



206

NUMÉRO

Lundi 20 juin 2005

NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

« COMMUNES, INTERCOMMUNALITES, QUELS DEVENIRS ? »

Au 1er janvier 2005, la France compte 2 525 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre - communautés urbaines, d'agglomération et de communes - regroupant 88 % des communes et 82 % de la population.

RAPPORTEUR :

PIERRE-JEAN ROZET

AU NOM DE LA SECTION DES
ECONOMIES REGIONALES ET DE
L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

PRÉSIDIÉE PAR

HUBERT-MARIE GHIGONIS

L'émergence rapide, depuis dix ans, du mouvement intercommunal conduit à poser de manière radicalement différente la question des politiques publiques au niveau local : quels nouveaux partenariats, quelle complémentarité entre communes et intercommunalités, quel rôle pour les citoyens ?

Assemblée plénière
des 21 et 22 juin 2005

■ Publication 01 44 43 61 10

Service de la communication

■ Diffusion 01 44 43 63 30

Service des archives et de la distribution

■ Service de presse 01 44 43 61 25/21

■ ISSN1767-8188

■ www.ces.fr

1. Une construction originale à préserver

• Respecter la liberté de choix des communes

La construction intercommunale française s'est effectuée sur la base du volontariat. Ce volontariat a permis de dépasser une certaine défiance des élus municipaux, voire de la population, à tout ce qui peut apparaître comme remettant en cause la taille et la pertinence des communes. Il a constitué un facteur de réussite et les évolutions à envisager devront intégrer cet aspect, même si, pour éviter les blocages, le volontariat devra être parfois tempéré par le recours à la règle de la majorité qualifiée.

• Préserver le lien entre intercommunalités et « territoires vécus »

La dynamique récente de ce mouvement s'est fondée sur la notion de « territoire de projet ». Avec les communautés, la France dispose d'un échelon d'intervention publique qui se rapproche des « territoires vécus » par nos concitoyens, bassins de vie et d'emploi - pour peu que leur capacité d'intervention soit suffisante. A cet égard, les incitations au regroupement des communautés de communes les plus petites dans les territoires ruraux doivent être accentuées pour leur permettre d'atteindre la taille nécessaire à la mise en oeuvre de projets cohérents.

Il importe aussi de ne pas figer les périmètres et notamment de prendre en compte, pour les intégrer dans des politiques plus appropriées, les évolutions qui marquent nos territoires : phénomènes de métropolisation, modifications profondes de l'espace rural... Afin de pouvoir préparer les évolutions éventuelles, un travail d'évaluation sur la correspondance entre les communautés et les « espaces vécus » devra être réalisé régulièrement, le niveau régional semblant le plus pertinent pour le mener.

• Achever la carte de France des intercommunalités

Cette perspective doit demeurer un objectif fort de la part de l'Etat et les incitations financières en faveur de l'intercommunalité doivent être intensifiées. Le renforcement du niveau intercommunal ne doit toutefois pas déboucher sur un nouvel échelon de collectivité territoriale.

• Créer une catégorie spécifique pour les EPCI à fiscalité propre

Le statut juridique d'EPCI, qui s'applique à toutes les intercommunalités, masque la différence de nature existant entre les syndicats - qui mutualisent des moyens pour gérer un service et les communautés urbaines, d'agglomération et de communes - dont la vocation est de structurer un territoire autour de projets de développement. Ces dernières, dénommées couramment EPCI à fiscalité propre, pourraient constituer une nouvelle catégorie sui generis, justifiant une appellation particulière : « communauté territoriale » ou « communauté intercommunale ».

• Prendre en compte les particularités de l'Ile-de-France

Le développement de l'intercommunalité est venue fausser la logique voulue lors de la création du Fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France. Elle a notamment permis à des communes regroupées d'échapper pour partie à l'effort de solidarité régionale. Une modification des mécanismes d'abondement du FSRIF devrait intervenir rapidement en traitant à égalité les communes contributrices, qu'elles soient membres d'un EPCI ou non.

Par ailleurs, la création de communautés d'agglomération peut offrir un cadre institutionnel propice au développement de « pôles de centralité » autour de Paris. Afin de dépasser les éventuels blocages, la règle de la majorité qualifiée devrait être utilisée plus systématiquement et la règle de continuité territoriale assouplie.

2. Une dynamique à conforter

• Préciser le devenir des ressources fiscales locales

Le budget des collectivités dépend largement du nombre d'entreprises implantées sur leur territoire et du potentiel contributif de leurs habitants. Compte tenu des inégalités sociales et territoriales résultant des variations de ces sources de financement, une réflexion approfondie sur les mécanismes de péréquation actuellement en oeuvre est souhaitable.

