

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2022

Fascicule 2

Rapport sur la situation financière
et la gestion des collectivités territoriales
et de leurs établissements

Rapport public thématique

Octobre 2022

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	7
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	15
Introduction	17
Chapitre I Les perspectives d'évolution des finances publiques locales et de leur gouvernance	19
I - Un contexte de ralentissement de la reprise économique et de sensibilité accrue des finances locales à la conjoncture	20
A - Une reprise économique ralentie par la situation internationale	20
B - Une sensibilité accrue des finances locales à la conjoncture	22
II - Des perspectives financières incertaines qui appellent à plus de solidarité et une meilleure prévisibilité des ressources des collectivités	27
A - Des perspectives conditionnées à l'évolution du contexte économique	27
B - Une trajectoire financière à venir qui appelle à plus de solidarité et à une meilleure prévisibilité des ressources des collectivités	36
Chapitre II L'intercommunalité	41
I - Un développement de l'intercommunalité porté par l'État et les acteurs locaux autour d'objectifs multiples	46
A - L'intercommunalité, une réponse à l'émiettement communal	46
B - Un développement constant de l'intercommunalité	53
C - Un paysage intercommunal bouleversé	60
II - Un rôle majeur au service des territoires à affirmer davantage	65
A - Un rôle de l'intercommunalité en matière d'aménagement du territoire insuffisamment développé	66
B - Des périmètres nécessairement imparfaits et ajustés de manière continue	80
C - Un service public local plus accessible mais pas nécessairement plus performant	85
III - Un fonctionnement du bloc communal complexe et peu lisible	100
A - Une constitution d'ensembles élargis qui a modifié les modalités de gouvernance intercommunale	101
B - Des relations financières complexes et peu lisibles entre EPCI et communes-membres	108
C - Des mutualisations à approfondir et à mieux évaluer	124
Glossaire	135
Liste des abréviations	139
Annexes	143
Réponses des administrations et organismes concernés	175

Procédures et méthodes

La Cour publie chaque année des rapports sur l'exécution du budget de l'État, la certification des comptes de l'État, la certification des comptes du régime général de la sécurité sociale, la situation et les perspectives des finances publiques (en juin), l'application des lois de financement de la sécurité sociale. En outre, en application de l'article L.132- 8 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie également chaque année un rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

En 2022, ce rapport sur les finances publiques locales se présente sous la forme de deux fascicules. Après un premier fascicule publié en juillet sur la situation financière des collectivités territoriales en 2021, le présent fascicule analyse la situation et les perspectives des finances locales en 2022 et présente un chapitre thématique consacré à l'intercommunalité, sur la base des observations des chambres régionales des comptes.

Les deux fascicules s'appuient sur les travaux de la formation interjuridictions « Finances publiques locales » qui associe la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes.

*

**

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour

**

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 22 juillet 2022 par la formation interjuridictions présidée par M. Vught, président, conseiller maître, et composée de MM. Albertini, Guibert et Pezziardi, conseillers maîtres, MM. Martin, et Meddah, présidents de chambre régionale des comptes, conseillers maîtres, Mmes Gaspari et Renet, M. Barbaste, présidents de chambre régionale des comptes, conseillers référendaires, M. Hériter, vice-président de chambre régionale des comptes, conseiller référendaire, ainsi que MM. Auzilleau, Doumeix, Lion, Rolin, conseillers référendaires en service extraordinaire, Mme Merliaud-Hubert et M. Perez, premiers conseillers de chambre régionale des comptes et Mme Le Teuff-Lefrère, vérificatrice, en tant que rapporteurs, et M. Advielle, président de chambre régionale des comptes, conseiller maître, en tant que contre-rapporteur.

Il a été examiné et approuvé, le 6 septembre 2022, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, président de séance, Mme Camby, présidente de chambre, rapporteure générale du comité, M. Andréani, Mme Podeur, M. Charpy, M. Gautier, M. Bertucci et Mme Hamayon, présidents de chambre de la Cour, M. Martin, M. Advielle, M. Meddah, M. Lejeune et Mme Renet, présidents de chambre régionale des comptes, Mme Hirsch, Procureure générale, entendue en ses avis.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le rapport sur *Les finances publiques locales 2022 – La situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements – Fascicule 2*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable à la Première ministre, aux ministres et organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, MM. Andréani, Mme Podeur, M. Charpy, Mmes Camby, Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah, présidents de chambre, MM. Courtois, Selles, Le Mer, Glimet, Albertini, Guillot, Mme de Coincy, MM. Fulachier, Strassel, Allain, Mme Riou-Canals, MM. Oseredczuk, Sitbon, Mairal, Bonnaud, Mme Lignot-Leloup, MM. Burkel, Hervio, Turenne, conseillers maîtres, Mme Prost, MM. Baert, Brottes, Lalande, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Serre, Mme Renet, présidents de chambres régionales des comptes.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Vught, président de la formation interjuridictions chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et la préparation du rapport ;
- en son rapport, Mme Camby, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de M. Doumeix, conseiller référendaire en service extraordinaire, rapporteur général de la formation interjuridictions, et de M. Advielle, conseiller maître, président de la chambre régionale des comptes des Hauts de France, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses observations orales, sans avoir pris part au délibéré, M. Gautier, Procureur général, accompagné de Mme Allard, Procureure financière dirigeant le ministère public à la chambre régionale des comptes d'Occitanie.

Mme Wirgin, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 18 octobre 2022.

Synthèse

Dans le premier fascicule de son rapport sur les finances publiques locales, publié en juillet 2022, la Cour analysait la situation financière des collectivités territoriales au 31 décembre 2021, année marquée à la fois par la crise sanitaire et le déploiement du plan de relance.

Ce second fascicule est consacré à la situation et aux perspectives des finances publiques locales en 2022. Il présente également une analyse de l'intercommunalité, thème de gestion retenu pour cette édition.

Cette enquête, qui s'inscrit dans la continuité des travaux conduits par les juridictions financières ces dernières années¹, s'appuie sur l'analyse de l'ensemble des comptes de gestion des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ainsi que sur les rapports d'observations définitives des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) de 99 EPCI à fiscalité propre et 36 communes.

Les communautés urbaines, d'agglomération, de communes et métropoles, qui ont fait l'objet d'un rapport en 2020, constituent le premier champ d'analyse du rapport, qui traite néanmoins de toutes les formes de coopération, notamment les syndicats.

L'enquête aborde l'évolution de l'intercommunalité depuis 1992. Elle porte une attention particulière à son développement depuis 2010, marqué par la généralisation et la réduction du nombre d'EPCI à fiscalité propre.

Des perspectives financières rendues incertaines par la situation économique internationale

Après une forte reprise économique en 2021, l'invasion de l'Ukraine et la situation sanitaire en Chine ont infléchi la trajectoire de reprise attendue en 2022 et 2023.

Dans sa prévision de septembre 2022, l'institut national de la statistique et des études économiques (Insee) anticipe une croissance de l'économie française de +2,6 %, en dépit de la hausse des prix et des difficultés

¹ Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, rapport au Président de la République, novembre 2005. Cour des comptes, *Bilan de l'intercommunalité en France, Rapport public annuel*, février 2009. Cour des comptes, *La carte des syndicats intercommunaux, une rationalisation à poursuivre*, juin 2016.

d'approvisionnement. Les prévisions d'inflation demeurent incertaines. Selon l'Insee, le glissement annuel de l'indice des prix à la consommation pourrait atteindre + 5,9 % en septembre puis 5,8 % en novembre. En moyenne annuelle, l'inflation s'élèverait à + 5,3 %, après + 1,6 % en 2021.

Ce ralentissement de la reprise intervient alors que les dernières réformes fiscales ont accru la sensibilité des finances locales à la conjoncture économique.

La situation internationale devrait peser sur les charges des collectivités, de manière directe (coût des achats et services) ou indirecte (mesures salariales dont la hausse du point d'indice). Dans le même temps, du fait de l'inflation, leurs produits de fonctionnement devraient rester assez dynamiques en 2022, avec une hausse des produits de la fiscalité locale et économique, dont les produits de TVA issus des récentes réformes fiscales.

Dans ce contexte, l'évolution de la situation financière des collectivités locales dépendra des dynamiques respectives de leurs charges et produits de fonctionnement, mais également du coût de l'emprunt et des contraintes pesant sur l'investissement local (renchérissement des marchés, difficultés d'approvisionnement, etc.).

La France a présenté fin juillet son programme de stabilité, qui propose une trajectoire actualisée de redressement des finances publiques. Une nouvelle loi de programmation, présentée en conseil des ministres le 26 septembre dernier, devrait en particulier préciser les modalités de contribution des collectivités locales à la réduction du déficit et de la dette publique.

Comme le relevait la Cour dans le premier fascicule du présent rapport, la situation financière favorable des collectivités fin 2021 s'est accompagnée d'une différenciation croissante du monde local.

Ce constat conduit la Cour à réitérer ses observations quant à la nécessité d'une meilleure répartition des ressources entre collectivités, notamment à travers un renforcement de la péréquation horizontale et la révision des indicateurs financiers utilisés pour la répartition des dotations.

Il implique également d'améliorer la prévisibilité des recettes locales, alors que leur plus grande sensibilité à la conjoncture économique est susceptible d'entraîner des variations importantes du niveau des ressources annuelles affectées à chaque collectivité.

Deux modèles contracycliques sont possibles, l'un consistant à encadrer les dynamiques de recettes, l'autre à développer des mécanismes d'auto-assurance collective ou bien individuelle comme la récente mise en réserve des surplus de droit de mutation à titre onéreux (DMTO) des départements ; la mise en réserve collective présentant l'intérêt de pouvoir être adossée à un dispositif de péréquation.

Ces deux approches, destinées à compenser la volatilité croissante des recettes locales, ne sont pas nécessairement adaptées à toutes les catégories de collectivités. Elles ne constituent pas non plus l'unique réponse à la diversité des structures de ressources des collectivités, qui rend imparfaite toute approche uniforme et implique une prise en compte des spécificités locales.

L'intercommunalité

Depuis la fin du XIX^{ème} siècle, l'intercommunalité s'est développée, d'abord sous un statut syndical, avant de connaître une plus grande institutionnalisation avec la création d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Ces derniers, au nombre de 1 254, couvrent désormais l'ensemble du territoire et de la population. Ils sont complétés par d'autres formes de coopération institutionnelle (syndicat, pôle d'équilibre territorial et rural) ou informelle (entente).

L'enquête conduite par les juridictions financières², enrichie de comparaisons européennes, a porté sur les objectifs assignés à l'intercommunalité au cours des trente dernières années et leur mise en œuvre. Elle s'est attachée à mesurer sa contribution au développement des territoires et au service rendu à l'utilisateur, tout en portant une appréciation sur le fonctionnement de l'ensemble du bloc communal.

Les constats réalisés démontrent que l'intercommunalité se trouve aujourd'hui « au milieu du gué » et conduisent la Cour à préconiser une clarification de sa place au sein de l'organisation territoriale.

Un développement de l'intercommunalité porté par l'État et les acteurs locaux autour d'objectifs multiples

La construction intercommunale a été favorisée pour répondre à quatre objectifs : compenser l'émiettement communal, renforcer l'aménagement du territoire, développer une solidarité locale et mieux exercer les compétences. Les lois fondatrices de l'intercommunalité en 1992 et 1999³ ont priorisé l'aménagement du territoire et la solidarité. Les réformes de 2010 et 2015 avaient pour ambition un exercice amélioré et à moindre coût des compétences, avec pour levier principal l'élargissement du ressort territorial des EPCI. Leur population moyenne est ainsi passée de 22 175 habitants en 2010 à 54 582 en 2020.

² Sont exclus de l'enquête la métropole du Grand Paris et les établissements publics territoriaux (EPT), la métropole de Lyon et la métropole Aix-Marseille-Provence.

³ Loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (dite loi ATR), loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement).

Après avoir structuré le régime juridique de l'intercommunalité, l'État a admis davantage de souplesse, comme l'illustrent les lois du 27 décembre 2019 « Engagement et proximité » et du 21 février 2022 « 3DS ». À l'inverse, en matière de périmètre géographique, l'intercommunalité a d'abord été fondée sur des mécanismes incitatifs de coopération volontaire. Elle a ensuite été imposée par les schémas départementaux de coopération intercommunale en 2011 et 2016, dont la mise en œuvre a fait l'objet d'une application hétérogène par les préfets. De fait, l'intercommunalité apparaît bien comme une construction laissant une grande place à la négociation locale par les élus locaux, à la fois sur le périmètre géographique, le périmètre fonctionnel et la manière de mettre en œuvre.

Un acteur majeur au service des territoires à affirmer davantage

Les EPCI jouent un rôle croissant dans l'aménagement et le développement des territoires. Ils disposent pour cela de nombreux outils notamment les schémas, leur permettant de définir des orientations et de planifier des actions dans de nombreux domaines qui concernent la vie quotidienne des Français, tels que l'urbanisme, les transports ou l'environnement.

En plus de formaliser le consensus déterminé entre l'EPCI et ses communes membres, le projet de territoire apparaît indispensable à la bonne information des citoyens, dans un système où le mode d'élection ne favorise pas la tenue d'un débat démocratique sur le projet intercommunal.

La généralisation des projets de territoire, encore trop rares et partiels, permettrait aux EPCI d'assumer davantage ce rôle structurant. Elle renforcerait la cohérence et la lisibilité de leur action, alors que les élargissements de périmètre ont souvent conduit à une trop grande hétérogénéité, limitant l'intégration communautaire.

Les processus de fusion de communautés ont par ailleurs favorisé les élargissements de compétences et de services sur les nouveaux territoires. Les nouvelles communautés ont néanmoins hérité d'une diversité des modes de gestion des services publics qui tend à limiter les économies d'échelle et à créer des disparités entre les habitants. Le recours à l'intérêt communautaire dans le but de maintenir les situations des anciennes intercommunalités et l'émergence de compétences à la carte renforcent encore ce constat, d'autant que les transferts de compétences ne s'accompagnent pas assez de la définition de véritables politiques communautaires.

Si le développement de l'intercommunalité a ainsi conduit à accroître les services aux habitants sur les territoires, il est difficile d'en mesurer la plus-value qualitative et financière. La définition des objectifs assignés aux transferts de compétences décidés au sein du bloc local fait souvent défaut et, faute d'indicateurs, leur valeur ajoutée reste difficile à apprécier. À cet égard, le maintien d'une dynamique de dépense tant communale qu'intercommunale doit conduire à s'interroger sur l'atteinte de l'objectif d'efficience initialement assigné.

Un fonctionnement du bloc communal complexe et peu lisible

Les règles définissant la gouvernance, la répartition des ressources et la mutualisation font l'objet d'accords locaux souvent favorables aux communes et qui ne respectent pas toujours le cadre juridique.

L'élargissement des périmètres communautaires a conduit à l'augmentation du nombre d'élus dans les assemblées délibérantes. Cela a pu engendrer un sentiment de démobilitation et de moindre reconnaissance, ainsi qu'une complexification du processus de décision. Si certains territoires ont répondu à ces risques par la mise en place de commissions et d'instances parallèles associant les élus et par le déploiement de la conférence des maires, la question de l'approfondissement du lien démocratique des EPCI avec les habitants reste posée.

Par ailleurs, les relations financières entre EPCI et communes membres gagneraient à être clarifiées et rééquilibrées. En effet, l'exercice de compétences au niveau communautaire donne lieu pour les EPCI à des compensations financières fréquemment insuffisantes. Les dispositifs de solidarité financière à l'échelle de l'EPCI sont souvent dévoyés, conduisant à un saupoudrage des moyens sans analyse des besoins de chaque acteur. Pour rendre la solidarité effective et permettre la mise en place d'un pilotage financier au niveau du bloc communal, la Cour propose la généralisation des plans pluriannuels d'investissements, recommande le versement de la dotation globale de fonctionnement au niveau intercommunal et la systématisation des conventions de partage du produit de la fiscalité foncière.

Enfin, le développement de l'intercommunalité s'est accompagné d'une généralisation des mutualisations de moyens ou de services, le plus souvent entre l'EPCI et sa ville centre. Elles conduisent à un renforcement des services qui engendre dans un premier temps des dépenses supplémentaires. Les économies d'échelle attendues à terme s'avèrent d'autant plus difficiles à évaluer que l'adoption annuelle d'un schéma de mutualisation a été rendue facultative en 2019.

La nécessité de renforcer l'intégration communale

L'analyse du paysage intercommunal fait apparaître une grande hétérogénéité et une grande complexité. Si l'intercommunalité joue un rôle majeur, elle apparaît au milieu du gué, faute d'un choix clair quant au fonctionnement du bloc communal. Ces dernières années ont vu l'émergence d'un bloc communal autonome, organisant en son sein et de manière différenciée la répartition des compétences, les relations financières, sa gouvernance. Une orientation s'impose aujourd'hui, guidée par des objectifs de lisibilité et d'efficience.

La voie actuelle est marquée, après une période où l'intercommunalité a été imposée et a connu d'importants élargissements, par le retour de la prééminence des communes et une affirmation de la différenciation. Outil

d'abord au service de chaque commune membre, l'EPCI peut être mobilisé de manière distincte par chacune d'entre elles. L'objectif d'intégration laisse ainsi la place à une « syndicalisation » des EPCI à fiscalité propre. Cette approche à la carte peut manifestement répondre à des problématiques locales et, à certains égards, substituer l'EPCI à fiscalité propre à certains syndicats. Elle présente toutefois le risque d'une accentuation de constats déjà présents liés à la complexité de la répartition des compétences et de la gouvernance, en raison d'intérêts encore plus divergents.

Une nouvelle orientation, privilégiée par la Cour, vise à renforcer l'intégration intercommunale dans le cadre du régime actuel, en s'appuyant sur les recommandations formulées dans le présent rapport. À défaut d'une réforme institutionnelle conduisant à transformer les intercommunalités en collectivités territoriales, sur laquelle il n'appartient pas à la Cour de se prononcer, des voies d'amélioration du régime actuel existent. Elles entendent répondre à un enjeu d'abord démocratique : alors que l'intercommunalité a pris une place majeure dans le paysage territorial et dans le développement du service public, son action demeure trop peu lisible pour le citoyen.

Face à ce constat, la formulation plus nette d'un projet de territoire, assis sur des compétences mieux délimitées et prolongé par l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement, est de nature à améliorer l'information du citoyen et l'efficacité de l'ensemble du bloc communal. L'EPCI à fiscalité propre serait alors positionné comme la locomotive du bloc communal et partant, comme l'interlocuteur privilégié des autres niveaux d'administration. Cette évolution se traduirait également sur le plan financier par une plus grande intégration, pouvant être concrétisée par un meilleur partage des ressources et des dépenses.

Dans cette approche prônant l'approfondissement intercommunal, certains territoires pourraient opter pour la formule de la commune communauté, instaurée en 2019 mais non encore mise en œuvre à ce jour. Cette formule, permise à l'occasion de la constitution d'une commune nouvelle à partir de communes composant un EPCI, permet de regrouper les compétences de la commune et de la communauté, tout en retenant le mode d'élection communal. La commune communauté se présente donc comme une formule de simplification qui pourrait faire l'objet d'incitations au profit de territoires voulant aller plus loin.

Enfin, cette plus grande intégration sera d'autant plus atteignable qu'elle s'inscrit dans une évolution plus significative du paysage communal. Le nombre de communes nouvelles (785 entre 2010 et 2021) reste modeste à ce jour. Or, à bien des égards, la réduction du nombre de communes, en facilitant la gouvernance et l'exercice des compétences, constitue bien le gage d'une efficacité de l'ensemble du bloc communal. Une nouvelle vague d'incitations en faveur des communes nouvelles permettrait de consolider l'échelon communal tout en facilitant l'intégration intercommunale.

Récapitulatif des recommandations

En ce qui concerne l'intercommunalité

1. Rendre obligatoire l'élaboration d'un projet de territoire par les EPCI à fiscalité propre, en définir le contenu et prévoir le suivi de leur mise en œuvre dans le rapport d'orientations budgétaires (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires*).
2. Réaliser une évaluation des communes nouvelles au regard de l'évolution des périmètres (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires*).
3. Dans le cas d'un transfert de compétence subordonné à la reconnaissance d'un intérêt communautaire, prescrire que ce dernier soit défini par le groupement intercommunal sur la base de critères formalisés et objectifs (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires*).
4. Permettre au conseil communautaire de modifier les montants des attributions de compensation à la majorité qualifiée des deux tiers (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires*).
5. Verser la dotation globale de fonctionnement (DGF) au seul niveau des EPCI et laisser ensuite la possibilité de procéder à une répartition de droit commun ou dérogatoire (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires*).
6. Rendre obligatoires les conventions de partage du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties entre les intercommunalités et leurs communes membres (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires*).
7. Rendre à nouveau obligatoire l'adoption d'un schéma de mutualisation (*ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires*).

Introduction

L'article L. 132-8 du code des juridictions financières, introduit par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), prévoit que la Cour des comptes établit chaque année un rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ce rapport, organisé cette année en deux fascicules publiés séparément, est remis au Gouvernement et au Parlement.

Dans un premier fascicule, publié en juillet 2022, la Cour a analysé la situation de ces collectivités au 31 décembre 2021, après une année de transition, marquée à la fois par la poursuite de la crise sanitaire et par une reprise économique plus importante qu'attendu.

Le premier chapitre du présent rapport prolonge cette analyse en examinant les perspectives d'évolution des finances publiques locales en 2022. L'invasion de l'Ukraine en février et de nouvelles mesures sanitaires restrictives en Chine ont contribué à dégrader la situation économique internationale, alors que les finances locales, après les réformes fiscales de 2021, sont plus exposées à la conjoncture.

Le second chapitre est consacré à un thème particulier relatif à la gestion publique locale, comme le prévoit l'article L. 132-8 du code des juridictions financières (CJF) : il s'agit de l'intercommunalité, thème qui a fait l'objet d'une instruction spécifique des chambres régionales des comptes en 2021 et 2022.

Chapitre I

Les perspectives d'évolution des finances publiques locales et de leur gouvernance

Comme cela était indiqué dans le premier fascicule du présent rapport⁴, les collectivités locales se trouvaient fin 2021 dans une situation financière très favorable, grâce à la progression de leurs recettes fiscales, en particulier des produits de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) versés aux départements et aux communes.

Le présent chapitre analyse les perspectives d'évolution des finances publiques locales en 2022, alors que la guerre en Ukraine et de nouvelles mesures sanitaires restrictives en Chine ont entraîné une dégradation de la situation économique internationale.

Dotées, depuis les réformes fiscales de 2021, d'une part accrue de recettes corrélées à l'activité économique, les collectivités locales devraient connaître une hausse de leurs produits en 2022 susceptibles de compenser les effets de l'inflation. L'effet net sur leurs finances, et sur leur contribution à la relance, reste difficile à anticiper à ce stade, alors qu'une nouvelle loi de programmation devrait préciser les modalités de contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques.

⁴ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, fascicule 1.

I - Un contexte de ralentissement de la reprise économique et de sensibilité accrue des finances locales à la conjoncture

Après une forte reprise économique en 2021, l'invasion de l'Ukraine et la situation sanitaire en Chine ont infléchi la trajectoire de reprise attendue en 2022 et 2023.

Ce ralentissement de la reprise intervient alors que les dernières réformes fiscales ont accru la dépendance des finances locales à la conjoncture économique.

A - Une reprise économique ralentie par la situation internationale

1 - Une dégradation de la conjoncture économique internationale

Si l'année 2021 a été marquée par une forte reprise de la croissance économique (+ 6,8 % après - 7,9 % en 2020), l'amélioration de la situation sanitaire ayant permis un allègement progressif des contraintes, elle ne s'est pas traduite par un retour à la situation d'avant crise.

D'une part, une nouvelle vague épidémique en toute fin d'année, liée à l'émergence d'un nouveau variant *omicron*, a rendu nécessaire la prise de nouvelles mesures et rappelé que le risque lié à la pandémie de Covid 19 était toujours présent.

D'autre part, l'année 2021 s'est conclue dans un contexte de pénurie de matières premières et de progression de l'inflation (+ 2,8 % en décembre 2021, + 1,6 % sur l'année). Celle-ci était alors présentée comme la conséquence temporaire d'une reprise mondiale de la demande supérieure aux capacités de production, encore inférieures à leur niveau nominal.

Le début du conflit ukrainien en février 2022 a fortement accentué les incertitudes liées à la situation économique mondiale. La hausse des prix énergétiques a appelé la mise en œuvre de mesures d'urgences et accéléré l'inflation, entretenue par ailleurs par de nouveaux confinements en Chine.

Ainsi, le produit intérieur brut s'est contracté au premier trimestre 2022 (- 0,2 % après + 0,5 % au 4^{ème} trimestre 2021) alors que la consommation des ménages chutait de 1,6 %.

Graphique n° 1 : évolution trimestrielle du PIB (en %)



Source : Insee

Selon les estimations de l'Insee⁵, le produit intérieur brut (PIB) ne progresserait que de 0,5 points de PIB au deuxième trimestre 2022, puis de 0,2 points au troisième trimestre. L'activité marquerait le pas au quatrième trimestre (+ 0 %). La croissance annuelle s'élèverait à 2,6 %, après 6,8 % en 2021.

Selon les dernières prévisions disponibles, 2022 resterait ainsi une année de reprise économique, le contexte international se traduisant plus par un ralentissement du rythme de reprise que par une stagnation ou une diminution du PIB. Dans ses prévisions de septembre 2022, la Banque de France anticipe une croissance de l'économie française de 2,6 % en 2022, identique à celle de l'Insee. La prévision du *Consensus Forecasts* de septembre est légèrement inférieure (2,5 %).

Les prévisions de hausse des prix sont très incertaines, puisque conditionnées par la situation sanitaire en Chine et les développements géopolitiques en Ukraine. Selon l'Insee, le glissement annuel de l'indice des prix à la consommation a légèrement diminué en août (+ 5,8 %, après + 6,1 % en juillet) et se maintiendrait à ce niveau les mois suivants (estimations de 5,9 % en septembre puis 5,8 % en octobre). En moyenne annuelle, l'inflation s'élèverait alors à + 5,3 % en 2022, après + 1,6 % en 2021. Les prévisions de septembre des organismes et instituts de conjoncture sont comparables (+ 5,5 % pour le *Consensus Forecasts*, + 5,2 % pour la Banque de France).

⁵ Insee, *Point de conjoncture* du 7 septembre 2022.

2 - Des prévisions gouvernementales actualisées en loi de finances rectificative pour 2022, puis en loi de finances pour 2023

Le projet de loi de finances rectificative (PLFR), présenté en conseil des ministres le 7 juillet dernier, s'appuyait sur des hypothèses macroéconomiques actualisées, également reprises dans le programme de stabilité présenté en conseil des ministres le 29 juillet. Celles-ci ont été de nouveau révisées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023.

La loi de finances pour 2022 avait été établie selon des hypothèses de croissance de + 6,25 % en 2021 et de + 4,0 % en 2022. En octobre 2021, le Haut conseil des finances publiques (HCFP) considérait cette dernière évaluation comme plausible. Depuis, l'évolution du contexte économique mondial a rendu ce scénario très incertain.

La prévision de croissance du Gouvernement se situe désormais au-dessus du niveau anticipé par l'Insee (+ 2,7 % contre + 2,6 %). Le Haut Conseil des finances publiques a estimé que cette prévision, révisée à la hausse à la suite de la publication des comptes nationaux pour le deuxième trimestre, meilleurs qu'attendu, était plausible.

Le Gouvernement a également révisé à la hausse sa prévision d'inflation en 2022, à 5,3 % en moyenne annuelle (contre 1,5 % attendu en LFI 2022), en hausse sensible par rapport à 2021 (+ 1,6 %). Le Haut Conseil des finances publiques juge crédible cette prévision, identique à celle de l'Insee.

Ces nouvelles hypothèses se sont accompagnées, s'agissant des transferts de l'État à destination des collectivités territoriales d'une légère augmentation des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* en loi de finances rectificative (cf. partie II ci-après).

B - Une sensibilité accrue des finances locales à la conjoncture

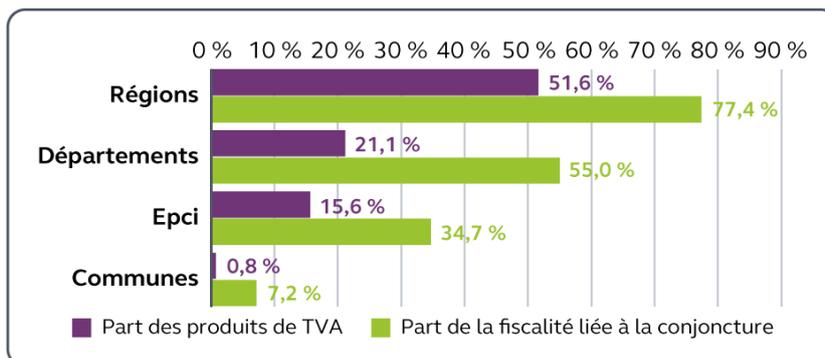
1 - Une augmentation du poids des recettes fiscales

Les incertitudes relatives au contexte économique interviennent alors que les réformes fiscales intervenues en 2021 ont accru la sensibilité des collectivités locales à la conjoncture.

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la réforme des impôts de production ont conduit à affecter aux régions, aux départements et aux EPCI des compensations sous forme de fractions de TVA.

En 2021, les valeurs de ces fractions – et donc des produits correspondants – ont été déterminées de manière à assurer la neutralité des réformes (cf. fascicule 1). À compter de 2022, les produits des nouvelles fractions de TVA évoluent selon la dynamique des produits de cette taxe.

Graphique n° 2 : part des produits fiscaux liés à la conjoncture économique dans les produits de fonctionnement des collectivités



Source : Cour des comptes.

Les régions et les collectivités territoriales uniques sont les catégories de collectivités les plus exposées. Leurs produits de TVA représentaient plus de 50 % de leurs recettes de fonctionnement en 2021 (51,6 %). En ajoutant la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et la taxe sur les certificats d'immatriculation, la part de leurs produits dépendant de la conjoncture atteint 77,4 %.

Les produits de TVA représentaient 21,1 % des recettes de fonctionnement des départements en 2021. En ajoutant leurs produits de TICPE et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), l'exposition de leurs recettes à la conjoncture s'élève à 34,7 %. Ce ratio atteint 55 % en tenant compte des droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Leur évolution pendant la crise sanitaire a toutefois montré que les conjonctures économiques et immobilières ne sont pas toujours corrélées.

Les EPCI, qui disposent toujours de produits de taxe foncière, bénéficient désormais de produits de TVA qui s'élevaient à 15,6 % de leurs recettes de fonctionnement en 2021. En tenant compte des produits de CVAE et du versement mobilité, plus d'un tiers de leurs recettes de fonctionnement (34,7 %) sont dépendantes de la conjoncture.

Enfin, les communes sont encore relativement préservées, la réforme de la fiscalité locale leur ayant transféré la taxe foncière départementale.

Dans la plupart des cas, cette sensibilité accrue s'accompagne de mécanismes de garantie qui préservent les collectivités concernées au détriment des comptes de l'État.

Ainsi, en 2020, alors que les recettes nationales de la TICPE ont chuté de 15 %, la part affectée aux collectivités est restée relativement stable, alors que celle revenant à l'État a diminué de près de 40 %. Toujours en 2020, le produit de TVA revenant aux régions a chuté sous le niveau garanti de 4 025 Md€, entraînant pour la première fois un versement complémentaire (17,9 M€ en janvier 2021).

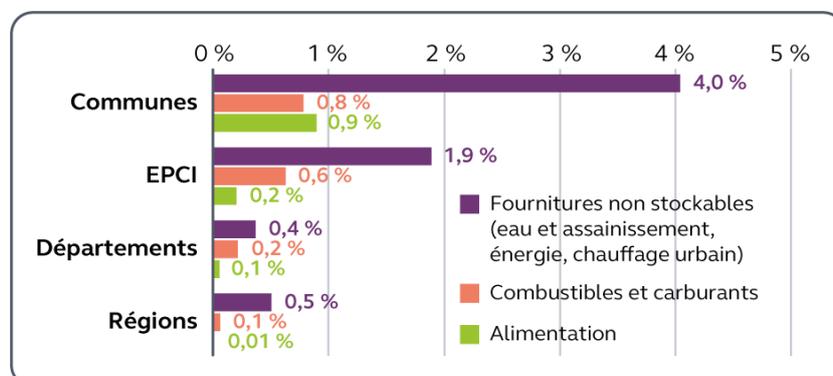
S'agissant des réformes fiscales de 2021, la garantie est définie à l'article 16 de la loi de finances pour 2020, modifié par la loi de finances pour 2021. Si le produit de TVA attribué à une collectivité pour une année donnée est inférieur au montant perçu en 2021, la différence fait l'objet d'une attribution à due concurrence d'une part du produit de la TVA revenant à l'État.

2 - Une incidence inégale de l'inflation sur les produits et les charges

Les finances des collectivités locales sont inégalement sensibles à la hausse de l'inflation, susceptible d'affecter leurs charges, leurs recettes et, en cas de hausse des taux d'intérêt, le coût du financement de leurs investissements.

S'agissant de leurs charges, les collectivités doivent faire face à la hausse de leurs dépenses énergétiques et de leurs achats alimentaires, en particulier celles dont les contrats arrivent à échéance en 2022. La part de ces dépenses dans leurs dépenses de fonctionnement reste toutefois limitée. Les achats en matière d'eau et assainissement, d'énergie et de chauffage urbain⁶ représentaient 4,0 % des dépenses de fonctionnement des communes en 2021, 1,9 % des dépenses des groupements et respectivement 0,4 % et 0,5 % de celles des départements et des régions.

Graphique n° 3 : part des dépenses énergétiques et alimentaires dans les dépenses de fonctionnement des collectivités en 2021



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

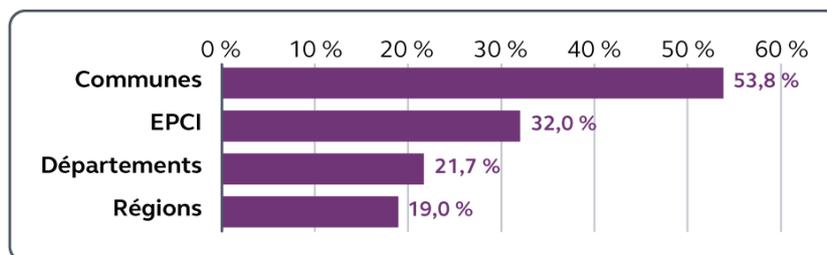
Les budgets des collectivités peuvent cependant être concernés de manière indirecte par les hausses de prix. C'est en particulier le cas du financement des collèges et des lycées, établissements dont les dépenses énergétiques devraient occasionner une hausse des subventions départementales et régionales en 2022 et en 2023. De même, la hausse des prix de l'énergie aura nécessairement une incidence sur le financement des transports.

⁶ Comptabilisés en « achats de fournitures non stockables ».

De manière générale, l'inflation aura également une incidence sur le coût général des achats et des prestations, avec des effets différenciés selon la nature et le périmètre des services et équipements gérés par chaque collectivité.

Les collectivités locales sont également susceptibles de voir leur masse salariale augmenter du fait des mesures de revalorisation salariale (mesures catégorielles en particulier pour la catégorie C, hausse du point d'indice). L'incidence de ces mesures sur les finances locales est potentiellement plus importante que celle des achats énergétiques et alimentaires, compte tenu du poids relatif de ces dépenses dans les budgets locaux.

