue<sup>76</sup>. La seule manière de répondre à ces contraintes, c'est l'intercommunalité, sous des formes qui restent peut-être encore à inventer. Mais les problèmes financiers que rencontrent les communes depuis longtemps se sont reportés à l'échelon supérieur, ils se retrouvent désormais à l'échelon intercommunal<sup>77</sup>.

Un second pôle est le pôle régional. Il ne paraît pas utile d'insister sur l'importance présente et à venir de cet échelon, tant il s'impose dans les domaines les plus divers. Ce n'est d'ailleurs pas seulement en tant qu'échelon de décentralisation

73. Et l'on peut remarquer qu'enfin la loi de 2009 a rompu le lien traditionnel entre l'hôpital et la commune, puisque traditionnellement l'hôpital était un établissement public communal. Ce rattachement communal correspondait de moins en moins, et même plus du tout, à la réalité, la zone de desserte d'un hôpital allant bien au-delà du territoire d'une commune.

74. Cela vaut naturellement pour les équipements hospitaliers, mais l'on peut songer aussi à de nouvelles contraintes, comme les contraintes environnementales, qui renchérissent le coût des équipements à réaliser. Les économies d'énergie supposées en résulter sont pour l'avenir, les dépenses sont pour le présent.

75. R. HERTZOG, « Collectivités territoriales : la réforme sans l'argent, impossible ou indispensable ? », in J.-C. NÉMERY (dir.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?*, L'Harmattan, coll. « GRALE », 2010, p. 91 et s., p. 95.

76. Il faut bien voir en effet, ce que ne veulent pas voir de nombreux tenants de la décentralisation, qu'il existe une tension et même une contradiction entre l'exigence d'égalité et la décentralisation, cette dernière appelant par définition la différenciation, laquelle se transforme rapidement, ou est perçue, comme une inégalité.

77. Voir J.-L. ALBERT, V. DE BRIANT, J. FIALAIRE, avec le concours de R. DOARÉ, *L'intercommunalité et son coût*, L'Harmattan, coll. « GRALE », 2008.

territoriale que la région est un niveau indispensable, c'est également pour des interventions plus spécialisées, comme le montrent la création des ARS et le rôle croissant qu'elles jouent dans la programmation des équipements hospitaliers. L'échelon régional est l'échelon territorial pertinent pour un certain nombre d'activités, d'interventions et d'équipements, mais son développement se heurte encore à l'heure actuelle à l'existence d'autres niveaux « concurrents », notamment le département. Le devenir de cet échelon régional conditionne aussi, en partie, l'avenir de l'intercommunalité.

\*\*\*

\*

L'intercommunalité est, depuis plusieurs décennies, un phénomène évolutif, et même fortement évolutif, ce qui n'était pas prévisible au départ. Toute nouvelle formule inventée par les pouvoirs publics appelle d'elle-même d'autres formules, plus intégrées, plus compliquées aussi. Elle peut ressembler à une sorte de fuite en avant, comme un moyen de ne pas voir d'autres réalités, d'autres transformations qui pourraient être effectuées, voire qui s'imposeraient. L'intercommunalité apparaît ainsi comme un signe de contradiction de l'organisation administrative, mais aussi politique française : elle est un système perfectionné, de plus en plus perfectionné, « sophistiqué », serait-on tenté de dire, elle est aussi un instrument d'occultation de problèmes de fond que l'on ne souhaite pas régler.

1<sup>er</sup> septembre 2013

[...] **L'émiettement communal et la coopération intercommunale**

278. Avec 36 767 communes dont 36 552 pour la métropole (DGCL, *Les collectivités locales en chiffres*, 2013), la France connaît bien un émiettement communal, surtout si nous comparons notre pays avec d'autres États européens.

Les vingt-sept autres États membres de l'Union européenne disposent en effet collectivement d'un peu moins du double, selon le décompte suivant :

« 936 communes ont moins de 50 habitants, 930 comptent 10 000 habitants et plus, et Paris, la plus peuplée, plus de deux millions. La plupart des communes sont de petite taille : près d'une commune sur deux compte moins de 400 habitants et environ une sur quatre moins de 200 habitants. Les petites communes sont les plus nombreuses, mais elles ne regroupent qu'une faible partie de la population. Les 27 301 communes de moins de 1 000 habitants, représentant 74,4 % des communes, ne comptabilisent pourtant que 15 % de la population, quasiment autant que les 41 communes de plus de 100 000 habitants »<sup>2</sup>. Si la taille moyenne de nos communes comprend 1 580 habitants, celle des communes belges est de 16 400 habitants, allemandes de 5 900 ou des districts britanniques de 135 700. Si cet émiettement communal est peut-être satisfaisant sous l'angle de la démocratie, il l'est moins sous celui de la rationalité de la gestion. Il est donc important d'observer la composition démographique des principales villes françaises et des aires urbaines de plus de 50 000 habitants. Ces chiffres expliquent les évolutions de l'intercommunalité dans notre pays.

279. En France, les fusions de communes semblent très difficiles, voire impossibles, à l'inverse des autres pays de l'Union européenne<sup>4</sup>. Plusieurs facteurs l'expliquent. L'histoire communale est l'une des premières raisons. La commune contient une forte charge symbolique pour la population, comme la participation électorale aux élections municipales le montre. La commune renvoie aux traditionnelles libertés locales ou municipales, base de la démocratie. L'administration communale est historiquement une administration de proximité, le maire est vécu depuis longtemps comme un intercesseur<sup>5</sup>.

Des raisons démocratiques expliquent et justifient donc l'émiettement communal. La commune, quelle que soit sa taille, est l'expression de la démocratie locale, car il existe un lien direct entre les élus et les électeurs. La fonction de maire permet de saisir directement les besoins quotidiens des habitants de la commune et d'y répondre utilement. Cette relation est d'autant plus facile que la commune est petite. Cet émiettement communal amène un grand nombre de citoyens à s'investir dans la gestion locale, plus de 500 000 élus locaux. Cette disponibilité est précieuse pour la vie démocratique. La vie politique française repose en grande partie sur son implantation sur le territoire grâce aux élections locales. La durée d'une carrière politique est rendue souvent possible par une bonne implantation locale. Cela peut aussi entraîner un certain conservatisme des notables à l'égard de toute politique de regroupement ou de fusion.

Mais, tous ces arguments ne suffisent pas à gommer les inconvénients de l'émiettement communal et son absence de rationalité. Cet émiettement obère durablement les finances locales, rend non rentable de nombreux équipements locaux ou alourdit tout simplement les charges des petites ou moyennes communes. Un gaspillage des deniers publics s'en suit, comme à terme le sous-équipement communal aussi. L'interventionnisme économique est un leurre pour beaucoup de communes. La balkanisation communale peut se révéler un obstacle réhhibitoire au développement économique et social.

1. Source : Eurostat (chiffres 1<sup>er</sup> janv. 2010).

2. Source : *Les collectivités locales en chiffres*, DGCL, 2010.

3. Source : *Les collectivités locales en chiffres*, DGCL, 2013 (millésime 2010).

4. H. Oberdorff, « Intercommunalité, décentralisation française et construction communautaire », in J. Caillosse (dir.) *Intercommunalités, Invariance et mutation du modèle communal français*, PUR, 1994.

5. V. Henrion du Pensay, *Du pouvoir municipal*, 1833.

**280.** La lutte contre les excès de cet émiettement est passée par le développement de la coopération intercommunale, dans la mesure où des choix plus radicaux n'ont jamais été vraiment possibles. En effet, les démarches plus directives de fusions n'ont pas vraiment donné de résultats probants. La loi de 1971 sur la fusion de communes n'ayant pas été d'une grande efficacité, la France s'est plutôt orientée vers le développement de la coopération intercommunale. Cette coopération est une démarche ancienne, mais elle a connu un nouvel essor, ces dernières années. Plusieurs modalités de coopération existent dorénavant, toujours fondées sur le volontarisme communal, sauf lors de la création des premières communautés urbaines qui sont le fait du législateur (en 1966 pour Bordeaux, Lille, Lyon ou Strasbourg).

La *coopération de gestion* consiste en la création, sur l'initiative des communes, d'un établissement public territorial ayant mission de gérer pour le compte des communes créatrices, un ou des services publics d'intérêt commun, sous la forme de syndicat intercommunal, à vocation unique ou à vocations multiples (SIVOM).

Le syndicat de communes constitue la structure intercommunale la plus ancienne<sup>1</sup> et la plus répandue. Au 1<sup>er</sup> janvier 2013, en dépit du processus (imposé par la loi du 16 décembre 2010 et déjà bien engagé) de rationalisation et d'achèvement de la carte intercommunale, on dénombrait toujours 14 305 syndicats sont en activité répartis en 9 720 syndicats à vocation unique, 1 302 syndicats à vocation multiple, 3 275 syndicats mixtes et huit pôles métropolitains. Les SIVU, représentant près de 70 % de l'ensemble des syndicats, sont compétents en matière d'adduction, de traitement et de distribution d'eau, d'activités scolaires et périscolaires et d'assainissement. Leur nombre est nettement en diminution au profit d'autres formules de coopération. Les SIVOM, représentant moins de 10 % de l'ensemble des syndicats, sont compétents dans les domaines de l'assainissement, de la collecte et de l'élimination des ordures ménagères, des activités scolaires et périscolaires, des transports urbains, du tourisme et des équipements publics. Leur nombre est en diminution. Les syndicats mixtes, représentant près de 20 % de l'ensemble des syndicats, concernent la collecte et de l'élimination des ordures ménagères, le traitement et la distribution de l'eau, le tourisme. Leur nombre est en progression. Enfin, les pôles métropolitains sont des groupements de structures intercommunales et sont de création récente (L. du 16 déc. 2010, préc.).

La *coopération de projet* consiste en l'élaboration d'un projet commun de développement économique et social, dans un espace intercommunal, pour un ensemble de collectivités intéressées. Il s'agit d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre territoriaux dont la vocation, les compétences, et donc l'intérêt communautaire, sont en phase avec le projet d'intercommunalité envisagée. La loi du 6 février 1992 a multiplié les choix de coopération intercommunale. La loi du 12 juillet 1999 vise au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. La loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 renforce les possibilités de couverture du territoire par les EPCI et assouplit leurs règles de fonctionnement. Enfin, la loi du 16 décembre 2010 affiche un objectif ambitieux : que l'ensemble du territoire national soit couvert par des structures intercommunales à fiscalité propre. Ceci étant, cette coopération de projet peut prendre des formes diverses comme : la communauté d'agglomération, la communauté urbaine et la communauté de communes, sans oublier le syndicat d'agglomération nouvelle et la métropole.

1. C'est la loi du 22 mars 1890 qui a autorisé les communes à se syndiquer.

**281.** Cette autre forme de coopération intercommunale a beaucoup de succès, car elle correspond précisément aux besoins des territoires et de leur population, comme en attestent les chiffres du ministère de l'Intérieur (DGCL). Le bilan de l'intercommunalité au 1<sup>er</sup> janvier 2013 : 1 métropole (Nice), 5 communautés urbaines, 213 communautés d'agglomération, 2 223 communautés de communes, et 4 syndicats d'agglomération nouvelle. Ainsi, les 2 456 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) regroupaient à cette date 36 049 communes représentant 60,9 millions d'habitants. La coopération intercommunale poursuit donc sa progression et tend à concerner progressivement la totalité du territoire, la quasi-totalité des communes et une très grande majorité de la population<sup>1</sup>.

Cette coopération intercommunale, sous la forme d'EPCI, montre que, derrière la démocratie locale représentée traditionnellement par les communes, il existe une administration fonctionnelle efficace, mais à la légitimité politique plus faible. Cela explique le choix effectué par le législateur en 2010 de faire élire au suffrage universel direct les conseillers communautaires dans toutes les communes de plus de 1 000 habitants. Cela devrait permettre de donner plus de lisibilité à une administration communale à plusieurs niveaux<sup>2</sup>. En même temps, le recours au suffrage universel aura la conséquence de rapprocher encore davantage ces établissements des collectivités territoriales de droit commun.

**282.** On se trouve, du fait du dynamisme de l'intercommunalité, devant une interrogation fondamentale : est-ce qu'on se dirige vers un renforcement de la coopération intercommunale ou est-ce qu'il s'agit d'évoluer vers une forme d'intégration communautaire dépassant les stricts intérêts communaux ? L'intercommunalité actuelle semble encore hésiter entre ces deux voies de développement, car la réforme législative de 2010 visant au renforcement et à la généralisation complète de l'intercommunalité sur l'ensemble du territoire n'a pas réellement tranché ce débat.

L'intercommunalité de projet bouleverse durablement le paysage administratif français en limitant très fortement les effets négatifs de l'émiettement communal excessif de notre pays. Une révolution discrète, mais efficace, de communautarisation des territoires de la France est à l'œuvre. De nouveaux modes de gouvernance gèrent l'action publique sur le territoire. Il faudrait, comme pour d'autres sujets, que la démocratie locale ne soit pas étouffée au profit d'une gestion trop technique surtout « si à l'instar des États-Nations du XX<sup>e</sup> siècle, des « collectivités providences » (villes, métropoles, régions...) »<sup>3</sup> contribuent de plus en plus au bien-être des habitants des territoires concernés. Cela suppose de « donner une légitimité et une visibilité plus affirmées au niveau de la gouvernance intercommunale afin que les citoyens en mesurent pleinement l'enjeu et puissent mieux se l'approprier »<sup>4</sup>.

Tribune du Président de la République François Hollande  
parue dans la presse quotidienne régionale datée du 3 juin 2014

## "Réformer les territoires pour réformer la France"

RUBRIQUE : NATION, INSTITUTIONS ET RÉFORME DE L'ÉTAT

Depuis deux siècles, la République a cherché à concilier l'unité de l'État, avec l'exercice le plus libre possible de la démocratie locale.

Mais il a fallu attendre les grandes lois de décentralisation de 1982 sous la Présidence de François Mitterrand, pour élargir les responsabilités des communes et des départements, et faire des régions des collectivités locales à part entière.

Puis sous la présidence de Jacques Chirac, la République décentralisée a été consacrée dans la Constitution. C'était aussi une façon de reconnaître que nos territoires et les élus qui les représentent, ont incontestablement contribué depuis trente ans à la modernisation du pays et à l'amélioration de la vie quotidienne des Français.

Le temps est venu de donner une forme nouvelle à cette ambition. Parce que notre organisation territoriale a vieilli et que les strates se sont accumulées. Parce que les moyens de communication, les mutations économiques, les modes de vie ont effacé les limites administratives. Parce que nous devons répondre aux inquiétudes des citoyens qui vivent à l'écart des centres les plus dynamiques et qui redoutent d'être délaissés par l'État en milieu rural comme dans les quartiers populaires.

Le temps est donc venu de simplifier et clarifier pour que chacun sache qui décide, qui finance et à partir de quelles ressources. Le temps est venu d'offrir une meilleure qualité de service et de moins solliciter le contribuable tout en assurant la solidarité financière entre collectivités selon leur niveau de richesse.

La réforme que j'ai demandée au Premier ministre et au Gouvernement de mettre en œuvre, en y associant toutes les familles politiques, est majeure. Il s'agit de transformer pour plusieurs décennies l'architecture territoriale de la République.

Au plus près des habitants, la commune est l'institution à laquelle chaque Français est le plus attaché. C'est dans ce cadre que se pratiquent chaque jour la solidarité et la citoyenneté. Elle doit demeurer « une petite République dans la grande ». La spécificité de notre pays c'est de compter 36 700 communes.

L'ensemble du territoire national est aujourd'hui couvert par des intercommunalités. Mais elles sont de taille différente et avec des moyens trop faibles pour porter des projets.

Ce processus d'intégration doit se poursuivre et s'amplifier. C'est le sens de la réforme proposée. Les intercommunalités changeront d'échelle. Chacune d'entre elles devra regrouper au moins 20 000 habitants à partir du 1er janvier 2017, contre 5 000 aujourd'hui. Des adaptations seront prévues pour les zones de montagne et les territoires faiblement peuplés.

