

La place de l'intercommunalité dans l'acte II de la décentralisation

- Guy Marchand, professeur de droit public - CNFPT 5 fév. 04

Extrait conférence du 5 février 2004 – non validé par l'orateur

INTRODUCTION

Historique de l'intercommunalité

- 1 - **Révolution française** : la loi de 1790 qui créait les communes prévoit la coopération entre les communes « entente intercommunale »
- 2 - **1890** : création du **SIVU** ⁽¹⁾ (loi) ; Etablissement Public créé (par au moins deux communes) pour gérer en commun un service public.
- 3 - **1959** : deux ordonnances a) **SIVOM** ⁽²⁾ : regroupement de communes pour la gestion de plusieurs services publics ; b) **District** : système de coopération plus intégré, pensé au départ pour l'urbain. Compétences obligatoires : logement ; service incendie et secours. Possibilité d'une fiscalité propre.
- 4 - **1966** : création de par la loi des **communautés urbaines** ⁽³⁾. Caractéristiques : compétences obligatoires et fiscalité propre.
- 5 - **1992** : loi ATR (loi Joxe : **Administration Territoriale de la République**) qui créait les communautés de communes et les communautés des villes.
- 6 - **1999** (juillet) : loi Chevènement (Loi relative à la **Simplification et au renforcement de la coopération intercommunale**)

L'intercommunalité existe dans tous les pays de l'union européenne. Forte ampleur en France, seul pays à ne pas avoir regroupé ces communes. L'intercommunalité est un substitut à un regroupement autoritaire.

PARTIE I - INTERCOMMUNALITE SYNDICALE

PRINCIPES

A - Liberté

Il n'y a pas de contrainte légale à créer un syndicat : liberté d'entrer ou de créer / liberté d'organisation (très peu de règles législatives) / liberté d'en sortir.

B - Egalité

Les communes sont représentées à égalité dans les organes dirigeants du syndicat (deux représentants quelque soit le nombre d'habitant). La représentation peut être actée différemment.

Le fonctionnement est basé sur le principe de l'unanimité.

¹ SIVU : syndicat intercommunal à vocation unique

² SIVOM : syndicat intercommunal à vocation multiple

³ Quatre communautés urbaines ont été créées de façon obligatoire de par cette loi : Strasbourg, Bordeaux, Lille, Lyon

C - Spécialité

Le syndicat est un EP ; il est enfermé dans la mission confiée par les communes (prolongement fonctionnel des communes).

D - Absence de fiscalité propre

Les syndicats ne peuvent lever un impôt. Ils dépendent financièrement du budget des communes.

LES DIFFERENTES FORMES DE SYNDICATS

A - Syndicat de communes

SIVU et SIVOM ; EPCI ⁽⁴⁾ ayant pour objet la gestion de services publics locaux. Ils fonctionnent de la même façon (Comité syndical, délégués syndicaux, président et bureau).

B - Syndicats d'agglomérations nouvelles (SAN)

Pour les villes nouvelles de la région parisienne.

C - Syndicats mixtes

- **syndicat mixte fermé** : sous la forme d'EPCI, il regroupe des communes et des groupements de communes (communauté de communes ou SIVU ou SIVOM). Pendant longtemps pour le traitement des ordures ménagères.

- **syndicat mixte ouvert** : sous la forme d'EP, il associe des col. ter. de niveaux différents (communes, départements, régions, groupement de communes, autres personnes morales de droit publics - CCI, chambre des métiers ...). De plus en plus souvent utilisé : PNR ⁽⁵⁾ ; aéroport ...

Conclusion : Les syndicats sont très nombreux mais leur nombre va en diminuant du fait de la création des communautés. Seul le syndicat mixte ouvert reste très présent.

PARTIE II - INTERCOMMUNALITES COMMUNAUTAIRES

PRINCIPES

A - Principe de liberté « encadrée » - Deux mécanismes de création

A.1 - A l'initiative du Préfet après avis de la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI) ; celle-ci est chargée de l'élaboration d'un schéma départemental de coopération intercommunale.