Graphique n° 4 : part des dépenses de personnel dans les charges réelles de fonctionnement des collectivités



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP.

La hausse du point d'indice de 3,5 % à compter du 1^{er} juillet 2022⁷ devrait ainsi se traduire, selon la direction du budget, par une augmentation des dépenses des collectivités locales de l'ordre de 1,1 Md€ en 2022 et de 2,2 M€ en année pleine.

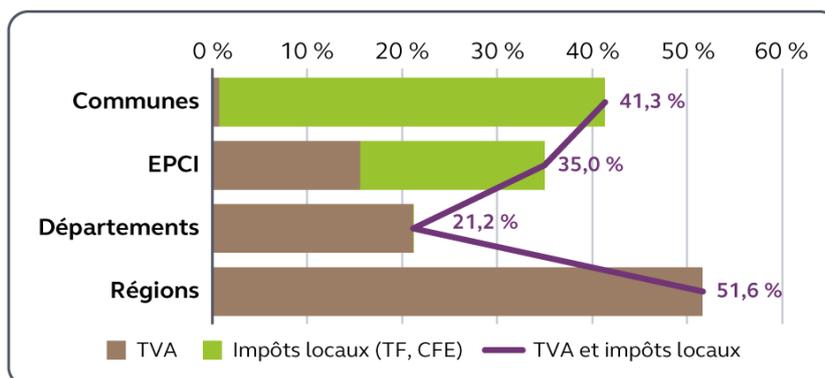
Régions de France évalue ainsi la hausse à + 100 M€ en année pleine et mentionne également la revalorisation de 4 % de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle.

En matière de recettes, la hausse de l'inflation en fin d'année 2021 se traduit dès 2022 par une augmentation de 3,4 % des valeurs locatives des bases de fiscalité locale « ménages », indexées depuis 2018 sur l'indice harmonisé des prix à la consommation. Elle entraîne également une hausse des produits de TVA, et pourrait conduire à un ajustement des recettes tarifaires pour compenser en partie la hausse des coûts des services correspondants, qu'ils soient gérés directement par la collectivité ou confiés à un délégataire⁸.

⁷ Décret n° 2022-994 du 7 juillet 2022.

⁸ S'agissant des services délégués, l'inflation est prise en compte à travers l'application des clauses contractuelles de révision de prix, voire par révision du contrat.

Graphique n° 5 : part des produits sensibles à l'inflation (TVA et impôts locaux) dans les produits réels de fonctionnement des collectivités



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP. Les produits de TVA sont mécaniquement indexés sur l'inflation courante, tandis que les bases des impôts locaux sont automatiquement revalorisées chaque année en fonction de l'inflation de l'année précédente.

Au-delà des recettes fiscales et tarifaires, la persistance d'un contexte inflationniste est susceptible d'ouvrir le débat sur la dotation globale de fonctionnement, dont l'enveloppe globale est gelée depuis 2018. Celle-ci pourrait faire l'objet d'ajustements conjoncturels, le cas échéant ciblés, sans préjudice d'une réforme de cette dotation à moyen terme.

L'indexation de la dotation globale de fonctionnement

Créée par la loi du 3 janvier 1979, la dotation globale de fonctionnement (DGF) était, à l'origine, indexée sur le montant des recettes nettes annuelles de TVA à législation inchangée. Cette règle s'est avérée très avantageuse pour les collectivités, préservées en particulier des conséquences de la baisse des taux de TVA consécutive à l'harmonisation fiscale réalisée dans le cadre du marché unique européen.

Par la suite, les modalités d'indexation de la DGF ont régulièrement évolué. En 1990, la DGF a été indexée sur l'inflation. De 1991 à 1993, l'indexation a porté sur les prix et une fraction de la croissance du PIB, avant un retour à l'inflation sur les seuls prix en 1994 et 1995. À compter de 1996, la DGF a été indexée sur l'indice des prix et la moitié du taux d'évolution du PIB (art. L1613-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT)). Cette règle a prévalu jusqu'en 2008. En 2009, la DGF a été indexée sur la seule évolution des prix. En 2010, la progression a été fixée à 0,6 % en loi de finances.

Depuis 2011, le montant de la dotation globale de fonctionnement est fixé chaque année en loi de finances et ne fait donc plus l'objet d'une indexation automatique.

Ces règles d'évolution de l'enveloppe globale de la DGF se sont toutefois accompagnées d'un encadrement de la progression des dotations puis, à partir de 2008, des concours financiers de l'État, dont fait partie la DGF.

De 2011 à 2013, alors que la DGF n'était plus indexée, cette enveloppe dite « normée » a été stabilisée en valeur et à périmètre constant.

De 2014 à 2017, l'enveloppe de la DGF a été réduite de 10,5 Md€ au titre de la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques.

Depuis, son montant est stable à périmètre constant. En 2018, la DGF des régions a été remplacée par une fraction du produit de la TVA.

II - Des perspectives financières incertaines qui appellent à plus de solidarité et une meilleure prévisibilité des ressources des collectivités

Alors que leur situation financière était très favorable⁹ fin 2021, les collectivités locales sont confrontées à la dégradation rapide de l'environnement économique international (inflation, coût des biens et services, difficulté de mettre en œuvre des projets d'investissement, multiplication des appels d'offres infructueux, etc.) alors que de nouvelles dépenses sont anticipées (point d'indice, revalorisation de la catégorie C, rénovation énergétique). Si les comptes provisoires à fin août ne témoignent pas d'une forte dégradation, les perspectives financières restent incertaines, et conditionnées à l'évolution du contexte économique.

A - Des perspectives conditionnées à l'évolution du contexte économique

1 - Une hausse attendue des produits de fonctionnement en 2022

Bien que la situation internationale devrait peser sur les charges des collectivités, leurs produits de fonctionnement devraient rester dynamiques en 2022, avec une stabilisation des concours de l'État, une hausse des produits de la fiscalité locale et une probable augmentation des autres recettes.

⁹ Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales, fascicule 1*, juin 2022, disponible sur www.ccomptes.fr.

a) *Des transferts de l'État en augmentation*

La loi de finances initiale pour 2022 prévoit un montant de 106,0 Md€ d'autorisations d'engagement (AE) et de 105,9 Md€ de crédits de paiement (CP), après 104,4 Md€ en AE et 104,3 Md€ en CP en loi de finances initiale pour 2021.

La loi de finances rectificative du 16 août 2022 a proposé, en outre, une augmentation des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* de 15 M€.

Tableau n° 1 : transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

<i>Crédits de paiement, en Md€</i>	2018	2019	2020	2021	LFI 2021	LFI 2022	Écart LFI 2022-2021
<i>PSR (A)</i>	40,3	40,9	42,0	43,4	43,2	43,2	0,0
<i>dont DGF</i>	27,0	26,9	26,8	26,8	26,8	26,8	0,0
<i>dont FCTVA</i>	5,5	5,9	6,4	6,7	6,5	6,5	0,0
<i>dont allocations compensatrices</i>	2,1	2,4	2,5	0,6	0,5	0,6	0,0
<i>dont mesures de soutien</i>	0,0	0,0	0,6	0,2	0,4	0,1	- 0,3
<i>dont autres PSR</i>	5,8	5,6	5,7	9,2	9,0	9,2	0,3
<i>Mission RCT (hors crédits TDIL) (B)</i>	3,5	3,4	3,6	4,2	3,9	4,3	0,4
<i>TVA des régions (C)</i>	4,2	4,3	4,0	4,6	4,3	4,7	0,4
<i>TVA des départements (D)</i>	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,3	0,0
<i>Concours financiers (E=A+B+C+D)</i>	48,0	48,6	49,6	52,4	51,7	52,3	0,7
<i>Subventions d'autres ministères (F)</i>	3,1	3,6	3,3	3,3	5,0	4,7	- 0,3
<i>Subventions TDIL (G)</i>	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Contrepartie de dégrèvements (H)</i>	15,7	18,9	22,9	8,1	9,0	6,7	- 2,3
<i>Produits amendes (I)</i>	0,7	0,6	0,7	0,4	0,6	0,6	0,0
<i>Transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée et formation professionnelle (J=E+F+G+H+I)</i>	67,6	71,7	76,5	64,2	66,3	65,1	- 1,2
<i>Fiscalité transférée (hors formation professionnelle et apprentissage) (K)</i>	36,1	37,6	36,7	40,1	37,4	40,0	2,6
<i>Financement formation professionnelle et de l'apprentissage (L)</i>	3,1	3,2	1,2	0,9	0,9	0,9	0,0
<i>Total des transferts financiers (J+K+L)</i>	106,8	112,4	114,4	105,2	104,3	105,1	0,4

Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget.

La hausse de 0,8 Md€ entre la loi de finances initiale (LFI) pour 2021 et la LFI pour 2022 s'explique par la dépendance de certains des transferts de l'État à la conjoncture économique.

Ainsi, les produits de TVA versés aux régions en substitution de leur ancienne dotation globale de fonctionnement (DGF) progresseraient de 385 M€. Les fractions de TVA issues des réformes fiscales de 2021, décrites ci-après, ne sont pas comptabilisées dans les transferts de l'État puisque considérées comme des ressources de fiscalité locale.

La loi de finances prévoit également une hausse de la compensation¹⁰ au bloc communal de la réduction de 50 % des valeurs locatives des locaux industriels (+ 352 M€), intervenue dans le cadre de la réforme des impôts de production. En effet cette compensation, destinée à assurer la neutralité de la réforme, suit la dynamique des bases, elles-mêmes indexées sur l'indice des prix à la consommation.

Les prélèvements sur recettes seraient néanmoins stables par rapport à la LFI pour 2021, la hausse de la compensation précédemment mentionnée d'accompagnant d'une moindre mobilisation des dispositifs de soutien aux collectivités locales au titre de la crise sanitaire (100 M€ en 2022 contre 570 M€ en 2021).

Au titre de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, la loi de finances prévoit une augmentation des crédits de la dotation de soutien à l'investissement du bloc communal (DSIL), qui porte avant tout sur les autorisations d'engagement¹¹ (+ 337 M€). Le projet de loi de finances rectificative propose une ouverture complémentaire de 10 M€, destinés aux communes et visant à améliorer les délais de délivrance des passeports et des cartes nationales d'identité et à déployer les nouvelles cartes nationales d'identité. 5 M€ sont également prévus pour reconstituer des marges en gestion afin de faire face à d'éventuels aléas.

Comme les années passées, l'enveloppe globale de la dotation globale de fonctionnement, qui représente 51 % des concours financiers de l'État aux collectivités, est stable à périmètre constant (26,8 Md€). Au sein de cette enveloppe, les dotations de péréquation progressent de nouveau : les dotations de solidarité urbaine et rurale, à destination du bloc communal, augmentent chacune de 95 M€ ; les dotations à destination des EPCI et des départements progressent respectivement de + 30 M€ et de + 10 M€. Ces hausses, ainsi que celles liées à la démographie, sont compensées par une diminution équivalente des autres composantes de la DGF : dotation forfaitaire des communes et dotation de compensation des EPCI.

¹⁰ Cette compensation prend la forme d'un prélèvement sur recettes de l'État.

¹¹ Outre l'abondement exceptionnel de DSIL, les crédits de la mission ont été abondés au titre de deux compensations ponctuelles : 52 M€ au titre de la baisse de la dotation de compensation péréquée des départements et 107 M€ au titre des frais de gestion de DVAE des départements.

Bien que ces évolutions soient comparables aux années passées, la loi de finances a modifié le dispositif d'écrêtement de la dotation forfaitaire des communes. Le seuil de déclenchement de l'écrêtement a été relevé de 75 % de la moyenne nationale de potentiel fiscal à 85 %. Si cette mesure préserve d'écrêtement environ 5 000 communes supplémentaires, elle concentre l'effort sur un nombre plus restreint de collectivités.

b) Une hausse probable des recettes fiscales

Une fiscalité immobilière et foncière particulièrement dynamique

Depuis la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales en 2021, la fiscalité immobilière et foncière des collectivités locales est majoritairement constituée des produits de la taxe sur le foncier bâti (34,3 Md€ en 2021 dont 32,4 Md€ au bénéfice des communes).

L'évolution de ces produits est liée à la revalorisation forfaitaire des bases locatives cadastrales, à la croissance physique des bases d'imposition et à l'évolution des taux.

Depuis la loi de finances pour 2018, le coefficient de revalorisation forfaitaires des valeurs locatives cadastrales est basé sur l'indice des prix à la consommation. En raison de l'augmentation de l'inflation en fin d'année 2021, le coefficient de revalorisation atteint 3,4 % en 2022, après avoir été limité à 0,2 % en 2021. Ce taux concerne les locaux des particuliers et les locaux industriels, qui représentaient 78 % des produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) en 2021. Les locaux professionnels ont fait l'objet d'une réforme spécifique en 2018. Elle prévoit une revalorisation basée sur la moyenne de l'évolution annuelle des loyers des trois années précédant l'année de mise à jour, soit + 0,6 % en 2022.

Selon la DGFIP, cette hausse des bases s'accompagne d'une mobilisation modérée du levier fiscal¹². 83 % des communes ont ainsi reconduit leur taux de taxe foncière sur les propriétés bâties en 2022, 15,7 % l'ont augmenté (contre 14,5 % en 2021) et 1,3 % l'ont diminué¹³. Les intercommunalités sont plus nombreuses que les communes, en proportion, à avoir augmenté leur taux (21,8 % contre 17,15 % en 2021).

¹² Données au 5 juillet, portant sur 99,69 % des taux des communes et EPCI.

¹³ Cette comparaison par type de collectivité présente des biais, des transferts de compétence pouvant intervenir entre les communes et leurs EPCI (à fiscalité propre ou non) qui justifient des variations de taux. Seule une approche globale, après la taxation, permettrait d'identifier les véritables variations de taux pour les contribuables.

Selon les données comptables provisoires, les produits de fiscalité locale des communes étaient supérieurs de 4,1 % (+ 885 M€), fin août, à ceux qui avaient été perçus fin août 2021. La progression s'élève à 0,5 % pour les EPCI (+ 50 M€). Ces données sont toutefois à considérer avec prudence, les écarts pouvant résulter de différences de rythme de versement infra-annuel.

Si cette forte dynamique va principalement concerner les communes, les départements et les EPCI devraient bénéficier de la hausse attendue des produits de TVA qu'ils perçoivent depuis 2021 en remplacement de leurs anciens produits de taxes foncière¹⁴ et d'habitation.

La fiscalité économique

Les modalités de reversement de la CVAE conduisent à ce que les produits perçus par les collectivités en 2022 dépendent de l'activité économique les deux années précédentes. La survenue de la crise sanitaire en 2020 se traduit par une diminution des produits de CVAE des collectivités locales de 3,3 % en 2022 (- 4,2 % pour les communes, - 3,1 % pour leurs groupements, - 3,4 % pour les départements¹⁵). Ces taux moyens s'accompagnent toutefois d'évolutions erratiques d'une collectivité à l'autre.

Depuis la réforme des impôts de production intervenue en 2021¹⁶, les régions perçoivent une fraction de TVA en substitution de leurs anciens produits de CVAE, ce qui leur permet de ne pas subir leur diminution en 2022.

Une hausse des produits de TVA corrélée à celle, en valeur, de l'activité économique

Avant 2021, seules les régions bénéficiaient d'une partie des produits de la TVA, en substitution de leur ancienne dotation globale de fonctionnement.

La suppression de la taxe d'habitation et la réforme des impôts de production, intervenues en 2021, ont conduit à l'affectation de nouvelles fractions de TVA aux collectivités locales, en compensation de ressources supprimées (taxe d'habitation – TH –, CVAE des régions) ou réaffectées (taxe foncière – TF – des départements désormais perçue par les communes).

¹⁴ La taxe foncière des départements étant désormais perçue par les communes.

¹⁵ Soit respectivement 623 M€ pour les communes dont 515 M€ pour la ville de Paris, 4,99 Md€ pour les EPCI et 3,73 Md€ pour les départements en 2022.

¹⁶ Article 8 de la loi de finances pour 2021.

En 2021, les produits de TVA représentaient 51,6 % des produits de fonctionnement des régions, 21,1 % des produits des départements, 15,6 % des EPCI et 0,8 % des communes.

L'évolution des produits de TVA en 2022 devrait être comparable à celle de l'activité économique en valeur, en connaissant une nette augmentation par rapport aux prévisions¹⁷. Ainsi qu'indiqué dans la partie précédente, les dernières prévisions de l'Insee anticipent une hausse du PIB en volume de + 2,6 % et une hausse des prix de + 5,3 %. Appliquées aux produits de TVA, elles se traduiraient par une progression de + 1,2 Md€ pour les départements, + 1,2 Md€ pour les régions, + 595 M€ pour les EPCI et + 54 M€ pour les communes.

Une probable augmentation des autres impôts et taxes

Difficilement prévisibles, les produits des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ont progressé de près de 25 % en 2021, occasionnant 3,0 Md€ supplémentaires pour les départements et + 725 M€ pour les communes.

La crise sanitaire a démontré que cette recette n'était pas nécessairement corrélée à l'activité économique. En 2022, l'inflation pourrait se traduire par une diminution de la demande et donc des volumes de transactions, tandis qu'une remontée des taux réduirait l'offre de prêts bancaires. L'effet prix demeure difficile à anticiper mais devrait être différencié selon l'attractivité des biens (maisons ou appartements) et des territoires, comme cela a pu être observé en 2021.

Les comptes locaux font état d'une hausse des produits de DMTO perçus par les départements entre janvier et août de + 5,8 % (+ 482 M€) par rapport à ceux perçus pendant les huit premiers mois de 2021. L'augmentation atteint + 10,4 % pour les DMTO perçus par les communes hors Paris, mais se limite à 4,0 % en incluant la capitale.

Les départements et les régions perçoivent également une part des produits de la TICPE, qui représentait respectivement 14,23 Md€ et 4,40 Md€ en 2021. Le niveau de la TICPE étant gelé depuis 2018, la forte hausse du prix des carburants consécutive à l'invasion de l'Ukraine ne devrait pas conduire à une hausse des recettes des collectivités, moins corrélées aux prix qu'à la consommation de carburant. À cet égard, une amélioration pérenne de la situation sanitaire, alors que des mesures de confinement et d'incitation au télétravail avait été prises en 2021, pourrait entraîner une hausse mécanique des produits de TICPE en 2022.

¹⁷ Le Gouvernement a indiqué à la commission des finances de l'Assemblée nationale le 26 septembre 2022 que la hausse des recettes s'établirait à 9,6 % cette année au lieu de 2,9 % prévu, soit 2,5 Md€ de plus qu'annoncé.

À l'inverse, les difficultés du marché automobile pourraient entraîner une contraction des produits de la taxe sur les certificats d'immatriculation dont bénéficient les régions (2,16 Md€ en 2021). Selon Régions de France, les produits encaissés depuis le début de l'année seraient en baisse de 13 % par rapport à la même période en 2021. Les données des comptes locaux à fin août font état d'une baisse de 15,6 %. Cette évolution résulte du recul des ventes de véhicules neufs, du développement du parc automobile électrique et de l'exonération de taxe pour les véhicules 100 % électriques ou à hydrogènes, cette disposition de la loi de finances pour 2020 n'ayant pas été assortie de compensations financières pour les régions.

Enfin, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), taxe facultative mise en place par les communes (507 M€ en 2021) ou leurs groupements (6,88 Md€), devrait connaître une hausse prononcée en 2022 tant en raison de l'évolution des bases, identiques à celles de taxe foncière, que de celle des taux, les collectivités concernées étant amenées à compenser la hausse de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) auxquelles elles sont soumises. En 2021, les produits de cette taxe avaient augmenté en moyenne de 3,9 %, malgré une revalorisation forfaitaire des bases limitée (+ 0,2 %).

2 - Une hausse des charges de fonctionnement d'ampleur difficilement prévisible

Ainsi qu'indiqué en première partie du présent chapitre, si les collectivités doivent tout d'abord face à la hausse de leurs dépenses énergétiques et de leurs achats alimentaires, celles-ci représentent le plus souvent une part limitée de leurs charges de fonctionnement (cf. I-A-B *supra*).

Cependant, l'inflation aura également une incidence sur le coût général de leurs achats de biens et services, avec des effets différenciés selon la nature et le périmètre des services et équipements gérés par chaque collectivité, celles ayant des charges de centralité étant plus susceptibles d'être affectées.

Par ailleurs, les diverses mesures salariales prises ou attendues (mesures catégorielles en particulier pour la catégorie C, hausse du point d'indice) pèseront sur les dépenses des collectivités compte tenu du poids de la masse salariale dans les budgets locaux.

Selon les données de comptabilité locale, au 31 août 2022, les communes présentaient une hausse de leurs charges réelles de fonctionnement de + 5,4 % (+ 2,5 Md€) par rapport au 31 août 2021. Cette augmentation résulte majoritairement de celle des achats de biens et services (+ 13,7 % soit + 1,4 Md€) et des dépenses de personnel (+ 4,0 % soit + 1,1 M€).

Les dépenses de fonctionnement des EPCI étaient en hausse de 5,5 % (+ 1,2 Md€), également sous l'effet de l'accroissement de leurs achats de biens et service (+ 6,8 % soit + 494 M€) et de leur masse salariale (+ 6,3 % soit + 488 M€).

Les charges de fonctionnement des départements étaient stables à + 1,0 % (+ 353 M€), malgré des achats et des dépenses de personnel en hausse (respectivement + 3,6 % et + 2,9 %), grâce à une contraction des aides à la personne (- 0,8 % soit - 174 M€) et des subventions de fonctionnement versées (- 0,3 % soit - 4 M€). Ces baisses s'expliquent par la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) en Seine-Saint-Denis.

Enfin, les charges de fonctionnement des régions étaient en hausse de + 1,4 % (+ 195 M€), avec des achats dynamiques (+ 5,4 %) et des dépenses de personnel en progression de 3,0 %, mais des subventions de fonctionnement en forte diminution (- 12,0 % soit - 371 M€). Régions de France explique cette hausse des dépenses par l'action des régions dans le cadre de la relance, en lien notamment avec les mesures liées au Ségur de la santé et l'augmentation des quotas de places au sein des formations sanitaires et sociales, ainsi qu'avec la montée en puissance du plan d'investissement régional dans les compétences (PRIC) avec un pic attendu en 2023.

Fin août, les tendances sont donc comparables d'une catégorie de collectivités à l'autre, avec une hausse des achats et charges externes et des dépenses de personnel compensée en partie par une diminution de leurs subventions de fonctionnements et, pour les départements, par une baisse du volume des aides à la personne.

3 - De nouvelles mesures de soutien votées en loi de finances rectificative

Dans ce contexte de hausse des charges des collectivités, la loi de finances rectificative du 16 août 2022 a introduit de nouvelles dispositions visant à atténuer les effets de l'inflation sur les finances locales.

Elle prévoit une aide aux communes et aux intercommunalités qui subiraient une baisse de plus de 25 % de leur épargne brute en raison des effets de l'inflation sur leurs dépenses d'approvisionnement en énergie, électricité et chauffage urbain et d'achats de produits alimentaires. Le coût de cette disposition, limitée aux collectivités ne dépassant pas un seuil de richesse, est estimé à 430 M€ pour 2022.

Les départements bénéficient d'un nouveau prélèvement sur recettes de 120 M€ destiné à compenser, en 2022, la revalorisation de 4 % du revenu de solidarité active.

Enfin, les régions se voient attribuer une dotation de 18 M€ en compensation de la revalorisation des rémunérations versées aux stagiaires de la formation professionnelle.

Bien qu'absentes du projet de loi de finances pour 2023, il n'est pas exclu que certaines de ces mesures soient prolongées ou complétées en cas de maintien d'un contexte inflationniste en 2023.

4 - Une contribution des collectivités locales au plan de relance contrainte par la situation économique

À travers les contrats de relance et de transition écologique (CRTE), les collectivités se sont engagées à contribuer à la territorialisation du plan de relance. En particulier plusieurs dispositifs (dotation de soutien à l'investissement local, dotation de rénovation énergétique des collectivités locales, dotation régionale d'investissement) ont été mis en place ou renforcés pour favoriser l'investissement local en faveur de la transition écologique.

Fin 2021, la dotation de rénovation énergétique avait été consommée à hauteur de 944 M€ d'AE et 92 M€ de CP, soit un reste à payer de 852 M€ au cours des exercices 2022 et suivants. La part « rénovation énergétique » de la dotation régionale d'investissement a représenté 395 M€ d'AE et 92 M€ de CP en 2021, soit 303 M€ de restes à payer.

Cependant, l'évolution du contexte international et ses conséquences en termes de hausse des prix et de difficultés d'approvisionnement risquent de contraindre beaucoup de collectivités à reporter voire annuler certains de leurs projets, d'autant que le manque de visibilité sur leurs ressources favorise l'attentisme, ainsi que l'illustre le niveau élevé du compte au Trésor fin 2021¹⁸.

Après une longue période d'inflation limitée, l'analyse de l'investissement local doit désormais tenir compte de la hausse des prix, susceptible de se traduire par une hausse des montants investis non représentative du volume réel de projets ainsi financés.

Les comptes provisoires au 31 août 2022 témoignent d'une augmentation des dépenses d'équipement des collectivités, quelle que soit la catégorie considérée. Les dépenses les plus dynamiques sont celles des communes (+ 9,9 %), mais celles des régions (+ 6,6 %), des départements (+ 5,5 %) et des EPCI (+ 4,3 %) restent soutenues.

Certaines collectivités ont compensé cette progression en diminuant leurs subventions d'investissement. C'est en particulier le cas des deux catégories de collectivités dont les dépenses d'équipement progressent le plus : les communes ont diminué leurs subventions d'équipement de 4,4 %,

¹⁸ Cf. *Les finances publiques locales 2022*, fascicule 1, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements.

les régions de 10,0 % et les départements de 2,6 %. À l'inverse, les EPCI ont accru leur soutien (+ 2,2 %).

Comme les années passées, cette analyse des comptes est sujette à de multiples réserves liées en particulier au caractère provisoire de ces données, aux incertitudes relatives à l'évolution de la conjoncture économique et à la diversité des situations locales.

Le contexte inflationniste nécessite désormais de dissocier l'effet volume de l'effet prix dans l'interprétation de ces tendances. En effet, les associations d'élus font état d'un renchérissement substantiel du coût de leurs marchés pouvant dépasser de 20 % à 30 % les estimations initiales. Ces hausses, très supérieures à l'inflation, pourraient conduire les collectivités à revoir à la baisse leur programme d'investissement en privilégiant les projets prioritaires.

Face à ce risque, le Gouvernement a annoncé fin août la création d'un « fonds vert » doté de 1,5 Md€ pour aider les collectivités à financer leurs investissements en matière de lutte contre le changement climatique. Les modalités de mise en œuvre doivent faire l'objet d'une concertation avec les élus locaux.

B - Une trajectoire financière à venir qui appelle à plus de solidarité et à une meilleure prévisibilité des ressources des collectivités

1 - Une trajectoire de dépenses amenée à être précisée dans une nouvelle loi de programmation des finances publiques

Alors que le calendrier 2022 a été décalé en raison de la tenue de l'élection présidentielle, la France a présenté fin juillet son programme de stabilité, qui propose une trajectoire de redressement des finances publiques actualisée, tenant compte du nouveau contexte économique mondial.

Les dernières prévisions disponibles anticipent en effet une croissance du PIB de l'ordre de 2,6 % en 2022 alors que le PLF 2022 avait été établi sur une hypothèse de + 4,0 %. En 2023, la croissance serait moins prononcée (+ 0,6 % selon le *Consensus forecasts* de septembre).

Un projet de loi de programmation a été présenté en conseil des ministres le 26 septembre dernier. Cette loi doit en particulier définir une trajectoire pluriannuelle des finances publiques locales et préciser les modalités de contribution des collectivités à la réduction du déficit et de la dette publique, ainsi que l'avait fait la précédente loi de programmation 2018-2022 en instituant les contrats dits « de Cahors ».

Le projet de loi prévoit un nouveau mécanisme d'encadrement de l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités locales, fondé

sur une approche globale par catégorie de collectivités – communes et intercommunalités, départements, régions – et une cible de - 0,5 % par an hors inflation.

En cas de non-respect de cet objectif global pour une catégorie de collectivités donnée, seules celles n'ayant pas elles-mêmes respecté cet objectif d'évolution de leurs dépenses de fonctionnement se verraient appliquer une exclusion de l'octroi de certaines dotations ainsi que des crédits du « fonds vert » prévu en loi de finances. Elles entreraient par ailleurs dans un dispositif de contractualisation, susceptible de conduire à des reprises financières.

Le projet de loi prévoit également un objectif de réduction du besoin de financement des collectivités locales de 2,8 Md€ par an.

Ces dispositions, proposées par le Gouvernement, doivent désormais être débattues par le Parlement. Ainsi que l'illustre les problématiques liées à la prise en compte de l'inflation, la question de la dépense locale, et de son éventuel encadrement, pourra difficilement être dissociée de celle des recettes, d'autant que celles-ci conditionnent le plus souvent le niveau de la dépense.

2 - Une divergence des situations financières locales qui rend nécessaires une plus grande solidarité et une meilleure prévisibilité de leurs ressources

Comme le relevait la Cour dans le premier fascicule du présent rapport, la situation financière très favorable des collectivités fin 2021 s'est accompagnée d'une différenciation croissante du monde local. La crise sanitaire, au surplus, semble avoir contribué au renforcement de ce phénomène, compte tenu de la différenciation croissante des ressources locales, et alors qu'est annoncée la suppression totale de la CVAE.

Ainsi, les catégories de collectivités bénéficiaires de fractions de TVA, en particulier les régions, devraient voir la dynamique de leurs recettes compenser au moins en partie la hausse de leurs charges liée à l'inflation. À l'inverse, en l'absence de mesure spécifique, les collectivités du bloc communal financées par la DGF ne connaîtront pas une hausse comparable de cette ressource. S'agissant des départements, la crise sanitaire témoigne d'une relative déconnexion entre les produits de DMTO et la conjoncture économique, qui a permis de préserver les finances départementales.

Ce constat de situations financières locales de plus en plus divergentes conduit la Cour à réitérer ses observations quant à la nécessité d'une meilleure répartition des ressources entre collectivités, notamment à travers la révision des indicateurs financiers utilisés dans le calcul des dotations, ainsi qu'un renforcement de la péréquation horizontale. En effet,

les ressources qui y sont consacrées sont très inférieures à celles de la péréquation verticale (respectivement 4 Md€ et 8,5 Md€ en 2021), et d'ampleur très différente selon la catégorie de collectivités concernées.

Il implique également d'améliorer la prévisibilité des recettes locales, alors que leur plus grande sensibilité à la conjoncture économique est susceptible d'entraîner des variations importantes du niveau des ressources annuelles affectées à chaque collectivité.

Deux modèles sont alors possibles. Dans le premier, la dynamique des recettes serait encadrée, tant en cas de diminution conjoncturelle (intervention de type « filet de sécurité ») que de hausse significative (dispositif d'écrêtement). Au regard des situations financières respectives de l'État et des collectivités locales, les variations du cycle économique ne sauraient, en effet, se retrouver à la charge de l'État en cas de récession et au profit des collectivités en période de reprise.

Un second modèle consisterait à laisser les collectivités locales assumer la dynamique cyclique de leurs recettes fiscales. Il implique alors le développement de mécanismes contracycliques d'auto-assurance collective ou individuelle. La mise en réserve collective, qui convient sans doute le mieux pour les catégories peu nombreuses de collectivités, présente l'intérêt de pouvoir être adossée à un dispositif de péréquation. Tel est le cas de l'actuel fonds national de péréquation des DMTO des départements¹⁹, dont les reversements peuvent être abondés des sommes mises en réserve les années précédentes. À l'inverse, un dispositif individuel, telle la récente mise en réserve volontaire des surplus de DMTO par certains départements²⁰, ne permet pas d'atténuer les différences de situations entre collectivités.

Ces deux approches, destinées à compenser la volatilité croissante des recettes locales, ne sont pas nécessairement adaptées à toutes les catégories de collectivités. Elles ne constituent pas non plus l'unique réponse à la diversité des structures de ressources des collectivités, qui rend imparfaite toute approche unifiée et implique une prise en compte des spécificités locales.

¹⁹ Fonds créé par la loi de finances pour 2020 et issu de la fusion de trois anciens fonds de péréquation.

²⁰ Décret n° 2022-1008 du 15 juillet 2022.

CONCLUSION

Après une forte reprise économique en 2021, l'invasion de l'Ukraine et la situation sanitaire en Chine ont infléchi la trajectoire de reprise attendue en 2022 et 2023.

Dans sa prévision de septembre 2022, l'Insee prévoit une croissance de l'économie française de + 2,6 %, en dépit de la hausse des prix et des difficultés d'approvisionnement. Les prévisions d'inflation demeurent très incertaines. Selon l'Insee, le glissement annuel de l'indice des prix à la consommation pourrait atteindre + 5,9 % en septembre puis 5,8 % en octobre. En moyenne annuelle, l'inflation s'élèverait à + 5,3 %, après + 1,6 % en 2021.

Ce ralentissement de la reprise intervient alors que les dernières réformes fiscales ont accru la sensibilité des finances locales à la conjoncture économique.

La situation internationale devrait peser sur les charges des collectivités, de manière directe (coût des achats et services) ou indirecte (mesures salariales dont la hausse du point d'indice). Dans le même temps, du fait de l'inflation, leurs produits de fonctionnement devraient rester dynamique en 2022, avec en particulier une hausse des produits de la fiscalité locale et économique – dont les produits de TVA issus des réformes fiscales de 2021.

Dans ce contexte, l'évolution de la situation financière des collectivités locales dépendra des dynamiques respectives de leurs charges et produits de fonctionnement, mais également du coût de l'emprunt et des contraintes pesant sur l'investissement local (renchérissement des marchés, difficultés d'approvisionnement, etc.).

Par ailleurs, alors que le calendrier 2022 a été décalé en raison de la tenue de l'élection présidentielle, la France a présenté fin juillet son programme de stabilité, qui propose une trajectoire de redressement des finances publiques actualisée. Une nouvelle loi de programmation, présentée en conseil des ministres le 26 septembre dernier, devrait en particulier préciser les modalités de contribution des collectivités locales dans la réduction du déficit et de la dette publique.

Comme le relevait la Cour dans le premier fascicule du présent rapport, la situation financière très favorable des collectivités fin 2021 s'est accompagnée d'une différenciation croissante du monde local.

Ce constat conduit la Cour à réitérer ses observations quant à la nécessité d'une meilleure répartition des ressources entre collectivités, notamment à travers un renforcement de la péréquation horizontale et la révision des indicateurs financiers utilisés pour la répartition des dotations.

Il implique également d'améliorer la prévisibilité des recettes locales, alors que leur plus grande sensibilité à la conjoncture économique est susceptible d'entraîner des variations importantes du niveau des ressources annuelles affectées à chaque collectivité.

Deux modèles contracycliques sont possibles, l'un consistant à encadrer les dynamiques de recettes, l'autre à développer des mécanismes d'auto-assurance collective ou bien individuelle comme la récente mise en réserve des surplus de DMTO des départements, la mise en réserve collective présentant l'intérêt de pouvoir être adossée à un dispositif de péréquation.

Ces deux approches, destinées à compenser la volatilité croissante des recettes locales, ne sont pas nécessairement adaptées à toutes les catégories de collectivités. Elles ne constituent pas non plus l'unique réponse à la diversité des structures de ressources des collectivités, qui rend imparfaite toute approche unifiée et implique une prise en compte des spécificités locales.