L'intercommunalité deviendra donc, dans le respect de l'identité communale, la structure de proximité et d'efficacité de l'action locale. Il faudra en tenir compte pour lui donner le moment venu toute sa légitimité démocratique. Comme il en a été décidé pour les 13 métropoles et le Grand Paris qui ont été créés par la loi du 27 janvier 2014.

Les régions, quant à elles, se sont imposées comme des acteurs majeurs de l'aménagement du territoire. Mais elles sont à l'étroit dans des espaces qui sont hérités de découpages administratifs remontant au milieu des années soixante. Leurs ressources ne correspondent plus à leurs compétences, qui elles-mêmes ne sont plus adaptées au développement de l'économie locale.

Pour les renforcer, je propose donc de ramener leur nombre de 22 à 14. Elles seront ainsi de taille européenne et capables de bâtir des stratégies territoriales. Une carte a été définie. Elle prend en compte les volontés de coopération qui ont été déjà engagées par les élus, dont je veux saluer le sens de l'intérêt général. Elle sera soumise au débat parlementaire. Mais il faut aller vite car il ne nous est pas permis de tergiverser sur un sujet aussi important pour l'avenir du pays.

Demain, ces grandes régions auront davantage de responsabilités. Elles seront la seule collectivité compétente pour soutenir les entreprises et porter les politiques de formation et d'emploi, pour intervenir en matière de transports, des trains régionaux aux bus en passant par les routes, les aéroports et les ports. Elles géreront les lycées et les collèges. Elles auront en charge l'aménagement et les grandes infrastructures.

Pour remplir leur rôle, elles disposeront de moyens financiers propres et dynamiques. Et elles seront gérées par des assemblées de taille raisonnable. Ce qui veut dire moins d'élus.

Dans ce nouveau contexte, le conseil général devra à terme disparaître. La création de grandes régions, et le renforcement des intercommunalités absorberont une large part de ses attributions. Mais cette décision doit être mise en œuvre de façon progressive car le conseil général joue un rôle essentiel dans la solidarité de proximité et la gestion des prestations aux personnes les plus fragiles. Et il ne peut être question de remettre en cause ces politiques. Pas davantage les personnels dévoués qui continueront à les mettre en œuvre. Du temps est nécessaire et de la souplesse est indispensable. Une large initiative sera laissée aux élus pour assurer cette transition. Certaines métropoles pourront reprendre les attributions des conseils généraux et toutes les expérimentations seront encouragées et facilitées.

L'objectif doit être une révision constitutionnelle prévoyant la suppression du conseil général en 2020. Je veux croire qu'une majorité politique nette se dessinera en faveur de ce projet et que s'y associeront les élus qui, dans l'opposition aujourd'hui, souhaitent eux aussi l'aboutissement

de cette réforme. D'ici là, les élections pour le conseil départemental seront fixées le même jour que celles pour les futures grandes régions à l'automne 2015. Avec le mode de scrutin qui a été voté par la loi du 17 mai 2013.

Le département en tant que cadre d'action publique restera une circonscription de référence essentielle pour l'État, autour des préfets et de l'administration déconcentrée avec les missions qui sont attendues de lui : garantir le respect de la loi et protéger les citoyens en leur permettant d'avoir accès aux services publics où qu'ils se trouvent. Mais il devra renoncer à exercer les compétences reconnues aux collectivités.

Cette grande réforme s'inscrit dans la volonté de moderniser notre pays et de le rendre plus fort. Elle est tournée vers les citoyens car il s'agit de simplifier notre vie publique, de rendre plus efficace nos collectivités et de limiter le recours à l'impôt. Elle repose sur les valeurs qui doivent nous rassembler : le souci constant de la démocratie, de la solidarité et de l'efficacité. Et c'est pourquoi j'appelle tous les citoyens et, en particulier, tous les élus locaux qui par leur engagement quotidien font vivre les institutions de la République, à s'associer à sa réussite.

**François Hollande**

*Tribune publiée dans la presse quotidienne régionale datée du 3 juin 2014*

Dans une proportion non négligeable, les établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique demeurent des structures de redistribution de fonds aux communes (versements de fiscalité trop élevés et/ou insuffisamment péréquateurs ; versement de fonds de concours aux communes, etc.). Ils se privent ainsi des moyens nécessaires à la mise en œuvre d'un projet de développement et d'aménagement.

L'impact de la réforme en termes de mutualisation des moyens, d'économies d'échelle ou de nouveaux services rendus n'apparaît pas de manière flagrante, même si l'on trouve des exemples en ce sens et s'il n'apparaît pas, pour l'instant, de dérive financière globale des ensembles consolidés.

Enfin, la réforme de 1999 a été coûteuse si l'on prend en compte, outre la dotation supplémentaire distribuée par l'Etat, la pression fiscale supplémentaire sur le contribuable, laquelle risque de s'accroître dans les années à venir si les communes regroupées continuent à fonctionner sans prendre suffisamment en compte la logique de mutualisation des objectifs et des moyens à l'échelle communautaire. Par ailleurs, même si, jusqu'à 2003, les EPCI présentent globalement une situation financière équilibrée, on ne saurait écarter un risque de dégradation financière à terme avec la montée en puissance des nouvelles communautés.

\*\*\*

Les juridictions financières estiment que l'intercommunalité à fiscalité propre ne peut produire tous ses effets et être bénéfique aux populations que si elle atteint un niveau d'intégration suffisant pour mener à bien un projet cohérent de développement et d'aménagement territorial. La gestion locale ne sera gagnante en termes d'économie et d'efficacité que si les communautés ont réellement les moyens d'agir pour mettre en œuvre les grands projets d'aménagement ou d'équipement et pour rationaliser les services à la population qui peuvent ou doivent l'être à un niveau supra-communal. Cela ne peut se réaliser que dans le cadre d'une stratégie financière et fiscale coordonnée entre communautés et communes.

## Conclusion générale

Faute d'avoir pu ou voulu mener à bien un mouvement de fusion des communes afin de constituer un premier niveau d'administration décentralisée de taille suffisante (à l'instar de nos voisins anglais ou allemands), l'Etat a favorisé, à partir de l'expérience des communautés urbaines, des districts et des syndicats d'agglomération nouvelle, la constitution de « communautés intégrées » pour gérer à un niveau plus adéquat le développement territorial principalement en zone urbaine.

La réforme de 1999 est un succès en ce qui concerne le nombre et la couverture du territoire par ces nouvelles catégories d'EPCI, sous réserve d'un certain retard en Ile-de-France, en voie aujourd'hui de rattrapage. Toutefois la situation actuelle n'est pas pleinement satisfaisante pour plusieurs raisons.

Le paysage intercommunal n'a pas été simplifié : enchevêtrement de syndicats de tous types, maintenus voire nouvellement créés et existence d'un trop grand nombre de petites communautés de communes à fiscalité additionnelle en zone rurale, n'ayant pas suffisamment de moyens d'action ; développement d'une intercommunalité de troisième niveau avec les syndicats mixtes de planification territoriale, ce qui tendrait à montrer que l'échelle territoriale actuelle des communautés d'agglomération et des communautés de communes n'est pas toujours adéquate.

Pour une partie des nouveaux groupements à fiscalité propre, la logique de l'intégration n'a pas été conduite à son terme : compétences qui restent virtuelles, intérêt communautaire insuffisamment ou incomplètement défini, moyens partiellement transférés, mais aussi investissements encore limités au regard de ceux des communes auxquels ils devraient se substituer ou des moyens financiers dont ils disposent.

## CONCLUSION GENERALE

Si ces conditions n'étaient pas réunies, on risquerait deux types de conséquences : une réforme inachevée qui aura cependant représenté un coût réel pour le contribuable et, surtout, un risque de dérive financière alimentée par des « doublons » et par des déséquilibres financiers s'installant faute d'une stratégie financière adéquate.

La Cour ne propose cependant pas de nouvelle grande réforme législative alors même que la loi du 13 août 2004 et la loi de finances pour 2005 ont déjà apporté un certain nombre d'améliorations mais elle recommande des actions volontaristes et convergentes de l'Etat et des élus locaux.

1. La loi du 13 août 2004 a apporté à la loi du 12 juillet 1999 d'utiles compléments et des assouplissements attendus : autorisation des fusions d'EPCI, facilitation des transformations de syndicats en communautés, fixation d'un délai contraignant pour définir l'intérêt communautaire des compétences confiées aux communautés, redéfinition des critères de détermination des charges d'équipement et de fonctionnement transférées et possibilité de définir différemment l'attribution de compensation à une majorité qualifiée. Quant à la loi de finances pour 2005, elle prévoit, s'agissant de la DGF, un rattrapage de la dotation moyenne par habitant au profit des communautés de communes à TPU et à fiscalité additionnelle, une plus grande garantie de continuité dans le volume de la dotation versée d'une année sur l'autre et une stabilisation du mécanisme du coefficient d'intégration fiscale à partir de 2006 au moins pour les communautés d'agglomération.

Les juridictions financières appellent cependant l'attention sur les risques que comporte une disposition issue des textes les plus récents : la banalisation des fonds de concours dans les deux sens, qui rend plus difficile une stratégie financière coordonnée et claire et ne favorise pas une vision communautaire partagée des grands projets. En revanche, la facilitation de la mise à disposition de services ou parties de services des communautés peut être un instrument d'une mutualisation graduelle des moyens.

Enfin la modification du coefficient d'intégration fiscale intervenue en 2005 comporte des éléments qui desservent relativement les communautés les plus intégrées (limitation du montant et de la nature des dépenses de transfert venant en déduction du numérateur du CIF).

2. Pour l'avenir, l'Etat d'une part, les élus locaux, d'autre part, doivent s'efforcer d'agir dans le même sens :

## L'Etat :

Il convient d'éviter qu'au gré d'un assouplissement trop important des conditions initialement posées par la loi du 12 juillet 1999 au développement de communautés à taxe professionnelle unique, la loi ne finisse par laisser prévaloir les logiques purement communales dans une intercommunalité qui serait réduite pour l'essentiel à une structure de redistribution de fonds dans une perspective plus ou moins péréquatrice et, au mieux, de fédération de projets locaux. Plus particulièrement, il est souhaitable que le délai fixé aux communautés pour déterminer l'intérêt communautaire des compétences dont elles disposaient en 2004 ne soit pas reporté d'année en année. D'autre part, les communautés les plus intégrées doivent continuer d'être encouragées par les dotations de l'Etat et, à cet égard, il apparaît souhaitable que la dotation par habitant des communautés urbaines, des communautés d'agglomération et des communautés de communes à TPU demeure plus avantageuse que celle des autres catégories, même si les écarts se resserrent.

La loi du 12 juillet 1999, complétée par celle du 13 août 2004, donne aux préfets certains instruments pour favoriser la constitution d'EPCI à fiscalité propre de taille suffisante sur l'ensemble du territoire, notamment par la fusion d'EPCI de tous types même si l'initiative revient aux élus. Ces moyens doivent être utilisés, en s'appuyant sur la commission départementale de coopération intercommunale dont le rôle devrait être renforcé ; mais il serait sans doute souhaitable d'introduire (ou plutôt de réintroduire) dans la loi un dispositif d'extension dérogatoire à la seule initiative du préfet qui permette, à certaines conditions, de surmonter les réticences de certaines communes à entrer dans un EPCI.

Il convient, en troisième lieu, que l'Etat conduise les démarches de projet avec les EPCI concernés en veillant à la cohérence des dispositifs qui est loin d'être garantie aujourd'hui (projets/contrats de pays, projets/contrats d'agglomérations, SCOT, PDU, PLH, instruments de politique de la ville, etc.). Par ailleurs, les outils permettant d'évaluer les progrès de l'intégration intercommunale et du développement urbain manquent encore et doivent être mis en place.

Enfin, un réseau d'alerte unifié sur les finances des EPCI à fiscalité propre doit être mis en place par les administrations nationales concernées du ministère de l'intérieur et du ministère des finances dans les meilleurs délais.

### Les élus locaux :

Ceux-ci doivent achever au plus vite la définition des compétences d'intérêt communautaire et du projet de développement qui assure leur cohérence, dans le cadre d'une prospective financière et fiscale à moyen terme partagée entre l'intercommunalité et les communes qui la composent.

D'autre part, les élus doivent être convaincus que l'appartenance de leur commune à une intercommunalité n'est profitable aux citoyens que si c'est bien à ce niveau-là que se préparent et se mettent en œuvre les opérations de développement urbain ou territorial ainsi que les projets structurants qui les accompagnent et que se redéploient les grands services publics territoriaux qui encadrent leur vie quotidienne. Au-delà, les contribuables devraient aussi trouver leur compte dans un effort de mutualisation générale des charges au niveau intercommunal.

\*\*\*

Les juridictions financières ont bien conscience, sur ces différents points, que se pose en réalité la question de la gouvernance territoriale dans les intercommunalités : les modalités d'organisation de contrôle démocratique ne devraient-elles pas être reconsidérées ? Cette question se pose d'autant plus que le principe de spécialité qui caractérise les établissements publics apparaît mal adapté aux établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique dont la vocation généraliste s'affirme de plus en plus sans que ces nouveaux lieux d'exercice du pouvoir local soient toujours identifiés comme tels par les citoyens.

A tout le moins, le développement de l'intercommunalité renforce la nécessité de « rendre compte » de manière complète et transparente de l'action communautaire à tous les citoyens.

Au total, dès lors qu'il n'est pas envisagé de procéder à un regroupement significatif des communes, ce sont bien les mécanismes mêmes de la démocratie locale qui devraient évoluer pour tirer toutes les conséquences d'une intercommunalité qui doit être parachevée si l'on veut atteindre les objectifs d'économie et d'efficacité dans l'emploi des fonds publics par les communes et leurs groupements. Cette question a d'autant plus d'acuité qu'existent des risques de dérive financière à terme.

ELECTIONS 2014 24/09/2013

## Quelle place pour l'intercommunalité dans la campagne des municipales ?

Les candidats aux élections locales de 2014 intègrent-ils l'interco dans leurs stratégies électorales? Comment ? Et quelle en sera la traduction dans leurs discours de campagne ? Les enjeux de pouvoir, alors que les EPCI absorbent de plus en plus de compétences, sont-ils de nature à infléchir la structuration des communautés, la gestion locale et les relations entre ville-centre et communes périphériques ? Autant de questions auxquelles la rédaction a cherché à répondre dans le dossier de septembre du "Courrier des maires et des élus locaux". En voici un large extrait... pour engager le débat.

**Introduction** - « En dehors de quelques cas singuliers, l'intercommunalité apparaît comme l'un des parents pauvres des récentes élections municipales », écrivait, au lendemain des municipales de 2008, Nicolas Portier, délégué général de l'AdCF, en conclusion d'une étude sur [« l'intercommunalité en campagne »](#).

Les facteurs à l'origine de cette « logique d'occultation » de l'interco étaient alors nombreux : « Son éclipse résulte bien d'un compromis tacite pour la tenir à distance et la protéger des affrontements politiques, tout en cherchant à municipaliser les enjeux intercommunaux. [L'intercommunalité] n'a ressurgi en tant qu'enjeu politique majeur qu'au mois d'avril, lors du troisième tour et des négociations serrées » pour la composition des exécutifs intercommunaux des EPCI, déplorait-il.

**Six ans plus tard, les hérauts de l'intercommunalité ont des raisons de croire qu'un meilleur sort lui sera réservé lors de la campagne des municipales 2014.**

→ **D'abord parce que, durant ce mandat, les communautés ont élargi leurs champs de compétences et leur surface financière, là où les communes n'ont plus toujours les moyens d'intervenir seules.** De là, la multiplication des cas où un maire, solidement implanté depuis plusieurs mandats, décide de se retirer en douceur du paysage politique local, tout en conservant la tête de la communauté vers laquelle s'est déplacé le centre de gravité des politiques publiques locales.

→ **Autre élément de nature à intégrer les projets intercommunaux dans les programmes des candidats : le contexte institutionnel favorable aux communautés.**

- Avec la mise en œuvre, depuis la réforme de 2010, de périmètres élargis qui de facto étendent géographiquement leurs prérogatives.
- Du fait des différents [projets de loi de décentralisation en cours de discussion au Parlement](#), dont la logique est de faire passer à un niveau supérieur d'intégration chaque statut intercommunal, des communautés de communes aux futures métropoles en passant par les communautés d'agglomération et urbaines.