Par ailleurs, le gouvernement engage une nouvelle réforme de la taxe professionnelle. L'intercommunalité et l'instauration de la taxe professionnelle unique participent à une relative égalité de ressources sur le territoire délimité par le groupement de communes. La taxe professionnelle est un impôt établissant un lien direct entre l'entreprise et son lieu d'implantation. Le nouveau type d'imposition issu de la réforme devra garantir ce lien.

Plus généralement, le CES s'inquiète des conséquences de l'augmentation des impôts locaux - 6 % en 2005 - sur les budgets des ménages. L'autonomie financière des collectivités ne peut se réduire à leur capacité à lever l'impôt. Leur ambition est de répondre aux besoins des populations et donc de disposer de recettes pérennes adaptées à ces besoins et à leurs évolutions. Une réflexion d'ampleur sur la fiscalité locale, partie intégrante d'une refonte du système des prélèvements obligatoires, s'impose.

• Instaurer un nouveau partenariat communes/intercommunalités

Le législateur a assoupli de façon opportune les principes de spécialité et d'exclusivité régissant les relations entre communes et communautés. Il en est ainsi de l'intérêt communautaire - notion qui permet de distinguer, à l'intérieur d'une compétence, ce qui est du ressort de la communauté et ce qui reste de la responsabilité communale - pour la définition duquel la loi du 13 août 2004 a fixé un délai. Toutefois, ce délai

mériterait d'être allongé d'une année pour les compétences transférées avant l'entrée en vigueur de la loi de façon à préserver les constructions en cours et ne pas gêner le débat entre les communes et leur intercommunalité.

En outre, le CES estime nécessaire de pousser plus avant la logique partenariale entre les deux niveaux et invite les acteurs à trouver des formes souples de coopération. Le transfert d'une compétence vers l'EPCI ne doit pas forcément impliquer que la commune, bien que dessaisie juridiquement, soit dans les faits totalement écartée de sa mise en oeuvre, tant les intérêts sont difficilement séquençables.

- **Favoriser le transfert de compétences départementales et régionales**

Les EPCI à fiscalité propre peuvent désormais demander aux départements ou aux régions d'exercer, pour leur compte, certaines de leurs compétences. Cette disposition nouvelle devrait intéresser les communautés urbaines et les plus grosses communautés d'agglomération. Le CES souhaite que les demandes en ce sens puissent donner lieu à un nombre significatif de conventionnements.

Une évaluation de ces conventionnements devra être menée tant au plan régional qu'au plan national. Elle pourrait alimenter une réflexion sur de futures modifications dans la répartition des compétences entre région, département et intercommunalité et permettrait d'envisager des transferts différenciés en fonction du type d'intercommunalité.

- **Mieux intégrer le fait intercommunal dans les politiques publiques**

La perspective d'une généralisation de l'intercommunalité de projet conduit à repenser l'approche des politiques territoriales de l'Etat. Les communautés doivent devenir les acteurs pertinents de contractualisation des politiques avec l'Etat ou la région au niveau des bassins de vie et d'emploi.

3. Une chance pour la démocratie à valoriser

- **Conserver une représentation des territoires**

Le fonctionnement des communautés est calqué sur celui des syndicats, forme éprouvée de coopération intercommunale. Le mode de désignation des conseillers communautaires relève de cette logique : privilégiant de fait le territoire sur la population, il est à la base du « contrat moral de confiance » qui lie les communes entre elles et avec la communauté qu'elles se sont donnée. Quelles que soient les évolutions à venir, le CES estime nécessaire que soit maintenue une forme de représentation de chaque territoire, pondérée par les éléments démographiques.

- **Elire les conseillers communautaires au suffrage universel direct**

Devant la montée en charge des intercommunalités, leur capacité étendue à lever l'impôt, mais aussi le sentiment d'éloignement qu'expriment parfois les citoyens, le CES réitère sa proposition d'une élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct selon un mode de scrutin qui renforce le couple communes/intercommunalité.

Pour les communes de plus de 3 500 habitants, il propose de s'inspirer de la loi PLM - où les noms en tête des listes concourant au suffrage lors des élections municipales seraient élus au conseil de la communauté en sus d'être élus au conseil municipal. Les élus communautaires auraient ainsi une double légitimité : celle d'être élus du suffrage universel, celle de l'être dans le cadre de leur commune.

Un tel mode de scrutin aboutirait de surcroît à ce que les maires des communes, dans la mesure où ils conduisent généralement la liste municipale, soient dans la plupart des cas conseillers communautaires. Dans les communes de moins de 3 500 habitants où le mode de scrutin communal est différent, il conviendra de veiller à ce que le maire, voire les principaux adjoints, soient automatiquement délégués communautaires.