Chapitre II

L'intercommunalité

L'intercommunalité constitue une forme ancienne de coopération permettant à des communes de gérer collectivement des équipements ou services ou porter des projets communs.

Elle a pris une forme institutionnelle dès 1890²¹ avec la création des syndicats de communes, qui, à partir de 1959²², vont se développer et élargir leur champ d'intervention à travers la forme nouvelle du syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM). Le district urbain, créé la même année et élargi aux zones rurales en 1970²³, a ouvert la voie à une plus grande intégration à travers le recours à une fiscalité propre, mais c'est en 1966²⁴ que l'objet de ces établissements publics est généralisé avec la création de communautés urbaines.

Les lois de décentralisation en 1982 n'ont pas traité le fait intercommunal, et c'est à partir de 1992 qu'un nouvel élan est engagé avec la création des communautés de communes et communautés de ville²⁵, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, forme d'intercommunalité la plus intégrée, tout en maintenant les syndicats ou d'autres formes de coopération non institutionnelle.

L'intercommunalité est néanmoins très liée, en France, à l'organisation décentralisée. Elle ne peut être abordée sans prendre en compte la particularité française d'un nombre très important de communes au sein de l'Europe. La France compte en effet 35 950 communes soit 38% du nombre de communes dans l'Union européenne.

²¹ Loi du 22 mars 1890 sur les syndicats de communes.

²² Ordonnance du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts.

²³ Loi du 31 décembre 1970 sur la gestion municipale et les libertés communales.

²⁴ Loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.

²⁵ Loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (dite loi ATR).

Les différentes formes de l'intercommunalité

Deux types de groupements intercommunaux doivent être distingués. Tous deux relèvent du statut juridique d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Les EPCI à fiscalité propre, qui représentent la forme la plus intégrée de l'intercommunalité, constituent l'objet principal de la présente étude. Ils prennent la forme d'EPCI qui sont pour 85 % d'entre eux à fiscalité unique, et pour 15 % à fiscalité additionnelle.

Les EPCI à contribution budgétaire sont désignés sous le terme de « syndicats ». Ils peuvent être à vocation unique ou multiple, regrouper des communes, des collectivités de niveaux différents ou d'autres personnes publiques (syndicats mixtes). Ils s'appuient sur les ressources transférées par les communes membres.

Dans le présent rapport, sauf mention contraire, le terme de « groupements » sera employé pour désigner les EPCI à fiscalité propre.

Les EPCI n'ont pas le statut de collectivité territoriale, même si cette distinction a connu des atténuations. Ils s'en distinguent par leur objet qui est soumis à un principe de spécialité : l'EPCI ne peut intervenir que dans les domaines prévus par la loi ou confiés par ses membres. Toutefois ce cantonnement prévaut déjà depuis la loi NOTRe pour deux collectivités territoriales, le département et la région, qui ont perdu leur compétence générale. Le mode d'élection constitue un autre facteur de distinction : les élus communautaires sont désignés au suffrage universel par fléchage²⁶ (à l'exception des communes de moins de 1 000 habitants).

Tableau n° 2 : caractéristiques des deux types de groupements

Caractéristiques	Groupement à contribution budgétaire	Groupement à fiscalité propre
Type	Syndicats intercommunaux, syndicats mixtes fermés et ouverts	Communauté de communes (CC), communauté d'agglomération (CA), communauté urbaine (CU), syndicat d'agglomération nouvelle (SAN), métropole
Finalité	Intercommunalité de services	Intercommunalité de projets
Objectifs	Rentabilisation d'équipements, économies d'échelle, meilleure qualité des services	Rentabilisation d'équipements, économies d'achelle, meilleure qualité des services, projet commun de développement du territoire, péréquation
Compétences	Libre choix	Obligatoire + supplémentaires
Périmètre	Libre choix	D'un seul tenant sans enclave
Ressources	Contribution budgétaires, clef de répartition libre	Fiscalité + dotation globale de fonctionnement (DGF)
Évolution	Un syndicat de communes peut devenir « mixte » ou se transformer en CC ou CA	Transformation possible des CC en CA ou CU, des CA en CU ou métropoles

Source : Direction générale des collectivités locales (DGCL)

²⁶ Les élus communautaires sont choisis parmi les candidats à l'élection municipale.

À côté de ces formes institutionnelles, existent des coopérations diverses ne s'appuyant pas nécessairement sur des structures dotées de la personnalité morale. Le « pays » a longtemps servi de cadre d'aménagement et de développement en zone rurale en s'appuyant sur un contrat (ou une charte de pays) signé entre collectivités ou EPCI à fiscalité propre. Mais, le législateur a interdit la création de nouveaux pays et y a substitué la formule du pôle d'équilibre territorial rural (PETR), qui a le statut de syndicat mixte fermé.

Schéma n° 1 : les différentes formes de coopération locale



Source : Cour des comptes, d'après banatic.interieur.gouv.fr

On compte ainsi au 1^{er} avril 2022 :

- 1 254 EPCI à fiscalité propre, dont 19 métropoles de droit commun²⁷ ;
- 4 705 syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) ;
- 1 215 syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) ;
- 1 977 syndicats mixtes fermés²⁸ ;
- 803 syndicats mixtes ouverts²⁹ ;
- 25 pôles métropolitains ;
- 124 PETR ;
- 11 établissements publics territoriaux.

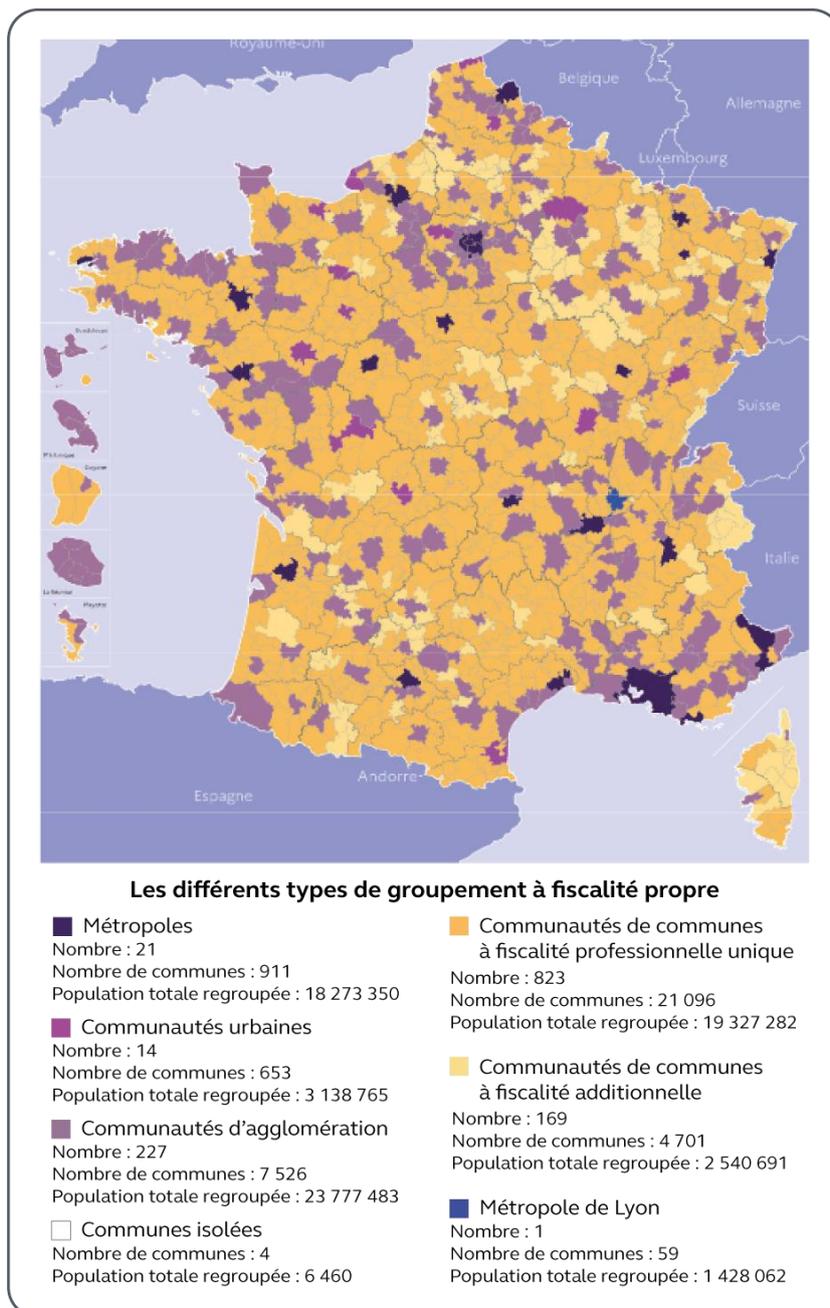
Le fait intercommunal est aujourd'hui généralisé puisque 99,99 % des habitants vivent au sein d'un EPCI à fiscalité propre, dont 27,3 % dans une métropole, 4,7 % dans une communauté urbaine, 35,4 % dans une communauté d'agglomération et 32,6 % dans une communauté de communes.

²⁷ Sont exclues la métropole du Grand Paris, la métropole Aix-Marseille-Provence et la métropole de Lyon, organisées sous un statut spécial.

²⁸ Les syndicats mixtes fermés regroupent exclusivement des communes ou des EPCI.

²⁹ Les syndicats mixtes ouverts regroupent des collectivités territoriales de catégories différentes, leurs regroupements et d'autres personnes morales de droit public, comme les chambres consulaires.

Carte n° 1 : l'intercommunalité à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2022



Source : DGCL, mars 2022, Bulletin d'information statistique n° 163.

Périmètre et méthode de l'enquête

Le présent rapport s'inscrit dans la continuité des travaux conduits par la Cour ces dernières années - rapport sur *L'intercommunalité en France* de 2005, *Rapport public annuel* de 2009, *rapport sur les syndicats intercommunaux* de 2016³⁰ - à travers une analyse centrée sur les EPCI à fiscalité propre (cf. encadré *supra*). Il aborde également les autres formes de coopération que représentent les syndicats de communes. Ont toutefois été exclus du champ de l'analyse la Métropole de Lyon, la Métropole Aix- Marseille-Provence, la Métropole du Grand Paris ainsi que les établissements publics territoriaux.

Pour mener ses travaux, la Cour a pu s'appuyer sur les contributions des administrations centrales de l'État, des associations nationales de collectivités locales et d'EPCI, et d'experts et universitaires de la gestion locale.

Si les modèles d'organisation territoriale diffèrent largement en Europe, une attention particulière a été apportée à l'analyse comparative, afin d'identifier les pratiques déployées dans d'autres pays en matière de coopération intercommunale.

La Cour a en outre analysé les rapports d'observations définitives des chambres régionales et territoriales des comptes portant sur 99 EPCI à fiscalité propre et 36 communes.

Enfin, une instruction spécifique a été menée par les chambres auprès des services préfectoraux afin d'analyser les objectifs, la méthode et les résultats de la mise en œuvre de 38 schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI).

Cette montée en puissance de l'intercommunalité en fait aujourd'hui un acteur incontournable de la gestion locale, aux côtés des trois niveaux de collectivités territoriales - région, département, commune - reconnues par l'article 72 de la Constitution.

La construction intercommunale a été portée par l'État autour d'objectifs mouvants, dans la recherche permanente d'un équilibre entre approche directive et souplesse laissée aux acteurs locaux (I). Si l'intercommunalité a joué un rôle structurant dans l'aménagement et le développement des territoires et des services aux usagers, cet apport reste hétérogène et sa performance difficile à démontrer (II). Les relations entre les EPCI à fiscalité propre et leurs communes membres sont souvent complexes et difficilement lisibles (III), rendant aujourd'hui indispensable la définition d'une trajectoire assumée pour le bloc communal.

³⁰ Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, rapport au Président de la République, novembre 2005. Cour des comptes, *Bilan de l'intercommunalité en France, Rapport public annuel*, février 2009. Cour des comptes, *La carte des syndicats intercommunaux, une rationalisation à poursuivre*, juin 2016.

I - Un développement de l'intercommunalité porté par l'État et les acteurs locaux autour d'objectifs multiples

Le développement de l'intercommunalité, absente des lois de décentralisation de 1982, a été porté par l'État ces trente dernières années autour d'objectifs dont le contenu a varié. En dépit de l'absence de ligne directrice nette, l'intercommunalité s'est imposée comme un acteur indispensable et structurant du bloc communal.

A - L'intercommunalité, une réponse à l'émiettement communal

Au 1^{er} janvier 2022, la France comptait 34 955 communes, bien davantage que l'Allemagne (11 054 communes), ou encore l'Espagne (8 124 communes). La faible population moyenne de l'ensemble des communes françaises qui en découle constitue un cas unique en Europe. Selon l'organisme de coopération et de développement économiques (OCDE), les communes comptaient en moyenne 1 891 habitants en France en 2017, contre 7 450 en Allemagne, 7 960 en Italie, 15 507 en Pologne ou encore 45 071 aux Pays-Bas³¹.

La spécificité française tient à l'existence de nombreuses communes de très petite taille : en 2021, les communes de moins de 500 habitants, au nombre de 17 328, représentaient 49,6% des communes³². Ce fort émiettement communal soulève des enjeux d'organisation territoriale et d'exercice des compétences, auxquels le développement de l'intercommunalité a cherché à répondre.

Ainsi, l'intercommunalité s'est construite autour de quatre objectifs : compenser l'émiettement communal, aménager le territoire, mettre en place une solidarité territoriale et mieux exercer les compétences.

³¹ Données issues de l'observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités locales (SNG-WOFI).

³² DGCL, février 2021, *Bulletin d'information statistique n° 149*.

1 - Compenser l'émiettement communal

À partir de la fin des années 50, sont adoptées des mesures pour inciter fortement, voire contraindre, au rapprochement des communes. Ainsi, l'ordonnance du 5 juin 1959 portant modification d'articles du Code de l'administration communale relatifs aux syndicats de communes³³ institue les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) et crée également les districts urbains. La loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines³⁴ crée le statut de ces dernières et l'impose pour quatre territoires (Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg). La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes³⁵ (dite loi Marcellin) rend possibles les fusions de communes.

Cette politique volontariste a toutefois trouvé ses limites. Il n'y a eu que 850 fusions au titre de la loi Marcellin, concernant environ 2 000 communes. Seuls 150 districts urbains et 9 communautés urbaines ont été créés. Les propositions du rapport Guichard de 1976³⁶, qui conditionnaient le transfert de nouvelles compétences à la fusion de communes en communautés, n'ont pas été appliquées.

Le poids des élus locaux (environ 550 000 en 1980) et l'attachement à l'échelon de proximité de la commune expliquent en partie l'échec de cette lutte contre l'émiettement communal.

La coopération intercommunale apparaît alors progressivement comme une méthode alternative, non pour supprimer cet émiettement, mais en compenser les effets négatifs. Ce compromis apparaît explicitement formulé dans l'exposé des motifs de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement) : « *La place prise aujourd'hui par la coopération intercommunale traduit l'importance que les élus accordent à des mécanismes qui leur permettent d'exercer de manière plus efficace les compétences dont la décentralisation les a investis, sans que pour autant soit remise en cause la notion de commune, cellule de base de nos institutions locales* ».

³³ Les textes législatifs et réglementaires mentionnés dans le rapport sont regroupés dans l'annexe n° 1.

³⁴ Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.

³⁵ Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes, dite loi Marcellin.

³⁶ Olivier Guichard, *Vivre ensemble*, Commission de développement des responsabilités locales, 22 octobre 1976.

2 - Aménager le territoire

À partir de la création de la communauté urbaine en 1966, puis des lois des années 1990, l'État a confié à l'intercommunalité un objectif d'aménagement du territoire. La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (dite loi ATR) indiquait ainsi que « *le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité* ».

Cet objectif s'articule autour de deux idées fortes.

Tout d'abord, l'intercommunalité est un outil central mais non unique de l'aménagement du territoire

Si les premières formes de coopération se sont structurées autour de compétences techniques *via* les syndicats, l'État a souhaité les dépasser par la promotion d'une intercommunalité de projet. La création de la communauté urbaine en 1966, puis de la communauté de communes et de la communauté de ville en 1992, en vue d'un « *projet commun de développement urbain et d'aménagement du territoire* »³⁷, traduisent cette volonté. Le développement économique et l'aménagement de l'espace deviennent deux compétences obligatoires. Cet objectif a été progressivement renforcé par le transfert aux EPCI à fiscalité propre de compétences de planification : plan local de l'habitat, schéma de cohérence territoriale (SCoT), plan local d'urbanisme, plan climat-air-énergie territorial (PCAET), rôle d'autorité organisatrice de l'habitat.

Si l'État a fait de l'intercommunalité à fiscalité propre un acteur majeur de l'aménagement et du développement des territoires, d'autres formes de coopération ont été dévolues à l'aménagement du territoire. Les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR), qui ont succédé aux pays, et les pôles métropolitains sont des syndicats mixtes en charge de porter des projets de développement à l'échelle de plusieurs EPCI.

La Cour a néanmoins souligné dans son référé en date du 26 janvier 2022³⁸ que l'élargissement des périmètres intercommunaux après la loi NOTRe a rendu cette dualité moins pertinente en ce qui concerne les PETR. La politique d'aménagement des territoires développée par l'État a ainsi conduit à la coexistence de territoires de projets portés par des structures de coopération (pays, PETR et pôles métropolitains) et d'EPCI à fiscalité propre intervenant sur un territoire élargi et dotés de compétences croissantes en matière de planification territoriale.

³⁷ Loi ATR.

³⁸ Cour des comptes, *Référé relatif aux pôles d'équilibre territorial et rural*, 26 janvier 2022.

Les autres structures de coopération, acteurs de l'aménagement du territoire

Le pays a été créé par la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (dite loi Pasqua), et son statut a été renforcé par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (dite loi Voynet). Le pays désigne un territoire présentant une « cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi » afin d'exprimer « la communauté d'intérêts économiques, culturels et sociaux de ses membres » et de permettre l'étude et la réalisation de projets de développement. Il peut être représenté et géré sous différentes formes juridiques : syndicat mixte de pays, association, groupement d'intérêt public, etc.

Le pôle métropolitain a été créé par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite loi RCT) afin de renforcer la coopération entre territoires urbains. Il permet de regrouper plusieurs EPCI au sein de zones géographiques étendues, sous réserve que l'un des EPCI compte plus de 100 000 habitants. Son objectif est de promouvoir « un modèle de développement durable du pôle métropolitain et d'améliorer la compétitivité et l'attractivité de son territoire, ainsi que l'aménagement du territoire infra-départemental et infrarégional ».

Le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR), créé par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM), regroupe plusieurs EPCI à fiscalité propre associés dans un périmètre territorial non enclavé sous la forme d'un syndicat mixte. Comme le pôle métropolitain en milieu urbain, il a pour objectif la coopération entre des territoires ruraux et de petites et moyennes villes.

La deuxième idée forte réside dans la distinction entre les territoires ruraux et urbains. Aux termes de la loi de 1992, la communauté de communes permet une grande souplesse dans la définition des compétences transférées et a été créée pour le monde rural tandis que la communauté de villes dispose de compétences plus étendues. La création de la communauté d'agglomération dans la loi de 1999 poursuit cet objectif de développement de l'intercommunalité en milieu urbain, afin de prendre en charge les problématiques des agglomérations, des villes-centres et des communes périphériques. C'est toujours cet objectif de structuration du territoire qui a prévalu à la mise en place des métropoles par la loi MAPTAM.

Les extensions de périmètres qui ont fait suite à la loi du 16 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) ont cependant en partie effacé les frontières entre l'urbain et le rural, et limité cette distinction historique de l'intercommunalité. Les communautés d'agglomération ont en effet intégré de larges territoires ruraux³⁹. C'est le cas de la CA du Puy-en-Velay dont l'extension du périmètre à quatre communautés de communes en 2017 lui a donné une dominante rurale (54 % de la population). Dans son rapport sur les villes moyennes en Occitanie⁴⁰, la Cour faisait le constat de l'émergence dans la région d'EPCI « ruralo-urbains ». La CC du Grand-Figeac et la CA de Carcassonne en sont de parfaites illustrations. Avec 55 % de sa population résidant dans des communes de moins de 1 000 habitants, contre 23 % seulement dans la ville-centre, la première apparaît majoritairement rurale. Cette caractéristique est encore plus prononcée chez la seconde, qui avec 15 % de communes urbaines, est considérée comme la plus rurale de France⁴¹.

Dans le même temps, le développement du socle commun des compétences obligatoires et la généralisation du régime de la fiscalité professionnelle unique⁴² minorent les différences de statuts entre communautés de communes, d'agglomération et urbaine.

3 - Mettre en place une solidarité territoriale

L'objectif de solidarité entre les communes membres d'un EPCI participe de la définition même de l'intercommunalité : la loi ATR évoque des « périmètres de solidarité ». Il est fortement lié aux objectifs d'aménagement et de développement économique confiés aux EPCI.

Cet objectif s'est matérialisé principalement par le déploiement de la taxe professionnelle unique (TPU). Son instauration a permis de mettre fin à une situation de concurrence entre communes pour les implantations économiques en mutualisant la fiscalité assise sur les entreprises.

³⁹ L'ADCF - devenue Intercommunalités de France - parle ainsi de « ruralisation » des agglomérations (Intercommunalités de France, *Fusions 2017, bilan des SDCI et nouvelle typologie des communautés*, mai 2018).

⁴⁰ Cour des comptes, *Les villes moyennes en Occitanie*, rapport public thématique, octobre 2020.

⁴¹ Intercommunalités de France, *Fusions 2017, bilan des SDCI et nouvelle typologie des communautés*, 2018. Selon l'Insee, sont considérées comme rurales les communes qui ne rentrent pas dans la constitution d'une unité urbaine : les communes sans zone de bâti continu de 2 000 habitants, et celles dont moins de la moitié de la population municipale est dans une zone de bâti continu.

⁴² 80 % des communautés adhèrent à la fiscalité professionnelle unique.

La TPU a en outre un double effet péréquateur : en mutualisation la ressource fiscale⁴³, elle limite les inégalités fiscales entre communes membres ; la mise en commun des ressources permet en second lieu de réaliser des équipements et de porter des compétences qu'une commune seule ne pourrait assumer.

L'objectif de solidarité est également porté par l'instauration facultative de plusieurs dispositifs : dotation de solidarité communautaire (DSC) dont la loi de finances pour 2020⁴⁴ a renforcé les critères d'attribution⁴⁵, possibilité de mettre en place une « DGF territoriale »⁴⁶ dont le dispositif a été rénové par la loi de finances pour 2020⁴⁷, fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC), mis en place à compter de 2012, avec une possibilité de répartition dérogatoire.

4 - Mieux exercer les compétences

Les compétences des EPCI sont définies par la loi⁴⁸. Elles peuvent être obligatoires ou facultatives. Jusqu'en 2019, il existait également des compétences optionnelles, catégorie supprimée par la loi engagement et proximité.

Le législateur a clarifié la répartition des compétences afin que les actions publiques locales soient plus lisibles, plus efficaces, et que la responsabilité de chaque compétence puisse être imputée au décideur concerné. Cela s'est traduit par la notion de « compétence obligatoire » dont le champ n'a cessé de croître. Par exemple, il y avait deux domaines de compétence obligatoires pour les communautés de communes en 1992 contre sept en 2022, quatre pour les communautés d'agglomération en 1999 contre dix en 2022.

⁴³ La mutualisation de la ressource fiscale intervient à la date de la création de l'EPCI ou de son passage en fiscalité professionnelle unique. En effet, la fiscalité transférée par chaque commune à l'instant t est compensée par l'attribution d'une compensation d'un montant équivalent à celui de la fiscalité économique qu'elle percevait. Ce sont donc les évolutions ultérieures de fiscalité économique, à la hausse comme à la baisse, qui sont mutualisées au niveau de l'EPCI.

⁴⁴ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 (dite loi de finances pour 2020).

⁴⁵ Codifiées à l'article L. 5211-28-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

⁴⁶ La DGF territoriale permet à l'EPCI de recevoir en lieu et place de ses communes membres leurs DGF et de procéder à une répartition selon ses propres critères, sous certaines réserves.

⁴⁷ Article 250 de la loi de finances pour 2020.

⁴⁸ Articles L.5214-6 du Code général des collectivités territoriale (CGCT) pour les communautés de communes, article L.5216-5 du CGCT pour les communautés d'agglomération, article L.5212-20 du CGCT pour les communautés urbaines, et article L.5217-2 du CGCT pour les métropoles.

L'objectif est alors d'atteindre un gain de performance en situant l'exercice de ces compétences obligatoires sur un périmètre élargi.

L'objectif de « *faire ensemble mieux et à moindre coût pour le contribuable, ce que chaque commune seule ne peut faire ou ferait moins bien et à un coût plus élevé* » est présent dès la loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines. Il reste présent dans l'étude d'impact de la loi NOTRe qui indique : « *Une articulation plus efficace, plus claire et moins coûteuse des compétences des différents niveaux de collectivités passe par des modalités d'organisation mieux adaptées à la diversité des territoires (...)* ».

En Europe, les objectifs attribués à la coopération intercommunale ont souvent été centrés sur l'offre de services et les économies de coût

L'objectif d'aménagement du territoire n'a que rarement été attribué à la coopération intercommunale en Europe, bien que plusieurs pays aient récemment confié un rôle pivot aux structures intercommunales en la matière (cf. cas italien, II A 1). La solidarité financière demeure en grande partie réalisée à l'échelon communal, les structures intercommunales étant le plus souvent financées unilatéralement par les communes⁴⁹. L'objectif de compensation de l'émission communal semble davantage partagé, notamment en Europe de l'est, où le mouvement de territorialisation a été favorisé pour accéder aux financements européens⁵⁰, ou encore en Italie, où 70 % des communes comptent moins de 5 000 habitants.

Dans la plupart des pays européens, la coopération intercommunale s'est développée autour de la recherche du meilleur exercice des compétences. En Pologne par exemple, le déploiement des unités locales a constitué un mécanisme de correction volontaire et ascendant de la répartition des compétences appliquée par le législateur, ainsi que des ressources nécessaires à leur mise en œuvre⁵¹. La diversité des objectifs attribués à l'intercommunalité en France pourrait ainsi expliquer la spécificité du cas français, qui a davantage institutionnalisé l'intercommunalité que ses voisins.

⁴⁹ Felipe Teles, Pawel Swianiewicz, *Intermunicipal cooperation in Europe*, Institutions and Governance Series, 2018.

⁵⁰ Marek Furmankiewicz, Adrian Campbell, « *From Single-Use Community Facilities Support to Integrated Sustainable Development: The Aims of Inter-Municipal Cooperation in Poland, 1990–2018* », *Sustainability*, 2019.

⁵¹ Malgorzata Ofiarska, « *Determinants and Directions of Evolution of Intermunicipal Cooperation Forms - From the Perspective of 30 Years of Experience in the Creation of Municipal Associations in Poland* », *Journal of Eastern Europe Research in Business and Economics*, 2022.

B - Un développement constant de l'intercommunalité

1 - Une promotion croissante par le législateur

a) Un cadre largement structuré en 1999 qui a fait l'objet d'atténuations

À la suite de la loi ATR, la loi Chevènement a réalisé une opération utile de clarification du régime applicable aux EPCI à fiscalité propre, qui se distinguaient déjà des syndicats par l'origine de leurs ressources (ces derniers étant financés par les communes).

La mise en place d'un régime unifié en 1999 a stabilisé l'architecture des EPCI à fiscalité propre autour de trois catégories de communautés (communautés de communes, d'agglomération et urbaines) qui se distinguent par leur poids démographique, les compétences qui leur sont octroyées - obligatoires, optionnelles ou facultatives - et donc leur niveau minimal d'intégration.

Plus généralement, des règles communes unissent ces communautés, parmi lesquelles :

- leur vocation à élaborer et conduire un « *projet commun de développement urbain et d'aménagement du territoire* » ;
- l'intégration dans un territoire « *d'un seul tenant et sans enclave* » ;
- l'élection des délégués, parmi les conseillers municipaux, qui deviendra une élection au suffrage universel direct à la suite de la loi RCT.

Cette unification a toutefois fait l'objet d'atténuations. Ainsi, de nouvelles catégories ont été créées avec les différentes métropoles de droit commun⁵² et les métropoles à statut spécifique (Grand Paris, Lyon, Aix-Marseille-Provence). De plus, à la suite des lois RCT et NOTRé, dont le caractère contraignant voire autoritaire a été contesté⁵³, une orientation vers des régimes plus individualisés a dû être admise par l'État.

S'agissant des seules compétences, la loi engagement et proximité a ouvert une voie, modeste, vers une plus grande adaptation locale, avec la suppression des compétences optionnelles (ouvrant la voie à leur restitution aux communes), la possibilité de restituer des compétences aux communes ou de déléguer l'exercice de la compétence eau et assainissement à une ou plusieurs communes membres.

⁵² À la suite des lois du 16 décembre 2010, du 27 janvier 2014 et du 28 février 2017.

⁵³ Un partage d'EPCI a d'ailleurs été instauré par l'article 26 de la loi engagement et proximité. Il a été mis en œuvre à deux reprises.

Ces évolutions ne marquent pas une rupture en raison de l'exercice souvent bien installé de ces compétences, mais cette tendance à une répartition locale des compétences est à l'œuvre et a été confirmée avec la loi 3DS, s'agissant du tourisme notamment⁵⁴.

Il n'est certes pas possible d'évaluer l'ampleur de ces ouvertures, qui offrent d'abord une solution à des difficultés locales plus qu'une rupture, mais c'est bien une tendance à la différenciation qui est désormais à l'œuvre.

*b) Des périmètres élargis couvrant tout le territoire :
de l'incitation à l'injonction*

Durant les années 1990, l'intercommunalité se construit selon une logique associant construction de règles communes et maintien d'un principe de volontariat. Le principe de libre association ou de « libre volonté » tel que formulé par le législateur⁵⁵ est privilégié, alors qu'en 1966, quatre agglomérations (Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg) avaient été instituées par la loi en communautés urbaines.

Si l'intercommunalité relève de l'« *initiative des élus* », comme l'a rappelé Jean-Pierre Chevènement en 1999⁵⁶, des mécanismes incitatifs sont mis en place en vue de favoriser la coopération. Ainsi, la loi Chevènement instaure une bonification de DGF pour les nouvelles communautés d'agglomération et pour les communautés de communes adoptant la taxe professionnelle unique (TPU). D'autres mécanismes vont dans ce sens comme l'attribution immédiate du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) aux nouveaux groupements ou de la totalité de la dotation de développement rural (DDR). Le coefficient d'intégration fiscale (CIF), créé par la loi ATR, a constitué un autre outil de promotion de l'intercommunalité. Son calcul a été perfectionné en 1999 afin de valoriser une intégration véritable, en opérant la déduction des transferts vers les communes⁵⁷.

Ces mécanismes d'incitation ont contribué au développement de l'intercommunalité après 1999 (cf. I C).

⁵⁴ La loi 3DS étend à toutes les intercommunalités la possibilité offerte, en 2019, aux seules communautés de communes de restituer la compétence de promotion du tourisme aux communes touristiques érigées en stations classées de tourisme.

⁵⁵ Art 66 de la loi ATR.

⁵⁶ *Journal Officiel*, Assemblée Nationale, p. 951, 5 février 1999.

⁵⁷ La loi de finances pour 2019 a atténué les effets du CIF sur la dotation d'intercommunalité en instaurant un « tunnel » entre + 10 % et - 5 %.

Par la suite, cet équilibre associant liberté de création et dispositifs incitatifs a laissé la place à une démarche contraignante. La loi RCT marque ainsi une rupture dans l'approche de l'intercommunalité par le législateur⁵⁸, en fixant l'objectif de couverture totale du territoire par des structures intercommunales. Cet objectif a été largement atteint puisque, en 2014, seules 41 communes de la petite couronne parisienne et quatre îles mono-communales⁵⁹ restent isolées. Ces dernières le sont restées.

Cette injonction a été prolongée par une hausse du seuil démographique pour constituer une intercommunalité : fixé à 5 000 habitants en 2010, il est passé à 15 000 habitants⁶⁰ avec la loi NOTRe en 2015.

Ainsi, alors que la suppression envisagée d'un échelon de collectivité locale n'a pas abouti, l'intercommunalité est un des marqueurs de l'objectif de rationalisation de l'organisation territoriale⁶¹, l'État affirmant alors un objectif nouveau de généralisation et d'adhésion obligatoire des communes à une structure intercommunale.

L'adhésion obligatoire des communes à une structure intercommunale constitue un cas quasi-unique en Europe

Alors que la coopération intercommunale a été favorisée par une large majorité des États européens au cours des trente dernières années⁶², l'État intervient le plus souvent *ex post*, en encadrant les pratiques existantes. Au Portugal par exemple, les lois 10/2003, 11/2003 et 45/2008 ont permis le regroupement des associations intercommunales qui s'étaient volontairement créées au sein de catégories juridiques, permettant ainsi une sécurité juridique accrue des initiatives et un financement davantage fléché.

Lorsque les États européens interviennent *ex ante* pour favoriser la coopération intercommunale, c'est le plus souvent par le biais de mécanismes d'incitation financière. En Pologne, par exemple, les unités locales, créées par la loi du 8 mars 1990 comme échelons intermédiaires entre les communes et les provinces, ont fait l'objet de transfert de ressources complémentaires en cas de regroupement intercommunal, selon un fonctionnement proche de la bonification de la DGF mise en place en France.

⁵⁸ La loi RCT fait suite aux travaux menés en 2009 par le comité présidé par Edouard Balladur. L'un des objectifs annoncés dans le projet de loi présenté au sénat vise à « *simplifier le paysage institutionnel en achevant la couverture intercommunale du territoire national* ».

⁵⁹ Les îles d'Yeu, de Bréhat, de Sein et d'Ouessant.

⁶⁰ Des exceptions sont prévues -avec un seuil à 5 000 habitants - pour les zones peu denses, les territoires de montagne, les EPCI créés à la suite d'une fusion intervenue à partir de 2012 et les îles mono-communales.

⁶¹ La loi RCT a également créé le statut de commune nouvelle et celui de métropole dans les zones urbaines de plus de 500 000 habitants.

⁶² Felipe Teles, Pawel Swianiewicz, « *Motives for revisiting inter-municipal cooperation* », in *Intermunicipal cooperation in Europe, Institutions and Governance Series*, 2018.

L'exemple polonais, modifié par six réformes successives (en 1995, 1996, 2001, 2002, 2015 et 2016) montre par ailleurs que les adaptations du cadre de la coopération intercommunale sont le plus souvent introduites de manière progressive et volontariste. Le cas français, qui se caractérise par de développement de l'intercommunalité « le plus avancé » en Europe⁶³, se distingue alors par le caractère directif des réformes. En effet, il n'existe pas en Europe d'équivalent à l'injonction d'élargissement des intercommunalités, ou encore à la multiplicité des transferts obligatoires de compétences.

2 - Une mise en œuvre hétérogène au niveau local

a) *Le rôle des préfets dans la délimitation des périmètres : analyse des SDCI*

La nouvelle approche de l'État engagée en 2010 et 2015 se concrétise par l'octroi d'un rôle déterminant au préfet dans l'achèvement de la carte intercommunale.

