



Les perspectives d'évolution des relations communes – communautés au delà des réformes en cours

ADGCF / SNDGCT / CNFPT

Intervention de Damien CHRISTIANY

www.cabinet-christiany.com

LIMOGES – 9 décembre 2010

Une réforme territoriale qui vient confirmer la « logique des trois mandats »

- 1995 – 2001 : le mandat de la **fondation** de l'intercommunalité
- 2001 – 2008 : le mandat de la **construction** de l'intercommunalité
- 2008 – 2014 : le mandat de la **consolidation** de l'intercommunalité

Éléments d'introduction et de constat

- La réforme des collectivités territoriales s'inscrit dans un contexte plus général autour de la réforme de l'Etat qui se traduit par :
 - La gestion d'une dette publique atteignant 1 500 milliards d'€, soit plus de 77% de la richesse nationale (PIB) et un déficit public de 149,2 milliards d'€ pour 2010 ;
 - La révision générale des politiques publiques (RGPP), initiée dès 2007, avec, notamment, des conséquences importantes pour le fonctionnement des services déconcentrés (DDT, DREAL...) sur le territoire ;
 - Une réforme fiscale qui se concentre autour du remplacement de la taxe professionnelle (TP) par la cotisation économique territoriale (CET) et d'une redistribution des niveaux de perception des « impôts ménages » traditionnels (perte du pouvoir fiscal de l'entité régionale) ;
 - Un « rabotement » des dotations d'Etat, dont le taux de progression est inférieur à l'évolution des dépenses structurelles des collectivités et un gel annoncé du soutien de l'Etat sur les 3 prochaines années (quels impacts pour la dotation forfaitaire des communes et la dotation d'intercommunalité ?)
 - Un certain rééquilibrage du pouvoir central dans la rationalisation et la gouvernance des territoires (Pouvoirs de l'Etat renforcés , création du « conseiller territorial »...).

Eléments d'introduction et de constat

- 21 octobre 2009 : Approbation du projet de loi en conseil des ministres
- 5 février 2010 : Approbation 1^{ère} lecture Sénat
- 8 juin 2010 : Approbation 1^{ère} lecture Assemblée nationale
- 5 Juillet 2010 : Approbation 2^{ème} lecture Sénat
- 28 septembre 2010 : Approbation 2^{ème} lecture Assemblée nationale
- 3 novembre 2010 : Saisine de la commission mixte paritaire
- 9 et 17 novembre 2010 : Approbation définitive

Les limites de l'intercommunalité : des critiques encore vivaces

- **déficit de cohérence ou d'ambition des périmètres**
- **empilement des structures (maintien des syndicats)**
- **retards dans la clarification des compétences (intérêt communautaire)**
- **insuffisance des transferts**
- **coûts de fonctionnement élevés**
- **faiblesse des économies d'échelle**
- **versements financiers excessifs**
- **déficit démocratique**
- **risques d'inflation fiscale**

Quelles perspectives d'évolutions des relations communes / communautés au delà du projet de loi de réforme des collectivités territoriales ?

- Des éléments de constat :
 - Le projet de loi de réforme des collectivités locales confirme la logique historique de la construction intercommunale des territoires : chaque sédimentation législative a été à l'origine de la création d'une nouvelle catégorie d'EPCI ou de groupements de collectivités ;
 - D'une volonté politique affirmée de renforcer le statut de l'intercommunalité à la lente évaporation des ambitions initiales
 - La métropole ou le rendez-vous loupé de l'intercommunalité avec le statut de collectivité territoriale
 - Un texte brillant plus par la technicité de son contenu que par l'affichage initial

La réforme territoriale : un texte qui vous veut du bien !