« Nous prendrons le pouls là où des reconfigurations de périmètres sont contestées, mais aussi là où des projets communautaires engendrent des tensions, comme celui du tramway amiénois », annonce ainsi Sébastien Vignon, maître de conférences en science politique à Amiens et coordonnateur de l'édition 2014 de l'étude sur « l'intercommunalité en campagne » pour l'AdCF...

**... Car l'intercommunalité pourrait aussi prendre place dans la campagne d'une manière inattendue, les pourfendeurs des fusions de communautés et du pouvoir croissant donné aux exécutifs intercommunaux sachant parfois se faire particulièrement bien entendre.**

## Le fléchage, enjeu de campagne ?

---

L'instauration d'un mode d'élection plus démocratique, avec l'extension du fléchage aux communes de plus de 1 000 habitants, favorisera-t-elle une emprise plus grande des enjeux intercommunaux dans la campagne ? L'influence de ce mode de scrutin divise les élus comme les chercheurs.

Dès 2008, l'AdCF estime « qu'en imposant des déclarations préalables de candidature aux sièges de conseillers communautaires, le scrutin fléché aura pour effet de faciliter l'interpellation des candidats en campagne sur certains enjeux intercommunaux ». Mais c'est pour aussitôt rappeler que « nombre d'observateurs et d'élus doutent de la capacité de ce seul mode de scrutin à modifier en profondeur les logiques institutionnelles qui prévalent », écrivait Nicolas Portier ([lire ci-dessous](#)).

## L'interco, relais du discours municipal ?

---

Si les facteurs institutionnels sont désormais réunis, rien ne pourra se faire sans la volonté des candidats de rendre à l'interco ce qui appartient à l'interco.

Ainsi, en 2008, les thèmes du logement, des transports, de l'environnement, du développement économique et de l'emploi prédominaient. « Pour autant, ces thématiques, au cœur de compétences gérées par les intercommunalités, [n'avaient] pas constitué l'occasion d'explicitier les changements d'échelle en cours », déplorait l'AdCF. D'où ce risque, à nouveau en 2014, « de voir se multiplier des engagements de campagne lors des élections municipales, mais que seule l'intercommunalité sera en capacité juridique et financière de concrétiser par la suite ».

Reste l'hypothèse de l'affiliation des candidatures municipales à des programmes communautaires. Des listes fédérées à un candidat déclaré à l'intercommunalité auraient le mérite de la clarté. Mais cette option de « plateformes communes » entre candidatures à la mairie et à l'EPCI semble encore loin d'être adoptée.

Dans l'intention du législateur, intercos et métropoles doivent monter en puissance d'ici à 2020. Mais les enjeux de proximité des municipales et les stratégies électorales des candidats pourraient bien bousculer ce scénario.

**ALAIN FAURE, directeur de recherche au CNRS en science politique : « La proximité est privilégiée »**

**« Certains leaders politiques locaux construisent une partie de leur rhétorique de campagne sur l'intercommunalité, comme on l'a vu en 2008 à Rennes. Ce phénomène est amplifié par l'arrivée d'une jeune génération d'élus. Mais dès que se durcissent les campagnes et que la dimension émotionnelle prend le pas, l'interco repasse à la marge. Il devient alors difficile d'intégrer des enjeux intercommunaux à la campagne. D'où un certain flottement sur le sujet, surtout en l'absence de suffrage direct pour les communautés. Et les candidats qui s'engagent pour la première fois n'ont pas les clés pour repérer les enjeux intercommunaux, car ils ne les découvrent qu'en cours de mandat. Pendant la campagne, ils se positionnent surtout sur des enjeux de proximité, privilégiant leur capacité d'être à l'écoute du local. »**

## Châlons-en-Champagne : un tandem pour faire campagne... et se répartir les sièges

---

**Près de dix-neuf ans après son accession à la tête de la ville, Bruno Bourg-Broc quittera son fauteuil de maire en 2014, quels que soient les résultats des élections. Le premier magistrat ne briguera pas un quatrième mandat et veut passer la main à l'un de ses adjoints, le député Benoist Apparü.**

Pour autant, le maire est encore loin de quitter la scène politique locale. Car celui qui y est entré il y a quarante ans en devenant conseiller général de la Marne, veut conserver la direction de l'agglomération. « Je la préside depuis 1995. Le district d'alors est devenu communauté en 2000,

passant de 9 à 14 communes, raconte le maire. Or la communauté va passer à 38 communes, en majorité rurales. Il y a donc un choc à éviter », justifie-t-il.



© V. Vincenzo Le « deal » est officiel : à Bruno Bourg-Broc (à gauche) la présidence de l'interco, à Benoist Apparu (à droite) la mairie.

**Campagne en tandem** - Le « deal » est donc officiel : à Bruno Bourg-Broc la présidence de l'interco, à Benoist Apparu la mairie, chacun soutenant l'autre dans une campagne menée en duo.

« Il est bon de faire un tandem électoral pour faire ensuite un tandem de gestion, car il est plus compliqué de s'entendre pendant six ans que pendant trois mois de campagne ! », s'amuse Benoist Apparu. Avec ce pacte, chacun des deux candidats peut ainsi élargir son discours à l'ensemble des deux institutions, ville et EPCI. Quand l'aspirant maire rappelle qu'il veut travailler à une métropole plus large avec Reims et Epernay, le candidat à sa propre succession à l'EPCI évoque la nécessité de travailler main dans la main avec la ville. « Entre une communauté d'agglomération et sa ville principale, surtout dans un cas comme le nôtre où la ville centre représente les deux tiers de l'agglomération, il faut un lien étroit entre le maire et le président sur les dossiers stratégiques », justifie Bruno Bourg-Broc.

Ce dernier rejoint donc la liste croissante de ces maires plusieurs fois réélus qui ne souhaitent pas arrêter trop brutalement leur carrière politique locale en conservant un (dernier ?) mandat exécutif au sein d'un EPCI aux compétences croissantes. Et l'élu d'évoquer sa longue implantation sur le territoire, après ses « mandats de conseiller régional, conseiller général, député et maire », pour mieux justifier sa candidature à la plus étendue des deux administrations du bloc local.

**Tout pour Châlons ?** - Dans l'opposition, on reconnaît « une stratégie politique intelligente de Bruno Bourg-Broc : même en cas de défaite de l'UMP aux municipales à Châlons, il garde un espoir de conserver l'agglomération... », glisse le conseiller municipal Rudy Namur. Mais le candidat à l'investiture PS pour les municipales conteste l'utilité de voir l'ancien maire conserver la présidence de l'agglomération : « Avec le redécoupage à 38 communes dont 37 rurales, les choses vont se compliquer. Un schéma où le président de l'interco serait issu d'une des communes périurbaines permettrait de mieux les représenter, de produire plus de consensus », juge-t-il. L'élu PS observe également que le cumul mairie-présidence de l'EPCI donne aujourd'hui « l'impression aux communes rurales que tous les deniers vont à Châlons. Ainsi, elles ont préféré bloquer un projet de pépinière d'entreprise porté par la CA et prévu sur la ville de Châlons ». Or, la constitution d'un tandem exécutif dont le président de l'EPCI reste l'ancien maire de la ville centre risque d'enraciner la suspicion. Enfin, Rudy Namur pointe du doigt une communication interne défailante : « Tous les conseillers communautaires n'ont pas toutes les informations ». Même candidat à un poste qu'il a déjà occupé, Bruno Bourg-Broc sait d'ailleurs qu'il devra faire preuve d'une pédagogie redoublée s'il est réélu à la tête de la CA : « Un maire est à la tête d'une majorité municipale, d'une équipe qu'il a choisie, avec un programme ; un président d'interco fait lui face à des maires d'obédiences politiques variées. Un maire doit savoir entraîner ses troupes alors qu'un président d'interco n'en a pas ! »

*Châlons-en-Champagne (51), 45 300 habitants – [Site web de la ville](#)*

### **Conseillers communautaires : du fléchage en 2014 au suffrage direct en 2020 ?**

En mars 2014, les électeurs des communes de plus de 1 000 habitants trouveront sur leurs bulletins de vote deux listes distinctes de candidats : l'une pour le conseil municipal et l'autre pour le conseil communautaire. Ce dispositif concernera 26 % des communes. Même si celui-ci reste très encadré, il s'agit d'une nouvelle étape franchie dans un mode de désignation des conseillers communautaires se rapprochant d'une démocratie directe.

Cette progression du fléchage constitue-t-elle un ballon d'essai pour une élection, à terme, directe des élus siégeant dans les différentes communautés de communes, d'agglomération et urbaine ? Le vote surprise en première lecture, à l'Assemblée nationale, d'une élection directe de 50 % des futurs conseillers métropolitains dans chaque assemblée semble le confirmer.

### **Le bloc local scindé en deux**

Le dispositif est cependant loin d'être adopté, tant il suscite de réactions négatives d'une partie non négligeable de l'échiquier politique (une majorité de l'UMP, les parlementaires radicaux et du Front de gauche) et de l'AMF.

« S'il y a un suffrage universel dans une métropole, c'est la mort des communes, c'est la mort des maires. C'est le tissu démocratique français qui est mis à mal », affirmait son président, le député (UMP) Jacques Péliissard, en séance. A rebours des associations d'élus urbains (AMGVF, Acuf) et intercommunaux (AdCF) qui s'en félicitent, l'APVF également fait part de ses réserves sur une « élection de conseillers métropolitains déconnectés de tout lien avec leur commune ». Et la réforme, introduite au palais Bourbon, doit encore obtenir l'assentiment du Sénat, souvent plus prompt à défendre les intérêts des élus communaux.

***Peut-être assistons-nous à une réforme incrémentale où le scrutin direct ne serait intégré que pour les communautés les plus intégrées*** », avance Thomas Frinault, chercheur en sciences politiques et auteur du « *Pouvoir territorialisé en France* ».

L'hypothèse d'une autre offensive des élus favorables au scrutin direct en faveur de l'adoption de ce scrutin pour l'ensemble des communautés aux élections de 2020 semble d'ailleurs peu probable. « Tout le monde jette un voile pudique sur cette hypothèse. C'est encore trop tôt. Il vaut mieux procéder par étape et montrer d'abord tout ce que peut apporter l'interco », estime Marc Fesneau, président (Modem) de la communauté de communes de Beauce et Forêt (41).

### **Une solution de compromis ?**

L'avenir d'une élection directe des conseillers communautaires étant loin d'être assuré, c'est une solution médiane, déjà évoquée bien avant la création en cours des métropoles, qui ressurgit : l'élection directe du seul président de l'exécutif intercommunal. Un scénario intermédiaire évoqué de longue date par le coprésident de l'Institut de la décentralisation, Jean-Pierre Balligand. Le député (PS) et président de la CU de Bordeaux, Vincent Feltesse, milite, pour sa part, pour une identification du candidat à la présidence sur la liste.

## DOCUMENT 6

### Extraits de l'exposé des motifs de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 relative à la modernisation de l'action publique territoriale et à l'affirmation des métropoles

Le 5 octobre 2012, devant les Etats généraux de la démocratie territoriale organisés par le Sénat, le Président de la République, parlant des collectivités territoriales, affirmait : « Nous avons besoin d'acteurs qui soient reconnus, qui soient respectés et en même temps qui soient responsables ». Il ajoutait : « La démocratie locale, c'est d'abord une exigence de citoyenneté mais c'est aussi un levier de croissance ».

Tel est le sens de la réforme de la décentralisation et de l'action publique engagée par le Gouvernement, qui vise à retrouver l'esprit du processus de décentralisation initié en 1982 sous l'impulsion du Président François Mitterrand, de son Premier ministre Pierre Mauroy et du ministre de l'intérieur, Gaston Defferre.

Cette démarche diffère des initiatives portées par les précédents gouvernements : ce n'est ni principalement un texte de transfert de compétences de l'Etat aux collectivités, à la différence de la loi du 13 août 2004, ni une tentative de spécialisation uniforme des compétences des collectivités territoriales, telle que prévue par la loi du 16 décembre 2010. Cette réforme vise à renforcer l'efficacité de la puissance publique, qu'elle soit nationale ou locale, et à améliorer la qualité du service public, en s'appuyant sur les collectivités territoriales et en clarifiant l'exercice de leurs compétences.

Cette politique doit se fonder sur une compréhension des enjeux auxquels notre pays est confronté, afin de proposer une meilleure articulation des objectifs et des moyens des acteurs publics locaux entre eux et avec l'Etat, au bénéfice de nos concitoyens.

La France traverse en effet des circonstances exceptionnelles. Elle connaît depuis plusieurs années une grave crise économique, sociale et politique, qui se manifeste notamment par la difficulté à accompagner nos territoires et leurs élus locaux dans la transformation de leurs innovations en croissance économique de long

terme et à préserver la cohésion sociale de notre République.

Les modalités actuelles de l'intervention publique n'ont pas pu répondre à ces défis. Les réformes mises en œuvre ces dernières années n'ont pas su repenser globalement les enjeux de l'intervention publique sur notre territoire : alors que les contraintes budgétaires sont devenues plus fortes, les modalités de l'intervention publique, notamment l'articulation entre l'Etat et les politiques locales, n'ont pas évolué. Un sentiment de défiance s'est ainsi installé entre les citoyens et leurs élus, mais aussi entre les élus locaux et l'Etat.

Notre pays a plus que jamais besoin d'une action publique efficace pour améliorer la compétitivité de ses entreprises, renforcer les solidarités entre ses territoires, ses générations.

A partir de l'ensemble de ses territoires et de ses métropoles, il doit faire émerger une nouvelle croissance économique par un soutien local aux entreprises et à leur créativité, mais aussi renforcer la cohésion nationale et l'accès aux services publics dans des territoires fragilisés par la crise, en luttant contre le sentiment de relégation d'un nombre grandissant de nos concitoyens.

Il s'agit également de participer à l'effort de redressement des finances publiques pour assurer notre souveraineté budgétaire et disposer des marges de manœuvre nécessaires au financement des politiques publiques.

Dans ce contexte, le Président de la République a posé quatre principes pour assurer une meilleure coordination des politiques nationales et locales, tout en permettant les adaptations de compétences au fur et à mesure des évolutions de notre société, sans nécessairement devoir voter de nouveaux transferts de compétences : la clarté entre l'Etat et les collectivités territoriales et entre les collectivités elles-mêmes dans l'exercice de leurs compétences respectives ; la confiance, pour restaurer le dialogue entre les partenaires de l'action publique ; la cohérence, pour conforter la

logique des blocs de compétences ; la démocratie, pour favoriser un meilleur contrôle du citoyen en développant la participation et l'évaluation.

Sur ces bases, le Gouvernement propose au Parlement d'identifier clairement les échelons pertinents de l'action publique afin d'accroître la performance de l'ensemble des collectivités publiques, participant ainsi à la réalisation d'objectifs partagés déterminants pour l'avenir de notre pays, tels que le rétablissement de sa compétitivité, condition essentielle du retour de la croissance, et le développement des solidarités.

A cette fin, aux côtés des transferts qui visent à parfaire les blocs de compétences, de nouvelles dispositions sont proposées, qui permettront de clarifier les compétences entre collectivités, notamment par l'établissement de chef de file par catégories de compétences, d'ajuster leur répartition aux réalités des territoires au sein des conférences territoriales de l'action publique, enfin d'optimiser leur efficience par le pacte de gouvernance territoriale.

L'engagement des citoyens constitue un des trois piliers fondamentaux de la République aux côtés d'un Etat fort et de collectivités territoriales reconnues. C'est pourquoi la réforme soumise à la représentation nationale s'attache également à favoriser cet engagement, en ouvrant la voie à une nouvelle conception de l'action publique, plus transparente et plus confiante envers les citoyens.

(...)

Le chapitre IV concerne les métropoles.

L'article 31 crée un nouvel établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre : la métropole.

Les grandes aires urbaines françaises sont caractérisées depuis plusieurs années par l'émergence de grandes agglomérations intégrées, soumises par ailleurs à une concurrence importance des autres métropoles européennes.