Jusqu'en 2010, l'État, à travers le préfet, a longtemps joué un rôle de régulateur à travers la présidence des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI). Certes, la liberté d'association s'inscrit dans le cadre d'un monopole de création attribué à l'État, qui prend la forme d'un arrêté préfectoral. Le préfet peut alors s'opposer à une création qui aurait obtenu une majorité qualifiée mais ne peut imposer une création qui n'aurait pas obtenu la majorité qualifiée.

Comme l'a souligné la Cour en 2005, le pouvoir d'appréciation du représentant de l'État sur le respect de l'objectif de solidarité territoriale et de projet commun a souvent fait l'objet d'une application prudente. Ainsi, les préfets n'ont guère utilisé leur pouvoir d'initiative (pour intégrer une commune à un nouvel EPCI) ou de blocage (dès lors que le périmètre ne correspond pas aux objectifs fixés par la loi).

Alors que la loi RCT a imposé l'achèvement de la carte intercommunale et la suppression des enclaves et discontinuités territoriales⁶⁴, la loi NOTRE donne au préfet des pouvoirs temporaires et exceptionnels et fixe des objectifs nouveaux de réorganisation territoriale, à travers l'écriture du SDCI et de l'arrêté de périmètre.

⁶³ Mattia Casula, « *A contextual explanation of regional governance in Europe: insights from inter-municipal cooperation* », *Public Management Review*, 2019.

⁶⁴ Les CDCI, créées par la loi du 6 février 1992, ont vu leur composition modifiée par la loi RCT pour renforcer le poids des intercommunalités. Un rééquilibrage au profit des communes a depuis été opéré par la loi du 27 décembre 2019.

Des pouvoirs accrus confiés aux préfets

Les lois RCT et NOTRé, en posant la généralisation de l'intercommunalité et l'extension de périmètre, renforcent nettement leurs prérogatives, dans le cadre de l'élaboration du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI). D'une part, le préfet a dû arrêter un SDCI pour le 31 mars 2016⁶⁵, pour une mise en œuvre au 1er janvier 2017. D'autre part, un pouvoir renforcé lui est octroyé pour parvenir à une nouvelle carte intercommunale. La procédure de délimitation du périmètre, modifiée en 2010, ne requiert plus l'unanimité mais la majorité qualifiée des communes⁶⁶. En outre, la définition du périmètre intercommunal, arrêté avant le 31 décembre 2016, lui offre des pouvoirs exceptionnels et temporaires : il a ainsi pu s'écarter du schéma et proposer la création ou modification du périmètre d'un EPCI, la fusion d'EPCI à fiscalité propre en imposant ces décisions aux communes et EPCI, sous réserve de prendre en compte les éventuels amendements votés à la majorité des deux tiers des membres de la CDCI.

Si l'usage de cette procédure du « passer-outre » avait d'abord pour but de mettre fin à des situations illégales et si les préfets étaient incités à privilégier le consensus local (cf. annexe n° 2), ces nouvelles possibilités illustrent l'évolution du rôle du représentant de l'État, au service d'un objectif nouveau d'achèvement de la carte intercommunale et d'élargissement des périmètres.

Outre le seuil démographique fixé par la loi NOTRé à 15 000 habitants, pouvant être par dérogation ramené à 5 000 habitants, le législateur a identifié plusieurs critères⁶⁷ : la cohérence spatiale au regard notamment du périmètre des unités urbaines au sens de l'Insee, des bassins de vie et des SCoT, l'accroissement de la solidarité financière et de la solidarité territoriale, la suppression du nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes, le transfert des compétences exercées par les syndicats à un EPCI à fiscalité propre ou à un autre syndicat, la rationalisation des structures compétentes en matière d'aménagement de l'espace, de protection de l'environnement et de respect des principes du développement durable, l'approfondissement de la coopération au sein des périmètres des pôles métropolitains et des PETR, les délibérations portant création de communes nouvelles.

⁶⁵ Une première vague de SDCI a été adoptée en 2011-2012.

⁶⁶ Les deux tiers des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population totale ou l'inverse, cette majorité devant comprendre le conseil municipal de la commune dont la population est la plus peuplée si celle-ci atteint le quart de la population totale.

⁶⁷ Article L 5210-1-1 du CGCT.

Cet encadrement législatif n'a pas été complété par des orientations précises, l'instruction⁶⁸ ayant suivi la loi NOTRe se contentant de rappeler que le seuil démographique reste une « limite basse » que les préfets sont invités « à dépasser (...) dès lors que la constitution d'EPCI à fiscalité propre dont la population est supérieure à ces seuils (vous) semble de nature à permettre le respect des autres orientations de même valeur juridique fixées par la loi »⁶⁹. En conséquence, les SDCI ont fait l'objet d'une mise en œuvre largement différenciée selon les départements⁷⁰.

Le rôle du préfet dans la mise en œuvre des objectifs des SDCI

Certains préfets ont, dès l'engagement de la procédure de révision des SDCI engagée en 2015-2016, fait état de leur souhait de s'en tenir au strict respect des seuils démographiques (Finistère). D'autres ont considéré que l'intercommunalité relevait d'abord des élus, à qui il incombait de déterminer le périmètre le plus pertinent. Cette approche était parfois due aux changements importants réalisés à la suite du schéma de 2011, comme en Haute-Saône, en Guadeloupe ou dans le Nord. Cette approche a alors laissé une place importante aux maires, en posture défensive vis-à-vis de l'intercommunalité (Aisne, Oise). De même, dans certains départements, les modifications importantes intervenues à la suite du schéma résultant de la loi RCT ont soit conduit à renoncer à des changements majeurs ou les ont rendus plus difficiles à accepter. C'est le cas dans la Manche.

D'autres préfets ont d'emblée souhaité aller au-delà des impératifs démographiques (Haute-Loire) et interprété strictement les possibilités de dérogation. Ainsi, la volonté d'éviter l'« exception rurale » a prévalu dans le département de l'Ain. Cette position s'appuyait notamment sur le contexte d'évolution des compétences transférées aux EPCI, notamment l'eau et l'assainissement ou encore la GEMAPI⁷¹. Certains préfets ont ainsi fait preuve de pédagogie sur l'importance d'atteindre une taille critique pour absorber ces compétences structurantes, auxquelles peuvent être ajoutés l'urbanisme ou la mobilité (Morbihan).

À cet égard, l'intégration de nouvelles compétences intercommunales a conduit certains préfets (Ain) à ne pas exprimer d'objectifs forts concernant la carte syndicale, considérant que l'élargissement des EPCI et ces transferts allaient mécaniquement conduire à la réduction de leur nombre⁷².

⁶⁸ Instruction du Gouvernement du 27 août 2015 pour l'application des dispositions des articles 33,35 et 40 de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République relatifs à l'élaboration et à la mise en œuvre des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI).

⁶⁹ Cette approche tranche avec l'objectif fixé dans l'instruction à l'égard des syndicats dont les préfets doivent veiller « à en réduire significativement le nombre ».

⁷⁰ L'analyse qui suit s'appuie sur l'étude réalisée par les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) de la réalisation des SDCI dans 35 départements.

⁷¹ Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, compétence attribuée par la loi MAPTAM.

⁷² À l'inverse, dans certains départements où la carte intercommunale apparaissait stabilisée et cohérente, le SDCI a eu pour principal objectif de rationaliser la carte syndicale. C'est le cas dans les Pyrénées-Orientales.

D'autres objectifs complémentaires ont été fixés par le préfet en début de procédure. Si le bassin de vie ou d'emploi est fréquemment cité (qu'il relève de l'analyse de l'INSEE ou des élus), conduisant notamment à la constitution de nouveaux EPCI sur le périmètre du SCoT (Calvados, Vendée), la recherche d'un équilibre entre EPCI a été parfois intégrée à la réflexion. Une recherche d'harmonie est ainsi faite dans le Territoire de Belfort. C'est cet objectif qui a conduit certains préfets (Territoire de Belfort) à ne pas mettre en œuvre les dérogations.

Enfin, l'intégration dans le périmètre départemental et régional a parfois été prise en compte. L'échelon départemental, niveau d'élaboration du schéma, (cf. annexe n° 3) a ainsi pu orienter la réflexion stratégique. De même, la constitution de grandes régions a pu constituer un argument en faveur de l'élargissement des EPCI (Moselle, Manche).

b) Un cadre laissant une large place à la négociation locale

L'analyse des SDCI a montré que la discussion entre le préfet et les élus avait pu guider la délimitation des périmètres intercommunaux. Plus généralement, le cadre intercommunal laisse régulièrement une place conséquente à la discussion locale.

La voie ouverte ces dernières années vers une plus grande hétérogénéité du paysage intercommunal, laissant une plus large place à la négociation et l'adaptation locales, tranche avec les périodes précédentes visant, dans les années 90, à structurer le régime intercommunal et à inciter à son adoption, puis à compter de 2010 à en généraliser le déploiement.

Toutefois, elle ne marque pas une rupture tant l'État s'est souvent montré peu exigeant dans la mise en œuvre de certains principes.

Il en va ainsi de de l'intérêt communautaire (cf. II C), dont la Cour a démontré en 2005⁷³ qu'il a souvent fait l'objet d'un encadrement réduit.

De même, certaines obligations ne font pas l'objet d'un encadrement, qui pourrait en assurer l'effectivité et permettre une qualité de l'information aux communes. C'est le cas de l'obligation d'établissement d'un rapport quinquennal sur les attributions de compensation eu égard aux compétences et charges transférées⁷⁴.

À cette imprécision des notions, s'ajoute un manque de constance dans l'encadrement de la gestion intercommunale. À titre d'illustration, alors qu'un schéma de mutualisation avait été rendu obligatoire par la loi RCT, la loi 3DS n'en fait qu'un volet éventuel d'un pacte de gouvernance lui-même facultatif.

⁷³ Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, rapport au Président de la République, novembre 2005.

⁷⁴ Obligation instaurée par la loi de finances pour 2017 pour les EPCI à fiscalité professionnelle unique.

À cet égard, le pacte de gouvernance rejoint le statut du pacte fiscal et financier, obligatoire pour les seules structures signataires d'un contrat de ville et dont le contenu est libre.

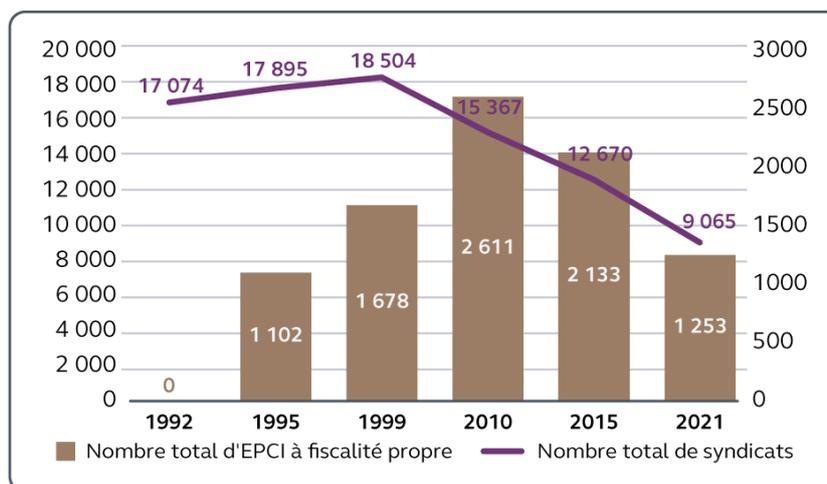
Cette marge d'appréciation laissée par l'État illustre que l'intercommunalité est d'abord une construction des élus locaux qui a pu s'adapter à leurs besoins et leurs projets. Dès lors, les dernières évolutions législatives ont consacré cette marge d'adaptation et de différenciation plus qu'ils ne l'ont créée.

C - Un paysage intercommunal bouleversé

1 - Une recomposition de la carte des EPCI à fiscalité propre et une diminution du nombre de syndicats

Les évolutions législatives ont conduit directement ou indirectement à la croissance de l'intercommunalité, à la diversité de ses formes ainsi qu'à une perpétuelle évolution, trois caractéristiques partagées à l'échelle européenne (cf. annexe n° 4).

Graphique n° 6 : évolution du nombre d'EPCI à fiscalité propre et du nombre de syndicats entre 1999 et 2021



Source : Cour des comptes, d'après des données DGCL

a) *Une généralisation des EPCI à fiscalité propre au cours des années 2000, puis un élargissement au cours des années 2010*

Les différentes formes d'EPCI à fiscalité propre ont progressivement recouvert l'ensemble du territoire. En 1995, 24,6 millions d'habitants étaient rattachés à un EPCI, dont 3 millions rattachés à un EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU). En 2021, l'ensemble du territoire était recouvert par le maillage des EPCI, à l'exception de quatre communes isolées, regroupant ainsi 68,2 millions d'habitants, dont 65,3 millions au sein d'EPCI à FPU.

Tableau n° 3 : évolution du nombre d'EPCI à fiscalité propre entre 1992 et 2021

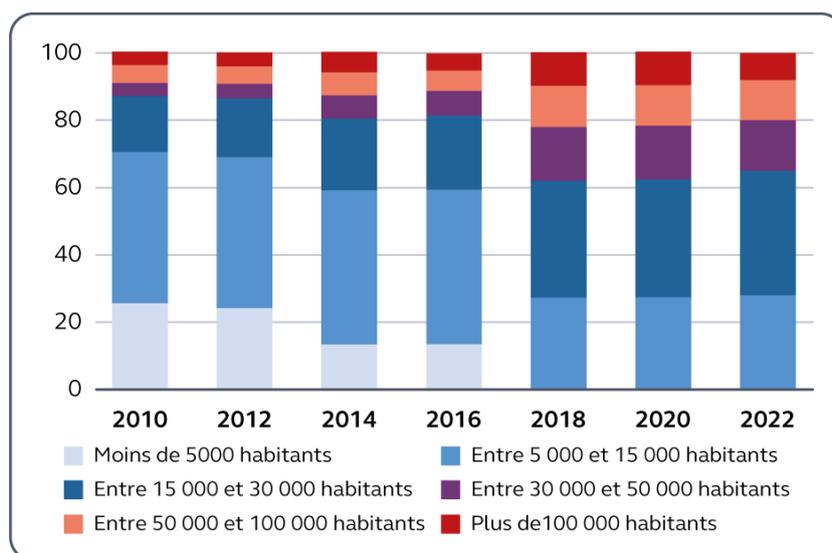
EPCI à fiscalité propre	1992	1995	1999	2010	2015	2021
Métropoles	-	-	-	-	11	21
Communautés urbaines	9	9	12	16	9	14
Communautés d'agglomération	-	-	-	181	226	223
Communautés de communes	-	756	1 347	2 409	1 884	995
SAN	9	9	9	5	3	-
Districts	214	324	305	-	-	-
Communautés de ville	-	4	5	-	-	-
Nombre total d'EPCI à fiscalité propre	-	1 102	1 678	2 611	2 133	1 253
<i>dont à fiscalité professionnelle unique</i>	-	48	111	1 302	1 309	1 075

Source : Cour des comptes, d'après des données DGCL

La généralisation à l'ensemble du territoire s'est opérée par le biais de catégories diverses d'EPCI à fiscalité propre, avec l'avènement progressif entre 1999 et 2010 du triptyque communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines.

La phase d'élargissement des EPCI menée par la suite s'est concentrée sur l'application au 1er janvier 2017 de la deuxième vague de SDCI (- 38,6 % d'EPCI à fiscalité propre entre 2016 et 2017, cf. annexe n° 5). La part des EPCI de moins de 15 000 habitants parmi l'ensemble des EPCI a fortement diminué, bien qu'elle demeure significative du fait de dérogations introduites dans la loi (28 % du nombre total d'EPCI au 1er janvier 2022).

Graphique n° 7 : évolution de la taille des EPCI



Source : Cour des comptes, d'après des données DGCL

Au 1^{er} janvier 2020, un EPCI à fiscalité propre comptait en moyenne 54 582 habitants, contre 22 175 habitants au 1^{er} janvier 2010. Depuis le 1^{er} janvier 2017, la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre est stable.

b) Une diminution continue du nombre de syndicats depuis les années 2000

Conjointement à la généralisation à l'ensemble du territoire des EPCI à fiscalité propre de 1999 à 2010, puis à leur élargissement à partir de 2010, le nombre de syndicats a diminué de manière constante.

Tableau n° 4 : évolution du nombre de syndicats entre 1992 et 2021

Syndicats	1992	1995	1999	2010	2015	2021
SIVU	14 596	14 490	14 885	10 780	8 392	4 872
SIVOM	2 478	2 298	2 165	1 394	1 185	1 233
Établissement public territorial	-	-	-	-	-	11
Syndicats mixtes	-	1 107	1 454	3 193	3 025	2 800
Pôles métropolitains	-	-	-	-	9	25
Pôles d'équilibre territorial et rural	-	-	-	-	59	124
Nombre total de syndicats	17 074	17 895	18 504	15 367	12 670	9 065

Source : Cour des comptes, d'après des données DGCL

La diminution du nombre de syndicats est principalement portée par la suppression de SIVU. La part de ces derniers dans l'ensemble des syndicats intercommunaux a été réduite à 53,7 % en 2021, contre 85,4 % en 1992.

À l'inverse, les syndicats mixtes, auxquels peuvent s'ajouter les pôles métropolitains et les PETR, n'ont pas été supprimés de manière significative. Leur nombre oscille autour de 3 000, depuis un maximum atteint en 2013 (3 273).

La loi NOTRe a engendré une accélération mesurée du rythme de diminution du nombre de syndicats de 7,00 % en 2017 comme en 2016, avant de voir son effet décroître progressivement (2 % de syndicats supprimés en 2021). Ce sont toujours les syndicats intercommunaux à vocation unique qui sont majoritairement supprimés (73 % des syndicats supprimés en 2021). Ainsi, en 2021, on dénombrait toujours 9 065 syndicats, dont 4 872 SIVU, 1 233 SIVOM et 2 800 syndicats mixtes. 33 départements comptaient alors plus de 30 syndicats pour 100 communes (cf. annexe n° 6).

2 - Des compétences intercommunales croissantes

Les transferts de compétences ont été nombreux ces vingt dernières années et les évolutions successives ont renforcé l'intégration communautaire. En 2021, les groupements à fiscalité propre exercent en moyenne 32 compétences.

Les EPCI assument des compétences structurantes pour le territoire comme la création et entretien de zones d'activité, la création de zones d'aménagement concerté, l'organisation des mobilités, la collecte et le traitement des déchets ménagers, l'eau et l'assainissement ou encore des actions en faveur du logement et de l'habitat. Ils ont également pris en charge, de manière croissante, des compétences de proximité comme les services à la population : création et gestion d'équipements de la petite enfance, actions culturelles, activités périscolaires, gestion d'équipements sportifs, centres intercommunaux d'action sociale notamment.

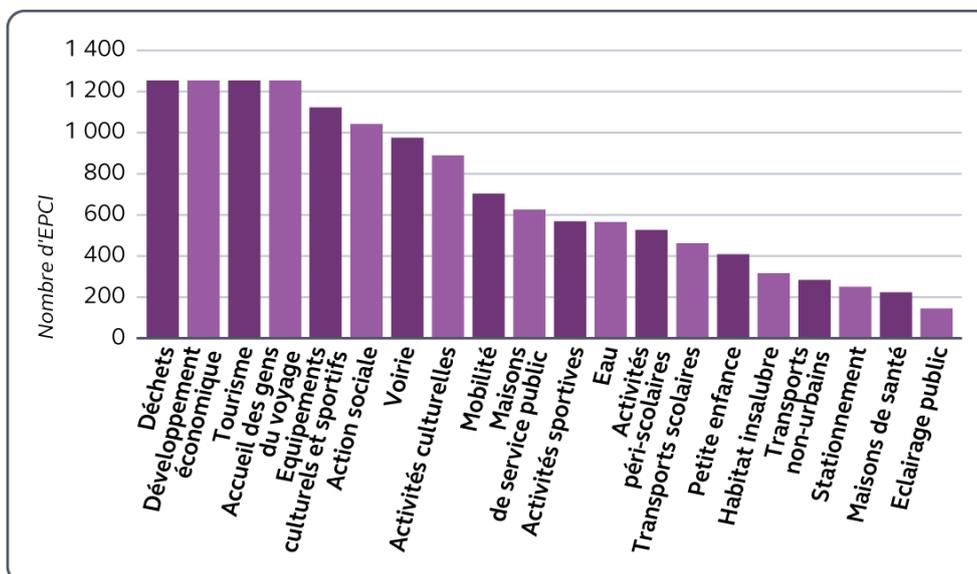
Les compétences exercées sont très variées et le niveau d'exercice d'une compétence hétérogène (cf. annexes n° 7 et 8).

Les principes régissant la répartition des compétences au sein du bloc communal

La répartition des compétences entre l'EPCI à fiscalité propre et les communes a répondu dès l'origine de l'intercommunalité à plusieurs principes :

- la définition d'un socle commun de compétences obligatoires (sept domaines de compétences obligatoires pour les communautés de communes, dix pour les communautés d'agglomération, vingt-cinq pour les communautés urbaines et plus d'une trentaine pour les métropoles - cf. annexe n° 9), de plus en plus étoffé, assorties de la possibilité de prendre d'autres compétences au libre choix du bloc communal (compétences optionnelles et facultatives jusqu'en 2019, compétences supplémentaires ensuite) ;
- le principe de spécialité et d'exclusivité : le groupement ne peut exercer que les compétences transférées par les communes et inscrites dans ses statuts, les communes ne peuvent plus exercer les compétences qu'elles ont transférées ;
- le principe de subsidiarité : la ligne de partage entre les compétences communales et intercommunales peut être liée à la définition d'un intérêt communautaire.

Graphique n° 8 : quelques compétences principales exercées par les EPCI à fiscalité propre



Source : Cour des comptes à partir des données DGCL

Les limites méthodologiques de la base BANATIC

Le graphique ci-dessus se fonde sur les données de la base nationale sur l'intercommunalité (BANATIC) de la DGCL. Cet outil est renseigné par les préfetures sur la base des statuts adoptés par les différents EPCI de leur ressort. L'intégration des compétences dans la base de données n'est donc pas homogène. Par exemple, la compétence éclairage public peut être présentée dans les statuts communautaires comme une compétence à part entière, ou être intégrée au sein de la compétence voirie.

Il en résulte que le nombre d'EPCI ayant pris la compétence éclairage public indiqué dans BANATIC peut être inférieur à la réalité. En outre, la prise de compétence par un EPCI dans ses statuts ne signifie pas qu'il l'exerce réellement. Le pilotage national s'est au final centré sur les périmètres géographiques plus que sur le périmètre fonctionnel des EPCI pour lequel la DGCL ne dispose pas d'outil de suivi des compétences suffisamment fiable.

*

**

Le développement de l'intercommunalité, réponse à la singularité française d'émiettement communal, s'est fondé sur de grands objectifs nationaux qui ont orienté son déploiement. La généralisation des EPCI à fiscalité propre imposée par l'État a été mise en œuvre par les préfets en laissant une large place à la négociation locale. Elle a conduit à une forte évolution du paysage intercommunal, structuré autour d'EPCI élargis dont les compétences, de proximité comme structurantes, sont de plus en plus nombreuses.

II - Un rôle majeur au service des territoires à affirmer davantage

Impulsée par l'État et dotée de compétences accrues, l'intercommunalité est progressivement devenue un acteur majeur de l'aménagement et du développement du territoire sur des périmètres élargis et à géométrie variable.

Elle contribue dans ce cadre à un élargissement du service public local qui n'est néanmoins pas nécessairement plus performant.

A - Un rôle de l'intercommunalité en matière d'aménagement du territoire insuffisamment développé

1 - Des outils communautaires d'aménagement du territoire nombreux mais sous-utilisés

a) Un développement timide de projets de territoire encore trop souvent généraux et peu suivis

Un développement timide des projets de territoire

Reprenant les termes de la loi ATR, le CGCT fait référence, pour chaque catégorie d'intercommunalités à fiscalité propre, à « un projet commun ». Néanmoins, contrairement aux dispositions relatives aux PETR, le projet de territoire des EPCI ne fait pas l'objet d'une définition juridique précise et ne constitue pas une obligation légale.

Seule la loi Pasqua mentionne l'obligation d'un « projet d'agglomération » pour les communautés de plus de 50 000 habitants et comportant au moins une commune de plus de 15 000 habitants.

La notion de projet de territoire dans le CGCT

Le CGCT n'aborde que rarement le projet de territoire. Il est traité :

1/ Au sujet des PETR : les PETR doivent élaborer un projet de territoire, préparé par la conférence des maires (article L. 5741-1) dont les objectifs et les attendus sont définis dans l'article L. 5741-2.

2/ Au sujet des conseils de développement, (article L. 5211-10-1) pour indiquer que ces derniers, obligatoires pour les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, sont consultés sur l'élaboration des projets de territoire.

3/ Récemment au sujet de la mise en œuvre de la politique de l'État en matière d'aménagement et de cohésion (article L. 1231-2) : l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) accompagne les communes et leurs groupements dans l'élaboration de leurs projets de territoire (articles L. 1231-2 et R. 1232-11) et élabore des contrats de cohésion territoriale qui doivent s'articuler ces derniers (article L. 1231-2).

Si les EPCI à fiscalité propre ont progressivement élaboré des projets de territoire, un nombre significatif n'en disposait toutefois pas en 2020. D'après des études conduites par Intercommunalités de France⁷⁵, en mars 2015, la moitié des communautés répondantes disposaient d'un projet de territoire et 24 % projetaient d'en élaborer un. En 2020, 44 % des intercommunalités répondantes ont un projet adopté et pour 23 % d'entre elles, il était en cours d'élaboration⁷⁶. La recomposition des périmètres territoriaux ainsi que l'impact de la crise sanitaire expliqueraient ce léger recul.

Les contrats de relance et de transition écologique (CRTE)⁷⁷ déployés à compter de 2020 visent à accompagner les collectivités dans leur projet de territoire⁷⁸. D'après les données communiquées par la DGCL, en date du 14 janvier 2022, 845 périmètres CRTE, couvrant l'intégralité du territoire national, ont été définis par les préfets en concertation avec les élus locaux, dont 673 à l'échelle d'un EPCI à fiscalité propre et 172 à l'échelle d'un groupement d'EPCI à fiscalité propre.

Si la démarche a pu générer une dynamique, seule la moitié des EPCI à fiscalité propre dispose ainsi, dans le cadre des CRTE, d'un projet de territoire à l'échelle de leur périmètre. En outre, le calendrier très resserré de la mise en place de ces contrats a limité le contenu des projets de territoire pour les intercommunalités qui n'en étaient pas déjà dotées. Ainsi, à Mayenne communauté, le CRTE a conduit à arrêter les réflexions autour d'un projet de territoire de long terme au profit d'une feuille de route plus limitée.

De véritables leviers pour l'intercommunalité

Si les élargissements ont pu retarder l'élaboration des projets de territoire, nombre d'entre eux ont été activés au moment des fusions, à l'image de la CC Porte de DrômArdèche et de la CC du Ternois. Toutes deux ont travaillé sur leur projet de territoire dans le cadre des travaux préparatoires à la fusion, permettant aux élus de se projeter dans la nouvelle structure. Au sein de la CA Grand Lac⁷⁹, la fusion a donné lieu à une charte territoriale en 2016 puis à l'élaboration d'un projet de territoire 2017-2020

⁷⁵ Intercommunalités de France, *Les projets de territoire des communautés, enjeux et pratiques observées*, mars 2015. Étude s'appuyant sur les réponses de 323 communautés au questionnaire de l'ADCF.

⁷⁶ Intercommunalités de France, *Projet de territoire, ambition, méthodes et pratiques*, ADCF, décembre 2020. Étude s'appuyant sur 150 intercommunalités répondantes.

⁷⁷ Ces contrats, mis en place par l'État dans le cadre du plan de relance devaient être signés avant le 30 juin 2021 pour six ans à l'échelle d'une intercommunalité ou d'un regroupement d'EPCI. Ils comportent trois axes : l'écologie, la compétitivité et la cohésion. Ils ont vocation à regrouper l'ensemble des contrats signés entre l'État et les collectivités (contrats de ville, Action cœur de ville, Petites villes de demain ou les contrats de transition écologique).

⁷⁸ Circulaire n° 6231/SG du Premier ministre relative à la mise en œuvre des contrats de relance et de transition écologique du 20 novembre 2020.

⁷⁹ Dénommée CA du Lac du Bourget avant 2019.

dans la continuité, autour de deux principes fondamentaux : la proximité et un niveau de service équilibré dans les 28 communes. La nouvelle CA Tarbes Lourdes Pyrénées a de son côté constitué son identité autour de la compétence tourisme, axe principal de son projet.

Les projets de territoire constituent des documents à la fois stratégiques et programmatiques. Lorsqu'ils sont structurés, ils constituent un véritable levier pour l'intercommunalité. Le projet de territoire élaboré par la CA Laval agglomération revu à l'occasion de la fusion, a ainsi constitué un atout pour la structuration du territoire et l'identification de ses enjeux.

Inversement, l'absence de projet de territoire peut être révélateur d'un déficit d'intégration : la CC du Montbardois, qui n'en dispose pas, se caractérise par un faible nombre de compétences exercées et des reversements importants aux communes. Il en va ainsi pour le grand ouest toulousain communauté de communes, territoire très disparate, pour lequel l'absence de projet de territoire se traduit par des transferts de compétences qui demeurent pour la plupart purement formels.

La CA de Dax, très marquée par la coexistence de deux pôles urbains et de communes rurales, et traversée par des enjeux parfois contradictoires, ne semble pas avoir identifié à ce jour ce qui doit constituer le cœur de son projet.

Des limites qui affaiblissent la portée des projets de territoire

Plusieurs limites affaiblissent la portée et l'efficacité des projets de territoire.

De portée générale, sans être accompagné d'un plan d'action et sans être adossé à une programmation pluriannuelle des investissements, il reste très souvent sans visée stratégique ni programmatique. Le projet de territoire que Liffré Cormier Communauté a élaboré pour 2030 ne comporte que des objectifs généraux, sans plan d'action et sans référence aux éléments du SCoT. La CA Quimperlé a défini une feuille de route qui s'appuie sur des objectifs sommaires et ne constitue pas un véritable projet de territoire. Le projet de territoire de la CC Senlis-Sud-Oise n'est ni opérationnel, ni actualisé au regard de l'évolution de l'intercommunalité : certaines compétences ne sont pas mentionnées, certains axes du projet (mobilités) ne sont plus d'actualité, la communauté de communes n'ayant au final pas pris la compétence mobilité.

En outre, le projet de territoire reste le plus souvent centré sur l'EPCI. Il gagnerait pourtant à prendre en compte les enjeux et les projets développés par les communes membres pour constituer ainsi un projet du territoire dans son ensemble. Le projet de la CA de la région de Château Thierry intitulé territoire « Destination 2030 », adopté le 16 décembre 2019 autour de 5 orientations et de 25 leviers d'actions concerne tout le territoire et dépasse le cadre intercommunal. La CC du Pays de Mormal a inscrit les relations entre communauté et communes dans son projet, en particulier autour des compétences économie et tourisme et a défini un programme de soutien aux investissements communaux.

Enfin, l'élaboration d'un projet de territoire s'inscrit dans un temps relativement long, précédé d'un diagnostic du territoire. Il peut faire l'objet d'une concertation des élus communaux ou des habitants. Élaboré trop rapidement pour répondre à une demande externe, comme dans le cas de la démarche des CRTE précédemment évoquée, il ne sera pas forcément approprié par les élus communautaires et communaux.

Un suivi et une évaluation des projets de territoire à développer

Les pratiques de suivi et d'évaluation des projets de territoire sont encore peu développées et les projets ne sont pas toujours actualisés. La CA Vesoul n'a pas actualisé son « Projet d'agglomération 2020 » élaboré en 2011, ni la CA Sophia Antipolis dont le projet d'agglomération rédigé en 2002 ne peut plus être considéré comme un projet de territoire.

De plus, peu de projets intègrent, au moment de leur élaboration, les outils de leur suivi et de leur évaluation. Lorsque des bilans sont réalisés, ils soulignent que les projets ne sont pas mis en œuvre de manière exhaustive. D'après la CC Castelnaudary Lauragais Audois 52 % des actions de son projet 2015-2020 étaient réalisées en 2020 et 36 % en cours tandis que 21 des 58 orientations du projet de territoire 2017-2020 de la CC Landerneau-Daoulas n'ont pas été réalisées d'après le bilan qu'elle a réalisé. La Cour constatait dans son rapport précité sur les villes moyennes en Occitanie qu'à l'inverse, pour éviter cet écueil d'un projet de territoire dépourvu de portée concrète, la CA du Grand Narbonne avait mis en place un dispositif original d'accompagnement, en installant une instance de suivi, dénommée « Observatoire 2030 ». Ce comité, composé de conseillers communautaires et de représentants du conseil de développement qui ne sont pas nécessairement des élus, est chargé de présenter au conseil communautaire l'état d'avancement du projet de territoire adopté en 2016 et de proposer au besoin des amendements.

Vers un projet de territoire obligatoire

Pour Intercommunalités de France, la réalisation d'un projet de territoire est indispensable et constitue un élément clé de la réussite des intercommunalités. L'association des petites villes de France considère de son côté que la réalisation d'un projet de territoire est essentielle pour les maires de petites villes, et que « *l'élaboration d'une trame de projet de territoire et son approbation par le conseil communautaire dans l'année suivant l'élection devrait être obligatoire* », « *pour fixer les grandes orientations politiques et les grands projets de l'intercommunalité* ».

L'élaboration des CRTE, en faisant du diagnostic et du projet de territoire des éléments indispensables à la signature du contrat, a permis d'engager ce processus. Comme évoqué précédemment, le calendrier contraint en a cependant limité la portée. La prochaine génération de contrats devra prendre en compte les délais d'élaboration d'un projet de territoire.

La Cour considère que le projet de territoire constitue un élément fondateur pour les intercommunalités et que son élaboration devrait à ce titre être rendue obligatoire. L'existence d'un tel projet, en plus de formaliser le consensus déterminé entre l'EPCI et ses communes membres, est indispensable à la bonne information des citoyens, dans un système où le mode d'élection ne favorise pas la tenue d'un débat démocratique sur le projet intercommunal.

Le projet devrait contenir les orientations et les actions retenues par l'EPCI, les politiques publiques relevant de son champ d'intervention, ainsi qu'un schéma des équipements et services du territoire. Il devrait s'appuyer sur un diagnostic de territoire et une identification des enjeux, et présenter les modalités de coopération avec les EPCI voisins. Les orientations et actions retenues doivent en outre être compatibles avec les schémas régionaux et cohérentes avec les autres documents sectoriels ou de planification élaborés par l'EPCI. Le projet de territoire devrait par ailleurs prévoir les moyens prévus pour sa mise en œuvre, et en ce sens faire le lien avec le schéma de mutualisation. Enfin, il devrait contenir des objectifs chiffrés et des indicateurs permettant d'en mesurer la mise en œuvre.

Un dispositif d'accompagnement des EPCI, par l'ANCT notamment, pourrait être mis en place.

b) Une articulation insuffisante des différents schémas avec les projets de territoire

L'État a confié aux EPCI le rôle d'organiser l'aménagement du territoire pour répondre aux besoins des populations. Ils doivent ainsi prendre en compte des enjeux parfois contradictoires : préservation de l'environnement, limitation de la consommation foncière, développement de l'activité économique et touristique, du logement, des mobilités ou des services à la population.