A.2 - A l'initiative d'au moins une commune (mais le préfet reste l'acteur de la mise en place de l'intercommunalité sur le département)

a/ Saisie du préfet **b/** le préfet prend un arrêté (dans les 2 mois) sur le périmètre d'étude (communes « intéressées ») de la future communauté **c/** les communes ont trois mois pour se prononcer, silence vaut acceptation **d/** création de la communauté par le préfet si les 2/3 des communes représentant au moins la moitié de la population ou si les 2/3 de la population représentant au moins la moitié des communes **e/** le préfet prend un arrêté dans lequel il créait la communauté (approbation des statuts).

B - Principe de cohérence

Cohérence spatiale (continuité du territoire) et cohérence institutionnelle (une même compétence ne peut être transférée qu'une seule fois).

C - Intercommunalité de projet (différence fondamentale avec le syndicat)

Ce que les communes mettent en commun c'est leur avenir, c'est-à-dire leur projet. Ce n'est pas une intercommunalité fonctionnelle.

⁴ EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

⁵ PNR : Parc Naturel Régional

D - Intercommunalité à fiscalité propre (capacité à lever l'impôt)

D.1 - Fiscalité additionnelle : part prélevée sur les quatre impôts locaux ⁽⁶⁾

D.2 - Fiscalité de substitution : l'impôt des ménages reste communal et la TP devient intercommunale (ressource fiscale de la communauté), d'où TPU ⁽⁷⁾ (unique car 1/ le taux devient le même pour l'ensemble des communes et 2/il n'y a plus de répartition).

D.3 - Fiscalité mixte (combine les deux premiers types de fiscalité)

LES DIFFERENTES FORMES D'INTERCOMMUNALITE

A - Communautés urbaines

Existent depuis 1966 ; modifiées en 1999 ; 14 Communautés urbaines (355 communes et 6,2 millions d'habitants) ; forme de communauté très intégrée (les communes n'existent qu'en tant que circonscription administrative de l'Etat), elle définit l'intérêt communautaire des compétences transférées ; deux organes de gestion : conseil de la communauté (la loi fixe le nombre de délégué en fonction de la population) et président ; la communauté doit mettre en place la TPU.

B - Communautés d'agglomérations

Créée par la loi de 1999 ; 155 CA (2632 communes et 19,7 millions d'habitants) ; deux organes également, les statuts fixent la répartition des délégués ; TPU obligatoire. Quatre compétences obligatoires et trois optionnelles obligatoires sur les cinq proposés.

C - Communautés de communes

Existent depuis 1992 ; modifiées en 1999 ; 2286 Com. de Communes (28403 communes et 24,5 millions d'habitants) ; 856 sont à la TPU (10374 communes regroupant 12 millions d'habitants) ; la gestion : conseil et président, les statuts fixent la répartition des délégués. Les communautés sans TPU sont moins intégrées.

PARTIE III - LA NOUVELLE INTERCOMMUNALITE

Il se pose trois problèmes à l'intercommunalité :

PROBLEMES DE DEMOCRATIE (déficit démocratique)

(1) Pourquoi élire⁽⁸⁾ les organes de gestion ?

- Les assemblées ont beaucoup de compétences, parfois plus que la commune
- Elles lèvent l'impôt, hors dans la déclaration des droits de l'homme, ce sont les citoyens qui décident des impôts.
- L'inconvénient tient au fait qu'il y aurait égalité avec les communes et celles-ci perdraient leur raison d'être. C'est pourquoi le sénat s'y oppose.

(2) Comment les élire ?

- Faut-il élire le conseil communautaire ? Le président ? Les deux (pas très réaliste car il pourrait y avoir cohabitation) ?
- Quelle circonscription électorale retenir ? La communauté comme circonscription avec un système de liste (mais perte de pouvoir des communes). Garder la circonscription communale mais dans ce cas là, les délégués deviendraient les délégués des communes (défendre les intérêts de la commune ou de la communauté ?).
- Doit-on faire un scrutin distinct ou non du municipal ? quel mode de scrutin choisir ?