Aujourd'hui, plus de 60 % de la population réside dans une aire urbaine (1) de plus de 100 000

habitants et l'on assiste à un progressif rééquilibrage entre Paris et les grandes métropoles régionales.

A partir d'analyses diverses et concordantes, de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) notamment, l'organisation métropolitaine des territoires montre une organisation « en système, structurées par des pôles (espaces urbains centraux, villes moyennes, etc.) et des liens fonctionnels efficaces » représentant aujourd'hui « les lieux essentiels de la croissance française » (DATAR « Une nouvelle ambition pour l'aménagement du territoire », Documentation française, 2009). La métropole rassemble des fonctions diversifiées, notamment des fonctions tertiaires supérieures. Elle rayonne sur son environnement régional, national et international et fonctionne en réseau avec les autres grandes villes et les villes moyennes qui l'entourent.

Les villes françaises, malgré d'indéniables atouts, ont besoin d'affirmer leurs fonctions économiques afin de mieux s'intégrer dans la compétition économique des villes européennes.

Depuis les années quatre-vingt-dix, des lois successives se sont efforcées de proposer un cadre intercommunal adapté à la montée en puissance du fait urbain.

Toutefois, si le développement urbain s'inscrit depuis lors dans un tel cadre intercommunal, les organisations retenues apparaissent encore inadaptées pour conduire les politiques de développement à une échelle européenne qui se caractérise par une concurrence en termes d'attractivité.

Aussi a-t-il paru opportun au Gouvernement de développer les potentialités des grandes agglomérations françaises en refondant le statut de la métropole instituée par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Cette nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale est destinée à regrouper plusieurs communes d'un seul tenant et

sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion à l'échelle nationale et européenne.

La région d'Ile-de-France et les agglomérations de Lyon et d'Aix-Marseille-Provence font l'objet de dispositions spécifiques.

Les dispositions relatives à la métropole se substituent aux dispositions régissant les métropoles au sein du chapitre VII (constitué des articles L. 5217-1 à L. 5217-19) du titre Ier relatif aux établissements publics de coopération intercommunale du livre deuxième relatif à la coopération intercommunale du code général des collectivités territoriales.

Sur le plan institutionnel, il s'agit d'un établissement public de coopération intercommunale disposant de larges compétences transférées par les communes et l'Etat, et bénéficiant également de transferts facultatifs de compétences départementales et de compétences régionales, par voie de convention. Pour certaines compétences départementales, le transfert intervient de plein droit au 1<sup>er</sup> janvier 2017.

S'agissant des compétences transférées par les communes, l'article a pour objet de compléter le champ des compétences des anciennes métropoles en intégrant au bloc de compétences « Protection et mise en valeur de l'environnement » les compétences suivantes : concession de la distribution publique d'électricité, création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables, gestion des milieux aquatiques en application du I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

Afin de renforcer l'intervention des métropoles en matière de logement, un ensemble indissociable de cinq compétences de l'Etat peut, sur leur demande, leur être délégué : l'attribution des aides à la pierre, la garantie du droit au logement décent, la gestion du contingent préfectoral, le droit de réquisitionner

des locaux vacants, la gestion des dispositifs concourant à l'hébergement des personnes sans domicile ou éprouvant des difficultés à se loger en raison de leurs ressources (veille sociale, centres d'hébergement d'urgence, centres d'hébergement et de réinsertion sociale, pensions de familles, etc.).

La métropole peut, à sa demande, se voir transférer par l'Etat, outre de grands équipements et infrastructures, la compétence relative au logement étudiant.

Enfin, la montée en puissance des agglomérations à vocation européenne ou internationale n'a cessé de s'accroître, de même que les interactions entre celles-ci. Le développement des échanges, en particulier sur les territoires transfrontaliers des communautés urbaines de Lille et de Strasbourg, cette dernière ayant la dimension institutionnelle d'une capitale européenne, nécessitent une prise en compte de ces spécificités afin de favoriser l'intégration des métropoles françaises dans leur environnement, ainsi que leur réussite dans la compétition urbaine européenne et internationale. L'article réaffirme donc la compétence des métropoles en matière de coopération transfrontalière. Lille pourra ainsi voir son statut de métropole européenne renforcé au-delà des frontières nationales. Cet article prévoit également qu'un contrat sera signé entre l'État et l'eurométropole de Strasbourg.



UN SITE AU SERVICE  
DES CITOYENS

# L'intercommunalité à fiscalité propre

## LE DÉVELOPPEMENT DE L'INTERCOMMUNALITÉ RÉVÈLE L'ÉCHELON DE TROP

### 1. Transfert et partage des compétences : l'EPCI progresse vers le statut de collectivité territoriale de plein exercice

La pression exercée sur les EPCI à fiscalité propre afin que ceux-ci fixent dans leurs statuts une définition précise de l'intérêt communautaire montre que les transferts de compétences tels qu'ils ont été pratiqués jusqu'à présent n'ont pas apporté la stabilité juridique nécessaire à une répartition harmonieuse des tâches entre les communes-membres et l'EPCI. De même, la faculté offerte par la loi du 13 août 2004 de transférer des compétences du département à l'EPCI par convention montre que de ce côté aussi la frontière ne saurait être parfaitement fixée. On remarque ainsi que l'EPCI à fiscalité propre -et plus particulièrement la communauté d'agglomération et la communauté urbaine- cherche sa place entre la commune (et surtout la commune centre) et le département et souvent au détriment des deux.

C'est un phénomène qui annonce la mise en œuvre d'une dynamique supra-communale et pourrait déboucher sur la constitution d'une nouvelle catégorie de collectivité territoriale. Les structures intercommunales les plus importantes cessent d'être perçues comme issues de la réunion des volontés des communes-membres pour assumer ensemble des compétences ; elles deviennent l'expression d'un lieu de pouvoir représentant l'intérêt de la population du territoire concerné, intermédiaire entre la commune centre et le département (ce qui n'est pas le cas en Ile-de-France où les communautés n'ont généralement pas de commune centre...). Cependant, cette situation ne se développe pas sans tension ou pour parler plus clairement, la ville centre ne reste pas indifférente devant ce phénomène. L'EPCI est soumis aux conséquences néfastes du clivage ville centre/villes périphériques, tandis que les intercommunalités rurales qui regroupent des communes plus semblables les unes aux autres, semblent moins concernées par ce handicap propre à l'intercommunalité de projet.

Il convient à ce propos de ne pas passer sous silence que le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre ne se fait pas sans difficulté. Localement, outre les intérêts particuliers des communes, des EPCI existants et du département, les nouveaux EPCI sont naturellement confrontés à un environnement politique dont ils peuvent pâtir. En effet, l'intercommunalité n'est pas un simple outil technique de gestion rationalisée, elle doit aussi composer avec les autres lieux de pouvoir existants. Il s'ensuit parfois une émulation voire même une concurrence qui rend la vie quotidienne difficile.

### 2. La question de l'élection des délégués intercommunaux au suffrage universel direct

Le développement et l'importance à la fois démographique et budgétaire de certains EPCI à fiscalité propre ont conduit à ouvrir le débat de l'élection des délégués intercommunaux, voire des présidents, au suffrage universel direct. Une telle réforme qui trouve aujourd'hui peu de soutien parmi les élus locaux reviendrait à accélérer la transformation de l'intercommunalité en supra-communalité. La crainte que la supra-communalité puisse conduire au dépérissement et à la mort des communes a conduit le législateur jusqu'à aujourd'hui à écarter l'élection au suffrage universel direct. Il a donc été convenu que du point de vue juridique, les EPCI devaient rester des émanations des communes. Force

est de reconnaître pourtant qu'aujourd'hui ce compromis repose essentiellement sur l'illusion d'une intercommunalité subordonnée aux communes. Cette illusion fixe la hiérarchie suivante : les communes sont les lieux de pouvoir initiaux et les structures intercommunales des pouvoirs seconds. Dans les faits pourtant, on sait que le mouvement est inverse et que la décision est prise par l'EPCI qui cherche ensuite à l'imposer à ses communes-membres.

Ce qu'offre aujourd'hui le paysage territorial français, ce n'est pas d'un côté des collectivités territoriales dotées d'un territoire et bénéficiant d'un droit général à administrer leurs affaires et de l'autre des EPCI dotés seulement d'un périmètre, corsetés par le principe de spécialité et par la tutelle des communes.

Certes, au commencement, l'EPCI se définit plus par sa mission que par son territoire, mais depuis 1999 (et l'obligation du territoire d'un seul tenant et sans enclave pèse ici de tout son poids), l'EPCI renforce sa cohérence territoriale, car son territoire devient une condition de sa création de même que sa population. En outre, la loi exige pour la communauté d'agglomération et la communauté urbaine que le territoire soit « structuré » autour d'une ville- centre et d'un chef-lieu. Enfin, on se souvient que la DATAR prédéterminait des territoires urbains (au nombre de 140) en fonction de critères multiples historiques et géographiques mais aussi économiques (bassins d'emploi). Le territoire d'un EPCI semble aujourd'hui au moins aussi important que celui d'une collectivité territoriale (commune ou département) et il a en outre pour lui -s'il est pertinent- d'être actuel et en parfaite adéquation avec la situation démographique, sociale et économique du moment, à la différence des territoires historiques des communes qui ne prennent plus en compte les évolutions démographiques et économiques.

Quant au principe de spécialité, on a vu qu'il n'était pas intangible puisqu'il souffrait d'être atténué par l'intérêt communautaire : une compétence peut donc être partagée et partagée de manière inégalitaire. Quoiqu'il en soit, même si l'EPCI ne peut intervenir que dans les compétences qui lui sont transférées, on sait que ces compétences englobent la quasi-totalité des compétences communales et que même les polices spéciales aujourd'hui peuvent lui être transférées. Enfin, si pour les communautés de communes, l'intérêt communautaire est déterminé à la majorité des conseils municipaux des communes membres, dans le cas des communautés d'agglomération et des communautés urbaines, c'est l'organe délibérant qui le définit et circonscrit ainsi ses compétences : on s'éloigne d'une application stricte du principe de spécialité.

L'EPCI est censé être subordonné au contrôle de ses communes-membres, mais aujourd'hui il témoigne au contraire d'une grande autonomie, une fois créé et la loi n'a pas doté les communes-membres d'autre forme de coercition que celle du rappel par la commune-membre de ses délégués.

Aussi peut-on se demander si l'EPCI à fiscalité propre n'a pas évolué vers un statut plus proche de celui de la collectivité territoriale que de celui de l'établissement public et si cette évolution (qui n'a pas été maîtrisée) ne débouche pas logiquement sur le débat de l'élection au suffrage universel. C'est oublier cependant que le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre peut être considéré comme un outil expérimental dans le domaine de l'organisation territoriale. Figurer la carte intercommunale aujourd'hui en autorisant l'élection au suffrage universel direct des délégués reviendrait à interrompre prématurément la réforme de l'organisation territoriale et la quête du meilleur échelon d'administration local de base.

Toutefois, il convient de passer en revue les raisons qui aujourd'hui militent pour l'élection des délégués intercommunaux au suffrage universel direct.

L'intercommunalité étant devenue un lieu de pouvoir politique et fiscal, elle doit aussi être un lieu démocratique, sauf un jour à perdre sa légitimité. C'est le premier argument militant en faveur de l'élection au suffrage universel direct.

Les enjeux financiers et fiscaux se situent désormais autant au niveau intercommunal qu'au niveau communal et les budgets intercommunaux sont de plus en plus importants en volume. L'autonomie fiscale des EPCI par rapport à leurs communes-membres et le simple fait que les EPCI lèvent l'impôt créent naturellement une responsabilité des délégués communautaires devant les contribuables, leurs électeurs. Le lien entre les électeurs et les délégués communautaires est-il trop lâche quand ces délégués ne sont pas élus directement par les citoyens ? Telle est la question qui se pose. Quant au

risque, il n'est pas seulement celui du « déficit démocratique », il concerne également une insuffisance de contrôle de l'électeur contribuable sur celui qui lève l'impôt. Ainsi l'intercommunalité nouvelle dont les ambitions sont nettement politiques continue toutefois à fonctionner comme une administration de gestion. Cette situation est analysée par les partisans du suffrage universel direct comme un déni de démocratie. Il faut toutefois reconnaître qu'elle fait partie du compromis fondateur dont il a été ici plusieurs fois question.

En effet, l'intercommunalité se développe et s'émancipe dans les faits, mais l'État et les élus locaux s'accordent pour continuer à la présenter comme dépendant politiquement uniquement des communes. L'intercommunalité est un compromis national pour surmonter le rejet des fusions de communes et elle vit de compromis territoriaux établis entre élus locaux pour mieux organiser le partage des ressources destinées aux politiques publiques et mieux organiser la vie locale.

Si l'intercommunalité accède au statut de collectivité territoriale directement ou indirectement grâce à l'élection au suffrage universel direct de ses organes délibérants, il apparaîtra aussitôt qu'il y a un échelon administratif local de trop. La commune comme le département seront menacés.

\*

\* \*

On découvre -et on le lui reproche- que l'intercommunalité a créé un niveau d'administration locale là où on pensait d'abord qu'une simple coordination de l'existant pouvait suffire.

Cependant, on comprend à ce stade que l'enjeu de l'intercommunalité à fiscalité propre est essentiellement devenu celui de la mutation nécessaire de l'administration territoriale. Le développement brutal de la nouvelle intercommunalité a permis de mettre en lumière les imperfections de notre organisation territoriale. Tous les domaines de l'action publique locale sont concernés et le partage des compétences entre les différents niveaux -définitif ou à titre expérimental- semble ouvrir la voie à une redistribution encore plus grande. Il est naturel alors que ce bouleversement introduit par la nouvelle intercommunalité conduise à soulever la question du meilleur échelon d'administration et, partant, de juger quel échelon est en trop.

C'est un mérite de l'intercommunalité issue de la loi de 1999 d'avoir provoqué cette prise de conscience. Le bilan de l'intercommunalité nouvelle est donc essentiellement le bilan d'une expérimentation. On ne peut que regretter que ce bilan soit préoccupant du point de vue de l'efficacité de la dépense publique.