À cet effet, plusieurs instruments de planification leur ont été progressivement attribués : schéma de cohérence territoriale (SCoT), plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)⁸⁰, programme local de l'habitat (PLH)⁸¹, plan de déplacement urbain (PDU)⁸² et plan climat-air-énergie territorial (PCAET).

⁸⁰ La loi ALUR a instauré un transfert automatique de la compétence en matière de plan local d'urbanisme aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération, assorti néanmoins d'une possibilité pour les communes de s'opposer à ce transfert.

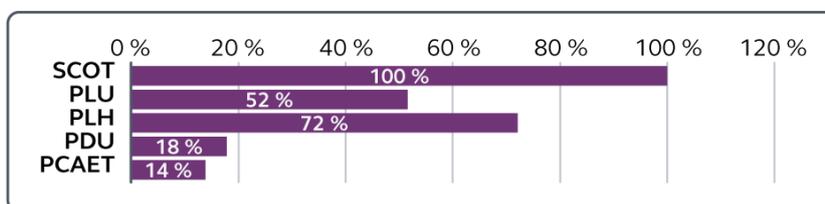
⁸¹ Le programme local de l'habitat, document par lequel les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière d'habitat énoncent leurs priorités en matière d'habitat pour leur territoire, puis un programme d'action opérationnel territorialisé a été créé par la loi de décentralisation du 7 janvier 1983, puis généralisé par la loi Chevènement.

⁸² Le plan de déplacement urbain a été créé en 1982 par la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) et rendu obligatoire au 1er janvier 2020 par la loi du 26 décembre 2019 d'orientation des mobilités pour les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Les EPCI ont investi de manière croissante mais diverse les documents de planification inscrits dans leurs compétences. Si tous les EPCI à fiscalité propre disposent de la compétence SCoT, obligatoire, tous ne sont pas encore couverts par un SCoT, beaucoup étant inexistant ou en cours d'élaboration. Au 1^{er} octobre 2021, les deux tiers des EPCI à fiscalité propre disposent de la compétence PLH et la moitié de la compétence PLU. Au 31 décembre 2020, 148 plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) sont opposables et 326 sont en cours d'élaboration⁸³. Si le développement des PLU intercommunaux est en progression, il reste donc encore modeste. On estime par ailleurs qu'un peu plus de 10 % des EPCI à fiscalité propre ont la compétence PLUi sans avoir lancé la procédure d'élaboration qui dure en moyenne six ans.

Les communautés disposant d'un PDU, obligatoire dans les communautés d'agglomération, urbaines et métropoles, et d'un PCAET, obligatoire pour les EPCI de plus de 20 000 habitants depuis le 1^{er} janvier 2019, sont encore moins nombreuses.

Graphique n° 9 : proportion de groupements à fiscalité propre détenteurs des compétences en matière de planification au 1^{er} octobre 2021



Source : DGCL, Banatic

Le travail conduit pour l'élaboration des documents de planification permet souvent de renforcer la coopération intercommunale et de faire émerger un projet commun : ils contiennent des diagnostics et des orientations qui peuvent constituer une première étape vers l'élaboration d'un projet de territoire.

Lorsque ce dernier existe, les documents de planification ont vocation à être des déclinaisons sectorielles du projet. D'après l'étude d'Intercommunalités de France précitée, seuls 55 % des projets de territoires prennent en compte les documents communautaires. La CA du Grand Chalon a ainsi engagé un processus de mise à jour de ses documents en corrélation avec le projet de territoire. Le PLU de la CC Loir-Lucé-

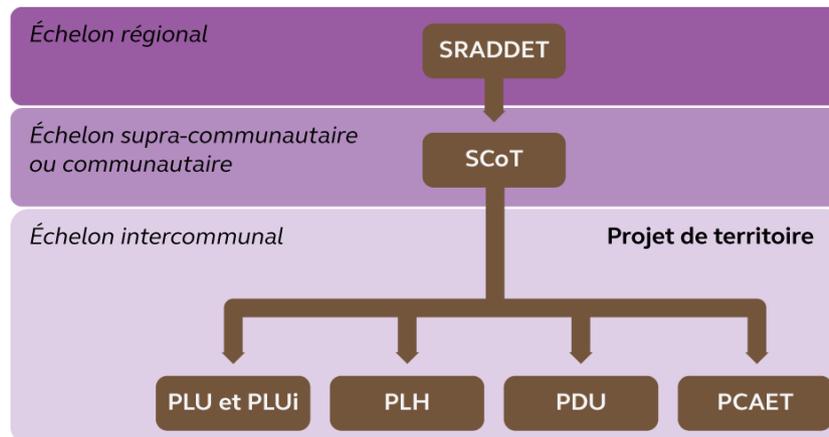
⁸³ Circulaire n° NOR TERB2118777C du gouvernement du 30 août 2021 relative à la contractualisation et à la planification locale pour lutter contre l'artificialisation des sols.

Bercé est au cœur de la rédaction d'un projet de territoire, marqué par l'important enjeu d'urbanisation du territoire. Inversement, ces documents sont encore peu orientés par le projet de territoire. 28 % des PLUi et 56 % des PLH s'appuient sur le projet de territoire de l'EPCI⁸⁴.

Les SCoT sont élaborés le plus souvent sur un périmètre regroupant plusieurs EPCI et sont portés par un syndicat mixte (CA Vesoul, CA du Grand Chalons), un PETR (Espace communautaire Lons Agglomération, CA Guingamp Paimpol, CC du Ternois) ou un pôle métropolitain (CC Landerneau-Daoulas). Ils ne précèdent pas forcément l'adoption des documents de planification, qui doivent pourtant respecter ses prescriptions. De même, le projet de territoire devrait être compatible avec le SCoT.

La Cour constate ainsi que les projets de territoires, les SCoT et les autres documents de planification en matière d'urbanisme, de logement, de transport ou encore d'environnement sont insuffisamment articulés.

Schéma n° 2 : hiérarchie des schémas en matière de planification territoriale



Source : Cour des comptes

⁸⁴ Source : Intercommunalités de France (ex-ADCF).

La planification peut constituer l'outil clé du développement d'un territoire : le cas de la région Émilie-Romagne en Italie

La région Émilie-Romagne, située au nord de l'Italie, se caractérise par un fort taux d'urbanisation, qui a poussé le législateur local à encourager le regroupement intercommunal (lois régionales 24/1996 et 03/1999). Dans le même mouvement de réforme, la compétence de planification spatiale a été redistribuée (loi régionale 20/2000) : schéma de développement territorial coordonné avec les institutions européennes au niveau régional, schéma de coordination au niveau provincial et schémas opérationnels au niveau municipal. La coïncidence de ces deux évolutions législatives a conduit à la rédaction de nombreux schémas opérationnels à l'échelle non pas municipale mais intercommunale.

Une étude menée en 2021⁸⁵ a montré que l'articulation des documents de planification à l'échelle intercommunale avait inversé la dynamique d'usage des sols des communes. En effet, avant l'introduction des documents de planification, les communes étaient en concurrence pour attirer l'activité économique au prix d'un important étalement urbain. La planification intercommunale a permis à la fois un meilleur développement économique et une maîtrise accrue de l'urbanisation.

Les auteurs identifient trois éléments de succès des documents de planification proposés par les différentes unions de communes : la participation de la société civile à l'élaboration des documents, la redistribution des bénéfices permis et la dimension globale et stratégique du plan. Du fait de ces trois facteurs, les plans intercommunaux en Émilie-Romagne ont suscité une prise en compte accrue des sujets environnementaux, et ont constitué un objet de gouvernance dynamique et nouveau. Les auteurs notent toutefois que le développement de la planification intercommunale en Émilie-Romagne a conduit à un ralentissement et une complexification des procédures, ainsi qu'à une rigidité accrue des documents.

L'union de municipalités *Unione dei Comuni Terre di Castelli* a été créée en 2001 au sud de l'Émilie Romagne, regroupant 5 puis 8 communes pour plus de 80 000 habitants. Le premier exercice complet de planification mené entre 2005 et 2010 a mis fin à la compétition entre ces communes fortement touristiques, et permis la protection et la mise en valeur commune du patrimoine local et de ses châteaux.

Par la suite, la planification spatiale a été encore davantage orientée vers un exercice de planification de développement économique, et les documents produits ont été multipliés. Ainsi, l'*Unione dei Comuni Terre di Castelli* a finalisé en mars 2022 un plan Air Energie et Développement Durable orientant l'action de l'intercommunalité jusqu'en 2030.

⁸⁵ Giancarlo Cotella, Erblin Berisha, *Inter-Municipal Spatial Planning as a Tool to Prevent Small-Town Competition. The Case of the Emilia-Romagna Region*, in *The Routledge Handbook of small towns*, 2021.

2 - Des relations nombreuses et complexes avec l'État et les autres acteurs locaux

Au fur et à mesure de son développement et de sa montée en compétences, l'intercommunalité s'est affirmée comme un partenaire incontournable de l'État, de la région et du département.

a) Les EPCI, interlocuteurs de plus en plus affirmés de l'État sur les territoires

Les EPCI sont progressivement devenus un relais pour l'État sur les territoires, à travers deux évolutions majeures.

D'une part, l'État s'appuie sur l'intercommunalité pour assurer le rôle d'assistance aux communes qu'il ne remplit plus. En effet, avec réduction des effectifs des services déconcentrés de l'État, l'appui aux communes en matière d'ingénierie a fortement diminué⁸⁶. Les EPCI, du moins les plus structurés d'entre eux, ont alors assuré ce rôle auprès de leurs communes membres. Ils ont mis en place des services communs d'autorisation du droit du sol et apportent bien souvent un appui au montage de dossiers de financements et un accompagnement technique.

D'autre part, les EPCI à fiscalité propre sont devenus des acteurs majeurs des politiques contractuelles de l'État, à travers notamment les programmes « action cœur de ville » et « territoires d'industrie ». Les CRTE, signés à l'échelle des EPCI ou de leurs groupements (PETR ou pôles métropolitains), ont porté pour la première fois une approche globale des besoins d'un territoire. Le périmètre de ces contrats ne pouvait être inférieur à la maille intercommunale. Les CRTE contribuent ainsi à affirmer la place centrale des intercommunalités dans le paysage institutionnel.

Néanmoins, s'ils occupent une place importante dans le processus de contractualisation, les EPCI ne jouent pas de rôle dans la répartition des financements. Les subventions accordées par l'État dans le cadre des CRTE restent attribuées aux porteurs de projets, communes comme communauté. Il serait pourtant souhaitable, en matière d'efficacité de l'action publique territoriale, de mener une réflexion globale en matière de ressources financières et de priorités d'investissements (cf. III-B-3 Un pilotage financier fragile).

⁸⁶ Ainsi, l'assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) a été supprimée au 1^{er} janvier 2014.

b) L'émergence progressive d'un couple région/EPCI

Les relations entre les régions et les EPCI s'inscrivent dans le cadre de l'élaboration des schémas régionaux issus de la loi NOTRÉ, de la contractualisation mise en place par les régions et des délégations de gestion.

La loi NOTRÉ a fait du couple EPCI/région un acteur majeur en matière d'aménagement du territoire et de développement économique. L'élaboration du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et du schéma de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) reflète ce partenariat.

La concertation avec les principales collectivités concernées et leurs groupements a été importante lors de l'élaboration du SRADDET dont les objectifs s'imposent aux documents locaux de planification (SCoT et, à défaut, plans locaux d'urbanisme, cartes communales, plans de déplacements urbains, plans climat-air-énergie territoriaux et chartes de parcs naturels régionaux). Les aides économiques, y compris les aides à l'immobilier d'entreprise, accordées par les intercommunalités doivent de leur côté être compatibles avec le SRDEII, c'est-à-dire qu'elles ne doivent pas comporter de dispositions contraires aux orientations du schéma régional.

Une étude conduite par Intercommunalités de France⁸⁷ souligne que les régions ont engagé une concertation renouvelée avec les communautés et les métropoles. Les situations ont néanmoins été très diverses selon les territoires. De plus, le contexte dans lequel les schémas ont été élaborés (remaniement des périmètres des communes, suppression de la clause de compétence générale, fusion des régions avec réorganisation de leurs services) a constitué un frein à la concertation, par manque de visibilité.

L'échelon intercommunal constitue ainsi un partenaire de référence pour les régions, en particulier pour la mise en œuvre de politiques publiques dans le domaine de la mobilité, de la gestion des déchets, de l'économie ou de la lutte contre l'artificialisation des sols.

À cet égard, la loi « Climat et résilience » adoptée le 22 août 2021, qui a placé les documents de planification régionale au cœur de l'objectif de réduction de l'artificialisation des sols, renforce encore la nécessité d'une coopération étroite entre la région et l'échelon intercommunal.

⁸⁷ Intercommunalités de France, *Quelles ambitions économiques pour nos territoires ? Analyse des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation*, février 2018.

D'après le rapport d'information du Sénat sur l'aménagement du territoire publié le 31 mai 2017⁸⁸, face aux régions disposant de moyens et de compétences renforcées par la dernière réforme territoriale, les plus grands EPCI deviennent « *l'échelon de proximité de l'aménagement du territoire* ».

Au-delà des schémas régionaux, la mise en place d'une contractualisation a renforcé les échanges et les relations entre la région et les EPCI. À compter des années 90, les régions avaient principalement élaboré des contrats avec les territoires de projet que constituent les pays et les pôles métropolitains. Cette politique a été modifiée avec le renouvellement régional de 2015 : plusieurs régions ont alors orienté leurs financements vers les intercommunalités à fiscalité propre. La région Occitanie a ainsi mis en place des contrats territoriaux avec les deux métropoles de Toulouse et de Montpellier, la communauté urbaine de Perpignan, les 21 communautés mais également avec 33 territoires ruraux et de montagne *via* les pays, PETR et PNR. La région Auvergne-Rhône-Alpes a instauré depuis 2016 des Contrats Ambition Région (CAR) avec les 159 EPCI du territoire régional, destinés à favoriser l'accompagnement des projets portés par les communautés. La région Centre-Val de Loire a adopté en décembre 2017 le dispositif des Contrats Régionaux de Solidarité Territoriale, dont le périmètre de contractualisation doit respecter ceux des EPCI.

Pour France urbaine, les contrats de plan État-Région (CPER) devraient comporter un volet métropolitain, à l'image des contrats métropolitains conclus par la région Bretagne avec les métropoles de Brest et Rennes. Ils ont permis d'aboutir à des contrats métropolitains de relance et de transition écologique, alimentés par un volet spécifique du CPER et des crédits européens territorialisés sous la forme d'un investissement territorial intégré (ITI).

Cette démarche intéressante pourrait être élargie au-delà des métropoles, en associant au sein des CPER les autres collectivités et groupements en tant que de besoin.

c) Des relations plus complexes avec le département

Les relations avec les départements sont plus complexes. D'une part, si les premières intercommunalités ont souvent été érigées sur le périmètre des cantons départementaux, les EPCI ont pu apparaître, avec la suppression des départements un temps envisagée, comme un acteur de substitution, et donc concurrentiel. D'autre part, la loi NOTRe a confirmé le rôle du département comme chef de file des solidarités territoriales. Les départements, qui ont historiquement privilégié les relations avec les communes, ont progressivement intégré les EPCI comme des interlocuteurs majeurs. Ils constituent ainsi un échelon d'intervention privilégié du bloc communal de plus en plus orienté sur les EPCI.

⁸⁸ Maurey Hervé et De Nicolay Jean-Louis, *Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité*, rapport d'information, commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, Sénat, n° 565 (2016-2017), 31 mai 2017.

De nombreux départements ont ainsi adapté leurs politiques d'ingénierie et de financement au nouveau paysage de l'intercommunalité en développant une contractualisation avec les EPCI. Une convention passée entre le département du Rhône et la CA Villefranche-Beaujolais-Saône organise la mise en œuvre du Pacte Rhône et détermine les conditions d'une contribution financière en faveur d'une stratégie commune pour la période 2021-2023. Afin de donner davantage de lisibilité aux aides qu'il accorde aux communes et aux EPCI, le département du Territoire de Belfort se dirige vers la formalisation d'un contrat de territoire à l'échelle de chacun des trois EPCI du département qui constituera le cadre des aides aux communes et aux EPCI. Le département de la Drôme a mis en place des projets de cohérence territoriale dont l'objectif est d'aider les communes et leurs groupements à « réaliser les projets ayant un caractère structurant et lisible à l'échelle du bassin de vie ». Le contrat s'accompagne d'une enveloppe annuelle affectée à l'échelle du périmètre de l'EPCI afin de privilégier une vision d'ensemble des projets.

Dans le cadre de leur compétence de « solidarités » et de « cohérence territoriale », les départements assurent en outre une offre d'ingénierie à destination des EPCI et des communes⁸⁹. Départements de France estime ainsi que 80 % des départements ont formalisé une offre d'ingénierie destinée aux communes et EPCI sous des formes diverses : agences techniques départementales, Conseils d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE), appui technique en régie ou *via* des syndicats mixtes.

Les délégations de compétences avec l'État, les régions et les départements

Les relations des EPCI avec l'État, les régions et les départements s'inscrivent également dans le cadre de délégations de compétences. Ces dernières sont de deux types : les délégations de compétences en direction des EPCI et les délégations de compétences des EPCI vers les régions et les départements.

⁸⁹ L'article L. 3232-1 du CGCT permet au département de proposer une assistance technique aux communes ou EPCI qui ne disposent pas des moyens suffisants pour l'exercice de leurs compétences.

Les délégations de compétence en direction des EPCI

Si le dispositif de délégation de compétences est ancien, elles sont encore peu utilisées.

* Délégation de compétence de l'État vers les EPCI : les aides à la pierre

La loi du 13 août 2004 a institué un dispositif de délégation de compétences de l'État aux EPCI et aux départements en matière des aides à la pierre. En 2019, on dénombrait 110 collectivités délégataires, dont 85 EPCI et 25 départements. L'ensemble des métropoles et 92 % de la population appartenant à des communautés urbaines sont couverts, ainsi près de la moitié de celle des communautés d'agglomération. En revanche, seules trois communautés de communes étaient concernées.

* Délégation de compétence optionnelles entre départements et métropoles

La loi MAPTAM a prévu que la création des métropoles s'accompagne au 1er janvier 2017 d'un transfert ou d'une délégation de trois ou plus compétences départementales. En application de l'art. L.5217-2 IV du CGCT et par convention passée avec le département, la métropole exerce à l'intérieur de son périmètre, tout ou partie des groupes de compétences énumérés à cet article. Elle peut le faire, soit par transfert, en lieu et place du département, soit par délégation, au nom et pour le compte du département. Le dispositif de délégation de compétences n'a pas été retenu et le transfert de compétences a été privilégié, *a minima*, c'est-à-dire sur la base de trois compétences seulement sur les huit possibles.

Les délégations de compétence des EPCI à fiscalité propre vers le département et la région

Si les communes, les départements et les régions peuvent se déléguer tout ou partie de leurs compétences, les intercommunalités, qui ne sont pas des collectivités mais des groupements de communes, n'en avaient pas jusqu'à présent la possibilité. Certaines délégations ont néanmoins été prévues par les textes.

* La délégation de la compétence d'octroi des aides à l'immobilier d'entreprises aux départements

Conséquence de la loi NOTRÉ et de la suppression de la clause de compétence générale des départements, ces derniers ne sont plus compétents en matière de développement économique. La loi a néanmoins prévu que les EPCI, compétents en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise, puissent leur déléguer l'octroi des aides, l'EPCI restant compétent pour la définition des aides ou des régimes d'aides. Le département agit ici pour le compte de l'EPCI à fiscalité propre. Il peut engager, si la convention de délégation le prévoit, ses fonds propres en plus de ceux alloués par l'intercommunalité. Dans ce cas, ces fonds sont attribués dans le cadre de la définition des aides ou des régimes d'aides décidée par l'intercommunalité à fiscalité propre.

* La délégation de la compétence mobilité à la région

La compétence transport est obligatoire pour les métropoles, les communautés urbaines et les communautés d'agglomération, qui sont autorités organisatrices de la mobilité (AOM). La loi d'orientation des mobilités (LOM) a prévu qu'au 1er juillet 2021, deux types d'AOM devaient couvrir les territoires qui en étaient dépourvus : la communauté de communes ou une structure supra-communautaire (PETR ou syndicat mixte par exemple) à laquelle elle aura choisi de transférer sa compétence d'organisation de la mobilité. La région peut également devenir AOM par substitution lorsque la communauté de communes fait le choix de ne pas se saisir de cette compétence, qui reste facultative. Au 1er avril 2022, 47% des communautés de communes n'ont pas pris la compétence. La région est donc à présent AOM par substitution dans ces territoires. En Occitanie, Centre-Val de Loire, Nouvelle-Aquitaine et Auvergne Rhône-Alpes, la région est prédominante comme AOM locale de substitution.

* L'élargissement des possibilités de délégation par la loi 3DS

La loi 3DS a élargi les possibilités de délégation de compétence des EPCI vers les régions et les départements. Cette faculté s'accompagne de deux conditions : elle concerne les seules compétences transférées par les communes qui leur sont attribuées par la loi ; cette délégation devra être approuvée à l'unanimité par les conseils municipaux des communes membres.

Le champ des délégations de compétence entre les EPCI et les autres niveaux de collectivité s'est ainsi progressivement élargi. En dépit du cadre unique défini par les lois RCT et NOTRe, le paysage territorial est caractérisé par une très grande diversité dans la mise en œuvre des compétences attribuées à chaque échelon territorial. Les catégories de collectivité sont de fait de moins en moins homogènes sur un plan fonctionnel.

d) Un rôle d'interlocuteur qui reste néanmoins lié à la taille des EPCI

Le positionnement des EPCI reste très lié à leur taille et à leur capacité à porter des projets stratégiques. Les métropoles, communautés urbaines et une partie des communautés d'agglomération constituent des interlocuteurs audibles de la région. Elles jouent le plus souvent un rôle d'ingénierie et de financement significatif auprès de leurs communes membres, en complément voire en concurrence de l'action départementale.

Inversement, le rôle du département reste d'autant plus important que les communautés de communes sont de petite taille, peu structurées et peu dotées de moyens d'ingénierie. Le rôle du département du Territoire de Belfort reste ainsi prépondérant, tant dans l'appui aux trois EPCI et aux communes que comme niveau de coopération et de mutualisation des ressources. La collectivité territoriale de Guyane constitue régulièrement une alternative aux EPCI peu structurés du territoire pour l'exercice de certaines politiques publiques, à l'image des mobilités : les EPCI du territoire n'ont pas pris la compétence et la collectivité territoriale de Guyane joue donc le rôle d'autorité organisatrice de la mobilité locale de substitution.

B - Des périmètres nécessairement imparfaits et ajustés de manière continue

La réussite intercommunale dépend en premier lieu de la volonté des élus et, à bien des égards, il ne faut exagérer l'importance du périmètre, tant la volonté de travailler ensemble autour de projets communs l'emporte dans les facteurs de l'efficacité intercommunale.

Dès lors, les élus ont mis en œuvre des stratégies pour dépasser les inévitables limites de périmètre.

1 - Des périmètres élargis et hétérogènes qui freinent souvent l'intégration

a) Un élargissement qui rend souvent difficile l'intégration

La nette augmentation de la taille et du poids démographique des intercommunalités, qu'elle ait été inscrite dans le SDCI voire imposée par le préfet ou qu'elle résulte d'une initiative des seuls élus en marge de l'écriture du SDCI⁹⁰, n'a pas facilité voire a rendu plus difficiles l'intégration communautaire et l'exercice des compétences⁹¹. La première raison est conjoncturelle puisque la fusion intercommunale génère un important travail d'harmonisation des compétences, de la gouvernance et de la gestion. Un besoin d'absorption est ainsi souvent exprimé, d'autant que le nouveau périmètre intervient dans le cadre de prise de nouvelles compétences structurantes comme l'eau, l'assainissement ou la GEMAPI.

Au-delà de cette difficulté qui a pu s'effacer après quelques années, l'évolution du périmètre a souvent fait émerger des intercommunalités multipolaires, dépassant le schéma traditionnel s'appuyant sur une ville centre. Ce sont parfois deux bassins de vie autour de deux villes qui ont été réunis de manière volontariste par le préfet contre l'avis des élus, conduisant à plusieurs reculs sur la mutualisation et un exercice non harmonisé des compétences (CA de Chauny Tergnier la Fère).

C'est pourquoi certains territoires ont fait le choix de refuser un périmètre élargi, manifestement en phase avec le bassin de vie et en cohérence avec les objectifs d'un SDCI, pour privilégier une taille favorisant le pilotage des politiques et la gouvernance (CA Grand Lac). D'autres, par crainte d'absorption dans un EPCI, ont constitué une communauté, cette construction en réaction n'ayant pas permis l'émergence d'un projet communautaire (CC de Corbières Salamanque).

⁹⁰ Dans certains départements où le préfet n'a pas ou peu utilisé la contrainte pour imposer un nouveau périmètre, des regroupements ont eu lieu par la suite à l'initiative des élus. C'est manifestement le cas autour de la ville du Havre.

⁹¹ Des défusions (communauté de communes du pays d'Opale) ou départs de communes (en Sarthe par exemple) ont ainsi été constatés dans certains territoires.

b) Des restitutions aux communes

Les difficultés liées à un périmètre élargi ont pu conduire à un recul de l'intégration communautaire ou à un alignement vers le bas des compétences dans le cadre de l'harmonisation entre plusieurs EPCI.

Ce retour aux communes⁹² a été constaté dans de nouvelles entités polycentriques comme la CA Tarbes Lourdes Pyrénées, qui a restitué à ses membres les compétences petite enfance, scolaire, périscolaire, haut débit, protection incendie et assainissement. De même, la CC du pays de Mormal a restitué des compétence sociales (service de soins infirmiers à domicile, portage de repas).

Ces mouvements ont eu parfois pour conséquence de conserver ou renforcer des syndicats infracommunautaires. De même, des syndicats ont été créés sur le périmètre d'une ancienne communauté de communes pour reprendre l'exercice de compétences facultatives non reprises par le nouvel EPCI (CC Champagnole Nozeroy Haut Jura).

2 - Un territoire intercommunal qui peut être dépassé

a) À l'intérieur du périmètre : une gestion de proximité

L'organisation d'une compétence à un niveau infracommunautaire n'a pas nécessairement pris la forme d'une restitution de compétences aux communes. Bon nombre d'EPCI ont ainsi organisé leur compétence de manière territorialisée⁹³.

L'élargissement d'un territoire a parfois généré un sentiment d'éloignement de l'intercommunalité, *a fortiori* dans un contexte d'élargissement subi et éloigné des bassins de vie (CC Loir-Lucé-Bercé), mais ce contexte peut être dépassé et des communautés ont su montrer leur capacité, même dans un territoire très large, à offrir des services de proximité (espace France services offrant des permanences dans plusieurs communes, maisons de santé, etc.) comme au sein de la CC sud Vendée littoral, issue de la fusion de quatre EPCI.

Cette recherche de proximité est parfois structurée autour de pôles au périmètre d'intervention variable. Ainsi, la CC du pays d'Opale a mis en place une organisation territoriale autour de trois « *maisons de pays* » réunissant multi-accueil, ludothèque, école de musique, relais petite enfance, lieu d'accueil enfants-parents, et espace France services.

⁹² La restitution de compétences, prévue dans le cadre de fusions d'EPCI, a été élargie par la loi engagement et proximité à tout EPCI à fiscalité propre, qui peut y recourir à tout moment.

⁹³ *Intercommunalités : gouvernance, proximité, efficacité*. France urbaine, AdCF, INET, 2018.

Cette organisation apparaît comme une réponse souvent adaptée dans un territoire élargi. Elle peut néanmoins s'avérer problématique lorsqu'elle marque de fait un éclatement de la compétence, du fait d'une organisation et d'un mode d'exercice très disparate. Il en va ainsi lorsqu'une compétence est exercée par des syndicats sur une partie du territoire alors que la communauté dispose de la compétence (CA Béthune-Bruay, Artois Lys Romane). Dans le cas d'espèce, les compétences en cause (petite enfance, personnes âgées, santé...) sont exercées par deux SIVOM sur une partie du territoire. La CRC Hauts-de-France a ainsi pointé le risque de doublon et d'incohérences et le frein constitué par ces syndicats à la mise en place de mutualisations et a rappelé que contrairement à l'appréciation de la communauté d'agglomération, les SIVOM ne peuvent être considérés comme les relais indispensables à la mutualisation des services.

b) Au-delà du périmètre : les coopérations supracommunautaires

Même lorsque le périmètre intercommunal apparaît pertinent, il ne peut suffire pour l'exercice de certaines compétences. Le périmètre intercommunal ne peut être la bonne échelle pour toutes les compétences, y compris les plus structurantes.

Ces coopérations peuvent prendre la forme de syndicats, comme les PETR, assumant le plus souvent des compétences de planification (essentiellement SCoT) et de contractualisation avec la région ou l'État (contrat de ruralité) mais aussi le contrat local de santé (Espace communautaire Lons agglomération), la promotion du tourisme (CA de la région de Château Thierry), l'appui à la rénovation énergétique (CC Carmausin Segala) ou le PCAET. Au sein du Territoire de Belfort, les trois EPCI se sont regroupés au sein d'un syndicat de transport couvrant ainsi tout le département.

Ce dépassement du périmètre intercommunal peut prendre la forme de pôles métropolitains ou d'ententes afin de partager une réflexion stratégique entre plusieurs EPCI. C'est le choix fait par Leff Armor communauté et la CA Guingamp Paimpol qui ont créé l'« *entente communautaire* » dont les membres se réunissent deux fois par an pour étudier les sujets d'intérêt commun (tourisme, économie, etc.) et les actions communes pouvant être engagées entre les deux EPCI, déjà associés au sein d'un PETR.

De même, la CA du pays d'Opale participe à une entente regroupant cinq EPCI afin de mener des actions concrètes en matière culturelle notamment.

À bien des égards, la recherche de l'optimum territorial ne peut prétendre englober l'ensemble des compétences dont l'efficacité requiert des champs d'intervention différents. Si, comme évoqué précédemment, des périmètres subis ou peu cohérents peuvent rendre difficiles l'effectivité et l'efficacité de l'action intercommunale, cette dernière est permise par des démarches interterritoriales variées, qu'elles s'appuient sur une structure dédiée ou sur la voie contractuelle sous forme de prestations de services (cf. III C).

Le projet de cartographie interactive des diverses formes de coopérations territoriales (Pôles métropolitains, contrats de coopération métropolitaine ou de réciprocité, ententes, coopérations informelles), conduit par France urbaine et l'ANCT, permettra de leur donner de la visibilité.

Cette diversité des champs d'action présente néanmoins le risque d'un éclatement de l'action communautaire et de participer, avec le recours à des syndicats infra communautaires, à une externalisation trop poussée de son action en dehors du champ de ses instances. Cette forte externalisation des compétences a été mise en avant pour la CA du Cautrésis-Catésis, dont 41 % des dépenses sont mises en œuvre par d'autres structures⁹⁴.

3 - Un développement des communes nouvelles qui reste très modeste

Si le regroupement intercommunal a fait l'objet d'une action volontariste et directe de la part de l'État, le regroupement de communes est resté à l'inverse une démarche purement volontaire. Elle a néanmoins été favorisée dans les années 2010 à la faveur notamment de l'élaboration du régime des communes nouvelles⁹⁵, de la réduction des moyens et de l'élargissement des communautés.

Entre l'instauration de leur régime en 2010 et l'année 2021, 785 communes nouvelles ont été créées, le nombre de communes passant à 34 970 (- 5 %). Cette évolution reste modeste alors que près de la moitié des communes compte moins de 500 habitants.

⁹⁴ Outre sa participation à trois structures supracommunautaires (pôles métropolitains, PETR et parc naturel régional), elle s'appuie sur des syndicats pour les compétences déchets, eaux pluviales urbaines, GEMAPI, fibre ou sur la région pour la mobilité.

⁹⁵ À la suite de la loi RCT, la loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle a apporté plusieurs simplifications et incitations financières. La loi du 1^{er} août 2019 adaptant l'organisation des communes nouvelles poursuit cette simplification et crée le régime des communes-communautés.

Tableau n° 5 : nombre de communes nouvelles depuis 2010

<i>Au 1er janvier</i>	Nombre de communes regroupées	Nombre de communes nouvelles
2010	0	0
2011	0	0
2012	2	1
2013	29	10
2014	2	1
2015	37	13
2016	1 085	317
2017	661	200
2018	96	37
2019	626	239
2020	5	2
2021	19	9
<i>Ensemble</i>	2 562	829
<i>Ensemble hors « surfusions » (*)</i>	2 532	785

(*) : ensemble hors double-comptes, c'est-à-dire hors créations de communes nouvelles à partir de communes nouvelles déjà existantes.

Source : Cour des comptes, d'après des données DGCL

Si les facteurs de création des communes nouvelles sont nombreux (évolution de la DGF par exemple) l'évolution de la carte intercommunale a eu des effets manifestes sur leur développement.

D'une part, un nombre important de communes se sont regroupées en 2015 et 2016, dans une période de forte évolution des périmètres intercommunaux.

D'autre part, les communes nouvelles sont très inégalement réparties sur le territoire, certains départements de l'ouest de la France ayant connu une refonte conséquente du périmètre intercommunal affichent une réduction nette du nombre de communes. Il en va ainsi de la Manche, du Calvados, de l'Orne et du Maine-et-Loire (cf. annexe n° 10).

Dans certains territoires, l'évolution des cartes intercommunales et communales a été pensée par les élus de manière concomitante. Il en va ainsi dans le département de Maine-et-Loire dont le nombre de communautés est passé de 30 en 2015 à 9 aujourd'hui et qui a vu la création de 38 communes nouvelles. Ainsi, le 1^{er} janvier 2016, la CA Mauges Communauté a été créée concomitamment à la création de six communes nouvelles.

Cette articulation est d'autant plus nette lorsque la commune nouvelle regroupe l'ensemble des communes composant une ancienne communauté de communes. 12 communes nouvelles s'inscrivent dans ce scénario.

Cette refonte globale de l'architecture territoriale a parfois conduit à une répartition nouvelle des compétences, *via* la création de syndicats⁹⁶ ou la restitution de compétences à une commune nouvelle.

Si cette adaptation du périmètre communal à l'élargissement intercommunal a été parfois pensée globalement et de manière consensuelle par les élus, elle est aussi apparue en réaction, de manière défensive, considérant qu'il s'agissait de trouver les moyens de peser au sein d'une intercommunalité élargie. Ainsi, la commune d'Essarts en bocage s'est largement constituée en réaction à la création de la CC Saint Fulgent les Essarts et a tenu à conserver des compétences (maison de services) au niveau communal afin d'affirmer cet échelon de proximité.

Elle a aussi parfois conduit à des départs de communes vers un nouvel EPCI, apparaissant désormais plus proche de son bassin de vie que l'EPCI élargi.

Cette concomitance, qu'elle soit inscrite dans un projet global ou relève d'une approche défensive (se regrouper pour peser dans un ensemble élargi) est loin d'être générale, de très grandes intercommunalités (CA du Pays basque) n'ayant pas conduit à la création de communes nouvelles.

Au final, si cette évolution est très marquée dans certains territoires, la création de communes nouvelles reste très modeste au plan national. Elle constitue pourtant un levier manifeste pour assurer l'efficacité et, comme évoqué plus tard, le bon fonctionnement de la gouvernance des intercommunalités.

