

## 2347 Les 30 ans de décentralisation et l'intercommunalité

Étude rédigée par :

Solenne DAUCÉ,

avocate, cabinet Seban & Associés

**L'évocation de la décentralisation engagée depuis 1982 ne conduit pas nécessairement à s'interroger immédiatement sur la question de l'intercommunalité. Pour autant, parce que les interventions et les problématiques qu'elles rencontrent sont intrinsèquement liées à celles des collectivités territoriales qui les composent ou les entourent, l'examen des perspectives institutionnelles, financières et même démocratiques de gestion des territoires locaux ne peut se faire sans une analyse des structures intercommunales.**

1 - Les trente années de décentralisation ont également été celles du développement de l'intercommunalité et, en particulier, des structures dites à fiscalité propre. Quel bilan peut-on tirer de cette expansion mais aussi et surtout quels défis demeurent encore à relever pour ces institutions à l'aube de l'acte III de décentralisation ? Un examen de leur fonctionnement comparé à celui de leurs plus proches parentes, les collectivités territoriales (communes, départements et régions), permet d'en dessiner les contours.

### 1. Place de l'intercommunalité dans le paysage institutionnel local

2 - Alors même que les lois de décentralisation de 1982 n'étaient nullement axées sur la problématique intercommunale, force est de constater que, en 2012, les communautés – à tout le moins les plus dynamiques d'entre elles – ont pris une place telle qu'elles sont désormais incontournables dans le paysage institutionnel local. Ce développement a d'ailleurs conduit à l'émergence de deux phénomènes.

3 - Le premier constat notable est certainement celui de l'expansion, en région, de pôles d'activités ayant émergé sous l'impulsion de ces EPCI (et notamment grâce à leurs actions en matière de développement économique et d'aménagement du territoire), qui ont contraint le territoire francilien à s'interroger sur son organisation structurelle. En effet, s'il ne s'agit probablement pas du seul motif qui explique l'engagement de l'actuelle réflexion sur le Grand Paris et la création d'une entité métropolitaine à l'échelle de la petite ou de la grande couronne, il semble néanmoins raisonnable de penser que l'émergence des grandes intercommunalités locales n'y est pas totalement étrangère. Le rôle de ces « pôles d'attraction » pourrait d'ailleurs être renforcé par l'acte III de la décentralisation, lequel devrait envisager, selon les éléments annoncés lors des États généraux de la démocratie territoriale organisés par le Sénat début octobre, un nouveau statut des métropoles, afin de donner aux pôles urbains des moyens et un nouveau cadre juridique (l'AMF, dans une contribution très récente citée ci-après, évoque la nécessité de prévoir un statut particulier pour les très grandes métropoles, avec un renforcement de

leur rôle stratégique, opérationnel en matière économique, de planification et de contractualisation et de conforter les pôles métropolitains). Une telle évolution, si elle devait être adoptée, mettrait encore davantage en exergue la nécessité, déjà prégnante, pour la région parisienne de trouver ses propres mécanismes de gouvernance.

4 - Le second phénomène concerne l'extension du champ d'action de ces intercommunalités sur des domaines initialement pensés comme étant du ressort des départements et/ou des régions, alors même que les communautés ne comprennent parmi leurs membres que des communes. Ce phénomène se trouve accentué à la fois par les difficultés financières rencontrées par les régions et départements, obligeant ceux-ci à sélectionner de manière plus draconienne les projets auxquels ils participent, mais aussi et surtout par les consécutions législatives qui y ont été apportées. Ainsi, la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a non seulement encadré plus strictement les interventions des conseils régionaux et départementaux (révision des règles relatives aux financements croisés et réécriture de la clause de compétence) mais a aussi validé le principe, au niveau des métropoles nouvellement créées, d'une intervention dans le champ d'action initialement réservé à ces deux catégories de collectivité territoriale. Cette entorse à la répartition des compétences, certes mesurée, apparaît toutefois symptomatique d'une démarche plus globale. Au demeurant, le système de délégations de compétences, déjà envisagé antérieurement, est désormais entériné par des dispositions plus générales au sein du Code général des collectivités territoriales<sup>1</sup>. On notera au passage que ces modifications textuelles ne contribuent pas à la clarté des modalités juridiques d'intervention des intercommunalités. En effet, si le principe de base est simple et connu de tous (les structures intercommunales bénéficient de transferts de compétences pour lesquelles elles sont compétentes à titre exclusif, ainsi que le rappelle la célèbre jurisprudence du Conseil d'État *Commune de Saint Vallier* (CE, ass., 10 oct. 1970, n° 71536, *Commune de Saint Vallier*)), les mécanismes dérogatoires