⁶ Impôts locaux : Taxe d'habitation, foncier bâti et non bâti, taxe professionnelle (TP)

⁷ TPU : Taxe Professionnelle Unique

⁸ Progression :

Projet de loi 1999 : suffrage universel. Non retenu MAIS les délégués doivent être des conseillers municipaux

Projet de loi relatif à la loi de démocratie de proximité, suffrage universel à partir de 2007. Non retenu [blocage du Sénat]

- Probablement : (1) vote préférentiel : lors du vote des conseillers municipaux, désignation par avance de qui va aller siéger à la communauté (2) système des arrondissements.

PROBLEMES D'AUTONOMIE

(1) Autonomie vis-à-vis des communes : deux mécanismes vont dans ce sens

- la fiscalité : une fiscalité propre vise à augmenter l'indépendance
- la notion d'Intérêt Communautaire :
 - o Apparition de la notion d'IC en 1992 : la compétence est transférée uniquement lorsque l'IC est défini.
 - o Dans le projet de loi (art 103) : « L'IC doit être défini au plus tard un an après la création de la communauté. A défaut, la communauté exerce l'intégralité de la compétence transférée. » Renversement de tendance. MAIS qui définit l'IC : cela dépend de la forme des communautés :
 - Communautés de communes : la définition relève des communes dans les mêmes règles de majorité que la création de la communauté
 - Communautés d'agglomération et urbaine : la définition relève du Conseil de la communauté. C'est l'EP lui-même qui définit ces compétences [changement de perspective qui vise à élargir les compétences des communautés au détriment des communes].

(2) Autonomie vis-à-vis de l'Etat

- dépendance de part le jeu des dotations : la ressource principale est la DGF⁽⁹⁾. Son montant varie selon la nature de la communauté (com urbaine : 68.60 €/an/hab - com d'agglomération : 42.69 €/an/hab - com de communes en TPU : 30.49 €/an/hab ; pas en TPU : 20.58 €/an/hab).
- dépendance de part la taxe professionnelle ⁽¹⁰⁾ puisque qu'une partie [à voir la totalité] est payée par l'Etat.

D'où une dépendance accrue des communautés vis-à-vis de l'Etat.

PROBLEMES DE TERRITOIRE

Il ne manque que l'élection pour que les communautés deviennent des collectivités territoriales. Nous nous retrouverions donc avec 4 niveaux de collectivité locales [Région - Département - Commune - Communauté]. L'action locale devient très compliquée.

Ce qui va accélérer le mécanisme :

- Introduction dans la constitution française du principe de subsidiarité [Répartition des compétences entre Etat et collectivité territoriale et entre collectivités territoriales → « le niveau qui prend en charge la compétence est le niveau qui à priori le prendra en charge le mieux »]. La subsidiarité va favoriser les Régions et les Communautés.
- Projet de loi relatif aux responsabilités locales : dispositions relatives aux communautés concernant la transformation (actuellement, la procédure est dissolution puis recréation) et fusion des EPCI.

⁹ DGF : Dotation globale de fonctionnement

¹⁰ Taxe professionnelle :

Créée en 1976 ; base fiscale : masse salariale et immobilisation [taxe qui pénalise les entreprises en développement]
 Réformée en 1999 ; base fiscale : immobilisation ; avec compensation de l'Etat [aujourd'hui 60 à 70% de ma TP]
 Annonce 2004 ; supprimer les immobilisations de l'assiette de la TP [alors ressources propres transformées en dotation]
5 fév. 04 - Le Premier Ministre a demandé au Ministère du Budget, en liaison avec le Ministère des Libertés Locales, d'organiser un groupe de travail (élus locaux et représentants des milieux économiques) pour recueillir leurs propositions. Sur la base des résultats de ce groupe de travail, le Gouvernement proposera au Parlement un dispositif qui se substituera à l'actuelle taxe professionnelle.