C - Un service public local plus accessible mais pas nécessairement plus performant

1 - Un accès au service public amélioré, mais une recherche d'égalité entre communes parfois contre-productive

a) Un accès élargi aux services et équipements

La montée en puissance de l'intercommunalité s'est accompagnée d'une progression des services au public au plan quantitatif, et souvent qualitatif. Les services et équipements des villes-centres, transférés à l'EPCI, ont ainsi bénéficié à l'ensemble des habitants du territoire, élargissant leur bassin de fréquentation. Les nombreuses fusions d'EPCI à fiscalité propre intervenues en 2014 puis en 2017 y ont aussi largement contribué, les nouvelles communautés ayant généralement choisi une harmonisation par le haut de leurs compétences et des services aux habitants (voir encadrés ci-après).

⁹⁶ C'est le cas lorsqu'une commune a rejoint une communauté moins intégrée.

La qualité du service rendu aux usagers de la CA Grand lac s'est améliorée particulièrement sur les territoires des anciennes communautés de communes qui ont bénéficié d'investissements et de services supplémentaires, tels un service de transport en commun. Selon la ville de Chauny, la fusion et le passage en communauté d'agglomération n'auraient pas apporté de services supplémentaires aux habitants mais auraient toutefois amélioré la qualité de service en matière de collecte des déchets ménagers, ainsi que la prise en charge du transport des scolaires. Au sein de la CA du Haut Bugey, le choix des nouvelles compétences optionnelles et facultatives a été réalisé dans l'objectif d'apporter une plus-value concrète et rapide au bénéfice des usagers. La reprise de la gestion du centre nautique d'Oyonnax en 2015 au niveau communautaire a ainsi permis à l'ensemble des écoles du territoire de bénéficier d'un accès gratuit au centre.

Une large majorité (81 %) des maires de la CA du Pays Basque considère que la création de cette dernière a permis de développer l'offre de services aux communes en ingénierie, notamment dans les secteurs de l'urbanisme, de l'adressage, de l'eau et l'assainissement, de la fiscalité, de l'habitat et de l'accessibilité⁹⁷. Les réponses sont toutefois plus partagées sur l'évolution de la qualité des services rendus à l'utilisateur : certaines constatent une amélioration (28 %) alors que d'autres font état d'une dégradation des services (25 %) et d'une hausse des tarifs des équipements.

Une offre élargie en matière de petite enfance suite aux fusions d'EPCI à fiscalité propre

La compétence petite enfance transférée aux EPCI est une illustration intéressante de l'impact des élargissements de périmètre pour les services aux habitants. Les rapports effectués par les chambres régionales des comptes soulignent en effet que dans les cas de fusion de plusieurs EPCI, dont l'un disposait de la compétence et l'autre non, la compétence a été généralement conservée et élargie à l'ensemble du territoire.

Les établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) ont bénéficié aux habitants des nouvelles communes intégrées. La CC Castelnaudary Lauragais Audois a ainsi enregistré une hausse du taux d'occupation moyen annuel des crèches de 12 à 15 points. À la suite de la fusion, tous les équipements de la CA Villefranche Beaujolais ont été rendus accessibles à l'ensemble de la population : 19 % des enfants inscrits en 2020 (sur les 26 % des enfants de moins de trois ans issus des communes nouvellement intégrées) sont ainsi issus de communes qui ne bénéficiaient pas de ce service jusqu'à présent, ce qui témoigne d'une hausse du niveau de service.

⁹⁷ Selon un questionnaire adressé par la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine aux 158 communes membres de l'EPCI, dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de ce dernier.

Cet élargissement de l'accès aux établissements d'accueil des jeunes enfants ne s'est en revanche pas toujours traduit par une augmentation de la capacité d'accueil globale sur le territoire. C'est le cas pour la CA Villefranche Beaujolais qui n'a pas créé de place supplémentaire suite à la fusion. La proportion d'enfants de moins de trois ans accueillis dans les établissements collectifs reste en outre inférieure pour les habitants des communes qui n'en disposent pas sur leur territoire. La communauté d'agglomération envisage d'ailleurs à ce jour d'étendre la couverture du territoire pour répondre à un besoin qu'elle a d'ores et déjà identifié.

La CC Porte de DrômArdèche a engagé une politique de rééquilibrage territorial de l'offre d'accueil, fruit des politiques et des compétences des quatre anciennes communautés de communes du territoire. Outre l'harmonisation de la gestion des structures (reprise en régie progressive des cinq structures associatives), l'EPCI complète l'offre d'accueil, sur un plan quantitatif et territorial, par la création de micro-crèches.

La politique de lecture publique : communautaire ou partagée, la relation à l'utilisateur du service de lecture publique a été améliorée

Les EPCI fusionnés dans de plus grands ensembles avaient pour certains des compétences en matière de lecture publique très différentes. La nouvelle structure a généralement mis en œuvre une harmonisation de la politique, soit directement à travers le transfert des bibliothèques et médiathèques municipales, soit en mettant en réseau des équipements aux statuts différents. Dans tous les cas, l'objectif a été celui d'une plus grande qualité de service rendu aux usagers.

Suite à la fusion des deux anciens EPCI, la CA Val d'Yerres Val de Seine a souhaité harmoniser la politique de lecture publique à travers le transfert de l'ensemble des équipements, leur mise en réseau et une extension des horaires d'ouverture.

Le territoire de la CA Cœur d'Essonne Agglomération dispose de 14 médiathèques communautaires et de huit bibliothèques et médiathèques municipales. Malgré ces différences statutaires héritées des anciennes communautés, la CA développe une politique en direction des usagers du réseau de lecture publique à l'échelle élargie des 22 médiathèques communautaires et communales (inscription unique, règles communes pour les prêts des documents, catalogue commun, etc.). Néanmoins les horaires restent plus réduits dans les équipements qui sont restés communaux.

La CC du Pays d'Uzès a de son côté amélioré le service de lecture publique en proposant un accès à un catalogue élargi y compris dans les communes rurales et une extension des horaires, qui s'est traduite par une fréquentation accrue.

Enfin, la CA de Quimperlé a défini un plan communautaire de lecture publique à travers l'harmonisation du service sur le territoire, la mise en place d'un réseau d'information et l'attribution de fonds de concours aux communes pour les équipements communaux.

b) La recherche encore trop systématique d'une égalité de moyens au détriment d'une égalité de résultat

Le souci d'élargissement des services et des équipements à l'ensemble des habitants de la communauté a parfois conduit à la recherche non pertinente d'une égalité stricte de moyens.

Les discussions entre l'EPCI et les communes visent en effet trop souvent à garantir une égalité de traitement entre ces dernières, le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre s'étant souvent fondé sur ce postulat d'égalité.

La poursuite de cet objectif a pu conduire à des situations contre-performantes : les moyens des services publics doivent en effet être adaptés aux besoins des communes, qui peuvent être très différents en fonction de leur taille, de leur structuration ou de leurs caractéristiques socio-économiques.

L'organisation de la collecte des déchets ou les moyens mis pour le nettoyage des espaces publics devraient ainsi être adaptés à la densité et aux caractéristiques du tissu urbain ou rural. L'objectif général de propreté des espaces publics, commun à toutes les parties d'un territoire intercommunal, doit donc logiquement se traduire par des disparités en termes de moyens de nettoyage mobilisés.

Les exemples relatifs à l'organisation de la politique en faveur de la lecture publique, présentés dans l'encadré ci-dessus, soulignent également la pertinence d'un maillage du territoire autour de médiathèques communautaires structurantes et de bibliothèques ou médiathèques de proximité, dont la mise en réseau assure une qualité de service pour l'ensemble des habitants.

2 - Une répartition des compétences au sein du bloc communal qui reste peu lisible

La répartition des compétences entre les communes membres et leur intercommunalité reste encore bien souvent peu lisible : les transferts de compétence ne sont pas toujours effectifs ou aboutis et l'intérêt communautaire, lorsqu'il est requis, ne constitue pas toujours une ligne de partage clairement définie.

a) L'intérêt communautaire, une zone de partage qui n'est pas toujours établie selon des critères objectifs

L'exercice de certaines compétences des EPCI à fiscalité propre est subordonné à la reconnaissance préalable de leur intérêt communautaire. Il constitue ainsi la ligne de partage au sein d'une compétence transférée, des domaines qui demeurent au niveau communal et ceux qui exigent une gestion intercommunale.

La définition de l'intérêt communautaire

Le code général des collectivités territoriales prévoit que l'exercice de certaines compétences par les EPCI est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire. C'est le cas pour certaines compétences obligatoires (aménagement de l'espace pour la conduite d'actions d'intérêt communautaire, politique du logement d'intérêt communautaire) ou pour des compétences supplémentaires (construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire, action sociale d'intérêt communautaire).

D'autres compétences, obligatoires comme supplémentaires, ne sont jamais soumises à un intérêt communautaire. C'est le cas des compétences eau et assainissement ou encore de la compétence déchets ménagers.

Enfin, selon les catégories d'EPCI, une compétence peut être soumise ou non à l'intérêt communautaire : ainsi, les communautés d'agglomération et les communautés de communes peuvent prendre une compétence supplémentaire de création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire tandis que cette compétence est obligatoire dans sa totalité pour les communautés urbaines et les métropoles.

Depuis la loi MAPTAM, l'intérêt communautaire est déterminé par l'assemblée délibérante de l'EPCI à la majorité des deux tiers de ses membres et doit être fixé dans un délai maximum de deux ans suivant le transfert de la compétence ou de la fusion. Ce dispositif permet de faire évoluer l'intérêt communautaire d'une compétence sans avoir à opérer une modification des statuts.

Les modalités de définition de l'intérêt communautaire n'ont pas été établies par le législateur, et de nombreuses communautés ont fait le choix de le définir sous forme d'une liste d'équipements, de voiries ou encore de zones économiques. En l'absence de critères objectifs reflétant une stratégie globale, l'intérêt communautaire est bien souvent le fruit de compromis communaux. La CA Grand Lac ne précise pas les critères qui ont conduit à retenir les équipements d'intérêt communautaire, ce qui ne permet pas de comprendre la répartition retenue entre l'agglomération et les communes membres. De même, la logique déployée au sein de la CC Champagnole Nozeroy Jura relève plus d'une approche pragmatique que d'une stratégie communautaire d'ensemble et formalisée avec les communes membres.

La recherche d'une dynamique communautaire suppose de définir des critères objectifs permettant d'établir une ligne de partage stable. La CA du Puy-en-Velay s'est efforcée de définir des critères objectifs, en vue d'identifier les compétences ayant un effet structurant sur le territoire communautaire. La CA de la région de Château Thierry a défini trois clés de définition de l'intérêt communautaire : le maillage territorial (recherche d'une couverture équilibrée), la capacité d'accueil des équipements et le rayonnement existant ou son potentiel. C'est en définissant en amont des critères d'intérêt communautaire, au travers de plusieurs délibérations, que la CA du Grand Chalon a acté, dès 2012, les transferts des grands équipements culturels et sportifs majoritairement situés dans la ville centre.

L'absence encore fréquente de critères dans la définition de l'intérêt communautaire a pour conséquence des transferts inéquitables sur le territoire ou le maintien au niveau communal d'équipements à rayonnement supra-communal. La CC Avallon Vézelay Morvan n'a pas défini son intérêt communautaire de manière claire, entraînant des fluctuations dans le périmètre des compétences et un traitement hétérogène des équipements pris en charge par la communauté : certains gymnases sont d'intérêt communautaire, alors que d'autres pas ne le sont pas. C'est également le cas de la commune de Nyons qui continue de gérer le centre aquatique, la maison de Pays, la maison des huiles d'olive et olives de France et la participation financière à la médiathèque départementale. En dépit de différents transferts, la commune de Calais continue de supporter des charges de centralité pour des équipements dont le rayonnement et la fréquentation s'étendent bien au-delà de son territoire et de sa population : la cité internationale de la dentelle et de la mode, le théâtre municipal (30% seulement des billets vendus à des habitants de Calais). Sur la CA de Quimperlé, la ville-centre continue à gérer un cinéma dont la moitié du public n'est pas originaire de la commune, une médiathèque que la DRAC considère comme supra communale, et une maison du service public.

En outre, loin de constituer une ligne de partage objective entre ce qui relève de l'EPCI et des communes membres, l'intérêt communautaire est souvent utilisé à mauvais escient afin de limiter les compétences transférées à la communauté. Ainsi, la prise de la compétence voirie de la CC entre Arroux, Loire et Somme a été accompagnée d'une définition de l'intérêt communautaire particulièrement restrictive : les voiries desservant les deux aires d'accueil des gens du voyage. Au sein de la CC du Pays d'Uzès, l'intérêt communautaire sert à réduire très fortement la portée de certaines compétences (l'intérêt communautaire pour la voirie est ainsi les « voies internes et de desserte des sites et équipements communautaires actuels et à venir »). La CC du Saulnois a défini des critères particulièrement restrictifs de manière à ne sélectionner qu'une seule zone d'activité économique. Le souhait de prioriser les communes a conduit la CA de Versailles à retenir des définitions restrictives de l'intérêt communautaire pour la plupart des compétences : logement, voirie, parcs de stationnement, équipements sportifs et culturels, zones d'activité économiques, etc.

La définition de l'intérêt communautaire a revêtu une importance particulière dans le contexte des fusions intervenant à la suite de la loi NOTRÉ. Il constitue en effet un outil d'harmonisation des compétences et de redéfinition du projet de territoire. Certaines intercommunalités l'ont pourtant instrumentalisé pour maintenir un *statu quo*. La CA Cœur Essonne a ainsi procédé à une répartition géographique de l'intérêt communautaire en matière de transfert d'équipements culturels : si 14 médiathèques et trois conservatoires ou écoles de musique sont communautaires, huit bibliothèques municipales et neuf écoles ou conservatoires sont restés municipaux, reflétant les différences historiques entre les anciennes communautés. La CA Tarbes Lourdes Pyrénées compte un nombre conséquent d'équipements sportifs et culturels définis d'intérêt communautaire, mais leur répartition est inégale sur le territoire, Lourdes ayant conservé la plupart de ses équipements. Sur la CA de Chauny Tergnier La Fère, un *statu quo* s'est instauré sur les anciennes compétences exercées par l'une des deux communautés avant fusion, aboutissant à des compétences territorialisées : la compétence est transférée mais son exercice reste partiel. Ainsi, en matière d'enseignement élémentaire et préélémentaire, la compétence est limitée à 11 écoles sur les 63 écoles du territoire. La compétence service d'aide-ménagère et la politique de la petite enfance, enfance et jeunesse sont limitées au seul territoire de l'ancienne communauté de communes qui détenait cette compétence.

Si l'intérêt communautaire doit pouvoir prendre en compte les situations locales, il n'en reste pas moins qu'il gagnerait à être plus lisible et efficace. La Cour recommande donc que sa définition repose sur l'établissement de critères objectifs et formalisés, propres à chacun des territoires intercommunaux. Toute approche par simple liste ou géographique devrait être proscrite.

b) Des transferts de compétence non aboutis

Le transfert d'une compétence communale vers l'intercommunalité n'aboutit pas toujours à une répartition claire et lisible entre l'EPCI et ses communes membres.

Le maintien de logiques concurrentielles sur des compétences partagées : l'exemple de la compétence tourisme

La répartition des compétences, si elle est mal définie ou si elle s'inscrit dans des relations non coopératives au sein du bloc communal, peut conduire à des situations peu efficaces.

C'est le cas pour certaines compétences partagées, comme la compétence tourisme. Le CGCT permet en effet aux communes touristiques de maintenir un office de tourisme même dans le cas où la compétence a été transférée à l'EPCI. Cette faculté peut conduire à affaiblir

l'effectivité de l'exercice de la compétence communautaire, à l'exemple de la CA Tarbes Lourdes Pyrénées. Alors même que le cœur du projet de territoire porté par la nouvelle communauté d'agglomération est celui du tourisme, l'exercice effectif de cette compétence par l'EPCI reste marginal et la taxe de séjour demeure perçue par Tarbes et Lourdes, au profit de leur office de tourisme municipal respectif.

Trois offices du tourisme différents coexistent sur le territoire de la CC du Briançonnais. L'office du tourisme communautaire intervient sur un territoire discontinu et dispose de peu de moyens. En outre, la coordination entre les différents acteurs n'est pas efficace.

Inversement, le transfert de la compétence tourisme à la CA Provence Alpes Agglo a permis une meilleure organisation territoriale : le réseau d'offices de tourisme préexistant a été remanié pour créer un office de tourisme intercommunautaire, transformant les anciens offices de tourisme en bureau d'information⁹⁸.

L'absence d'élaboration d'une véritable politique communautaire

Les transferts de compétences des communes vers l'EPCI à fiscalité propre n'ont pas toujours donné lieu à l'émergence d'une véritable politique communautaire. La nature des relations entre la communauté et les communes membres influence en effet l'effectivité et la performance des transferts de compétence. Certaines communautés ont pris une compétence qu'elles n'exercent pas réellement en raison du maintien de la compétence au niveau de la ville-centre (cas du tourisme déjà évoqué) ou d'une situation de conflit avec cette dernière. Enfin, une délégation de gestion de la compétence aux communes peut affaiblir la vision communautaire de l'EPCI. La CA Quimperlé procède ainsi à de nombreuses délégations de compétences aux communes membres, en matière d'eaux pluviales, d'accueil de gens du voyage, d'accueil de loisir sans hébergement et de tourisme, ce qui conduit à un certain morcellement de ses compétences.

La gestion de la compétence voirie est un autre exemple intéressant. Dans de nombreux EPCI, le transfert de la compétence s'est accompagné de la mise en place d'enveloppes communales dans lesquelles les communes disposent d'un droit de tirage. Ces dispositions permettent de garantir à chacune un niveau d'investissement sur ses voiries correspondant à ce qu'elles réalisaient préalablement au transfert et de leur reverser un montant équivalent à celui évalué par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) au moment du calcul de la minoration sur les attributions de compensation. Elles vont néanmoins à l'encontre de l'esprit des transferts de compétence et de l'intégration communautaire et empêchent l'EPCI de bâtir un véritable programme de voirie communautaire basé sur des objectifs

⁹⁸ À l'exception de la commune de Moustiers-Sainte Marie, qui a conservé la gestion de son office de tourisme compte tenu de spécificités territoriales.

communs de maintien ou d'amélioration de la qualité du réseau routier communautaire. Une telle approche maintient par ailleurs un statu quo entre les communes qui disposaient, avant transfert, des moyens pour entretenir leur voirie et celles qui ne le pouvaient pas, sans lien avec une évolution ultérieure des besoins du territoire. Ces modalités d'exercice de la compétence voirie se retrouvent dans des EPCI de toute taille, au sein de la CC Rhône-Crussol comme de Toulouse Métropole. Une telle approche ne saurait perdurer dans le temps, si ce n'est au détriment d'une vision communautaire intégrée. La CC Rhône-Crussol a d'ailleurs décidé de la disparition progressive des enveloppes communales. Toulouse Métropole a instauré une enveloppe communautaire, en prélevant 20 % des enveloppes communales, afin de prendre en charge des projets structurants à l'échelle de la métropole.

En outre, certaines compétences communautaires sont assumées, pour tout ou partie du territoire, par des syndicats. Ce morcèlement de la compétence rend plus difficile pour l'EPCI l'élaboration d'une politique globale, dans la mesure où les choix d'investissement, de tarification ou de modalités de service sont décidés au niveau de conseils syndicaux dans lesquels l'EPCI n'est pas forcément majoritaire.

Si la CA de Dax a pris la compétence eau et assainissement, elle ne la gère effectivement que pour deux communes, Dax et Seyresse, la compétence étant prise en charge pour les autres communes par trois syndicats intercommunaux. Le même éclatement peut être constaté sur la CA de Versailles dont la compétence déchets est déléguée à trois syndicats, la compétence eau à deux syndicats et la compétence assainissement est assumée par six syndicats. Sur la CC Saint Fulgent les Essarts, la gestion des déchets est réalisée différemment sur le territoire de l'ancienne communauté de communes du Pays des Essarts (adhésion à un syndicat) et sur celui de l'ancienne communauté de communes du canton de Saint-Fulgent (gestion en régie). Au-delà du prix à l'usager qui est différent, cette dualité constitue une limite à l'élaboration d'une politique déchets au niveau de la nouvelle communauté.

*c) Une promotion croissante des formules « à la carte »
porteuse d'une plus grande complexité*

Les transferts de compétences ou d'équipements sont parfois le fruit des négociations avec les communes plus que d'une véritable réflexion communautaire. La CC des 2 vallées vertes dispose ainsi d'un nombre important de compétences facultatives à la carte, la communauté se contentant de reprendre en charge des équipements communaux⁹⁹, qui ne font pas forcément sens au niveau communautaire et dont les coûts d'investissement comme de fonctionnement peuvent peser à terme sur les capacités de financement de l'EPCI.

⁹⁹ Forges de Montagney, Motte castrale de Rang et hôtel de tourisme.

Comme vu précédemment, les fusions d'EPCI aux compétences facultatives parfois très hétérogènes ont accru ce phénomène. La définition des compétences ou de l'intérêt communautaire est modulée en fonction de l'héritage des anciennes communautés et remet en question l'homogénéité de la politique communautaire.

La lisibilité et l'efficacité de la répartition des compétences entre communes et EPCI pourraient en outre être affectées par les dispositions de la loi 3DS. En effet, la loi introduit le développement de compétences supplémentaires « à la carte » et la possibilité de définir un intérêt communautaire géographique. Si ces dispositions permettent une meilleure adaptation aux situations locales, elles s'accompagnent également d'un risque de moindre lisibilité dans la répartition des compétences. Elles peuvent en outre générer une plus grande complexité dans le suivi et le contrôle des actes dans le cadre du contrôle de la légalité.

3 - Une efficacité globale des communes et de leurs groupements insuffisamment démontrée

a) Une grande diversité de gestion limitant les économies d'échelle et générant des situations d'iniquité pour les habitants

La performance des services assumés par les EPCI à fiscalité propre doit s'apprécier dans le temps. Les transferts de compétence des communes au groupement et les élargissements de périmètre ont en effet induit une grande diversité dans les modalités de gestion des compétences. Cette hétérogénéité ne permet pas aux communautés de bénéficier à court terme d'économies d'échelle. Elle génère en outre des situations disparates au sein d'un même territoire en ce qui concerne la tarification à l'utilisateur ou la qualité du service. L'harmonisation en termes de gestion et de tarification est complexe et prend plusieurs années.

Ce constat est particulièrement notable pour les compétences déchets (collecte des ordures ménagères), eau et assainissement. La constitution de la CC Rhône-Crussol par ajout de communes et fusion d'EPCI aux conditions de tarification différentes de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) a abouti à une dispersion des taux de cette dernière : quatre taux différents sont ainsi appliqués, entre 9,39 % et 14,11 % selon les parties du territoire, sans qu'ils puissent se justifier par une différence dans le service rendu à l'utilisateur.

Sur le territoire de Leff Armor communauté, une grande hétérogénéité, héritée de l'histoire, caractérise le service eau potable. Si la communauté est compétente, il subsiste un syndicat, auquel elle adhère, et qui assure la distribution sur cinq de ses 27 communes membres. En outre, le service se caractérise par trois modes de gestion (régie, régie avec marché de prestations, délégations de service public), sept tarifications, des rendements et des taux de renouvellement des réseaux assez disparates. Enfin, les prix dans les zones gérées en délégation de service public sont supérieurs à ceux de la régie, même

si une politique d'harmonisation des prix d'ici 2029 a été engagée. Sur la même compétence, la CA de Vesoul a également hérité de gestions très différentes selon les communes : conventions d'affermage, représentation-substitution au sein de deux syndicats mixtes, gestion en régie. Une tarification unique de l'eau, avec une harmonisation progressive à échéance 2026 a été fixée.

L'effort d'harmonisation est inégal selon les groupements. Lorsqu'il est engagé, le processus peut parfois prendre plusieurs années. La CA du Haut Bugey a dû prendre en compte une situation très disparate sur les anciennes communautés lors de l'instauration de la TEOM sur l'ensemble du territoire à compter du 1er janvier 2017. Elle a ainsi institué quatre zones de perception, avec des taux différents, et une durée d'harmonisation de cinq ans. De même, ayant hérité de modes de gestion extrêmement disparates sur son territoire, avec des échéances de contrats de délégation ou de prestations jusqu'en 2028, elle a mis en place un dispositif de convergence sur dix ans des redevances pour l'eau et l'assainissement, afin de parvenir à une redevance communautaire unique en 2027.

La collecte et la gestion intercommunales des déchets dans la *comarca* de Selva en Espagne

La *comarca* de Selva regroupe 26 municipalités et 167 694 habitants au nord-est de la Catalogne. En 2010, le constat d'une gestion des déchets éclatée et sous-optimale conduit la structure intercommunale à créer une société d'économie mixte (SEM), dont le périmètre d'action est similaire à celui de la *comarca* et dont les services peuvent être sollicités sur mesure par les communes.

En 2022, 19 des 26 municipalités font appel à cette SEM, pour 7 600 tonnes de déchets collectées par an, soit l'équivalent des déchets produits par 110 500 personnes. Si la structure n'est pas parvenue à démontrer une économie de coûts – l'absence d'évaluation en matière d'économies d'échelles étant une caractéristique partagée à l'échelle européenne¹⁰⁰ -, elle a revanche démontré une augmentation de la qualité de service (augmentation du taux de recyclage, et meilleure qualité de collecte, permise par la flotte de 85 véhicules dans laquelle la SEM a pu investir). Le même constat a pu être dressé par l'observation du service des collectes et de gestion des déchets à l'échelle régionale, en Catalogne ou encore en Aragon¹⁰¹.

¹⁰⁰ Germà Bel, Marianna Sebó, *Does Inter-Municipal Cooperation Really Reduce Delivery Costs? An Empirical Evaluation of the Role of Scale Economies, Transaction Costs, and Governance Arrangements*, *Urban Affairs Review*, 2019.

¹⁰¹ Germà Bel, Xavier Fageda, Melania Mur, *Does Cooperation Reduce Service Delivery Costs? Evidence from Residential Solid Waste Services*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2014.

b) Une dynamique de dépense persistante du bloc communal et des syndicats

La situation financière des EPCI et des syndicats intercommunaux est globalement favorable, même si les évolutions sont disparates selon les structures. Alors que les transferts de compétences ont lieu au sein du bloc communal, et devraient donc être neutres, la dépense locale reste dynamique, tant en fonctionnement qu'en investissement.

Une situation financière des EPCI et des syndicats favorable

Dans leur ensemble, les EPCI présentent une situation financière favorable (cf. chapitre 1). Le dynamisme des recettes constaté en 2021 ne semble pas se limiter à un seul effet de rattrapage des évolutions observées en 2020 du fait de la crise sanitaire. L'épargne brute de l'ensemble des EPCI a progressé de 5,2 % entre 2015 et 2021 et les dépôts sur les comptes au Trésor ont atteint des montants inédits.

Les finances des EPCI à fiscalité propre demeurent toutefois inégales (cf. annexe n° 11). Par exemple, les EPCI de moins de 10 000 habitants ont vu leur épargne nette se dégrader lors des exercices 2019, 2020 et 2021, alors qu'ils constituent déjà un échelon pour lequel l'épargne nette par habitant est relativement faible (51,5 € par habitant en 2021, contre 102,7 € par habitant dans les EPCI de plus de 300 000 habitants).

Dans leur ensemble, les syndicats présentent également une situation financière favorable (cf. annexe n° 12).

Une dépense de fonctionnement du bloc communal qui reste dynamique

La dépense du bloc communal est significative. Les dépenses réelles de fonctionnement du bloc communal ont atteint 109,85 Md€ en 2021, soit 4,4 % du PIB et 7,47 % de la dépense publique.

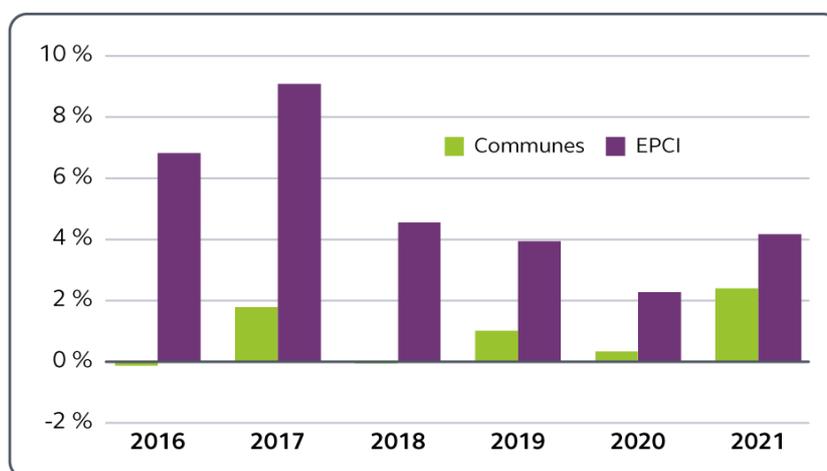
Tableau n° 6 : évolution des dépenses réelles de fonctionnement du bloc communal entre 2015 et 2021 (en Md€)

	2015	2021	Pourcentage d'évolution
<i>Communes</i>	73,92	74,61	0,93 %
<i>EPCI à fiscalité propre</i>	30,13	37,69	25,09 %
<i>Bloc communal</i>	102,75	109,85	6,91 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Les dépenses EPCI à fiscalité propre comptent pour 34,31 % de la dépense du bloc communal. Leur dynamisme s'explique en partie par un volume accru de compétences exercées, par exemple en matière d'eau et d'assainissement. Ces compétences ont été récupérées aux communes. Pourtant, les dépenses réelles de fonctionnement des communes n'ont pas pour autant diminué. Les dépenses de personnel illustrent ce constat.

Graphique n° 10 : pourcentage d'évolution des dépenses de personnel du bloc communal entre 2015 et 2021 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

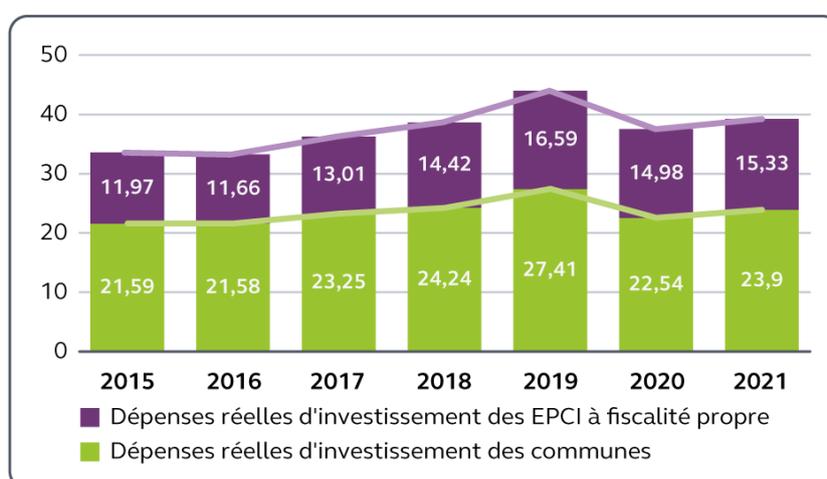
La dynamique des dépenses de personnel des EPCI à fiscalité propre (+ 35,6 % entre 2015 et 2021) provient principalement d'une augmentation des effectifs : entre 2015 et 2019, ils ont progressé de 221 700 à 270 800, soit de 11,7 % à 14,0 % de l'ensemble de la fonction publique territoriale. Cette hausse a principalement été portée par les métropoles et les communautés urbaines, dont les effectifs ont progressé de 53 000 à 94 000 emplois (+ 76,7 %), et s'explique par les transferts de compétences, la création de services supplémentaires et les mutualisations avec les communes membres. Dans le même temps, les dépenses de personnel des communes n'ont pas diminué (+ 5,4 % entre 2015 et 2021). Ainsi, le développement de l'intercommunalité et la recomposition de la carte intercommunale n'ont pas conduit à un recul de la contribution majoritaire du bloc communal aux dépenses de personnel des collectivités (cf. annexe n° 13).

Les dépenses de personnel ainsi que l'ensemble des dépenses réelles de fonctionnement des EPCI traduisent un champ d'action des EPCI étendu (cf. annexe n° 14).

Une participation grandissante à l'investissement local

L'évolution parallèle de la dépense des communes et des EPCI à fiscalité propre se constate également en matière d'investissement.

Graphique n° 11 : évolution des dépenses réelles d'investissement du bloc communal entre 2015 et 2021



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Entre 2015 et 2019, les dépenses d'investissement du bloc communal ont connu une croissance soutenue (+ 30,7 %), portée à la fois par le dynamisme de l'investissement des communes et de celui des EPCI. Par la suite, la crise sanitaire, superposée aux effets du cycle électoral, a affecté les dépenses d'investissement du bloc communal, dont le rebond en 2021 n'a pas permis de compenser la perte de niveau connue en 2020 (- 14,8 %).

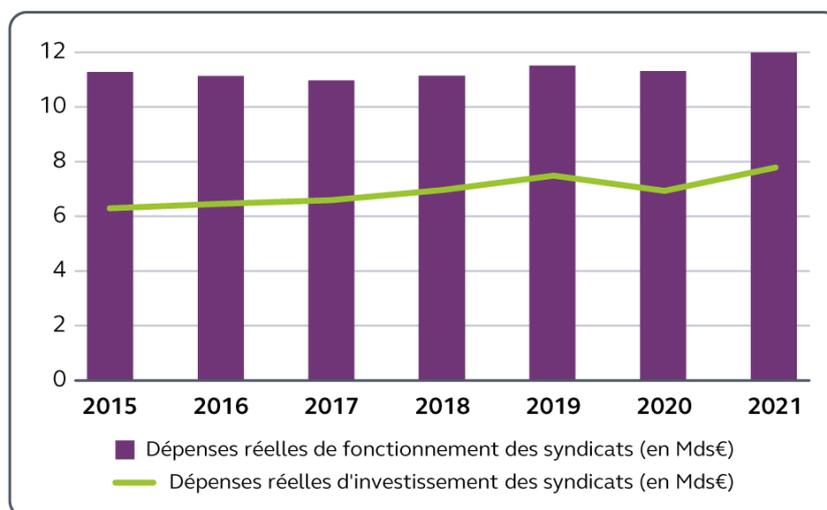
En 2021, les EPCI représentaient 20,5 % de l'investissement local (cf. annexe n° 15). Cet investissement finance principalement des projets de transports (23,7 %), en particulier de voirie, ou d'aménagement des territoires (20,7 %) (cf. annexe n° 16). Les dépenses d'équipement en 2021 montrent notamment une progression des budgets annexes relatifs à l'environnement (déchets et gestion des eaux).

Une dépense des syndicats également persistante

La diminution du nombre de syndicats n'a pas conduit à une diminution de leurs dépenses réelles de fonctionnement (DRF). Le déploiement du syndicat Ile-de-France Mobilité a fortement pesé sur ces dépenses, qui ont presque doublé entre 2015 et 2021 (de 11,28

à 21,69 Md€). En excluant Ile-de-France Mobilités (46 % de la DRF en 2021), l'ensemble des syndicats présente une trajectoire de stagnation des dépenses de fonctionnement et de hausse des dépenses d'investissement.

Graphique n° 12 : évolution des dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement des syndicats entre 2015 et 2021



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Les dynamiques de chaque groupe de syndicats tendent à s'annuler. Par exemple, les syndicats de collecte et de traitement des ordures ménagères ont engagé 3,9 Md€ de dépenses réelles de fonctionnement en 2021, en légère augmentation par rapport à 2019 (3,7 Md€), mais les syndicats d'eau et d'assainissement ont engagé 1,9 Md€ de dépenses réelles de fonctionnement, en diminution par rapport à 2019 (2,0 Md€).