Afin de tenir compte du degré d'intégration des communes dans les intercommunalités et du rythme auquel elles souhaitent avancer, le CES propose que ce nouveau mode de scrutin puisse être expérimenté pour les communautés urbaines et les intercommunalités qui le demandent dès les prochaines élections municipales. Sa généralisation à l'ensemble des intercommunalités n'interviendrait que lors du renouvellement suivant des conseils municipaux et après évaluation.

- **Evaluer les pratiques de démocratie participative**

A l'échelon des communes et de l'intercommunalité, le législateur a encouragé ou imposé la mise en place d'instances participatives (conseils de quartier, commissions consultatives des services publics locaux, conseils de développement). En plus de ces instances prévues par la loi, de nombreuses expériences de consultation, de concertation, de débat public sont initiées. Une évaluation régulière des pratiques locales de démocratie participative permettrait de confronter les expériences et de dégager des propositions. Les CESR pourraient apporter des éclairages à partir d'une analyse des pratiques constatées à l'échelle de leur région respective.

- **Harmoniser la concertation au niveau des intercommunalités**

Territoires de projet, les pays et les agglomérations disposent d'instances de concertation : les conseils de développement. Mais la composition de ces conseils, leur fonctionnement et leurs moyens relèvent de la seule compétence des élus locaux. Il en résulte une hétérogénéité préjudiciable au processus démocratique.

Il importe d'avancer vers une égalité de traitement des citoyens et des acteurs socio-économiques sur tout le territoire. Pour les agglomérations, des critères communs aux conseils de développement doivent être précisés : place prépondérante pour les acteurs de la société civile organisée, moyens pérennes ...

*

* *

Le CES est persuadé que ces mesures sont de nature à renforcer le nouveau couple institutionnel communes / intercommunalité, à garantir la proximité dont la population a besoin et à donner une légitimité plus affirmée au niveau de gouvernance intercommunal.

NOTE FLASH

PIERRE-JEAN ROZET

Né le 4 mars 1964 à Lyon (6°)

1 enfant

Fonctions au CES

- Président du groupe de la CGT ;
- Vice-président de la section des Economies régionales et de l'aménagement du territoire

Fonctions syndicales

Actuellement :

- Membre de la Commission exécutive confédérale de la CGT ;
- Membre de la Commission exécutive de l'Union départementale CGT du Rhône

De 1995 à 2003 :

- Membre du Bureau confédéral de la CGT

De 1993 à 1996 :

- Secrétaire général du Centre confédéral de la jeunesse CGT

« COMMUNES, INTERCOMMUNALITES, QUELS DEVENIRS ? »

Rapporteur : **PIERRE-JEAN ROZET**

Le développement rapide de l'intercommunalité à fiscalité propre conduit à poser autrement la question des politiques publiques locales. Le CES propose de :

1. Terminer la carte de France des intercommunalités

- Respecter le volontariat des communes, mais en le tempérant par la règle de la majorité qualifiée ; maintenir le lien entre communautés et « territoires vécus », en prévoyant des périmètres évolutifs ;

- Prendre en compte les particularités de l'Ile-de-France en modifiant les mécanismes d'abondement du fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France ; créer pour les communautés une catégorie spécifique les distinguant du reste des EPCI.

2. Conforter la dynamique en cours

- Préciser le devenir des ressources fiscales locales : respecter le lien entre entreprises et territoires dans la réforme de la taxe professionnelle ; engager une réflexion d'ampleur sur la fiscalité locale ;

- Instaurer un nouveau partenariat communes/intercommunalités : au-delà des assouplissements juridiques apportés aux principes de spécialité et d'exclusivité, inviter les acteurs à trouver des formes souples de coopération ;

- Favoriser les conventionnements entre départements, régions et communautés dans le cadre des possibilités de transferts de compétences ouvertes par la loi du 13 août 2004.

3. Renforcer la démocratie au niveau des intercommunalités

- Maintenir en tout état de cause une représentation de chaque territoire ;

- Elire les conseillers communautaires au suffrage universel direct : dans les communes de plus de 3 500 habitants, en s'inspirant de la loi PLM - où les noms en tête des listes concourant au suffrage lors des élections municipales seraient élus au conseil de la communauté en sus d'être élus au conseil municipal ; dans les autres communes, en veillant à ce que le maire soit automatiquement délégué communautaire ;

- Expérimenter ce scrutin pour les communautés qui le demandent dès les prochaines élections ; ne le généraliser que lors du renouvellement suivant des conseils municipaux et après évaluation ;

- Au niveau des agglomérations, établir des critères communs aux conseils de développement afin de consolider leur rôle consultatif.

Le CES est persuadé que ces mesures sont de nature à renforcer le couple communes/intercommunalité en combinant efficacité et proximité.