1. CGCT, art. L. 1111-8.

successifs complexifient le système. Ainsi, au-delà du transfert de compétences, les intercommunalités sont aujourd'hui susceptibles d'intervenir dans le cadre de l'octroi de fonds de concours (pour des équipements demeurés dans le giron de leurs communes membres), de mises à disposition de services<sup>2</sup>, de délégations de compétences ou même de prestations de services, au profit de leurs membres ou de personnes publiques extérieures, pour lesquelles il convient de vérifier au cas par cas si elles sont soumises, pour leur accomplissement, au respect des règles de la commande publique. On notera d'ailleurs que, dans une contribution « à un nouvel acte de décentralisation », l'Association des Maires de France a, le 29 octobre dernier, fait part de son souhait d'un assouplissement du principe de spécialité, afin que certaines compétences communautaires ou métropolitaines puissent faire l'objet d'un exercice conjoint communes/EPCI, dans le cadre d'un accord. Plus largement, l'AMF a rappelé qu'elle soutenait sans ambiguïté le développement des intercommunalités, tout en précisant que celles-ci devaient rester le prolongement des communes. A cet égard, a été plus particulièrement affirmé la volonté d'un maintien des pouvoirs de police générale, de la fonction d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire entre les mains du Maire. Dans le même sens, le vœu d'un transfert de nature volontaire, et non pas imposé par la loi, de nouvelles compétences vers les EPCI a été émis.

De surcroît, l'extension de l'expérimentation, envisagée avec l'acte III de la décentralisation, pour intéressante qu'elle puisse être (notamment par la prise en compte des spécificités locales), pourrait d'ailleurs contribuer encore davantage à cette complexification des interventions intercommunales. Et il conviendra également d'examiner avec attention ce que recouvrira la notion de « *collectivité chef de file* », qui devrait être intégrée dans les règles de droit applicables en matière de transports, logement, formation et jeunesse par ce même acte III.

**5** - Naturellement, ce constat de l'importance de la place prise par les structures intercommunales demeure à nuancer, et ce à deux égards.

**6** - L'adoption de l'acte III précité, d'abord, et le renouveau des régions, annoncé à cette occasion, pourraient conduire à une évolution des frontières d'intervention de chacune. Ainsi est-il d'ores et déjà annoncé que les régions se verront confier les attributions de l'État en matière de formation professionnelle, d'orientation, de mise en cohérence des politiques de l'emploi, l'aide et le soutien aux PME (avec une place prépondérante au sein de la Banque publique d'investissement notamment), tandis que les autres catégories de collectivités ne devraient pas bénéficier de transferts aussi spectaculaires, l'ensemble des politiques de la dépendance et du handicap étant toutefois susceptible d'être confié aux départements.

**7** - D'un territoire à l'autre, ensuite, la conception de l'intercommunalité varie et, partant, le pouvoir d'influence dont ces institutions disposent. Ainsi, certaines communautés, constituées sans véritable esprit fédératif (l'obtention d'une DGF, même modeste en l'absence de transferts substantiels de compétences, étant le principal moteur de ces constructions), ne sont encore que des coquilles presque vides. Le défi qui se présente à elles aujourd'hui consiste donc à parvenir à s'étoffer, alors même que les incitations financières ne seront vraisemblablement plus ce qu'elles ont été.

## 2. Repenser le financement de l'intercommunalité

**8** - La loi *Chevènement* du 12 juillet 1999 a pris le parti de la « carotte financière » pour permettre le développement de l'intercommunalité sur le territoire français. Ce qui, hormis sans doute sur

le territoire de l'Île-de-France, s'est révélé une méthode relativement efficace pour la création de structures communautaires.

**9** - Autres temps, autres mœurs : période de crise oblige, la loi du 16 décembre 2010, pour achever la carte intercommunale, utilise le « bâton préfectoral et légal ». Ainsi, en dehors de la petite couronne parisienne, les communes ont l'obligation d'intégrer un EPCI à fiscalité propre, s'il le faut sous la contrainte des autorités déconcentrées de l'État.

**10** - Conséquence automatique de cet achèvement de l'intercommunalité : mécaniquement, les dotations étatiques de chacune des structures vont, à compétences constantes et sauf dispositifs spécifiques, être appelées à diminuer, dès lors que le montant global de ces dotations n'est pas augmenté. En d'autres termes, si des communautés souhaitent voir leur part du gâteau augmenter, elles seront tenues de procéder à des transferts de compétences, qui leur permettront d'obtenir une hausse des dotations, à tout le moins, aussi longtemps que le système actuel sera conservé. Car la question de la répartition des dotations devra être posée différemment si toutes les intercommunalités jouent le jeu de la prise de compétences, ce d'autant plus que le renforcement de la péréquation horizontale est à l'ordre du jour.