# Les métropoles et l'affirmation des évolutions de la topographie juridique

La métropole entretient un lien très particulier avec la coopération intercommunale. Puisqu'elle est, tout à la fois, une catégorie d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, mais également un facteur de différenciation territoriale. Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, il n'existait qu'une métropole – celle de Nice – mais 19 structures intercommunales pour lesquelles leur dénomination incluait ce terme : dans ce cas, sans nécessairement disposer des attributs géographiques qui caractérisent de tels territoires, le recours à cette terminologie par les EPCI concernés est un élément de prestige, qui permet de mettre en œuvre un marketing territorial afin de s'inscrire dans la compétition européenne<sup>1</sup>. La question de la métropole est un des éléments essentiels de la loi relative à la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles adoptée par le Parlement en décembre 2013 : tant au niveau de la prise en compte de l'urbain (et ce même si le territoire du droit s'écarte encore très sensiblement des processus de formation des territoires métropolitains) que de la différenciation territoriale qui est établie.

par  
VINCENT AUBELLE,  
Professeur associé,  
Département  
génie urbain,  
Université Paris-Est -  
Marne-la-Vallée

## Polysémie de la géographie métropolitaine

Avant même d'examiner la métropole issue du débat législatif de 2013, il est utile, pour la clarté de la discussion, de revenir sur ce qu'est une métropole. Parce que celle-ci obéit à une définition polysémique. Ainsi, en suivant les travaux de Roger Brunet<sup>2</sup>, la métropole est définie comme « la ville mère », les Romains ayant utilisé ce terme pour désigner la capitale administrative. Le terme a aussi une dimension religieuse, puisque « métropole » désignait « des villes pourvues d'archevêché là où résidait le métropolitain, nommé par le Pape ». Par extension, ce mot signifie « une ville principale, une capitale<sup>3</sup> ». L'adéquation entre la métropole et la capitale fut reconnue en 1789, lorsque Malouet défendit un statut particulier pour Paris : « Paris, par sa consistance de métropole, a déjà un assez grand avantage sur le reste du Royaume, sans y ajouter celui d'une disproportion énorme entre sa force administrative et toutes les autres. Paris, comme ville, doit être la reine des cités<sup>4</sup>. » Réservée à la capitale, la notion de métropole fut progressivement étendue aux villes plus importantes : « C'est ainsi que les métropoles d'équilibre désignèrent un carrefour de communications, avec une offre de commerces étendue, qui tient sa prospérité des services les plus divers, dont les fonctions administratives se diversifient et qui

dispose d'une offre culturelle importante<sup>5</sup>. » Ces définitions de la métropole apparaissent progressivement trop étriquées. On leur substitua notamment le terme de métropolisation, qui relève de deux sens distincts : « Il signifie d'une part que les activités économiques, et notamment la recherche, continuent à se concentrer dans les grandes agglomérations et que d'autre part, ces aires métropolitaines sont connectées entre elles par un réseau d'échanges de nature diverse<sup>6</sup>. » Ou bien encore, on utilisa le terme de *métapole* introduit par François Ascher, qui considéra que « la notion de métropole semble de fait inadaptée pour qualifier ce nouveau type d'espace, d'une part, parce qu'elle évoque plutôt une grande ville assumant les fonctions les plus élevées dans la hiérarchie urbaine régionale, et d'autre part, parce qu'elle n'introduit pas l'idée de la formation d'un nouvel espace des activités économiques et sociales quotidiennes. (...) Les métropoles ne sont pas seulement des territoires mais des modes de vie et de production. La complexité des nouveaux espaces urbains rend alors difficile tant leur définition géographique et statistique que leur représentation<sup>7</sup> ». L'affirmation des métropoles occulte le débat sur la métropolisation, comprise comme l'émergence de systèmes d'échanges multiscales, et consiste essentiellement à conforter, pour les aires urbaines les plus importantes, une catégorie de groupements de communes, au nom de la compétitivité économique<sup>8</sup>. C'est ce qu'admit le Président de la République, lors

de son intervention à l'occasion de la clôture des États généraux de la démocratie territoriale organisés par le Sénat: « Enfin, la France ne peut plus occulter la nécessité d'organiser nos grandes agglomérations urbaines. Nous voyons émerger depuis trente ans des métropoles de niveau européen, parfois autour d'une grande ville centre, parfois autour d'un réseau de villes qui tissent entre elles des liens de solidarité et de projet<sup>9</sup>. »

## Une appropriation juridique de la métropole bégayante

Ainsi, les différentes acceptions géographiques de la métropole ne facilitent pas la tâche du juriste. La difficulté essentielle, à laquelle il se trouve confronté, consiste à rendre compte d'un processus permanent, pour lequel les outils de coopération intercommunale doivent rendre compte de la manière dont le droit habite des territoires liquides. Ces structures ont évolué depuis 1959, date de création du district urbain, au rythme d'une appropriation juridique bégayante au regard des réalités territoriales qui doivent être prises en compte. Les critères successifs, mais encore plus sûrement, leurs variations, pour définir, ce qu'est, pour le droit, la communauté urbaine, illustrent cette difficulté. En effet, seul le seuil de population fut retenu (la distinction sur les compétences ne pouvant être considérée comme pertinente dès lors que toutes les autres catégories de structures intercommunales peuvent se doter des compétences de la communauté urbaine). De 50 000 habitants en 1966, ce seuil fut abaissé, dans le cadre de la relance de la coopération intercommunale en 1992, à 20 000 habitants, puis, lorsque fut créée en 1999 la communauté d'agglomération, porté à 500 000 habitants, pour enfin être de nouveau abaissé, à 450 000 habitants, afin de tenir compte du fait que la métropole de 2010 nécessitait au minimum 500 000 habitants (à l'exception des communautés urbaines créées par la loi en 1966, et pour lesquelles, afin de tenir compte de la situation particulière de Strasbourg, une population minimale de 450 000 habitants est requise). Les cartes du droit qui résultent de ces allers-retours fondés sur un seuil de population, aboutissent, au 1<sup>er</sup> janvier 2013, à disposer d'une géographie des communautés urbaines très disparate : la communauté urbaine d'Alençon compte 56 778 habitants, alors que la communauté urbaine de Lyon en compte 1 313 868. L'élaboration de la loi relative à la modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles n'échappe à cette logique. Mis à part le cas particulier des métropoles de Lyon, d'Aix-Marseille-Provence et de celle du Grand Paris, il existe trois définitions distinctes de la métropole.

Une définition de droit commun, pour laquelle l'appellation de métropole nécessite de disposer d'une structure intercommunale à fiscalité propre d'au minimum 400 000 habitants et située sur le territoire d'une aire urbaine d'au minimum 650 000 habitants.

Mais aussi deux définitions particulières : une métropole peut être créée sur le territoire d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre comprenant au minimum 400 000 habitants et au sein duquel la commune chef-lieu de région est située. Mais le terme s'emploie également pour les EPCI à fiscalité propre qui sont le centre d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants au sein desquels les fonctions de commandement stratégique de l'État ainsi que les fonctions métropolitaines sont effectivement exercées.

Ces deux dernières définitions – qui permettent de répondre aux situations particulières de Brest et Montpellier – interrogent sur le lien qui existe entre la géographie et le droit. Car tour à tour sont convoquées des notions aussi différentes que celles de la population, l'aire urbaine et de la zone d'emploi, sans que l'intégralité des deux derniers zonages mentionnés soit, *in fine*, intégrée dans les métropoles qui pourront être créées. Ainsi, dans l'érection des métropoles issues de la loi de 2013, et sous réserve des décisions du Conseil constitutionnel qui a été saisi le 26 décembre 2013, rien ne permet de conclure à une symbiose entre la topographie juridique et celle du géographe<sup>10</sup>.

C'est pourquoi, hormis certaines compétences supplémentaires transférées de droit commun à la métropole dans la version de 2013<sup>11</sup>, il pourrait être tentant de conclure au manque d'intérêt que représente cette nouvelle réforme. Ou bien encore que cette loi renforce la différenciation territoriale, à l'instar du changement de dénomination pour les communautés urbaines de Lille et de Strasbourg, la première devenant « métropole européenne de Lille », et la seconde « eurométropole de Strasbourg ».

Toutefois, il s'agirait d'une conclusion trop rapide, pour deux raisons distinctes. La première, qui a trait aux métropoles de Lyon, Aix-Marseille-Provence et Paris. La seconde qui tient à la prise en compte de la différenciation territoriale dans la construction intercommunale.

*“La métropole de Lyon est donc bien celle de la rencontre, de deux hommes, au bon moment, et de leur volonté de mener à son terme cette entreprise : ce qui explique que l'essentiel des dispositions relatives à la métropole de Lyon qui figurent dans la loi adoptée par le Parlement en 2013 ait été rédigé par leurs services.”*

### La substitution d'une logique transformationnelle en lieu et place d'une logique transactionnelle

La création des trois métropoles précitées, qui font l'objet de dispositions particulières dans la loi, induit un changement de méthode quant à la construction de celles-ci. En effet, jusqu'à présent, le droit de l'intercommunalité, dans la prise en compte de l'urbain, s'est essentiellement construit sur des logiques transactionnelles : celles-ci se caractérisent essentiellement par des logiques d'arrangements « tu fais ça, ça m'arrange ; je fais ça, ça t'arrange<sup>12</sup> » – au sein desquelles il existe des zones neutres, pour lesquelles il n'existe pas de possibilité de négociation. À l'inverse, la logique transformationnelle se caractérise par la capacité à porter des négociations de longue durée, qui s'inscrivent sur de nouveaux espaces et qui inaugurent de nouveaux domaines de transaction<sup>13</sup>.

La métropole de Lyon répond de toute évidence à cette définition, dans la mesure où l'accord conclu entre, le président de la communauté urbaine de Lyon, Gérard Collomb, et Michel Mercier qui, fut jusqu'en décembre 2012, président du Conseil général du Rhône, a permis d'inaugurer un cycle transformationnel<sup>14</sup>. L'assemblage territorial, qui conduit à créer une collectivité à statut spécial (issue de la fusion du département et de la communauté urbaine de Lyon sur le territoire de cette dernière), consiste à soustraire sa partie urbaine au département du Rhône : les compétences de celui-ci s'exercent sur sa partie rurale allant du Beaujolais aux monts du Lyonnais. Le dessein commun de ces deux leaders est sans aucun doute celui d'inscrire Lyon dans la compétition des métropoles européennes, et, de façon incidente, de réaliser des économies d'échelle. Toutefois, au vu de l'ancienneté de la volonté individuelle de chacun d'entre eux d'aboutir à ce résultat, l'instant de cette rencontre est essentiel, et explique que leurs transactions aient permis d'engager un véritable processus transformationnel. Ainsi, la création de la métropole de Lyon répond à une grille de lecture politique, qui se décline collectivement et personnellement.

Collective, car cette fusion apporte une réponse à l'hétérogénéité de la majorité actuelle au sein du conseil général du Rhône, et autorise un dépassement de sa fragilité. La création de la métropole de Lyon permettra ainsi de renforcer la majorité départementale.

Personnelle, pour Michel Mercier, qui, après avoir exercé tous les mandats et fonctions électives (maire, conseiller général, parlementaire, ministre), arrive à un stade de sa carrière politique, où le raisonnement va au-delà de la personne (en rappelant que Michel

Mercier a également créé une commune nouvelle), tout en autorisant Gérard Collomb à déployer, encore un peu plus, sa stratégie territoriale fondée sur le développement économique.

La métropole de Lyon est donc bien celle de la rencontre, de deux hommes, au bon moment, et de leur volonté de mener à son terme cette entreprise : ce qui explique que l'essentiel des dispositions relatives à la métropole de Lyon qui figurent dans la loi adoptée par le Parlement en 2013 ait été rédigé par leurs services.

Le cas de deux autres métropoles n'échappe pas, avec des résultats différents, à cette prééminence de la logique transformationnelle.

Pour Aix-Marseille-Provence, la création de la métropole permet de clore le cycle erratique de la construction du territoire intercommunal dans ce secteur géographique : celle-ci disposera d'un territoire équivalent à la fusion des six établissements publics de coopération intercommunale existants. L'opposition d'une majorité de maires des communes concernés à ce projet n'y change rien, car « le destin de l'agglomération de Marseille est une question d'intérêt national. Sortir Marseille de ses difficultés est un impératif. Engager l'ensemble de l'agglomération est une obligation. La France a besoin que Marseille devienne une grande métropole européenne ». La transformation opérée, même si les compétences de cette métropole ne s'écartent guère des compétences de droit commun (auxquelles s'ajoutent toutefois les compétences des EPCI fusionnés), réside dans la capacité à mettre un terme à une fragmentation territoriale, liée au refus constant de Gaston Defferre, de créer – afin de ne pas voir remis en cause son leadership par les communes dirigées par des majorités communistes ou de droite qui entourent Marseille – une communauté urbaine. L'extension territoriale de la métropole d'Aix-Marseille-Provence consacre également l'essoufflement et l'échec de ce modèle de développement territorial « où l'affirmation du rôle central et directionnel de Marseille s'est combinée avec son isolement, au sein d'un ensemble urbain que Gaston Defferre continua de percevoir, jusqu'au milieu des années 80, comme un arrière-pays<sup>15</sup> ».

Enfin, il y a le cas de la métropole du Grand Paris<sup>16</sup>, qui n'était, dans le projet de loi, qu'un syndicat mixte, aux compétences, hormis la question du logement, très limitées. On a donc trois stratégies distinctes, mais avec un objectif commun, celui d'encadrer étroitement les contours de ce syndicat, qui permirent, presque par accident, d'assister à la mise en œuvre d'une logique transformationnelle. La première de ces stratégies



Crédit photo : Jean-Claude Gaudin-Wikimedia.commons

L'extension territoriale de la métropole d'Aix-Marseille-Provence consacre également l'essoufflement et l'échec de ce modèle de développement territorial « où l'affirmation du rôle central et directionnel de Marseille s'est combinée avec son isolement, au sein d'un ensemble urbain que Gaston Defferre continua de percevoir, jusqu'au milieu des années 80, comme un arrière-pays ».

fut celle mise en œuvre par Paris métropole, syndicat mixte créé en avril 2009, entre, 152 communes, 45 intercommunalités, 8 départements et une région<sup>17</sup>. L'objet de ce syndicat – les études – correspond au plus petit dénominateur commun entre l'ensemble de ses membres. Ce qui se trouve conforté par l'article 18 de ses statuts qui précise les modalités de retrait du syndicat, un membre pouvant se retirer à tout moment, juste après en avoir informé le Président, le retrait prenant effet quinze jours après la réception du courrier. Cette souplesse n'a pu permettre à cette structure de dégager un véritable projet commun pour la structuration intercommunale du Grand Paris, ses prises de position ayant été limitées aux commentaires des travaux parlementaires. La seconde stratégie fut celle du Conseil régional, qui, fidèle au corpus qu'elle élaborait suite au rapport Planchou de 2009<sup>18</sup>, veilla scrupuleusement à ne pas voir certaines de ses compétences revenir à la métropole du Grand Paris, et ne put jamais proposer un véritable projet. La loi adoptée par le Parlement, en décembre 2013, contourne cette difficulté en attribuant des compétences importantes en matière de développement économique à la métropole du Grand Paris, tout en indiquant que l'exercice de celles-ci devra prendre en compte les orientations définies dans les documents stratégiques élaborés par le Conseil régional. L'absence de portée normative de

ceux-ci ne devrait pas entraver grandement l'action de la métropole du Grand Paris. Enfin, la dernière stratégie qui fut mise en œuvre, la plus féconde pour ce qui advint, résulte de la suppression par le Sénat, en première lecture, de l'article relatif à la métropole du Grand Paris.

La conjugaison de l'ensemble de ces stratégies d'opposition, aux motivations distinctes autorisa alors l'Assemblée nationale à réécrire totalement cet article, en allant bien au-delà de l'ambition initiale, puisqu'aujourd'hui la métropole du Grand Paris est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, avec des compétences étendues, et qui supprime l'ensemble des structures intercommunales à fiscalité propre qui avaient été créées. Même si de très nombreuses imprécisions juridiques, budgétaires et financières demeurent (pour lesquelles le Gouvernement a été autorisé à prendre par ordonnance des mesures de nature législative), l'ouverture créée par ces stratégies d'opposition ou attentiste permit de ne jamais revenir sur la forme de structuration intercommunale proposée par l'Assemblée nationale et d'obtenir ce résultat inimaginable au début de la discussion parlementaire, la création d'un groupement à fiscalité propre sur le territoire de Paris et des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne.

## L'émergence d'un droit souple de la coopération intercommunale

Enfin, l'une des avancées les plus substantielles qui résulte de la loi relative à la modernisation de l'action publique et de l'affirmation des métropoles réside dans l'introduction d'un droit souple. En effet, hormis le cas spécifique des Dom et de la Corse, le thème de l'uniformité qui structure les discours de la Constituante<sup>19</sup> continuait, deux siècles après, de prévaloir : « Nous avons supposé que cette constitution devait être uniforme pour toutes les provinces, parce qu'il nous a été impossible d'imaginer un motif réel d'établir quelque différence entre elles. (...) Ceux qui pourraient rechercher dans les différences du sol, du climat, des mœurs, des opinions, de l'esprit des habitants seraient encore plus frivoles. En général, la même forme d'administration municipale doit convenir, si elle est bonne, à toutes les habitudes de vivre, à tous les climats<sup>20</sup>. » Même si la qualification de la métropole lyonnaise n'est plus celle d'un établissement public, sa création introduit une véritable rupture avec l'uniformité intercommunale, en autorisant la fusion du département et de la communauté urbaine sur le territoire de cette dernière. Et ce, contrairement à ce qui est communément exposé, sans en faire obligatoirement un modèle transposable aux autres métropoles, dès lors que les logiques géographiques et historiques ne sont pas comparables (l'exemple de Marseille est à cet égard intéressant dès lors que cette métropole n'est pas constituée d'une agglomération avec un arrière-pays mais de deux agglomérations d'importance). Par ailleurs, même si ses contours juridiques interrogent le juriste (ce qui explique que le Gouvernement ait été autorisé à prendre les mesures nécessaires pour préciser ceux-ci), la création du territoire, au sein des métropoles Aix-Marseille-Provence et celle du Grand Paris, permettent d'envisager un traitement différencié de la question de la proximité sur des échelles aussi étendues. Enfin, dernier exemple, celui de la carte intercommunale en Île-de-France, où la création de la métropole du Grand Paris nécessite de structurer l'intercommunalité à fiscalité propre dans les départements de la grande couronne d'un minimum 200 000 habitants, dès lors que le siège du groupement concerné se trouve dans l'unité urbaine de Paris. Le droit souple consiste à adapter la règle de droit pour élaborer le schéma de coopération intercommunale qui, pour la première fois, autorise que celui-ci soit appréhendé au niveau régional alors que jusqu'à présent il relevait de l'échelle départementale.