Mais... La prégnance d'une contradiction entre souplesse et rigueur dans la portée des dispositions

- Des éléments de souplesse :
 - Assouplissement des conditions de création des communautés d'agglomération ;
 - Abaissement du seuil de création des communautés urbaines (450 000 habitants)
 - La possibilité de créer des « pôles métropolitain » d'au moins 300 000 habitants pour la gestion d'actions d'intérêt métropolitain ;
 - Modification de la composition des CDCI, rééquilibrant la présence des EPCI ;
 - Transfert de plein droit des pouvoirs de police du maire au profit du président de l'EPCI dans les domaines de compétence fixés en 2004
 - Fusion des syndicats de communes et syndicats mixtes ;
 - Présence de conseillers municipaux non délégués communautaires dans les commissions communautaires ;
 - Mise à disposition de biens communautaires en dehors de tout transfert de compétence ;
 - Simplification de la procédure de fusion ;
 - Unification de la DGF à l'échelle de l'EPCI / Unification de la fiscalité directe ;
 - Création de la CLECT à l'échelle de l'EPCI

La réforme territoriale : un texte qui vous veut du bien !

Mais... La prégnance d'une contradiction évidente entre souplesse et rigueur dans la portée des disposition

- Des éléments de rigueur :
 - Pouvoirs exorbitants de l'Etat entre 2011 et 2013
 - Redéfinition de la composition du conseil de communauté au 30 juin 2013 ;
 - Diminution du nombre maximum de vice-présidents (20% au lieu de 30% avec un maximum de 15)
 - Renforcement des règles d'inéligibilité à l'égard des directeurs de services et collaborateurs de cabinet
 - L'encadrement des financements croisés des départements et régions à l'égard des collectivités et groupements
 - L'établissement d'un schéma de mutualisation de services précisant l'impact sur les effectifs et sur les dépenses de fonctionnement
 - Mention dans le rapport d'activité annuel des crédits engagés pour chacune des communes

Éléments d'introduction et de constat

- **1890** : Création des syndicats de communes à vocation unique (SIVU) ;
- **1955** : Création des syndicats mixtes (pouvant réunir plusieurs EPCI) ;
- **1959** : Création des syndicats intercommunaux à vocation multiple et des districts ;
- **1966** : Création des communautés urbaines ;
- **1992** : Création des communautés de communes et des communautés de villes ;
- **1999** : Création des communautés d'agglomération et suppression des districts et des communautés de villes ;
- **2004** : Fusion des EPCI.

Quelles perspectives d'évolutions des relations communes / communautés au delà du projet de loi de réforme des collectivités territoriales ?

- L'intercommunalité n'apparaît pas seulement comme un gestionnaire de compétences mais également comme un partenaire à part entière des communes membres :
 - Une libéralisation des relations conventionnelles entre communes et communautés accentuée par la jurisprudence communautaire (prestations de services, délégations de MO...)
 - Un approfondissement des dispositifs de mutualisation de services (Reconnaissance de la notion de « service commun » et des moyens matériels (apport indéniable du projet de loi) ;
 - Une intercommunalité se substituant progressivement à l'Etat dans le cadre de la gestion de missions historiquement dévolues aux services déconcentrés (ATESAT, instruction des autorisations d'urbanisme...)
 - Une intercommunalité exerçant des compétences qui ne relèvent pas de prérogatives communales (aides à la pierre, maisons de santé, coordination gérontologique...)