**11** - Plus largement, et comme les collectivités territoriales, les structures intercommunales sont dès à présent conduites à réfléchir au mode de financement de leurs actions. La problématique sera bien entendu soulevée si l'acte III de la décentralisation prévoit un transfert direct de compétences – et donc de charges – de l'État vers ces institutions (ce qui, globalement, avait été assez peu le cas avec la loi du 13 août 2004 dite loi libertés et responsabilités locales) mais elle se pose d'ores et déjà compte tenu, à la fois, des difficultés financières rencontrées par toutes les personnes publiques locales en raison de la crise économique déjà évoquée mais aussi des modifications imposées dans l'élaboration des budgets par la disparition de la taxe professionnelle. Des intercommunalités ont, il est vrai, bénéficié de transferts de fiscalité (on songe notamment à la part départementale de la taxe d'habitation) mais ceci ne résout pas tout, loin s'en faut. Et, comme les communes, les EPCI ont, lors des États généraux de la démocratie territoriale précités, fait part de leurs inquiétudes compte tenu de la perte de cette ressource dynamique et de leur souhait de disposer de moyens financiers avec un réel potentiel de croissance. Leurs attentes, sur ce point, sont, comme pour les trois catégories de collectivités territoriales, très fortes (L'AMF a également fait part de son souhait de voir les collectivités locales bénéficier « d'une autonomie fiscale réelle et d'un système fiscal lisible, reposant sur des impôts diversifiés, portant à la fois sur les entreprises et les ménages (...) »). De sorte que la nouvelle législation ne pourra pas nécessairement en faire l'impasse ; *a minima*, un débat sera, à n'en pas douter, engagé sur ce thème devant les assemblées parlementaires. Le président de la République a d'ailleurs promis, au-delà de la question des dotations, une discussion sur la fiscalité locale, l'accent ayant été principalement mis, à ce stade, sur la nécessité pour les régions de retrouver une part d'autonomie fiscale et pour les départements de dégager les moyens d'une prise en charge de la dépendance.

## 3. Le serpent de mer : le « déficit démocratique » des intercommunalités

**12** - La chose est entendue, le constat partagé par tous : les intercommunalités, alors même qu'elles gèrent aujourd'hui de nombreuses compétences en lieu et place de leurs membres, souffriraient d'un déficit démocratique lié au système de désignation des représentants des membres siégeant au sein de l'organe délibérant. Et il est vrai que, contrairement aux trois catégories de collectivités territoriales

2. CGCT, art. L. 5211-4-1.

dont les élus sont choisis au suffrage universel direct<sup>3</sup>, les délégués des intercommunalités sont encore désignés par les conseils des communes, départements et régions.

**13** - La loi du 16 décembre 2010 est venue – à tout le moins partiellement – répondre à cette critique, qui peut pourtant sembler en partie décalée au regard de la véritable difficulté rencontrée par les EPCI. Car, en réalité, c'est surtout d'un manque de connaissance (et de reconnaissance) de la part des citoyens dont souffrent les intercommunalités. Et si l'élection directe des délégués peut certes permettre d'y pallier pour partie, elle ne résoudra pas tout. Néanmoins et quoi que l'on puisse penser des besoins des intercommunalités sur ce point, la loi de réforme des collectivités territoriales a donc modifié les règles du Code général des collectivités territoriales afin que, à compter du prochain renouvellement général des conseils municipaux, un système de fléchage soit à l'œuvre, qui permettra aux électeurs des communes de procéder à la désignation de leurs représentants au sein des communautés et métropoles.

**14** - Deux interrogations demeurent néanmoins.

**15** - En premier lieu, on pourrait légitimement se demander ce qui justifie qu'une différence soit établie entre EPCI à fiscalité propre et syndicats : ces derniers ne mériteraient-ils pas qu'on leur réserve le même sort ? On saisit bien toute la difficulté d'une telle proposition (qui induirait une multiplication des désignations et donc une perte de lisibilité des élections notamment) ; cependant, certains syndicats gèrent des compétences d'une importance telle (on songe en particu-

lier à l'électricité et plus largement à l'énergie) que la question mérite d'être soulevée.

**16** - En second lieu, les modalités pratiques de ce système de fléchage, dont certains considèrent qu'il est encore insuffisant pour assurer une véritable reconnaissance démocratique, doivent encore être précisées, et ce avant 2014. Au demeurant, la communication sur les conséquences et enjeux de ce nouveau mode de désignation s'avère indispensable dans les mêmes délais.

**17** - En outre, le législateur devrait, au printemps prochain, travailler sur les règles relatives au cumul des mandats, actuellement examinées par la commission *Jospin*. Sur ce point, on le sait, le droit des élus intercommunaux fait à ce jour figure d'exception.

S'agissant de ces différents points, l'AMF, dans sa contribution précitée, a souhaité rappeler sa volonté de maintien d'un lien organique fort entre communes et intercommunalités : « la circonscription pour l'élection des délégués est la communes, chaque commune est représentée, le cumul des mandats communaux et communautaires est préservé ». L'Association fait en outre part de sa crainte d'une fragilisation de la construction de l'intercommunalité par un bouleversement du mode de scrutin, relevant néanmoins qu'une réflexion spécifique sur les grandes métropoles de taille européenne devrait être menée.

**18** - En somme, et au regard des interrogations qui demeurent encore en suspens, l'acte III de la décentralisation ne pourra pas être adopté sans prise en compte de ces institutions intercommunales, ce d'autant plus qu'il aura vocation à entrer en vigueur à l'issue des procédures d'achèvement de la carte intercommunale prévue pour juin 2013.

3. Le Président de la République, le 5 octobre, a confirmé la suppression du conseiller territorial et annoncé le report des élections départementales et régionales à 2015, avec une modification du mode de scrutin des élections départementales

**MOTS-CLÉS** : Collectivités territoriales - Intercommunalité  
Collectivités territoriales - EPCI  
Collectivités territoriales - Décentralisation