La croissance des dépenses réelles d'investissement des syndicats est principalement portée par les syndicats d'eau et d'assainissement et par les syndicats d'énergie.

c) La nécessité d'un suivi financier et qualitatif des transferts de compétence

Les transferts de compétence et leurs élargissements suite aux fusions n'ont pas donné lieu à des démarches évaluatives, ni au suivi de l'impact de tels transferts. En leur absence, il est difficile de savoir si les élargissements de compétences et de services aux habitants se sont accompagnés de gains de performance.

Il serait utile pourtant, afin d'objectiver la pertinence et l'efficacité du transfert d'une compétence des communes aux EPCI, de formaliser et d'objectiver les critères qui conduisent à procéder à ce transfert, le cas échéant en utilisant les travaux de la CLECT¹⁰², l'EPCI pourrait alors assurer un suivi financier et qualitatif de la compétence ou du service transféré et faire un bilan du transfert à l'issue de trois ou cinq années d'exercice.

*

**

L'élargissement des périmètres intercommunaux en 2014 et 2017 a renforcé le rôle des EPCI en matière d'aménagement du territoire et favorisé un positionnement d'interlocuteur privilégié de l'État, de la région et du département. Mais, il a également abouti à la constitution de périmètres hétérogènes, pouvant freiner l'intégration communautaire. Le périmètre intercommunal demeure néanmoins un facteur parmi d'autres de l'efficacité intercommunale, qui relève en premier lieu de la volonté des élus. À cet égard, l'élaboration de projets de territoire solides, articulés avec les autres schémas supra communautaires ou communautaires, et constituant la feuille de route des EPCI permettrait néanmoins de renforcer la cohérence et la lisibilité de leur action.

L'élargissement des EPCI a également conduit à celui de leur champ d'intervention, même s'il en résulte une plus grande hétérogénéité dans l'exercice des compétences et le maintien de logiques communales qui freinent l'élaboration des politiques communautaires. Ainsi, si l'offre de service assumée par l'intercommunalité a été enrichie, la répartition avec les communes reste encore trop souvent confuse et n'est pas toujours performante.

III - Un fonctionnement du bloc communal complexe et peu lisible

Les EPCI règlent leur fonctionnement interne par des ajustements aux circonstances locales. Cela conduit à de nombreuses négociations en termes de gouvernance, de relations financières ou de mutualisations.

Si le fruit de ces négociations est un ensemble de dispositifs hétérogènes, l'efficacité de ces derniers doit être analysée au niveau de leur lisibilité, de la solidarité induite par la redistribution financière et des éventuelles économies d'échelles engendrées.

¹⁰² La Commission locale d'évaluation des charges transférées est l'instance chargée, aux termes du Code général des impôts (article 1609 nonies C), de l'évaluation des charges liées aux transferts de compétences entre communes et intercommunalité, pour les EPCI soumis au régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU).

A - Une constitution d'ensembles élargis qui a modifié les modalités de gouvernance intercommunale

1 - Un bouleversement des modalités de gouvernance intercommunale

a) Des conseils communautaires élargis, au risque d'une gouvernance ralentie

Le nombre de sièges du conseil communautaire est déterminé par l'article L.5211-6-1 du CGCT en fonction de la population de l'EPCI (de 16 sièges pour les EPCI de moins de 3 500 habitants à 130 sièges pour les EPCI de plus d'un million d'habitants). Entre 2016 et 2017, le nombre moyen d'habitants par EPCI à fiscalité propre est passé de 29 984 (pour 17,1 communes) à 54 570 (pour 27,8 communes). Dès lors, l'agrandissement des EPCI a mécaniquement conduit à des conseils communautaires élargis.

La multiplication du nombre d'élus a pu générer certains freins à la pleine efficacité du conseil communautaire. D'une part, les processus de gouvernance sont ralentis. Dans la CC Champagnole Nozeroy Jura, créée en 2017 par la fusion de deux communautés de communes, le conseil communautaire a été élargi de 60 à 92 sièges, diminuant ainsi la participation de chacun et compliquant le processus de décision, alors même que les autres outils de gouvernance sont devenus en partie inopérants, du fait d'un fort besoin de représentativité généré par la fusion.

D'autre part, un sentiment de démobilité peut naître chez les élus, du fait du moindre poids de leur voix dans un ensemble élargi. Cela se traduit parfois par une augmentation du taux d'absentéisme, comme dans la CC Bassin de Joinville en Champagne, dont le taux d'absentéisme en conseil communautaire a oscillé entre 26 % et 43 % au cours de l'année 2019. Cette participation plus lâche peut sembler structurelle à un ensemble élargi. La CC du Saulnois, dont le périmètre est stable depuis 1998 mais qui compte 128 communes et 159 conseillers communautaires, a ainsi dû annuler plusieurs conseils au cours de l'année 2019, faute de quorum.

Le juge allemand a pu censurer des réformes proposant une intercommunalité de trop grande taille au motif que les conseillers ne pourraient y exercer pleinement leur mandat

Le Land de Mecklembourg-Poméranie-Antérieure, peu densément peuplé, a été le premier Land à entamer en 2011 une réorganisation de sa structure territoriale. Un projet législatif visait à réduire de 16 à 5 le nombre de ses arrondissements. Les six « villes-arrondissements » (kreisfreie Städte) existantes, y compris la ville de Schwerin (capitale du Land) et la ville hanséatique historique de Rostock, devaient être incorporées dans un des nouveaux arrondissements. Les arrondissements auraient ainsi atteint la taille moyenne de 350 000 habitants.

Le juge constitutionnel du Land a toutefois censuré ce projet législatif, affirmant qu'une intercommunalité trop large était incompatible avec un plein exercice de leurs mandats par les conseillers municipaux. Le nombre d'arrondissements a ainsi été réduit de douze à six arrondissements, contre cinq dans le projet initial, laissant inchangé le statut de ville-arrondissement de Schwerin et de Rostock. La réforme a abouti à une taille moyenne des arrondissements entre 160 000 et 280 000 habitants, contre 350,000 dans le projet initial.

L'élargissement des EPCI a également conduit à certains cas extrêmes. Rassemblant respectivement 232 et 73 membres, le conseil communautaire et le bureau communautaire de la CA du Pays Basque sont prolongés par des instances non-obligatoires aux fondements juridiques et à l'objet imprécis.

b) Un risque de déséquilibre entre pôles urbains et communes rurales

L'article L.5211-6-1 du CGCT dispose que les sièges à pourvoir au conseil communautaire sont répartis entre les communes à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, c'est-à-dire proportionnellement au nombre d'habitants de chaque commune. Cependant, pour assurer la représentation de toutes les communes, la répartition de droit commun prévoit que les communes n'ayant pu bénéficier d'un siège par le mécanisme proportionnel se voient attribuer un siège complémentaire.

Ce mode de répartition favorise la représentation des petites communes au détriment des villes-centres ou des communes de taille intermédiaire. De taille moyenne (43 communes, 27 116 habitants), la CC de Castelnaudary Lauragais Audois compte 70 conseillers communautaires. Les 44 % de la population habitant la ville-centre de Castelnaudary sont représentés par 24 de ces conseillers communautaires, alors que 26 % de la population habitant 33 autres communes comptent pour 33 de ces conseillers communautaires.

La sous-représentativité des pôles urbains apparaît d'autant plus nettement pour les communes dont la nature de ville-centre a évolué à la suite d'un élargissement du périmètre intercommunal. La commune de Fère-en-Tardenois était ainsi au cœur de la gouvernance d'une communauté de commune intégrée à la CA de la région de Château Thierry à la suite de la loi NOTRE : elle compte désormais 4 % des sièges au conseil communautaire, contre 39 % auparavant. Les communes demeurent villes-centre au sein d'ensembles élargis voient également leur représentation diminuer par rapport à leur poids démographique (CA Grand Calais Terres et Mers).

Si les communes rurales dans leur ensemble connaissent une représentation plus forte en nombre de sièges par habitant, elles peuvent se sentir peu influentes au sein d'ensembles élargis. Ainsi, une commune qui disposait d'un siège unique dans un conseil communautaire et dont ce conseil a été élargi voit sa représentation en nombre de sièges par habitant augmenter, mais le poids de son siège décroître. La gouvernance de la CA de Gap-Tallard-Durance demeure marquée par l'opposition des communes rurales à leur rattachement à la communauté d'agglomération, de crainte d'un isolement trop marqué dans un conseil communautaire de 57 sièges dont 28 reviennent à la ville-centre.

Pour répondre à ces situations, la loi prévoit la possibilité d'une répartition dérogatoire, par l'adoption d'un accord local¹⁰³. Au 1^{er} janvier 2022, 387 EPCI dérogeaient à la redistribution de droit commun. Les accords locaux donnent lieu le plus souvent à la cession d'un siège par une ou plusieurs communes plus fortement peuplées à des fins de consensus politique (CC du Pays de Mormal, Espace Communautaire Lons Agglomération).

c) Un risque d'affaiblissement du consensus

La recherche d'un consensus peut être compliquée au sein d'ensembles élargis. Par exemple, la fusion de quatre communautés d'agglomération et de deux communautés de communes au sein de la CU Grand Paris Seine et Oise a conduit à un territoire polycentrique et hétérogène, dont les outils de gouvernance demeurent peu effectifs. Dans la CA Gaillac-Graulhet, l'absence de ville-centre se conjugue à l'opposition des communes rurales aux pôles urbains pour dessiner un territoire fragmenté, à la gouvernance compliquée.

Par ailleurs, les SDCI ont donné lieu à un certain nombre de regroupements défensifs, par lesquels des communautés visaient à éviter un rattachement à un pôle urbain de trop grande ampleur. La logique d'opposition commune au fondement de ces regroupements n'a parfois pas permis la mise en place d'une gouvernance de projet (CC de Corbières Salanque Méditerranée).

¹⁰³ L'article L. 5211-6-1 du CGCT dispose qu'une répartition dérogatoire peut être adoptée soit par les deux tiers au moins des conseils municipaux des communes représentant la moitié de la population de l'EPCI, soit par la moitié des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population de l'EPCI.

Cependant, les élections locales de 2020 ont conduit à un renouvellement d'une partie des conseils communautaires, par lequel un nouvel élan a pu être insufflé. Dans la CA Béthune, Bruay, Artois Lys Romane, cette aspiration nouvelle se traduit par une remobilisation des outils de gouvernance (conférence des maires, délégations aux territoires).

La modification des modalités de gouvernance via les communes nouvelles

Lorsqu'une communauté de communes devient une commune nouvelle, la pratique de la gouvernance se refond en partie dans les nouvelles instances. Dans la commune-nouvelle de Mauges-sur-Loire, le conseil municipal a réuni 193, puis 65 élus. Ce nombre constitue une dérogation permise par l'article L. 2113-8 du CGCT. Il permet que les maires délégués et les anciens vice-présidents de la communauté de communes reprennent chacun la présidence d'une commission thématique de la commune nouvelle. Les commissions jouent ainsi un rôle pivot, aux côtés de binômes systématiques des élus avec des cadres des services de la commune.

L'insertion des communes nouvelles dans la gouvernance intercommunale requiert de la commune nouvelle à la fois le bon fonctionnement de ses instances élargies en interne - sans susciter de sentiment de dépossession chez les élus - et une représentation unanime au sein de l'intercommunalité. Dans la commune nouvelle des Essarts-en-Bocage, le conseil municipal a compté jusqu'en 2020 74 membres. Dans le même temps, la commune a cherché à occuper le même statut de ville-centre de la CC Saint-Fulgent les Essarts, ce qui a pu soulever certaines difficultés. Dans la CC Loir-Lucé-Bercé, une commune (Montval-sur-Loir) a dû céder un siège au conseil communautaire pour assurer que toutes les anciennes communes d'une commune nouvelle soient représentées.

2 - Une adaptation rapide et créative à une gouvernance élargie

a) Une diversité d'outils de gouvernance adoptés en réponse aux situations locales

Face aux complexités induites par l'élargissement des EPCI en matière de gouvernance, les EPCI ont fait preuve de créativité. Dans un nombre conséquent d'EPCI, le rôle des commissions thématiques a été renforcé, car il a permis l'inclusion des conseillers municipaux dans la gouvernance intercommunale. À Provence Alpes Agglo, une commission thématique spécifique à l'évolution des compétences a été créée afin d'accompagner l'acquisition ou la restitution. Les difficultés de représentation des communes ont également pu conduire à une distribution stratégique des vice-présidences (CC Carmausin Ségala).

La recherche d'espaces de débat et de décision a mené les EPCI à fiscalité propre à faire preuve d'une grande inventivité. A Leff Armor Communauté, une instance hybride, dénommée « exécutif », a été créée en marge du règlement pour réunir les vice-présidents. La CC Sud-Vendée Littoral, qui depuis 2018 réunit 43 communes et plus de 50 000 habitants, a mis en place un séminaire des élus pour leur permettre de travailler en « mode projet ».

Plus largement, le risque de complexification des procédures a pu être minimisé par le développement dans de nombreuses communautés du rôle du bureau communautaire, parfois élargi pour représenter toutes les communes (CU d'Arras).

Ces modalités de gouvernance nouvelles ont pu se matérialiser par l'adoption de documents informels les synthétisant. Dans la CC de Lanterneau-Daoulas, une charte de gouvernance a été adoptée en 2017 afin d'articuler la gouvernance avec les relations financières entre la communauté et les communes. La charte montre toutefois que ces initiatives peuvent demeurer peu effectives ou ne favoriser que peu l'intégration communautaire.

En outre, la création par les EPCI à fiscalité propre de structures parallèles aux institutions prévues par la loi a parfois pu alourdir la gouvernance intercommunale. La CC du Pays d'Uzès a ainsi institué par son règlement intérieur une commission permanente, qui réunit l'ensemble des conseillers communautaires et les maires ne siégeant pas au conseil. Appréciée pour la liberté de ses échanges et sa capacité à créer un consensus en amont des conseils communautaires, cette institution n'en constitue pas moins une structure proche des outils existants, dont la durabilité peut être mise en cause.

b) Une faible mobilisation des outils de gouvernance introduits par l'État

La loi engagement et proximité impose la création d'une conférence des maires et l'organisation d'un débat sur un pacte de gouvernance.

La conférence des maires peut ne pas être instaurée si le bureau de l'EPCI à fiscalité propre comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres (article L.5211-11-3 du CGCT). Aussi, pour de nombreux EPCI, la loi engagement et proximité a inscrit dans la loi un dispositif largement préexistant¹⁰⁴ et n'a donc conduit à aucune modification de la gouvernance (CA de Dax).

¹⁰⁴ Environ 90 % des commissions thématiques des EPCI ont été ouvertes aux conseillers municipaux, selon une enquête d'Intercommunalités de France (Intercommunalités de France, *Enquête sur la gouvernance intercommunale*, octobre 2021).

Les conférences des maires constituent cependant un lieu de débat de projets et d'information des maires, utile de par son caractère peu formel (CC Castelnaudary Lauragais Audois). Dans la CC du Briançonnais, la conférence des maires a permis un accord concluant à la prise de la compétence transport par l'EPCI, alors que cette dernière était auparavant éclatée entre de multiples acteurs.

La conférence des maires est particulièrement utile dans les intercommunalités les plus larges, où le conseil communautaire est alourdi. Dans ces communautés, elle a même pu devenir l'organe principal de gouvernance (CA de Vesoul). La conférence des maires demeure toutefois d'application inégale. Dans la CC Avallon Vézelay Morvan, elle a été instituée sans jamais être effectivement réunie.

Aussi, la loi engagement et proximité impose à chaque président d'EPCI à fiscalité propre d'inscrire à l'ordre du jour du conseil communautaire un débat sur l'adoption d'un pacte de gouvernance entre l'EPCI et ses communes membres (article L.5211-11-2 du CGCT).

La loi n'impose pas de contenu précis aux pactes de gouvernance, qui recouvrent le plus souvent le rôle de chacun des acteurs et le fonctionnement des outils de gouvernance. La dimension intégratrice de ces pactes semble pour l'instant limitée, et ils demeurent parfois peu opérationnels (CC Loches sud Touraine). Surtout, de nombreuses collectivités ne disposent pas de pacte de gouvernance, ne montrent pas d'intérêt à l'égard de cet outil, ou l'ont délibérément écarté (Mayenne Communauté).

Pourtant, ce pacte peut permettre à la fois d'entériner les bonnes pratiques et d'enclencher de nouvelles dynamiques de coopération.

Au sein de la CA Quimperlé Communauté, le pacte de gouvernance encadre un fonctionnement interne vivant et intégré

La CA Quimperlé Communauté a adopté un pacte de gouvernance le 17 décembre 2020 à la suite de la loi engagement et proximité. Il permet bien la formalisation de principes antérieures, en présentant à la fois les engagements des communes à l'égard de la communauté et de la communauté à l'égard des communes, comme « *l'association des maires à toutes les décisions stratégiques et leur intégration à toutes les réunions du bureau communautaire* ».

Le pacte de gouvernance de la CA Quimperlé Communauté permet également un effort d'articulation nouveau avec le pacte financier et fiscal, dont il engage la révision, et avec le schéma de mutualisation, dont il projette l'articulation renforcée avec le projet de territoire établi pour le mandat 2020-2026.

3 - Une gouvernance davantage orientée vers les communes que vers les citoyens

a) Une recherche de proximité inégale et une association du citoyen à la gouvernance inaboutie

La loi Voynet a inscrit dans le droit les conseils de développement, instances représentatives permettant l'émergence de débats et de propositions de la société civile. La Coordination Nationale des Conseils de Développement estime à 200 le nombre de conseils de développement actifs en France, alors même que ces derniers sont obligatoires pour les EPCI de plus de 50 000 habitants et conseillés en-deçà de ce seuil (Leff Armor Communauté). Les conseils de développement peuvent constituer un outil utile pour intégrer les citoyens dans le développement du territoire, dans le cadre des PETR (CA de la région de Château Thierry) ou même d'un rapprochement de l'EPCI avec un pôle urbain voisin (CC Landerneau-Daoulas). Toutefois, l'existence même d'un conseil de développement ne suffit pas à garantir son effectivité (CU Grand Paris Seine et Oise).

De nombreux EPCI ont toutefois imaginé au cas par cas des solutions d'intégration des citoyens à la gouvernance. Ainsi, Leff Armor Communauté a intégré un habitant membre d'un forum citoyen à chacune de ses dix commissions permanentes. La CC du Saulnois a créé des « seconds collègues », dans lesquels siègent des citoyens volontaires et des conseillers municipaux, afin d'améliorer la participation citoyenne.

Cette recherche d'intégration du citoyen à la gouvernance se joint à un effort de proximité particulièrement marqué au sein des EPCI à fiscalité propre de grande taille, ou composé de nombreuses communes rurales. Dans la CC du Pays d'Uzès, le président réalise depuis 2020 une tournée des communes, où il rencontre les conseillers municipaux avec l'accord du maire.

b) Malgré le renforcement des exigences de transparence, de nouveaux points d'interrogation au sujet de la légitimité démocratique des EPCI à fiscalité propre

La loi NOTRe a introduit dans le droit positif plusieurs dispositions qui ont renforcé la transparence démocratique des EPCI à fiscalité propre. L'article 243-7 du Code des juridictions financières impose dorénavant aux EPCI à fiscalité propre ayant fait l'objet d'un contrôle par une CRTC de présenter un suivi des recommandations dans un délai de douze mois après la transmission des conclusions du contrôle à l'Assemblée délibérante. En outre, le rapport d'orientations budgétaires est devenu obligatoire pour tous les EPCI à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 3 500 habitants – il doit être accompagné d'une synthèse des informations financières essentielles et publié sur le site de l'EPCI.

La légitimité démocratique des EPCI à fiscalité propre a également été modifiée par l'introduction en 2013 d'un nouveau mode d'élection des conseillers communautaires¹⁰⁵. Les conseillers communautaires sont élus directement par la population, en même temps que les élus municipaux, au scrutin de liste paritaire. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les citoyens choisissent un bulletin présentant une liste de conseillers municipaux, ces derniers étant élus conseillers communautaires dans l'ordre du tableau municipal à raison du nombre de sièges attribués à la commune. Dans les communes de plus de 1 000 habitants, les citoyens choisissent un bulletin unique contenant deux listes, dont une fléchant les candidats amenés à siéger au sein des EPCI au titre de leur commune.

La question de la légitimité démocratique des EPCI à fiscalité propre apparaît également sous un angle nouveau du fait du mouvement de différenciation entamé, qui concerne à la fois les modalités de gouvernance, portée par un éventail d'outils de gouvernance peu directifs autour du conseil communautaire, et la répartition des compétences, modifiée dans ce sens par la loi 3DS. Le déploiement d'une différenciation accrue traduit une gouvernance des EPCI à fiscalité propre davantage orientée vers la construction d'un consensus entre les communes que vers les citoyens.

À cet égard, l'élaboration du projet de territoire constitue à la fois une garantie de la dimension stratégique d'une véritable coopération entre les communes et l'opportunité d'une implication accrue du citoyen dans l'action intercommunale.

B - Des relations financières complexes et peu lisibles entre EPCI et communes-membres

1 - Une neutralité financière des attributions de compensation difficile à mettre en œuvre

Le mécanisme de l'attribution de compensation (AC)¹⁰⁶ a pour objet de garantir la neutralité budgétaire lors de chaque transfert de compétence entre un EPCI à fiscalité professionnelle unique (FPU) et ses communes membres. Il ne concerne pas les EPCI à fiscalité additionnelle, qui sont minoritaires (178 sur les 1 254 EPCI). Afin de permettre aux organes délibérants de fixer le montant des attributions de compensation, les transferts de charges doivent au préalable faire l'objet d'une évaluation par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

¹⁰⁵ Loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux, des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral.

¹⁰⁶ Défini par l'article 1609 *nonies* C du Code général des impôts.

Le montant de l'attribution de compensation est en principe égal au montant des impositions professionnelles perçu par la commune l'année précédant le transfert à l'EPCI du transfert du produit de ces impositions, diminué du coût des charges transférées. Il n'y a pas d'obligation à ce que le montant de l'attribution de compensation soit équivalent à celui de l'évaluation opérée par la CLECT. Toutefois, l'évaluation par la CLECT est obligatoire. En fonction des accords locaux concernant la répartition des richesses au sein du bloc communal, des différences peuvent être décidées. Dans plusieurs EPCI, ces accords locaux semblent avoir pris le pas sur l'objectif de neutralité financière.

En 2020, le montant de la fiscalité économique qui revient aux EPCI s'élève à 14,3 Md€ et le montant net des compensations versées par les EPCI aux communes s'élève à environ 11 Md€.

a) Des transferts opérés sans évaluation préalable

Certains transferts de compétences n'ont donné lieu à aucune évaluation de la CLECT et à aucune fixation de compensation. De telles situations anormales ont été constatées fréquemment. La CA Quimperlé a pris sans compensation la compétence politique locale du commerce, la CA Versailles Grand Parc la compétence gestion des eaux pluviales, la CC Lanterneau-Daoulas la compétence voirie. De même, à la CC Grand ouest toulousain communauté de communes la CLECT n'a jamais été réunie (sauf pour le transfert de la compétence développement économique). Dans le cas de la CA Pays ajacien, le transfert des compétences GEMAPI et eaux pluviales a été compensé par des attributions de compensation provisoires définies sans que la CLECT ne soit réunie : il revient alors au représentant de l'État dans le département d'établir le montant de l'attribution de compensation. Il faut toutefois souligner, comme l'a fait l'association des maires de France en réponse au rapport provisoire, que le coût du transfert de compétences techniques comme la GEMAPI et les eaux pluviales peut s'avérer difficile à évaluer. Parfois, la CLECT a bien été réunie mais son rapport n'explicite pas les modalités de calcul de l'évaluation proposée : c'est le cas pour la CC du Sud Corse à propos du transfert des compétences transports scolaires et de deux offices de tourisme.

b) Des transferts au montant très éloigné de l'évaluation de la CLECT

Les cas de transferts dont le montant a été minoré par rapport à l'évaluation de la CLECT sont constatés par les chambres régionales des comptes à de très nombreuses reprises lors de leurs contrôles : CA Grand Lac pour les compétences GEMAPI, eaux pluviales et droits des sols, CA

Haut-Bugey pour le transfert d'un conservatoire à rayonnement départemental, CC Bruyères Vallons des Vosges pour le transfert d'une piscine, CC du Saulnois pour le transfert de zones d'activité économique, CU d'Arras pour le transfert de la voirie et de deux piscines, CA de Chauny Tergnier La Fère pour le transfert de sept compétences, CC Albères Côte Vermeille Illibéris pour le transfert GEMAPI et cycle de l'eau, CA Sophia Antipolis pour le transfert de la compétence promotion du tourisme.

Si la minoration d'un montant d'AC par rapport à l'évaluation de la CLECT est possible, cela peut conduire à des déséquilibres importants. Par exemple la CA de Vesoul s'est vue transférer sans compensation deux piscines pour un coût évalué par la CLECT à presque 1 M€.

Parfois, la situation financière est tellement déséquilibrée pour l'EPCI qu'il doit verser aux communes l'intégralité des produits de fiscalité qu'il perçoit, voire un montant supérieur à ce produit. C'est le cas de la CC du Montbardois et de la CC Senlis-Sud-Oise.

Ce constat est également vrai pour les métropoles. Dans le rapport de 2020 qui leur est consacré¹⁰⁷, la Cour constate que « *les évaluations des CLECT effectuées à l'occasion du transfert des compétences communales ont parfois été peu transparentes et, dans la plupart des cas, la recherche d'un consensus a joué en faveur de l'échelon communal* ».

Plusieurs cas d'évaluations rigoureuses des montants des charges ont été constatés : CA du Niortais, CC Sud Vendée Littoral et CA Laval Agglomération. Il s'agit toutefois d'une partie très limitée de l'échantillon qui a été examiné.

Enfin, comme le souligne l'association Villes de France, il faut rappeler que la fixation des attributions de compensation initiales a très rarement tenu compte de l'endettement afférent aux équipements transférés, ce qui vient nuancer le postulat que les communes ont été gagnantes dans la construction intercommunale.

c) D'autres facteurs pouvant fausser l'évaluation des charges transférées

Une évaluation rigoureuse du montant des charges transférées devrait tenir compte des charges de centralité. Ainsi, lorsqu'une commune transfère un équipement concerné par des charges de centralité importantes, il est possible de déduire de l'attribution de compensation le seul montant

¹⁰⁷ Cour des comptes, *La mise en place des métropoles : un premier bilan peu convaincant*, fascicule 3, décembre 2020.

correspondant à l'usage communal. S'il a été constaté une évaluation de ces charges de centralité dans la CA de Quimperlé, ce travail fait fréquemment défaut. Dans le rapport précité de 2020 consacré aux villes moyennes en Occitanie, la Cour relevait à ce sujet l'exemple de la commune de Cahors. Les importantes compétences transférées par celle-ci au cours des dernières années, bien que bénéficiant à l'ensemble de la population du territoire intercommunal à une exception près, ont exclusivement affecté son attribution de compensation, qui ne représente plus que 38,50 € par habitant en 2018, alors qu'elle s'élevait à 81,30 € en 2013 – la différence constituant autant de ressources en moins pour la commune.

De plus, les compétences liées à un service public d'intérêt commercial (SPIC) sont gérées par un budget annexe (BA) qui doit s'équilibrer par les recettes des usagers. Lorsque ces compétences sont transférées, il est de bonne gestion de transférer également les éventuels excédents des BA communaux, ces excédents ayant vocation à financer les investissements liés au seul service concerné¹⁰⁸. Pourtant, certains excédents ne sont pas transférés : c'est le cas de la commune de Calais qui n'a pas transféré les excédents de son BA consacré aux ordures ménagères. Dans d'autres cas, le versement des excédents a été partiel, comme pour la commune de Sucé-sur-Erdre à propos du BA Assainissement et pour la commune de Saint André pour le BA Eau.

Enfin, à l'occasion d'un transfert de compétence, les équipements liés à son exercice devraient être pris en compte dans le patrimoine de l'EPCI. Ces conséquences patrimoniales n'ont pas été tirées pour les CC Landerneau-Daoulas et CC du Roi Morvan par exemple.

d) Un suivi de l'évolution des charges transférées à améliorer

L'article 148 de la loi de finances pour 2017¹⁰⁹ a prévu l'établissement tous les cinq ans, par les présidents des EPCI à FPU, d'un rapport d'information sur l'évolution des attributions de compensation eu égard aux compétences et charges transférées. Tous les EPCI existant au 1^{er} janvier 2017 doivent avoir présenté ce rapport au 31 décembre 2021.

¹⁰⁸ Pour le cas des transferts des compétences eau et assainissement, l'article 14 de la loi Engagement et proximité précise : « Lorsque le schéma fait apparaître un taux de perte en eau supérieur au taux mentionné au deuxième alinéa du même article L. 2224-7-1, le transfert de compétence s'accompagne du transfert du solde positif du budget annexe du service d'eau à l'établissement public de coopération intercommunale, sauf disposition contraire prévue par convention. La convention peut prévoir un transfert partiel de budget en fonction de l'état du réseau. ».

¹⁰⁹ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Au sein de l'échantillon étudié, ce rapport quinquennal n'a été présenté qu'à de rares occasions, plusieurs communautés s'y étant toutefois engagées au cours de l'instruction. La CRC de Bretagne a par exemple adressé à Leff Armor Communauté une recommandation spécifique sur ce point. De plus, en réponse aux observations provisoires, la DGCL a indiqué qu'un rappel de cette obligation juridique sera adressé par ses soins pour sensibiliser les différents acteurs concernés.

Si ce rapport est obligatoire, aucune sanction n'est prévue. Les textes ne prévoient pas de formalisme spécifique et n'obligent pas à réviser les attributions de compensation si des écarts trop importants sont constatés.

Plutôt qu'un rapport quinquennal devant être présenté au conseil communautaire, cette évaluation de l'évolution des charges transférées devrait prendre la forme d'une annexe obligatoire à joindre aux documents d'orientation budgétaire la première année de mandat. Comme le souligne la DGCL en réponse aux observations provisoires, cette annexe pourrait comprendre certains ratios obligatoires tels que la part des attributions de compensation dans la fiscalité transférée ou encore les poids des AC par rapport aux recettes réelles de fonctionnement par exemple. Cette forme d'annexe à un document obligatoire rendrait possible l'exercice du contrôle de légalité. Le défaut de présentation d'un tel document pourrait entraîner l'annulation des AC et l'obligation de reprendre pour chaque compétence une nouvelle démarche d'évaluation des charges transférées.

e) Des possibilités de correction à faciliter

Lorsqu'un transfert de charge a été sous-évalué, la procédure de révision dite « libre » des attributions de compensation peut être activée. Toutefois, celle-ci suppose un accord de chaque commune concernée, ce qui la rend dans les faits peu utilisée. Dans l'échantillon observé, seules trois communautés y ont eu recours. C'est le cas par exemple de la CC Loches Sud Touraine pour compenser *via* le montant des attributions de compensation les évolutions de DGF causées par la fusion de quatre EPCI formant la nouvelle CC.

Il existe une exception à l'obligation de recueillir l'assentiment des communes concernés pour réviser les attributions de compensation. Il s'agit de la procédure de révision unilatérale dans le cas où une diminution des bases imposables réduit le produit global disponible des impositions. Ainsi, la CA Saint Avold-Synergie a décidé de réviser unilatéralement le montant des attributions de compensation et de le diminuer de 1,67 M€ en raison de la baisse de CVAE enregistrée entre 2019 et 2020.

Une autre possibilité pour financer des compétences transférées sans avoir recours à des attributions de compensation figées est la mise en place d'une coordination fiscale. Il s'agit d'augmenter progressivement les taux de fiscalité communautaire et en parallèle de diminuer les taux communaux. Cette piste a été recommandée à la CC Deux Vallées Vertes.

Enfin une dernière piste pour mieux ajuster le montant des attributions de compensation serait de rendre possible la progressivité des AC. La DGCL précise que le montant des attributions de compensation « *a vocation à être pérenne et à évoluer uniquement lors de chaque transfert de compétence ou en cas de révision dans les conditions prévues par la loi* »¹¹⁰. La commune de Chaptelat verse à la CU Limoges Métropole des attributions de compensation progressives pour financer des investissements en matière de voirie et d'eaux pluviales. Un assouplissement du cadre juridique permettrait de lever l'insécurité juridique.

Si ces possibilités de révision alternatives à la révision dite « libre » sont intéressantes, elles ne constituent qu'une souplesse complémentaire et ne permettent pas de rééquilibrer dans leur globalité les relations financières entre communes et EPCI. À cette fin, il conviendrait de rendre plus efficace ce mécanisme et ne requérant pas systématiquement l'accord de chaque commune concernée. Le conseil communautaire devrait alors pouvoir décider à la majorité qualifiée des deux tiers de moduler les montants d'attributions de compensation. Toutefois, il est important d'éviter que cela n'engendre de nouveaux déséquilibres, comme l'ont souligné en réponse aux observations provisoires les associations Villes de France et Intercommunalités de France, qui ont émis des réserves sur ce point ou encore l'association des maires de France qui a exprimé son opposition. Ainsi un cadre juridique d'accompagnement devrait être adopté.

Comme le rappelle la DGCL s'appuyant sur l'avis du Conseil d'État n° 391-635 du 12 juillet 2016, une telle possibilité de réviser de manière plus souple les attributions de compensation devrait s'accompagner de mécanismes de garanties de leur évolution. Il ne s'agirait plus alors d'un mécanisme de révision « libre », mais d'un nouveau mécanisme de révision. Ce dernier pourrait selon le Conseil d'État trouver à s'appliquer « *en cas d'inadaptation ou de déséquilibre manifeste de ces attributions au regard de l'évolution des charges assumées respectivement par l'établissement et ses communes membres et leurs ressources. Cette inadaptation ou ce déséquilibre devrait être objectivement constaté par une commission telle que la CLECT. Une telle révision devrait être permise que périodiquement tous les cinq à dix ans* ».

¹¹⁰ DGCL, *Guide pratique Attributions de compensation*, février 2019.

Le cas néerlandais montre que la souplesse des relations financières entre communes et structures intercommunales permet bien une fluidification du fonctionnement intercommunal, au risque toutefois d'une complexité accrue

Aux Pays-Bas, le nombre de communes s'élève à 355 avec une population moyenne de l'ordre de 45 000 habitants, soit une population moyenne comparable à celle des EPCI français.

La fluidité des formes de coopération intercommunale, de structures administratives percevant des ressources fiscales à de simples coopérations de projet de droit privé, permet une participation financière des communes à la coopération intercommunale plus équitable, mais aussi plus complexe.

Les relations financières entre les communes et les structures intercommunales varient selon la nature de ces dernières. Les structures les plus lâches font l'objet de participations financières indirectes, par le biais de ressources humaines ou d'équipements, et demeurent peu engageantes. Pour les structures intermédiaires, les relations financières sont gérées par contrat, ce qui permet une réévaluation du partage des charges à chaque renégociation du contrat. Enfin, les structures disposant d'une existence juridique et d'une administration propre organisent leurs relations financières avec les communes par mandats, au début desquels sont arrêtées les différentes participations. Le cadre juridique permet également la modification des participations financières intercommunales au cours des exercices.