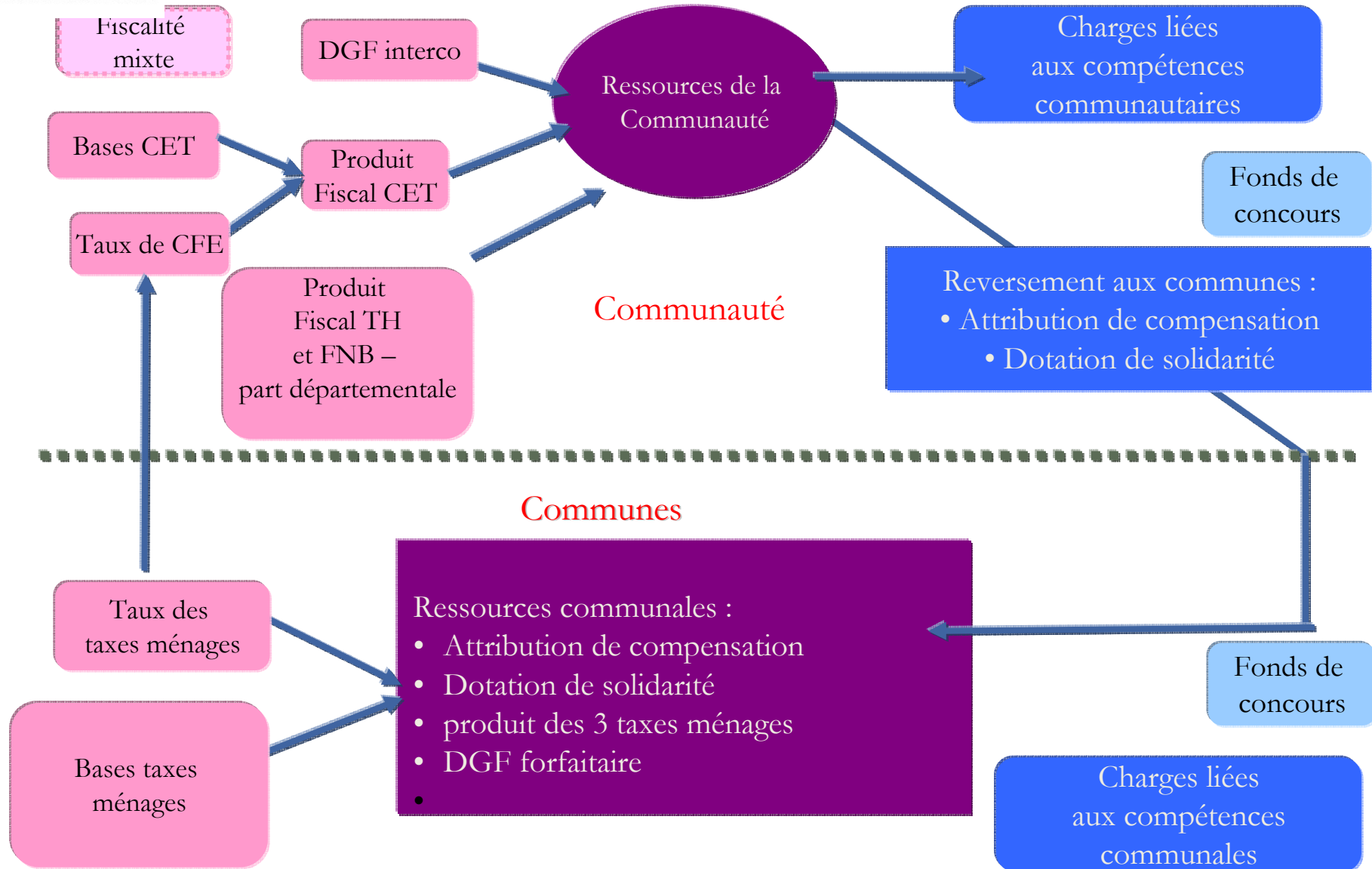
Quelle lisibilité des mécanismes de mutualisation de services ?

- Un corollaire au transfert de nouvelles compétences ?
- Une finalité purement financière, notamment par une optimisation de la charge salariale consolidée entre la CCRN et les communes membres ?
 - Quid du schéma de mutualisation de services, rendu obligatoire dans l'ensemble des EPCI ?
- Un partage et un renforcement des savoirs faire entre l'échelon communal et intercommunal ?
- Un accroissement du service rendu aux usagers (Horaires d'ouverture de mairies...)?

Le pacte financier ou l'interdépendance financière

- Un constat : le « bloc communal » est financièrement interdépendant :
 - Une dynamique encouragée tant par la réforme fiscale que territoriale (DGF territoriale, unification des taux ménages)
 - Un renforcement de la libéralisation de l'évaluation des attributions de compensation
 - Le non dit financier des enjeux induits par la mutualisation de services entre communes et communautés
 - Le scénario quasi dramatique du transfert de la part départementale de taxe d'habitation ou la quête insoluble de la solution la moins mauvaise pour le couple « communes / communautés »

Les nouvelles relations financières entre communes et communautés



Quelles perspectives d'évolutions des relations communes / communautés au delà du projet de loi de réforme des collectivités territoriales ?