La loi relative à la modernisation de l'action publique et de l'affirmation des métropoles constitue le premier

élément d'un triptyque, issu des neuf avant-projets de loi élaborés entre les mois d'octobre 2012 à avril 2013, qui doit conduire à enrichir la décentralisation. La prise en compte de la structuration urbaine (et ce en dépit de la difficulté récurrente du droit à s'approprier les processus de métropolisation qui sont à l'œuvre), mais également, l'introduction d'un droit souple, constituent des avancées essentielles. Et ce, même si de nombreuses interrogations subsistent, spécifiquement pour les territoires qui ne s'inscrivent pas dans ces dynamiques.

V. A.

1. Thierry Oblet, *Gouverner la ville*, Presses universitaires de France, 306 p., Paris, 2005, p. 191.
2. Roger Brunet, *Les mots de la géographie*, Reclus/La documentation française, 518 p., Paris, 1998, p. 329.
3. Claire Larssonneur, *Les mots du territoire*, Dexia éditions, 285 p., Paris, 2005, p. 101.
4. Intervention de Malouet, Séance du 12 novembre 1789, Archives parlementaires de 1787 à 1860, tome X, 812 p., p. 5.
5. Pierre Merlin et Françoise Choay, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Presses universitaires de France, 843 p., Paris, 2010, p. 469.
6. Cynthia Ghorra-Gobin (sous la direction), *Dictionnaire des mondialisations*, Armand Colin, 398 p., Paris, 2006, p. 242.
7. François Ascher, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, 345 p., Paris, 1995, p. 33.
8. Sur cette question : Romain Pasquier, Sébastien Guigner, Alistair Cole (sous la direction), *Dictionnaire des politiques publiques territoriales*, les Presses de Sciences Po, 584 p., Paris, 2011, p. 332.
9. Intervention de François Hollande, Président de la République, 5 octobre 2012.
10. Jacques Caillousse, *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation*, LGDJ, 250 p., Paris, 2009, p. 89.
11. Vincent Aubelle, « Réflexions préliminaires sur la loi MAPAM », *RLCT*, n° 2014/97.
12. Luc Boltanski et Laurent Thévenot, *De la justification : les économies de la grandeur*, Gallimard, 483 p., Paris, 1991, p. 408.
13. Emmanuel Négrier, *La question métropolitaine*, Presses universitaires de Grenoble, 270 p., Grenoble, 2005, p. 128 et suivantes.
14. « À Lyon, le braquage réussi de la communauté urbaine », *Le Monde*, 26 janvier 2013.
15. Maurice Olive et Jean-Pierre Oppenheim, *La communauté urbaine de Marseille : un fragment métropolitain* ; In François Baraize et Emmanuel Négrier (sous la dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, L'harmattan, 310 p., Paris, 2004, p. 46.
16. La métropole du Grand Paris constitue l'objet principal du recours du 26 décembre 2013 effectué par 60 députés auprès du Conseil constitutionnel.
17. Données au 1<sup>er</sup> novembre 2013.
18. Rapport de la commission *ad hoc* « réforme territoriale et région métropole », février 2009.
19. Jacques Moreau, Michel Verpeaux (sous la direction), *Révolution et décentralisation : le système administratif français et les principes révolutionnaires de 1789*, Economica, 266 p., Paris, 1992, p. 71.
20. Condorcet, *Essai sur la Constitution et les fonctions des administrations provinciales*, Tome premier, 1788, p. 188-189.

La Gazette des Communes

## Quand le juge constitutionnel rédige la réforme de l'intercommunalité

Brigitte Menguy | Billets juridiques | France | Publié le 11/06/2014

[BILLET] DECENTRALISATION

**Suite à la décision du Conseil constitutionnel du 25 avril 2014 invalidant le rattachement forcé des communes isolées, le Gouvernement montre patte blanche et suit à la lettre les observations du juge.**



Dans la dernière version du projet de loi de réforme territoriale prochainement présenté en Conseil des ministres, l'article 17 prévoit un nouveau dispositif de rattachement des communes qui se trouveraient en situation d'isolement ou de discontinuité avec leur établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de rattachement.

Pour rappel, le Conseil constitutionnel avait été saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par les communes de Thonon-les-Bains (Haute-Savoie) et Saint-Ail (Meurthe-et-Moselle) qui se sont retrouvées intégrées « de force » au sein d'intercommunalités.

Le juge constitutionnel avait alors censuré l'article L.5210-1-2 du CGCT permettant au préfet de rattacher à un EPCI à fiscalité propre « des communes isolées ou en situation d'enclave ou de discontinuité territoriale ».

En effet, selon le juge, une telle procédure porte une « atteinte disproportionnée à la libre administration des communes » puisqu'elle ne prévoyait aucune prise en compte du schéma départemental de coopération intercommunale préalablement établi pour décider du rattachement, ni aucune consultation des conseils municipaux des communes concernées, en particulier celui de la commune rattachée.

Bon élève - En reprenant les éléments de la décision du juge, le gouvernement a prévu la consultation pour avis de l'EPCI auquel il est envisagé de rattacher la commune isolée, ses communes membres ainsi que la commune concernée. Ensuite, la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI), éclairée par ces avis, peut, si elle le juge pertinent, modifier le projet de rattachement à la majorité des deux tiers de ses membres.

Le nouveau dispositif prévu à l'article 17 du projet de loi permet également aux communes membres de l'EPCI à fiscalité propre, y compris de la commune rattachée, de se prononcer sur la composition du conseil communautaire concomitamment à la consultation de l'EPCI sur le projet de périmètre, à l'instar de la procédure prévue dans les cas de création ou de fusion au dernier alinéa du VII de l'article L.5211-6-1 du CGCT.

Enfin, concernant le nombre total des sièges du futur conseil communautaire ainsi que leur répartition entre les communes, il sera constaté par arrêté du préfet en même temps que l'arrêté définitif de rattachement.

Toutefois, lorsque la CDCI adopte un autre projet de rattachement que celui proposé par le représentant de l'État dans le département, ce dernier arrête la composition du conseil communautaire selon la répartition automatique prévue aux II et III de l'article L. 5211-6-1 du CGCT.

### REFERENCES

Le projet de loi

## La carte intercommunale au 1<sup>er</sup> janvier 2014

**Début 2014, 2145 groupements à fiscalité propre couvrent l'ensemble des départements de France (hors dérogations prévues par la loi).**

**Au cours de l'année 2013, comme en 2012, environ 430 opérations (créations, fusions, extensions) ont porté sur les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ces opérations ont contribué à une forte réduction du nombre d'EPCI à fiscalité propre : sur les deux années 2012 et 2013, le solde net s'établit à 436 suppressions.**

**Le nombre de syndicats a également diminué fortement : on en recense environ 13400 début 2014 contre 14800 début 2012. Le nombre de SIVU a baissé de 1200 en 2 ans.**

**Ces données sont celles connues fin janvier à partir des informations enregistrées dans les préfetures ; Elles sont susceptibles d'être modifiées à la marge lorsque seront publiées les données définitives.**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, la France compte 2145 EPCI à fiscalité propre, dont 1903 communautés de communes (CC). Celles-ci regroupent 85% des communes et 44% de la population.

L'autre moitié de la population est couverte par les 242 autres EPCI à fiscalité propre : la métropole Nice Côte d'Azur, 15 communautés urbaines (CU), 222 communautés d'agglomération (CA), et 4 syndicats d'agglomération nouvelle (SAN).

Au cours de l'année 2013, le nombre total d'EPCI à fiscalité propre s'est réduit de 311, après avoir baissé de 125 en 2012. Cette diminution provient de la réduction des effectifs de communautés de communes.

### Nombre de groupements

| Situation au 1er janvier                               | 2010          | 2012          | 2013          | 2014          |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>EPCI à fiscalité propre</b>                         |               |               |               |               |
| Métropole  | -             | 1             | 1             | 1             |
| Communauté urbaine                                     | 16            | 15            | 15            | 15            |
| Communauté d'agglomération                             | 181           | 202           | 213           | 222           |
| Communauté de communes                                 | 2 409         | 2 358         | 2 223         | 1 903         |
| Syndicat d'agglomération nouvelle                      | 5             | 5             | 4             | 4             |
| <b>Total des EPCI à fiscalité propre</b>               | <b>2 611</b>  | <b>2 581</b>  | <b>2 456</b>  | <b>2 145</b>  |
| Nombre total de communes                               | 34 774        | 35 305        | 36 049        | 36 614        |
| Population totale* regroupée (en millions d'habitants) | 57,9          | 59,3          | 60,9          | 62,6          |
| <b>Syndicats</b>                                       |               |               |               |               |
| SIVU   | 10 789        | 10 184        | 9 720         | 8 979         |
| SIVOM  | 1 395         | 1 345         | 1 302         | 1 233         |
| Syndicat mixte   | 3 194         | 3 257         | 3 275         | 3 187         |
| Pôle métropolitain                                     | -             | 1             | 8             | 9             |
| <b>Total des syndicats</b>                             | <b>15 378</b> | <b>14 787</b> | <b>14 305</b> | <b>13 408</b> |

Source : DGCL

Champ : France (hors Mayotte)

### Moins de cinquante communes isolées, franciliennes pour la plupart conformément à la loi

On recense 36 614 communes membres d'un EPCI à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2014 rassemblant 62,6 millions d'habitants.

Les 563 communes isolées début janvier 2013 qui avaient l'obligation légale d'adhérer à une communauté sont désormais rattachées à un EPCI à fiscalité propre ou font l'objet d'une procédure en cours d'achèvement. Il s'agissait en majorité de communes de petite taille, mais aussi d'une cinquantaine de communes de la grande couronne francilienne.

Début 2014, 49 communes restent isolées (hors Paris et Mayotte). Parmi elles, 41 communes de la petite couronne parisienne, et 4 îles composées d'une seule commune (Ile de Bréhat, Ile de Sein, Ouessant, Ile d'Yeu). Ces communes bénéficiaient d'une dérogation législative n'exigeant pas leur rattachement à un EPCI à FP.

Les 41 communes de la petite couronne parisienne seront cependant regroupées avec les 19 EPCI à FP existant sur ces départements et Paris afin de constituer au 1<sup>er</sup> janvier 2016 la métropole du Grand Paris.

## La carte intercommunale a fortement évolué au cours des années 2012 et 2013.

Le nombre de CC a diminué de près de 20% en 2 ans, tandis que celui des CA a augmenté sensiblement : 20 CA ont été créées en 2 ans, 11 en 2012 puis 9 en 2013.

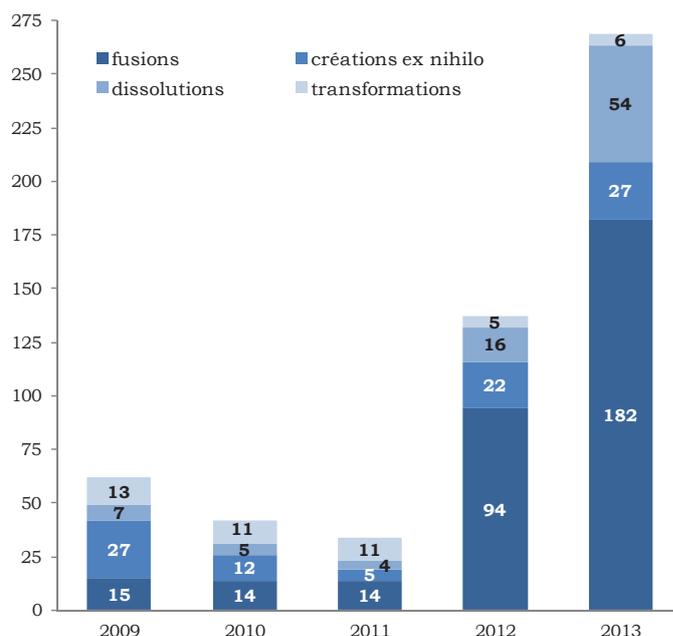
En 2013, 20 nouvelles CA sont issues de la fusion de CA et de CC, 6 de la transformation d'une CC et 4 d'une création ex nihilo. A l'inverse 20 CA existantes début 2013 ont été fusionnées, tandis qu'une a été dissoute.

Ces évolutions de la carte intercommunale sont le résultat des nombreuses opérations, environ 430, comme en 2012.

Le nombre de fusions d'EPCI atteint plus de 270 sur les deux années 2012 et 2013 contre une petite dizaine par an en moyenne sur les exercices précédents.

Ces fusions, concernant 2 voire plus d'EPCI à FP, contribuent à réduire nettement le nombre d'intercommunalités.

## Nombre d'opérations sur les années récentes



## Nombre d'EPCI à FP au 1<sup>er</sup> janvier 2012



## Nombre d'EPCI à FP au 1<sup>er</sup> janvier 2014



## Les EPCI à FP ont une taille plus importante

La population totale moyenne des groupements à fiscalité propre atteint près de 29 000 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2014 contre 25 000 début 2013 et 23000 début 2012. En deux ans, le nombre moyen de communes regroupées dans un EPCI à FP augmente

d'un peu plus de trois points : 17 communes début 2014 contre 13,7 début 2012.

Les CA rassemblent en moyenne 22 communes et 122 000 habitants, tandis que les CC regroupent 16 communes et 14 000 habitants en moyenne.

44 communautés de communes affichent une population totale de plus de 50 000 habitants.

Le seuil de 5 000 habitants et plus, fixé par la loi du 16 décembre 2010 pour la constitution d'EPCI à fiscalité propre, est atteint par la très grande majorité des EPCI à fiscalité propre. 668 communautés regroupaient moins de 5 000 habitants avant la parution de la loi du 16 décembre 2010. Elles sont moins de 300 au 1<sup>er</sup> janvier 2014, dont environ 120 dans les trois régions Midi-

Pyrénées, Auvergne et Languedoc-Roussillon. Ces « petits » EPCI regroupent 11 communes et 3200 habitants en moyenne. Il s'agit généralement d'EPCI dont les communes sont situées en zone de montagne et bénéficiant à ce titre d'une dérogation au seuil de 5000 habitants.

De même début 2014, un peu plus de cinquante EPCI à fiscalité propre, dont la moitié sont franciliens ou ultra-marins, regroupent seulement 2 ou 3 communes.

### Taille moyenne des EPCI à fiscalité propre début 2014

|   | taille en nombre de communes |           |            |          | Population totale légale 2014 (millésimée 2011) |               |                  |            |
|---|------------------------------|-----------|------------|----------|---|---------------|------------------|------------|
|   | Moyenne                      | Médiane   | Maximum    | Minimum  | Moyenne   | Médiane       | Maximum          | Minimum    |
| <b>Ensemble des EPCI à fiscalité propre</b> | <b>17</b>                    | <b>14</b> | <b>131</b> | <b>2</b> | <b>29 000</b>                                   | <b>12 000</b> | <b>1 328 000</b> | <b>200</b> |
| <i>dont</i>                                 |                              |           |            |          |   |               |                  |            |
| - Communautés urbaines                      | 15                           | 27        | 85         | 5        | 486 000   | 262 000       | 1 328 000        | 57 000     |
| - Communautés d'agglomérations              | 22                           | 18        | 78         | 2        | 122 000   | 94 000        | 496 000          | 30 000     |
| - Communautés de communes                   | 16                           | 14        | 131        | 2        | 14 400  | 10 400        | 172 800          | 200        |

Sources : DGCL, Insee.