- Une nécessité accrue de renforcer l'interdépendance financière entre communes et communautés :
 - De l'intérêt du pacte financier définissant la « règle du jeu » partagée (logique de « gagnant – gagnant » entre les deux échelons territoriaux) :
 - Le débat autour de la politique d'abattement de taxe d'habitation
 - Harmonisation des politiques fiscales et optimisation des transferts de compétences permettant, encore pour le moment, une dynamique de DGF (impact du CIF) ;
 - Quelles logiques de redistribution financière à travers les fonds de concours et la DSC (anciennement financée par la dynamique de bases de TP) ?

Et le projet de territoire dans tout ça ? L'intérêt d'une démarche de projet en 2010

Et le projet de territoire dans tout ça ? L'intérêt d'une démarche de projet en 2010

- Les éléments déclencheurs d'une démarche de développement territorial (quelle dynamique en début ou cours de mandat ?) :
 - Une modification territoriale : extension de périmètre / retrait de communes / fusion ou entente intercommunale ;
 - Un élargissement des compétences communautaires : transfert de compétences optionnelles ou facultatives ;
 - Une relecture croisée de l'intérêt communautaire ;
 - Un nouveau mode de gouvernance : pondération des sièges, du bureau, redéfinition des délégations de fonctions et / ou de pouvoirs;
 - Une nouvelle stratégie financière : l'établissement d'un pacte financier et fiscal entre la communauté et les communes membres ;
 - Un contexte exogène opportun (développement économique, équipement d'intérêt national...)

Le projet comme acte de « survie » du territoire ?

- La rationalisation de la carte intercommunale impose à certains territoires de démontrer, face à l'Etat, la plus-value, voire l'efficacité de leur périmètre et d'une gestion communautaire des compétences transférées ;
- Le projet de territoire permet une hiérarchisation de la dépense publique, de plus en plus contrainte (55% de la valeur ajoutée se concentre dans 12 départements) ;
- Dans le cadre d'une démarche d'aménagement parfois opposable (SCOT) à une échelle supra communautaire (syndicat mixte), le projet de territoire permet de structurer l'action de la communauté en fonction d'orientations définies à une autre échelle ;
- Le projet de territoire n'est pas le projet communautaire : le projet de territoire est le projet tant de la communauté que des communes membres. Sa formalisation relève de la définition de l'intérêt communautaire.

Le projet comme acte de survie du « territoire »

- La rationalisation de la carte intercommunale impose à certains territoires de démontrer, face à l'Etat, la plus-value, voire l'efficacité de leur périmètre et d'une gestion communautaire des compétences transférées :
 - Quelles réponses apporter aux velléités d'extension territoriale de certaines entités urbaines ? Quelle recomposition des territoires au sein des couronnes périurbaines et quelles conséquences à l'égard de la gestion de « transversalité » (ex : politique foncière et services à la population) ?
 - Quelle stratégie territoriale face à des positions ambivalentes de l'Etat et à définition du contenu des futurs schémas départementaux institués en 2011 (réduction des syndicats, seuils de 5 000 habitants, recours à la notion d'unité urbaine, l' « accroissement des solidarités financières »...)

Projet de territoire et projet communautaire : une distinction pertinente ?

- **Projet de territoire : quelle stratégie territoriale ?**
 - La volonté politique PARTAGÉE transcende les seules limites juridiques posées par les statuts de l'intercommunalité ;
 - Renforcement de l'interdépendance financière entre communes et EPCI / Prospective financière et définition d'un pacte fixant les « règles du jeu » ;
 - Harmonisation des compétences et définition de la subsidiarité par l'intérêt communautaire / Quelles conséquences sur les politiques communales ?
- **Projet communautaire : quel plan de mandat ?**
 - Un projet politique « bridé » par l'intercommunalité ;
 - Des axes d'intervention définis par défaut ;
 - Une programmation ne prenant pas en compte les contraintes financières des communes membres ;

L'intercommunalité à fiscalité propre en 1992





Le fait intercommunal au 1^{er} janvier 2010

- Un succès quantitatif incontestable
 - 2 611 communautés au 1^{er} janvier 2010.
 - 95% des communes regroupées en communautés.
 - 57 millions d'habitants.
- Des périmètres encore évolutifs
 - L'engagement de politiques de fusions intercommunales ;
- Des structures plus intégrées : des prises de compétence croissantes

Les périmètres : l'impossible compatibilité entre aires urbaines et pôles urbains