On peut noter que parmi les 15 CU existant en 2013, 4 ont élargi leur périmètre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 avec l'adhésion d'une nouvelle commune et 1 à compter du 1<sup>er</sup> juin.

Dans le cadre de la loi « modernisation de l'action publique et affirmation des métropoles », il est prévu que les EPCI à FP de plus de 400 000 habitants (situés dans une aire urbaine de plus de 650 000

habitants ou incluant dans leur périmètre le chef lieu de région) se transforment en métropoles de droit commun : sont donc concernées les CU autour de Lille, Bordeaux, Nantes, Toulouse et Strasbourg et les CA autour de Rouen, Rennes et Grenoble. La CU de Marseille Provence fusionnera quant à elle avec 5 autres EPCI à FP pour créer la métropole d'Aix-Marseille Provence.

### Des modifications sensibles dans certaines régions au cours des 2 années 2012 et 2013

Globalement, le nombre d'EPCI à fiscalité propre s'est réduit de 17% en 2 ans. Il s'est réduit dans toutes les régions sauf en Corse et en Guadeloupe, où plus de la moitié des communes étaient des

communes isolées début 2012. Dans les autres régions, où le taux de couverture intercommunal dépassait 95%, le nombre de groupements à fiscalité propre a diminué sensiblement.

### Effectifs régionaux d'EPCI à fiscalité propre

| Région                     | EPCI à FP au 1/1/2012 |              |            | EPCI à FP au 1/1/2013 |              |            | EPCI à FP au 1/1/2014 |              |            | evol total<br>2014/2012 |
|----------------------------|-----------------------|--------------|------------|-----------------------|--------------|------------|-----------------------|--------------|------------|-------------------------|
|                            | Total                 | dont CC      | dont CA    | Total                 | dont CC      | dont CA    | Total                 | dont CC      | dont CA    |                         |
| Alsace                     | 71                    | 68           | 2          | 67                    | 64           | 2          | 60                    | 57           | 2          | -15%                    |
| Aquitaine                  | 173                   | 162          | 10         | 159                   | 146          | 12         | 132                   | 119          | 12         | -24%                    |
| Auvergne                   | 104                   | 98           | 6          | 104                   | 98           | 6          | 103                   | 97           | 6          | -1%                     |
| Bourgogne                  | 133                   | 126          | 6          | 130                   | 123          | 6          | 109                   | 102          | 6          | -18%                    |
| Bretagne                   | 118                   | 107          | 10         | 116                   | 105          | 10         | 102                   | 91           | 10         | -14%                    |
| Centre                     | 143                   | 135          | 8          | 140                   | 132          | 8          | 127                   | 119          | 8          | -11%                    |
| Champagne-Ardenne          | 121                   | 116          | 5          | 112                   | 107          | 5          | 78                    | 72           | 6          | -36%                    |
| Corse                      | 20                    | 18           | 2          | 23                    | 21           | 2          | 29                    | 27           | 2          | 45%                     |
| Franche-Comté              | 92                    | 86           | 6          | 89                    | 83           | 6          | 79                    | 73           | 6          | -14%                    |
| Île-de-France              | 114                   | 71           | 39         | 115                   | 70           | 42         | 113                   | 67           | 43         | -1%                     |
| Languedoc-Roussillon       | 127                   | 117          | 10         | 101                   | 90           | 11         | 89                    | 78           | 11         | -30%                    |
| Limousin                   | 66                    | 63           | 3          | 66                    | 62           | 4          | 55                    | 51           | 4          | -17%                    |
| Lorraine                   | 145                   | 138          | 6          | 134                   | 126          | 7          | 112                   | 104          | 7          | -23%                    |
| Midi-Pyrénées              | 213                   | 203          | 9          | 201                   | 191          | 9          | 186                   | 176          | 9          | -13%                    |
| Nord-Pas-de-Calais         | 87                    | 73           | 11         | 79                    | 65           | 11         | 53                    | 39           | 11         | -39%                    |
| Basse-Normandie            | 128                   | 123          | 3          | 113                   | 108          | 3          | 93                    | 88           | 3          | -27%                    |
| Haute-Normandie            | 71                    | 65           | 6          | 70                    | 64           | 6          | 69                    | 63           | 6          | -3%                     |
| Pays de la Loire           | 131                   | 122          | 7          | 127                   | 118          | 7          | 124                   | 115          | 7          | -5%                     |
| Picardie                   | 85                    | 79           | 6          | 83                    | 77           | 6          | 82                    | 75           | 7          | -4%                     |
| Poitou-Charentes           | 96                    | 89           | 7          | 93                    | 85           | 8          | 65                    | 56           | 9          | -32%                    |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 95                    | 79           | 13         | 90                    | 72           | 15         | 85                    | 65           | 17         | -11%                    |
| Rhône-Alpes                | 231                   | 214          | 16         | 227                   | 210          | 16         | 182                   | 164          | 17         | -21%                    |
| Guadeloupe                 | 5                     | 2            | 3          | 5                     | 2            | 3          | 6                     | 2            | 4          | 20%                     |
| Martinique                 | 3                     | 1            | 2          | 3                     | 1            | 2          | 3                     | .            | 3          | -                       |
| Guyane                     | 4                     | 3            | 1          | 4                     | 3            | 1          | 4                     | 3            | 1          | -                       |
| La Réunion                 | 5                     | 0            | 5          | 5                     | -            | 5          | 5                     | .            | 5          | -                       |
| <b>Total</b>               | <b>2 581</b>          | <b>2 358</b> | <b>202</b> | <b>2 456</b>          | <b>2 223</b> | <b>213</b> | <b>2 145</b>          | <b>1 903</b> | <b>222</b> | <b>-17%</b>             |

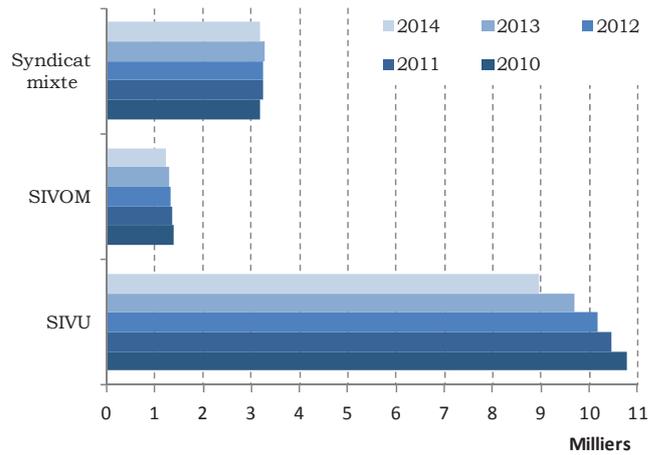
## Le nombre de syndicats s'est réduit nettement en 2013

La réduction du nombre de syndicats amorcée depuis de nombreuses années s'est accélérée : les effectifs de syndicats ont diminué de près de 10% sur les deux années 2012 et 2013 contre 4% sur les deux exercices précédents (2010 et 2011). La diminution est essentiellement le fait des syndicats à vocation unique (SIVU).

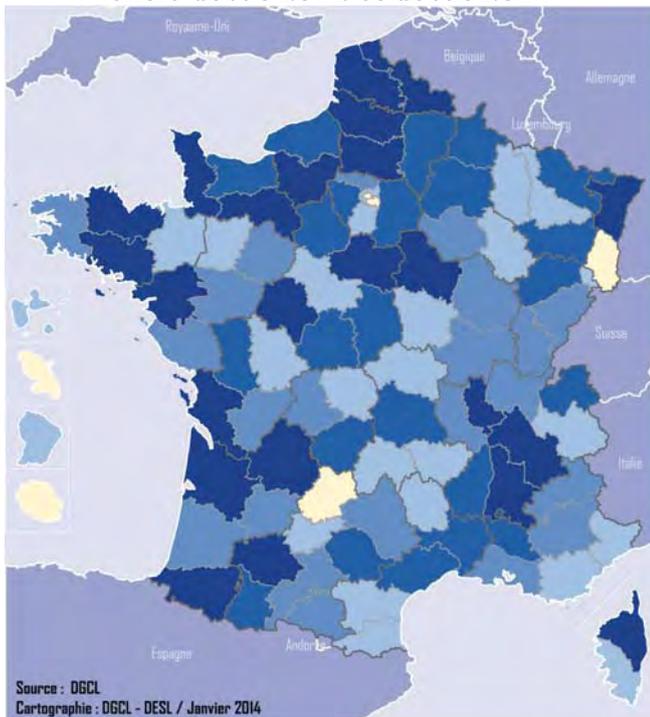
Début 2014, on dénombre 13 408 syndicats. Les plus nombreux sont les syndicats de communes : 8979 SIVU alors qu'ils étaient plus de 10000 début 2012 et 1233 syndicats à vocation multiple (SIVOM). On recense 2 227 syndicats mixtes fermés et 960 syndicats mixtes ouverts.

Les pôles métropolitains sont désormais au nombre de 9 : un nouveau pôle a été créé autour de Brest.

### Les syndicats de début 2010 à début 2014

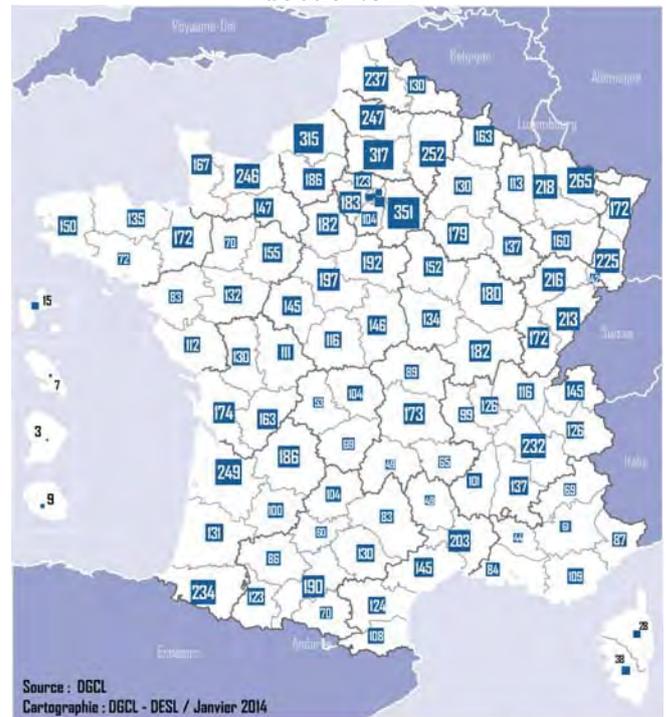


### Variation des effectifs de syndicats entre début 2012 et début 2014



- diminution de 19 à 68
- diminution de 12 à 18
- diminution de 8 à 11
- diminution de 1 à 7
- Pas de baisse des effectifs

### Nombre de syndicats par département début 2014



Au 1<sup>er</sup> janvier 2014, un département comporte en moyenne 134 syndicats contre 148 au 1<sup>er</sup> janvier

2012. Un quart des départements dispose de plus de 180 syndicats.

**Ministère de l'Intérieur**  
**Ministère de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction Publique**  
**Direction Générale des Collectivités Locales**

2, Place des Saussaies – 75800 PARIS Cedex 08 – Téléphone : 01 40 07 68 29 – Télécopie : 01 49 27 34 29  
Directeur de la publication : Serge MORVAN

## Dossier Mutualisation

# Quand la mutualisation fertilise le projet de territoire



Il était une fois la mutualisation... avec le plus souvent un souci d'économies d'échelle en perspective. Mais après plusieurs années de pratique, les communautés pionnières mettent surtout en avant l'émergence d'une culture administrative commune, la réalité d'un projet partagé de territoire, un surplus de services aux habitants. L'enthousiasme reste au rendez-vous, mais sans que ne soient passées sous silence les difficultés de gouvernance et de management : relations ville centre/communes périphériques, supplément de charge de travail, double chaîne hiérarchique...

Présidents et cadres supérieurs, tous constatent que l'intégration communautaire a gagné en intensité, favorisant les synergies entre administrations et la coordination des décisions politiques. Levier fédérateur autant que ligne d'horizon, le projet communautaire constitue le fil rouge de la démarche. Et quelle que soit la forme que revêt la mutualisation des services, la qualité du service rendu aux habitants reste in fine la motivation essentielle comme en atteste l'étude que publie l'AdCF ce mois-ci.

Dossier réalisé à partir d'une étude confiée par l'AdCF, sous la coordination de Nicolas Portier et Floriane Boulay, à cinq élèves administrateurs de l'Institut national des études territoriales (INET), dans le cadre d'un projet collectif : Franck Boulanjon, Alexis Choutet, Jérôme Dezobry, Laure Dolique et François Roussel-Devaux.

L'étude « La mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale », est disponible depuis le 12 mai sous version papier et électronique, pour les adhérents de l'AdCF.

Contact : Anne-Sophie Blanchard  
(a.blanchard@adcf.asso.fr)  
ou www.adcf.org



## L'échantillon de l'étude

Les 20 structures intercommunales étudiées sont les communautés de communes de la Région de Charny, de Verdun et Lamballe Communauté ; les communautés d'agglomération de la Région de Compiègne, du Beauvaisis, de Blois, Angers Loire Métropole, Clermont Communauté, Grenoble Alpes Métropole, Mulhouse Alsace Agglomération, Pau Pyrénées, Plaine Commune, Reims Métropole, Rennes Métropole, Sophia Antipolis, Valence Agglomération et celle de la Vallée de Montmorency (Cavam) ; les communautés urbaines de Strasbourg, Grand Toulouse et Nantes Métropole. Trois d'entre elles dénombrent moins de 50 000 habitants. Dans une très large majorité des cas, la ville centre représente plus de 25 % de la population communautaire (pour 11 cas sur 20, elle dépasse les 50 %) et son maire est également président de la communauté (12 cas sur 16 puisque la Cavam, Plaine Commune, Sophia Antipolis et la communauté de la Région de Charny ne disposent pas de ville centre).

## L'émergence progressive d'une culture commune

Souvent motivés au départ par la recherche d'économies d'échelle, les communautés engagées dans des démarches de mutualisation de services ont surtout trouvé les moyens d'améliorer la qualité de services à leurs habitants et de renforcer leur intégration communautaire. Sans regret mais avec précaution.

**R**enforcement de l'offre de garde de la petite enfance à Lamballe Communauté, amélioration de l'entretien des espaces verts à Plaine Commune, mise en place d'une politique sécuritaire en Vallée de Montmorency... rien de tout cela n'aurait été possible sans la mutualisation des services, tant au niveau de l'optimisation financière que du degré d'expertise des services. Pour ces communautés innovantes, une mutualisation réussie constituait la promesse d'agents territoriaux mieux formés, mieux équipés et motivés par des perspectives d'évolution de carrière élargies.

### Le syndrome de « la feuille dans la cour d'école »

Revers de la médaille, l'éloignement des centres de décision et l'émergence d'une « technostructure » peuvent complexifier la démarche, au risque de la remettre en cause. Faute d'une répartition claire

(journaux internes, réseau intranet partagé, cérémonie de vœux commune...); sessions de découverte (organiser des visites des services communautaires pour les agents d'origine communale et réciproquement...); harmonisation des rythmes de la vie locale (éviter les télescopages entre bureaux municipaux, conseils communautaires, commissions thématiques...); développement de la polyvalence des points d'accueil du public (mise à disposition d'un calendrier de collecte des ordures ménagères dans tous les hôtels de ville)... Pour les habitants, des points de contacts uniques territorialisés peuvent également être mis en place comme des guichets uniques thématiques (à l'instar des points emplois de la Cavam installés dans des locaux communaux) ou un accueil téléphonique unique avec un numéro dédié.

### Mutualisation et intégration intercommunale

Au-delà de ce risque, le fonctionnement en services mutualisés conduit nécessairement à l'évolution des pratiques administratives et managériales. La mutualisation des services permet d'aplanir les frontières administratives pour se placer dans la perspective d'une cohérence d'ensemble de l'action publique locale. Néanmoins, la traduction concrète de cet objectif – sinon affiché, du moins espéré – demande du temps et une volonté de l'ensemble des acteurs du territoire d'accepter de dépasser le cadre classique de l'administration territoriale, pour s'orienter vers une troisième culture. À terme, elle pourrait se traduire par l'organisation suivante : une administration unique au service d'un projet de territoire porté par plusieurs collectivités.

Pour autant, la mutualisation des services n'est pas, en soi, le gage d'une intégration accrue entre la communauté et ses communes membres (certains recours à la mutualisation sont motivés par le seul souhait d'éviter de « perdre » des agents lors des transferts de compétences à l'intercommunalité). Plus que le degré de la mutualisation, ce sont donc les objectifs qui l'ont motivée, l'implication des politiques et la manière dont elle fonctionne qui permettent d'en identifier l'esprit, entre une simple volonté de rationalisation et une démarche ambitieuse au service du projet de territoire.

### Tous mutualisables ?

| Domaine  | Famille de métiers du domaine           |
|--|---|
| Pilotage, management et gestion des ressources         | Direction générale                      |
|  | Affaires générales                      |
|  | Finances                                |
|  | Ressources humaines                     |
|  | Système d'information et TIC            |
|  | Communication                           |
| Politiques publiques d'aménagement et de développement | Développement territorial               |
|  | Environnement                           |
|  | Urbanisme et aménagement                |
|  | Transports et déplacements              |
|  | Formation professionnelle               |
|  | Habitat et logement                     |
| Interventions techniques                               | Entretien et services généraux          |
|  | Imprimerie                              |
|  | Infrastructures                         |
|  | Espaces verts et paysages               |
|  | Patrimoine bâti                         |
|  | Propreté et déchets                     |
| Animation et services à la population                  | Eau et assainissement                   |
|  | Social                                  |
|  | Éducation et animation                  |
|  | Restauration collective                 |
|  | Santé                                   |
|  | Laboratoires                            |
|  | Population et funéraire                 |
|  | Services culturels                      |
|  | Arts et techniques du spectacle         |
|  | Bibliothèques et centres documentaires  |
|  | Enseignements artistiques               |
|  | Établissements et services patrimoniaux |
|  | Sports                                  |
| Sécurité   | Prévention et sécurité                  |
|  | Incendie et secours                     |

Source : Guide des métiers territoriaux, CNFFPT (février 2010)

**« La mutualisation n'est pas la solution absolue. La démarche doit être accompagnée d'une réflexion sur la gouvernance et le partage du pouvoir. »**



Jo Spiegel, président délégué de Mulhouse Alsace Agglomération

des missions entre communauté et communes, il n'est pas rare que des agents imputent à la mutualisation la responsabilité d'un dysfonctionnement. C'est le syndrome à conjurer de « la feuille dans la cour d'école », expression utilisée à Plaine Commune pour illustrer le fait que ladite feuille sera (ou ne sera pas) ramassée, soit par les agents communaux soit par les agents communautaires, en fonction de l'endroit où elle est tombée.

Pour pallier ce risque de dilution de responsabilité, le Grand Toulouse diffuse largement le trombinoscope des agents. D'une manière générale, tout ce qui favorise l'émergence d'une culture commune entre agents impacte positivement le service public local : outils de communication communs



© DAVID CLUDIC

Lamballe Communauté et sa ville centre déploient de nouveaux services à la personne en matière de petite enfance, domaine exigeant en termes de niveau de qualification des agents et financiers. Le plus : une gestion mutualisée des ressources humaines pour l'organisation des formations continues, mais aussi des absences et des amplitudes d'ouverture au public...



© DR

Entre 2005 et 2007, les agents de police municipale des huit villes de la communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency ont été transférés à la CAVAM, ainsi que les agents de surveillance de la vie publique et les agents administratifs affectés aux postes de police municipale, soit 85 ETP. Ils sont mis à disposition des maires, qui restent décideurs sur le nombre d'agents, de véhicules et d'équipements de vidéo protection. Acquis par la communauté, ces moyens sont imputés aux communes via leur attribution de compensation. La mutualisation a ainsi permis un équipement homogène des équipes ainsi qu'une optimisation des prix des matériels.

## Le poids déterminant du politique

La réussite de la mutualisation dépend d'abord de facteurs politiques : « timing » du projet, personnalité des acteurs, fonctionnement du couple maire-président, équilibres internes au territoire. Le grand défi étant de faire émerger une culture commune, ou une « troisième culture ».

La mutualisation est un projet structurant dont les avantages attendus sont rarement immédiats. C'est pourquoi la démarche est souvent initiée en début de mandat, surtout lorsque le maire de la ville centre est aussi président de la communauté ; non seulement pour se laisser le temps du mandat afin d'initier, conduire et consolider le projet, mais aussi parce que le maire de la ville centre possède alors une légitimité politique forte lui permettant d'imposer une démarche dont les communes périphériques peuvent se méfier.

**« Pour faire avancer un projet de mutualisation, mieux vaut, à l'origine, des relations tendues que l'absence de relations. »**

C'est le cas à Reims où, dès 2008, la nouvelle maire-présidente a choisi de mutualiser les services de la ville avec ceux de la communauté d'agglomération, et ce malgré les fortes réticences des autres communes très attachées à l'indépendance

de Reims Métropole. Selon son directeur général des services, Olivier Nys, « la fenêtre de tir est souvent assez étroite, deux, trois ans maximum ». Angers Loire Métropole, la communauté du Beauvaisis, Lamballe Communauté, le Grand Toulouse et Rennes Métropole ont également franchi le pas quelques mois seulement après les élections municipales de 2008.

Dans de nombreux cas (Rennes, Valence, Reims, Pau...), la mutualisation fut mise en œuvre au cours d'un premier mandat, le cas échéant après une alternance comme à Toulouse où le nouveau leadership a permis la création d'une communauté urbaine qui inscrivait comme objectif la mutualisation des services entre communauté et ville centre, ainsi que la territorialisation des services communautaires, via huit pôles de proximité.

### Après une échéance électorale

De façon générale, on constate que la mutualisation est initiée soit après une échéance électorale, soit au moment de la création ou de la transformation du groupement. Plus déterminant encore se révèle le rôle personnel d'un élu, en général le président de l'agglomération. À Strasbourg, Mulhouse, Verdun ou encore Lamballe, c'est clairement le poids de l'« homme fort » du territoire qui a permis à la mutualisation de se concrétiser. D'ailleurs, Philippe Lacaile et Jean-Jacques

Delory, respectivement directeurs généraux des services de Tour(s) Plus et de la communauté du Beauvaisis, s'interrogent sur la pérennité d'un tel dispositif en cas de discordance politique ultérieure entre le maire de la ville centre et le président de l'agglomération (pour un point de vue contraire, voir l'interview de Bruno Malhey p.11). La désignation d'un vice-président à la mutualisation (comme à Plaine Commune) est également un bon indicateur de l'importance politique du projet.

### Garanties et contreparties

Les rapports de force politiques entre communes membres de la communauté semblent en général secondaires par rapport au clivage ville centre/communes périphériques.

Convaincre les communes périphériques que la mutualisation leur sera bénéfique via, par exemple, un renforcement de l'expertise administrative et juridique (souvent gracieusement mise à disposition des communes non mutualisées) n'est pas évident. Il faut souvent donner des garanties, voire des gages ou des contreparties négociées, pour obtenir l'adhésion générale.

Un premier niveau consiste à assurer aux maires, dont les services ont été mutualisés avec ceux de la communauté, la préservation de leurs prérogatives. À la communauté de communes de la Région de Charny, par exemple, où la gestion unifiée est complète (cf. article p.16), le suivi des travaux relevant de compétences communautaires est ainsi délégué aux maires concernés. Au sein de la communauté urbaine de Strasbourg, il est envisagé de faire des DGS des communes les autorités fonctionnelles des services communautaires sur leur territoire. De même, Sylvie Delavie, chargée de mission mutualisation à Angers Loire Métropole, souligne la nécessité récurrente de mettre en place des plates-formes de services à destination de ces dernières lorsqu'elles ne sont pas incluses dans le dispositif de mutualisation à proprement parler.

### Tradition de coopération

À la base de toute démarche de mutualisation se trouvent toujours le degré de confiance/méfiance entre communes, mais aussi l'habitude ou non du travail en commun et la conception que celles-ci se font de leurs propres prérogatives.

Au-delà des tensions, l'un des facteurs clés de réussite tient à l'existence ou non d'une tradition de coopération entre entités mutualisées. Les tensions sont surmontées du moment que les cadres et les agents ont l'habitude de travailler ensemble. Ainsi à Reims Métropole, malgré des débuts difficiles, la mutualisation fonctionne, notamment parce que les agents issus des deux collectivités se connaissent dans la mesure où les personnels de la communauté sont issus de l'administration municipale.

Pour faire avancer un projet de mutualisation, mieux vaut, à l'origine, des relations tendues que l'absence de relations.

### Facteurs politiques de la mutualisation

| Communauté   | Lancement du projet simultanément à la création du groupement | Premier mandat du Président | Alternance politique | Lancement du projet en début de mandat | Unicité des fonctions maire de la ville centre / président |
|--|---|-----------------------------|----------------------|--|--|
| Angers Loire Métropole (Angers)                        |   |                             |                      |  | X  |
| Communauté d'agglomération du Beauvaisis (Beauvais)    |   |                             |                      | X                                      | X  |
| Agglopolys (Blois)                                     |   | X                           | X                    | X                                      |  |
| Communauté d'agglomération de la Vallée de Montmorency |   |                             |                      |  |  |
| Communauté de communes de la Région de Charny (Charny) |   |                             |                      | X                                      |  |
| Clermont Communauté (Clermont-Ferrand)                 |   |                             |                      |  | X  |
| Agglomération de la Région de Compiègne (Compiègne)    | X   |                             |                      |  | X  |
| Grenoble Alpes Métropole (Grenoble)                    |   |                             |                      |  |  |
| Lamballe Communauté (Lamballe)                         |   |                             |                      |  | X  |
| Mulhouse Alsace Agglomération (Mulhouse)               |   |                             |                      |  | X  |
| Communauté d'agglomération Pau Pyrénées (Pau)          |   |                             |                      | X                                      | X  |
| Plaine Commune   | X   |                             |                      |  |  |
| Reims Métropole (Reims)                                |   | X                           | X                    | X                                      | X  |
| Rennes Métropole (Rennes)                              |   | X                           |                      | X                                      | X  |
| Communauté urbaine de Strasbourg (Strasbourg)          |   |                             |                      |  | X  |
| Grand Toulouse (Toulouse)                              |   |                             |                      |  | X  |
| Valence Agglo (Valence)                                | X   |                             |                      |  | X  |
| Communauté de communes de Verdun (Verdun)              | X   |                             |                      |  | X  |

Source : « Ressources humaines : la mutualisation des services, facteur de l'intégration intercommunale », AdCF/INET, mai 2011.

## Trois types de mutualisation : choisissez celle qui vous ressemble !

Portant sur vingt communautés, l'étude AdCF/Inet dresse une typologie des pratiques en repérant trois formes d'organisation mutualisée : la coopération technique, la mutualisation des fonctions de pilotage et le cumul des deux dans une structure intégrée.

La diversité des 20 communautés étudiées dans le cadre de l'étude « La mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale » permet de distinguer trois grands types de mutualisation.

Le tout premier degré d'intégration débute avec la « coopération technique ». Par définition, elle concerne les services techniques dont les compétences auxquelles ils sont attachés n'ont pas été intégralement transférées. Dans le panel étudié, on retrouve fréquemment une mutualisation en matière d'entretien des espaces verts, des véhicules, de la voirie ou bien encore dans la gestion d'une imprimerie. Au-delà, l'animation et les services à la population (bibliothèques et médiathèques) font l'objet d'un nombre de plus en plus important de partage de services. A contrario, les secteurs les moins souvent partagés sont la sécurité, la restauration collective, la santé, l'état civil (instruction) et les services funéraires. Dans ce cas, mettre en œuvre une culture ou même des procédures communes n'est en rien un objectif.

**« Le partage des outils informatiques favorise l'intégration plus rapide de l'ensemble des services »**

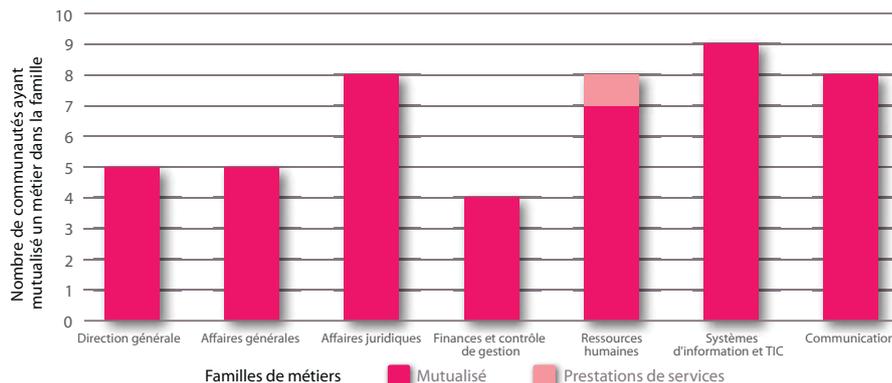
### Partage des services fonctionnels

Le « pilotage intégré » porte quant à lui sur le partage des services fonctionnels : direction générale, affaires générales, affaires juridiques, finances, ressources humaines, informatique et TIC, communication. À noter une prépondérance de la mise en commun des services informatiques et juridiques. Un certain nombre d'acteurs ont d'ailleurs souligné l'importance stratégique du

partage des outils informatiques communs pour une intégration plus rapide des services. Quant aux services juridiques, ils permettent un partage de l'expertise. À défaut d'une mise à disposition de services, l'objectif de créer une plate-forme de services à destination des communes périphériques non mutualisées est récurrent, même s'il est difficile à mettre en œuvre. En revanche, les services finances sont peu mutualisés... Au-delà de l'aspect politique de ce domaine, un tel partage génère, lorsqu'il est mis en œuvre, des difficultés d'encombrements d'agenda qui doivent être anticipées : si les services sont partagés, les collectivités continuent de voter leurs budgets respectifs... à la même période.

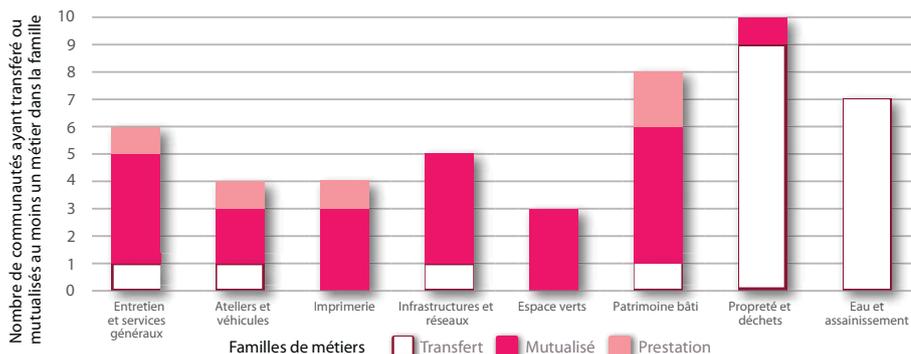
Trois facteurs semblent favorables à cette configuration : une ville centre (l'hypothèse de plusieurs « grandes » communes aux poids démographiques équivalents empêche souvent

### Prépondérance de l'informatique et du juridique (sur les 20 études de cas)



Source : « Ressources humaines : la mutualisation des services, facteur de l'intégration intercommunale », AdCF/INET, mai 2011.

### Possibilité de nouvelles collaborations



Source : « Ressources humaines : la mutualisation des services, facteur de l'intégration intercommunale », AdCF/INET, mai 2011.



Les bibliothèques et les médiathèques font l'objet d'un nombre de plus en plus important de partage de services.

un partage politique fort indispensable à ce type d'organisation) ; un équilibre politique (et non une homogénéité) entre cette ville centre et les communes périphériques ; une impulsion politique forte.

La forme la plus intégrée de mutualisation est atteinte lorsque coopération technique et pilotage intégré sont réunis. La « structure intégrée » est notamment pratiquée par les communautés de Reims Métropole, Agglopolys, Angers Loire Métropole ou bien encore la communauté de communes de Verdun. [...]