Par exemple, la Platform Water Vallei en Eem, créée en 2008 et regroupant 16 communes, a connu une extension de son champ de compétences en 2020, à l'occasion d'un nouvel exercice quinquennal (adaptation au climat), puis en 2021 en cours d'exercice (numérisation). La première modification a fait l'objet d'un rehaussement des participations de l'ensemble des municipalités, et la seconde d'un rehaussement spécifique de la part des municipalités bénéficiaires.

Cependant, la flexibilité des relations financières entre municipalités et structures intercommunales a conduit à la fois à une forte complexité et à l'émergence de potentiels conflits de négociation¹¹¹. De fait, les 355 communes du Pays-Bas participent en moyenne à 16 structures intercommunales - alors qu'environ 16 % des budgets municipaux sont dépensés par l'intermédiaire de ces structures qui relèvent à 71 % du droit public et à 29 % du droit privé, la lisibilité de la dépense locale pour le citoyen peut être limitée. Le cas néerlandais souligne que le bon fonctionnement d'un système souple de relations financières dépend dès lors d'une culture intercommunale forte et d'une tradition du consensus¹¹².

¹¹¹ Pieter-Jan Klok, Marcel Boogers, Bas Denters, et Maurits Sanders, *Inter-municipal Cooperation in the Netherlands*, in *Intermunicipal Cooperation in Europe : Institutions and governance*, 2018.

¹¹² Ibid.

2 - Une redistribution financière souvent dévoyée

Plusieurs dispositifs permettent aux EPCI d'instaurer une solidarité financière entre EPCI et communes membres.

Trois mécanismes de solidarité financière

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a été créé en 2012¹¹³. Depuis 2016, un milliard d'euros est redistribué par ce biais. Sur les 1 254 EPCI, 688 en sont bénéficiaires nets. Les EPCI reçoivent en juin la notification de l'enveloppe globale de prélèvement ou de versement de FPIC. Celle-ci doit ensuite être répartie au sein du bloc communal, entre EPCI et communes d'une part puis entre les communes. Cette répartition peut être l'occasion de faire du FPIC un outil de solidarité : il existe certes une répartition de droit commun, mais aussi deux procédures de répartition « dérogatoire » qui peuvent permettre de s'ajuster à des situations locales. En 2021, 25 % des EPCI sujets à prélèvement et 32 % des EPCI sujets à versements ont adopté une répartition dérogatoire.

Une dotation de solidarité communautaire (DSC) peut être versée¹¹⁴ par les EPCI en faveur de leurs communes membres et, le cas échéant, de certains EPCI limitrophes. La loi NOTRe l'a rendue obligatoire pour les EPCI concernés par un contrat de ville et qui n'ont pas conclu de pacte financier et fiscal (PFF). À compter de 2021, les critères de répartition de droit commun (potentiel financier ou fiscal par habitant et revenu par habitant) doivent représenter au moins 35 % de la répartition de l'enveloppe, ils doivent être pondérés par la population de chaque commune. Les critères librement choisis doivent viser à réduire les disparités de ressources et de charges entre communes. Cela exclut certains critères tels que l'indexation sur la dynamique des ressources fiscales.

Le fonds de concours est un mode de coopération financière et de solidarité territoriale. Il s'agit d'une participation versée par un EPCI à une ou plusieurs des communes membres pour aider à la réalisation ou au fonctionnement d'un équipement.

¹¹³ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

¹¹⁴ VI de l'article 1609 nonies C du code général des impôts, tel que modifié par l'article 185 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

a) Les limites du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales

Les potentialités offertes par les mécanismes de répartition dérogatoire du FPIC sont souvent dévoyées. Elles peuvent conduire, au nom d'ajustement aux circonstances locales, à des résultats très éloignés de l'objectif de solidarité. Par exemple, la CC Senlis-Sud-Oise a pris en charge l'intégralité du FPIC de 2017 à 2020. Sur un montant global de prélèvement de 6,23 M€ de FPIC, environ 4,5 M€ auraient dû être assumés par les communes, et ce montant a été intégralement pris en charge par l'EPCI, sans distinguer la situation financière des communes les unes par rapport aux autres. Une telle mesure a également été mise en place à la CA Cœur d'Essonne. À l'inverse, les communes de l'Espace communautaire Lons Agglomération ont en 2020 assumé plus que leur part selon le régime de droit commun dans le but d'aider l'EPCI à faire face à des difficultés financières.

Le rapport d'information¹¹⁵ déposé au nom de la commission des finances du Sénat en octobre 2021 constate que « *parmi la minorité d'ensembles intercommunaux ayant adopté des modalités de répartitions alternatives, trop peu se sont réellement emparés du dispositif comme d'un levier de solidarité financière s'inscrivant dans un réel projet de territoire* ».

Le FPIC, un mécanisme à réformer

La méthode de calcul du FPIC suscite des incompréhensions. Des communes riches ont pu participer à la création d'une communauté de communes qui ne l'était pas forcément, accueillant des communes pauvres qui se retrouvent, dans le cadre de l'agrégation du potentiel fiscal, contributrices au FPIC alors qu'elles en étaient auparavant bénéficiaires. De même, l'évolution des périmètres intercommunaux en 2016 a modifié les montants attribués à chaque ensemble, y compris ceux dont le périmètre est resté stable.

Même si ces facteurs de complexité demeurent, quelques mesures techniques pourraient utilement clarifier l'exercice de cette péréquation horizontale.

Il conviendrait tout d'abord de modifier le calendrier de la notification et de la répartition du FPIC. Actuellement, la DGCL notifie les montants en avril, et la répartition doit être faite au 30 juin, soit après le vote du budget. Il pourrait être décidé de voter en année n la répartition du FPIC qui vaudra en n+1.

Ensuite, comme le propose le rapport précité du Sénat, l'obligation de délibération annuelle pour la répartition dérogatoire du FPIC pourrait être supprimée. Cela laisserait la possibilité de définir par délibération une trajectoire pluriannuelle de cette répartition.

¹¹⁵ Charles GUENÉ et Claude RAYNAL, *Pour un fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales plus proche des réalités locales*, rapport d'information, commission des finances, Sénat, n° 73 (2021-2022), 20 octobre 2021.

La clé de répartition du FPIC entre communes devrait enfin être modifiée pour l'aligner sur celle entre ensembles intercommunaux. Cette dernière repose sur un indice synthétique prenant en compte pour 60 % l'écart au revenu moyen national, 20 % l'écart au potentiel financier agrégés moyen national et 20 % au titre de l'effort fiscal moyen national. C'est souvent au titre d'une ou de villes centres qu'un ensemble intercommunal perçoit du FPIC. Or, la répartition entre communes tient compte du seul potentiel financier, ce qui conduit à opérer sur des communes des versements ou des prélèvements qui ne se justifient pas nécessairement.

b) Un recours en diminution à la dotation de solidarité communautaire

La possibilité d'instaurer une DSC devient marginalement utilisée. En 2013, il y avait 440 EPCI à FPU, soit 33 % de l'ensemble, qui versaient une DSC¹¹⁶. Cette part est passée à 23 % en 2021¹¹⁷. Seuls 285 EPCI versent une DSC.

Certaines irrégularités ont été constatées, comme par exemple la CC Sud Corse qui ne verse pas de DSC et n'a pas adopté de PFF alors que la commune de Porto Vecchio est concernée par un contrat de ville. De plus, lorsque cette obligation est respectée, les critères appliqués ne correspondent pas toujours à ceux définis par la loi de finances 2020 et devront être revus (CA Vesoul).

Enfin de très nombreux dévoiements de la DSC ont été constatés. Par exemple, dans la CA Chauny-Tergnier-La Fère, la DSC a été utilisée pour prendre en charge 50 % des subventions versées par les communes au syndicat mixte en charge du déploiement de la fibre optique.

La CA Tarbes-Lourdes-Pyrénées ne verse pas de DSC et a intégré dans les AC les anciennes DSC versées dans certaines CC avant la fusion de 2017. Ce faisant, elle confond l'objectif redistributif de la DSC et l'objectif de neutralité des transferts. Dans d'autres cas, la DSC a été supprimée et transformée par des fonds de concours (CC Landivisiau) : il s'agit pourtant là encore de dispositifs aux finalités différentes.

¹¹⁶Intercommunalités de France, *Pacte financier et fiscal de solidarité au service du projet de territoire*, décembre 2014.

¹¹⁷D'après les données de la DGCL.

c) Des fonds de concours versés indépendamment de la situation financière des communes membres

Il est rare qu'un EPCI ne verse aucun fonds de concours (CA Avold Synergie). Ces fonds peuvent être utiles pour établir une réelle solidarité communautaire : c'est le cas à la CA Melun-Val-de-Seine qui les utilise pour financer des équipements communaux à rayonnement supra-communal ou à la CA Laval Agglomération qui ventile les fonds de concours en fonction des charges de centralité et du niveau de ressources de chaque commune.

Toutefois, le système de fonds de concours est fréquemment utilisé comme une enveloppe sur laquelle les communes ont droit de tirage. Parfois, cette enveloppe est déterminée selon des critères tenant compte de la richesse de chaque commune, ce qui conduit à renforcer la solidarité (CA Porte de DrômArdèche). Dans d'autres cas, des enveloppes mises à disposition des communes dépendent du seul critère démographique (CA Versailles Grand Parc). Enfin, certains EPCI privilégient le versement de ces fonds aux petites communes (CA Tarbes-Lourdes-Pyrénées) ou aux communes rurales (CC entre Arroux, Loire et Somme), là encore sans analyse de leur situation financière spécifique. La CA Région de Compiègne et de la basse Automne a même décidé d'inscrire dans son PFF le principe du versement de fonds de concours aux communes de moins de 2 000 habitants.

Parfois, le versement de fonds de concours n'est que la conséquence des pactes de communauté noués au sein des anciens EPCI avant la fusion, ce qui a durablement obéré l'émergence d'une solidarité financière (CA Pays de Grasse). Dans son rapport de 2005 consacré à l'intercommunalité, la Cour alertait sur la banalisation des fonds de concours qui « *rend plus difficile une stratégie financière coordonnée et claire et ne favorise pas une vision communautaire partagée des grands projets* »¹¹⁸. Cette alerte n'a pas perdu son actualité. Pour être efficaces, ces fonds de concours devraient être versés en fonction du projet de territoire et du plan pluriannuel d'investissement d'un côté et du pacte financier et fiscal de l'autre (cf. III. B. 3).

d) Des dévoiements conduisant à une fausse solidarité

S'il existe un bon usage des différents mécanismes de solidarité financière, les nombreux dévoiements dénotent une confusion entre reversements aux communes membres et solidarité.

Ainsi, les intercommunalités qui se focalisent sur la seule gestion de ces outils risquent de rester enfermées dans des problématiques symboliques de saupoudrage des moyens sans construire de réelle

¹¹⁸ Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, rapport au Président de la République, novembre 2005.

solidarité. Ces mécanismes ne peuvent prendre leur sens que s'ils sont intégrés à un véritable pilotage financier s'appuyant sur des pactes financiers et fiscaux, sur un projet de territoire, et conduisant à une intégration plus large des budgets intercommunaux.

3 - Un pilotage financier fragile

a) Un pilotage financier actuel particulièrement déficient

Le coefficient d'intégration fiscale

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) est un indicateur qui mesure l'intégration d'un EPCI en ramenant les dépenses liées à l'exercice des compétences aux produits perçus. Il a été un indicateur-clé du pilotage financier, dans la mesure où le CIF entre en compte dans le calcul de la dotation d'intercommunalité, partie de la dotation générale de fonctionnement (DGF). Toutefois, cette importance depuis 2019 est minorée. Afin d'éviter une course à l'intégration et des mécanismes d'optimisation qui ont pu être constatés (Espace communautaire Lons Agglomération), la loi de finances 2019¹¹⁹ a établi un tunnel d'évolution de la dotation d'intercommunalité (entre + 10 % et - 5 %).

Les pactes financiers et fiscaux

L'adoption de pactes financiers et fiscaux (PFF) est obligatoire pour les EPCI signataires d'un contrat de ville¹²⁰, sous peine de devoir instaurer une DSC. Plusieurs EPCI concernés par cette obligation préfèrent instaurer une DSC, alors même que le recours à cette DSC ne peut être que transitoire¹²¹. De plus, lorsque l'obligation minimale d'adopter une DSC n'est pas satisfaite, aucune sanction n'est prévue. La DGCL ne dispose pas d'un suivi des EPCI ayant mis en place un tel pacte, et aucune étude récente ne permet d'objectiver une estimation. De plus, même lorsqu'elle n'est pas obligatoire, l'adoption du PFF est une bonne pratique recommandée. Au sein de l'échantillon d'EPCI examinés, seulement 34 % ont adopté un PFF.

Certains EPCI n'ont pas formalisé leurs relations financières au sein de PFF, estimant comme la CA du Puy-en-Velay que l'ensemble des dispositifs existants (prise en charge dérogatoire du FPIC, neutralisation fiscale, service d'appui aux territoires, prise en charge du service d'instruction du droit des sols, garantie d'emprunt) vaut comme un pacte financier et fiscal de fait.

¹¹⁹ Loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

¹²⁰ Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014.

¹²¹ L'article L. 5211-28-4 du CGCT précise que cette dérogation vaut « tant qu'aucun pacte financier n'a été adopté », l'échéance pour se doter d'un tel outil étant fixée au 31 décembre 2021.

Les PFF ont d'abord vocation à mettre en œuvre le projet de territoire. À ce titre ils devraient se généraliser. Pourtant, même dans les EPCI où ce lien est reconnu, comme c'est le cas à la CC Albères Côte Vermeille Illibéris, il arrive que le PFF ne soit pas encore adopté. Plusieurs EPCI ont, au cours de l'instruction, signifié aux CRC avoir le projet d'entamer l'élaboration d'un PFF.

L'autre objectif du PFF est de renforcer la solidarité territoriale. Or, les PFF examinés par les CRC sont très descriptifs et peu voire pas prescriptifs. Par exemple, le PFF adopté par la CA Grand Lac contient un bilan chiffré étayé mais aucun objectif de convergence des ratios financiers, ni de solidarité ou de péréquation financière. De même, le PFF de la CA du Haut-Bugey analyse les disparités sans objectifs en vue de leur réduction. D'autres PFF poursuivent un objectif de neutralité financière : c'est le cas du PFF de la CA du Pays Basque rédigé pour assurer la neutralité à l'occasion de sa création regroupant dix communautés préexistantes.

Certains PFF contiennent toutefois des mesures de convergence et de redistribution financière. C'est le cas de la CA Avallon Vézelay Morvan qui établit un lissage des taux de fiscalité professionnelle suite au passage à la fiscalité professionnelle unique. Le PFF de la CA Région de Château-Thierry établit des reversements d'IFER ou de taxe d'aménagement.

Le pilotage des investissements

La solidarité financière appelle à élaborer des plans pluriannuels d'investissements (PPI) au niveau intercommunal. Certains EPCI en sont bien dotés. Cela permet de programmer des investissements dans les parties du territoire sous-dotées en équipements (CA Val-d'Yerres-Val-de-Seine), ou encore de concentrer la dépense d'équipements sur quelques projets peu nombreux mais structurants (CA Tarbes-Lourdes-Pyrénées).

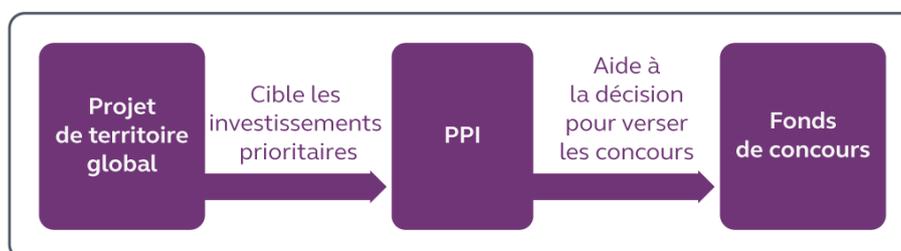
Toutefois, la mise en place d'un PPI communautaire est rare et de nombreux rapports de CRC constatent son absence, ce que la Cour relève dans son rapport sur les finances publiques locales 2021¹²². Elle constate de plus qu'au sein d'un bloc communal les pratiques ne sont pas toujours harmonisées : il arrive qu'un EPCI dispose d'un PPI et pas la ville centre.

De plus, lorsqu'un PPI communautaire est réalisé, il est fréquemment incomplet. Ainsi la CA Gaillac-Graulhet établit une liste de plusieurs projets sans préciser leur financement. Le PPI de Liffré-Cormier-Communauté ne concerne pas les zones d'aménagement concerté (ZAC). Enfin, il arrive que les PPI intercommunaux soient trop modestes par rapport à leur capacité d'investissement (CC Castelnaudary).

¹²² Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021, fascicule 2*, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements, novembre 2021.

Enfin, le PPI devrait découler du projet de territoire. Ce dernier a vocation à ne pas rester centré sur l'EPCI mais à prendre en compte les enjeux et les projets développés par les communes membres pour constituer un projet du territoire dans son ensemble. S'il découle d'un projet de territoire global, le PPI communautaire devrait alors être articulé aux PPI des différentes communes membres. Cette articulation du PPI communautaire avec les PPI communaux doit permettre de mieux cibler l'attribution des fonds de concours.

Schéma n° 3 : articulation projet de territoire / PPI / fonds de concours



Source : Cour des comptes

b) Pistes d'amélioration du pilotage financier

Le pilotage financier communautaire et la solidarité qui en découle est directement lié au pilotage de budgets intégrés, plutôt qu'à l'activation de tel ou tel dispositif. En ce sens, le transfert de budgets annexes de plus en plus importants aux intercommunalités pourrait permettre un pilotage plus complet. Par exemple, le poids des budgets annexes est très important à la CA de la Région de Château-Thierry ou encore à la CA de la Région de Compiègne et de la Basse Automne.

Pour améliorer le pilotage financier des EPCI, l'adoption des mesures suivantes pourrait être envisagée. Elles ont toutes vocation à conduire les acteurs du bloc communal à une négociation régulière et complète de la distribution des ressources.

Mettre en place une dotation générale de fonctionnement territoriale

L'attribution de la dotation générale de fonctionnement (DGF) au niveau territorial est une possibilité ouverte depuis 2010¹²³. Aux termes de l'article L5211-28-2 du CGCT : « *Ce dispositif vise à permettre à l'EPCI de*

¹²³ Article 76 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

proposer aux communes de répartir leur DGF différemment de la répartition de droit commun. Le montant individuel versé à chaque commune est fixé par l'organe délibérant de l'EPCI à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Il est calculé en fonction de critères tenant compte prioritairement, d'une part, de l'écart entre le revenu par habitant de la commune et le revenu moyen par habitant de l'établissement public de coopération intercommunale et, d'autre part, de l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal communal moyen par habitant sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale ».

Cette mesure n'a toutefois jamais été appliquée. Si sa mise en œuvre est proposée par un EPCI, l'opposition d'un seul conseil municipal suffit à l'empêcher. En outre, une fois acceptée à l'unanimité dans son principe, les critères de répartition sont discutés et doivent être approuvés à la majorité qualifiée. Ces règles très strictes expliquent que jamais une DGF territoriale n'ait été appliquée.

Des assouplissements ont été apportés par la loi de finances pour 2020¹²⁴ : il est possible de ne mettre en commun qu'une partie de la DGF, et les différences par rapport à la répartition de droit commun ne peuvent pour les communes concernées dépasser 1 % des recettes réelles de fonctionnement. Cela n'a toutefois pas conduit d'EPCI à adopter ce dispositif.

Attribuer la DGF éventuellement bonifiée au niveau territorial et permettre ensuite à l'EPCI de reverser la part communale selon le droit commun, ou selon des critères dérogatoires, semble pourtant une mesure qui renforcerait le pilotage financier au niveau du bloc communal.

Dans un rapport de 2014¹²⁵, la Cour recommandait déjà de créer une DGF unique pour le bloc communal. Elle soulignait qu'une telle évolution serait cohérente avec le développement de l'interdépendance financière et fiscale au sein des ensembles intercommunaux et « *constituerait un facteur supplémentaire d'intégration financière de nature à favoriser la rationalisation des dépenses* ».

Il conviendrait alors de rendre obligatoire cette DGF territoriale. Les règles prévalant aux modalités de répartition du FPIC¹²⁶ pourraient être appliquées à la répartition de la DGF rénovée. En réponse aux observations provisoires, l'association Intercommunalités de France a indiqué partager pleinement le principe d'un partage de la DGF au niveau territorial, tout en estimant qu'une telle mesure devrait s'accompagner d'une révision des règles de péréquation horizontale et verticale et d'une réflexion sur le poids des dotations de compensation sans dynamique de croissance.

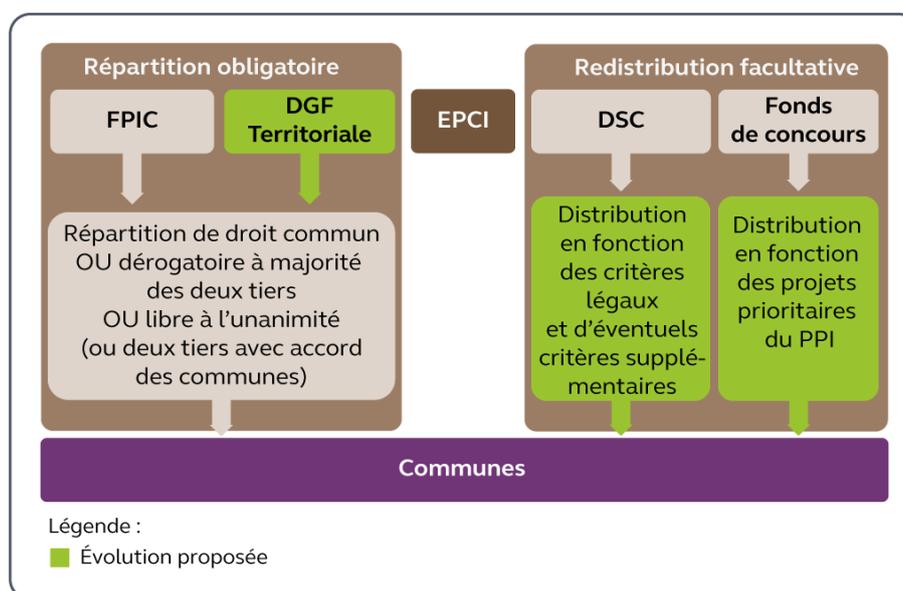
¹²⁴ Loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

¹²⁵ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, octobre 2014.

¹²⁶ Définies à l'article L2336-3 du CGCT.

Mettre en œuvre une telle recommandation entraînerait une refonte des relations financières entre EPCI et communes membres. Il y aurait d'abord la répartition des enveloppes définies dans un cadre juridique national (DGF et FPIC) puis la distribution facultative d'une part des ressources de l'EPCI (DSC et fonds de concours).

Schéma n° 4 : relations financières à renouveler au sein du bloc communal



Source : Cour des comptes

Rendre obligatoire l'adoption de conventions de partage du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties

Alors que le reversement de tout ou partie de la taxe d'aménagement des communes vers les EPCI n'était qu'une possibilité, il est devenu obligatoire à compter du 1er janvier 2022. L'objectif de cette mesure est notamment de contraindre les communes à partager les ressources versées par les entreprises s'installant sur les zones d'activité économique (ZAE) alors même que les ZAE sont toutes communautaires depuis 2017. Une mesure similaire pourrait être envisagée pour la TFPB. En effet, pour compenser la suppression de la taxe d'habitation (TH), les communes perçoivent la part de TFPB auparavant perçue par les départements. Ce produit supplémentaire, concernant l'installation de nouvelles entreprises, devrait être partagé avec les EPCI, le développement économique relevant de leur compétence.

Privilégier le bloc communal dans l'hypothèse d'une nouvelle contractualisation relative à la dépense publique locale

Si un nouveau dispositif de pilotage global de la dépense locale devait être mis en place, il conviendrait de le faire au niveau du bloc communal, à la différence du plafonnement des dépenses par les contrats dits « de Cahors »¹²⁷. Ces contrats ont concerné 322 collectivités dont les dépenses réelles de fonctionnement constatées au titre de l'année 2016 sont supérieures à 60 M€. Outre les régions et les départements, ce dispositif a ciblé 154 communes et 62 EPCI.

Quels que soient le nouvel indicateur et le nouveau seuil adoptés dans le cadre d'une éventuelle nouvelle contractualisation, il serait pertinent d'appliquer ces indicateurs et seuils au niveau consolidé EPCI-communes membres, et d'assurer le suivi du dispositif à ce même niveau. Cette mesure serait de nature à améliorer la gouvernance financière au niveau du bloc communal. *A minima*, l'étude consolidée EPCI – ville centre devrait être systématique, ce qui n'était pas le cas dans le dispositif des contrats dits « de Cahors » (par exemple la commune de Versailles était concernée et pas la CA Versailles Grand Parc).

C - Des mutualisations à approfondir et à mieux évaluer

1 - Diverses formes de mutualisation au service des communes

a) Un élan marqué vers la mutualisation

La mutualisation au niveau du bloc communal a pris son essor à compter du milieu des années 2010, sous l'effet conjugué de trois facteurs :

- l'obligation pour les EPCI d'élaborer un schéma de mutualisation, instaurée par la loi RCT ;
- l'arrêt en 2014 de l'instruction gratuite des autorisations du droit des sols par les directions départementales du territoire ;
- les diminutions des concours de l'État aux collectivités locales.

L'élan vers la mutualisation a été marqué. Au sein de l'échantillon étudié en 2022 par les juridictions financières pour le présent rapport, les EPCI n'ayant engagé aucune démarche de mutualisation sont très rares. Dans certains cas, l'engagement est toutefois tellement marginal qu'il peut être assimilé à une quasi absence de mutualisation. Il en va ainsi pour la Communauté Petite Île qui n'a mutualisé qu'un poste d'archiviste.

¹²⁷ Articles 13 et 29 de la loi du 22 janvier 2018 relative à la programmation des finances publiques 2018-2022.

Il existe toutefois des blocages empêchant parfois d'approfondir les mutualisations. Ainsi, la commune de Villeneuve-sur-Lot dispose d'un service de communication « regroupé » avec l'agglomération, mais ce service n'est pas inscrit dans le schéma de mutualisation, les communes membres redoutant une communication plus présidentielle qu'institutionnelle. Parfois, il y a même retour en arrière et enclenchement d'une démarche de démutualisation. C'est le cas à la CC Saint-Fulgent-les-Essarts : la commune des Essarts avait mutualisé fortement avec l'ex-CC du pays des Essarts, mais les services ont ensuite été démutualisés avec la nouvelle CC issue de la fusion en 2017. Cette démutualisation s'est opérée dans le contexte d'un conflit avec la ville centre qui a souhaité conserver l'exercice de certaines compétences.

Une enquête publiée par Intercommunalités de France en septembre 2021¹²⁸ montre la grande diversité des objets de la mutualisation. Environ la moitié des services techniques, de demandes d'autorisation d'urbanismes ou de système d'information sont concernés par la mutualisation. Ensuite, environ un tiers des services support (RH, finances juridiques) et des services liés à des compétences partagées sont mutualisés. Et enfin environ un quart des services de communication, de direction générale et de commande publique sont concernés.

b) La commune centre, fréquemment pivot de la mutualisation

Les moyens peuvent être mis à disposition par les EPCI pour les communes, ou plus rarement par les communes membres avec les EPCI lorsque ces derniers disposent de faibles moyens (CC entre Arroux, Loire et Somme). Il arrive qu'une communauté bénéficie intégralement d'un service support d'une commune membre (grand ouest toulousain communauté de communes au sujet du service RH). S'il ne s'agit pas de la forme la plus classique, la mutualisation entre communes permet beaucoup de souplesse et trouve sa pertinence. Par exemple, la commune de Marly mutualise de manière horizontale avec une autre pour la mise à disposition de policiers municipaux contre participation financière.

Cette diversité d'organisation ne doit pas masquer que dans la plupart des cas, c'est entre l'EPCI et la ville-centre que les dispositifs de mutualisation sont adoptés. Cette concentration sur la ville-centre peut se trouver dans des EPCI souhaitant mutualiser *a minima*, comme pour la CA Grand Lac. Elle peut s'expliquer par une habitude de travail commun ancienne (CA du Puy-en-Velay). Elle se trouve également dans des schémas de mutualisation ambitieux mais concentrés sur la ville centre (CC Grand Chalon). Cette mutualisation, quoiqu'exclusive avec la ville-centre, peut même être très aboutie : c'est le cas à la CA de Vesoul, qui a mutualisé avec la commune de Vesoul

¹²⁸ Intercommunalités de France, *Quelles mutualisations en 2021 ?*, novembre 2021 (cf. annexe 17).

l'administration générale et les postes de direction, mais aussi à la CA Laval Agglomération qui dispose d'agents mutualisés avec la commune de Laval mais de quasiment aucune autre mutualisation avec les autres communes, si ce n'est l'instruction des autorisations du droit des sols.

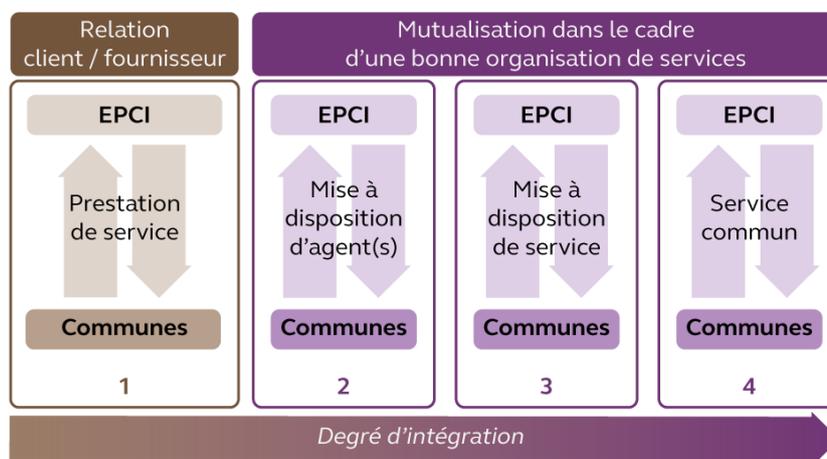
2 - Une amélioration du fonctionnement des services communautaires et communaux malgré la complexité des dispositifs de mutualisation

Les outils de mutualisation sont nombreux, ce qui a conduit la DGCL à élaborer un guide¹²⁹ spécifique pour les présenter de manière exhaustive. Si un tel foisonnement présente l'avantage d'une bonne adaptation à chaque situation locale, il emporte avec lui de la complexité et une simplification pourrait être utile. C'est ce que recommande l'association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF)¹³⁰.

Une forme minimale de mise en commun consiste en la participation à des groupements de commande (CC du Montbardois qui a pour seule démarche un groupement de commandes pour des défibrillateurs).

Ensuite, la mutualisation prend diverses formes.

Schéma n° 5 : diverses formes de mutualisation



Source : Cour des comptes d'après, Banque des territoires

¹²⁹ DGCL, *Guide des coopérations à l'usage des collectivités locales et de leurs groupements*, juillet 2019, (cf. annexe n° 18 présentant un tableau synoptique des diverses modalités de coopération).

¹³⁰ ADGCF, *Administration locale partagée : rêve organisationnel... ou cauchemar technocratique ?*, mars 2021.

La forme la moins intégrée de mise en commun de moyens est la simple prestation de service, qui se déroule selon la modalité de relation client / fournisseur. Les EPCI peuvent assurer des prestations pour une ou plusieurs de leurs communes membres et les communes membres pour leur EPCI pour « *la création ou la gestion de certains équipements ou services relevant de leurs attributions* » (article L. 5214-16-1 du CGCT). C'est ainsi que la CA Grand Lac utilise la prestation de services auprès de communes membres pour l'entretien des espaces verts, ou encore la CC Cœur de Loire pour l'accueil de loisir sans hébergement.

Ensuite, la mise à disposition peut concerner des agents (Haut-Bugey Agglomération pour un directeur des sports et des médiateurs sociaux) ou bien des services ou des parties de services (par exemple, la CA de Saint-Dizier met à disposition son service culture à la ville-centre). Cette forme de mutualisation apporte de la souplesse, mais peut également entraîner des mises à disposition croisées non intégrées à une stratégie globale (CA de Gap ou encore CC entre Arroux, Loire et Somme).

Enfin, la création d'un service commun est la forme de mutualisation la plus intégrée, dans la mesure où elle est pérenne, et peut donner lieu à ajustement des AC et donc augmenter le CIF. Cette forme de mutualisation permet de gérer une activité en dehors des compétences transférées, pour l'exercice de toute mission opérationnelle ou fonctionnelle, à l'exception de celles réservées aux centres de gestion.

En termes d'ingénierie, l'instruction des autorisations du droit des sols prend fréquemment la forme d'un service commun qui concerne la plupart du temps la plupart des communes membres (CA Pays de Grasse). Il arrive que ce soit le PETR qui porte ce service mutualisé (Espace communautaire Lons Agglomération). Enfin, d'autres services d'ingénierie peuvent être mis en commun : service informatique (CC Champagnole Nozeroy Jura) ou service d'information géographique (CC Roi Morvan, CA Versailles Grand Parc).

Les services communs peuvent également porter sur l'ensemble des fonctions supports ou encore sur des fonctions techniques ou des fonctions de direction. Ainsi, la CA Vesoul a créé en 2017 quatre services communs : un service « ressources humaines, affaires juridiques, marchés publics, finances et informatique », un service « tourisme, communication, cabinet », un service de direction générale « sports, jeunesse, culture, politique de la ville » et un service de direction « eau et assainissement ». Ce dernier a depuis perdu son statut de service commun pour être intégré à la CA depuis le transfert de la compétence « eau et assainissement » en 2020. La CA Territoires vendômois mutualise même sa direction générale et toutes ses directions pour constituer une administration locale unique avec la commune de Vendôme.

Les services communs permettent aux communes membres de disposer d'un service qu'elles ne pourraient financer elles-mêmes. À titre d'exemple, la CA du Grand Belfort propose un service commun de gardes champêtres territoriaux, agents chargés de la mise en œuvre des pouvoirs de police et 45 communes en sont adhérentes sur 53 communes membres.

3 - La difficile mesure des effets financiers de la mutualisation

a) Les économies d'échelle, un objectif poursuivi par la mutualisation

Cet objectif d'économie est affiché dans l'exposé des motifs de la loi RCT de 2010, qui a rendu obligatoire l'adoption d'un schéma de mutualisation. De fait, l'analyse des situations locales permet d'identifier des dépenses que la mutualisation permettrait de diminuer. Ainsi, la CA Gaillac-Graulhet dépense chaque année auprès de prestataires extérieurs 0,66 M€ pour l'entretien des voiries, alors que les communes de Gaillac et de Graulhet disposent de services municipaux qui détiennent la compétence pour ce type de missions.

b) Un premier temps de la mutualisation souvent marqué par des dépenses supplémentaires

La mutualisation de services peut d'abord engendrer une dépense supplémentaire car elle induit une harmonisation par le haut du régime indemnitaire et des conditions de travail.

De plus, la mutualisation peut également entraîner une augmentation des effectifs lorsqu'elle est destinée à offrir un service de qualité à des petites communes qui ne pourraient le financer isolément. Ainsi, la CC Rhône Crussol a vu ses effectifs passer depuis 2017 de 56 à 77 équivalents temps plein. C'est le fait du développement propre de ses services et de la montée en puissance de la mutualisation principalement pour le compte de la commune de Guilhaud-Granges (direction générale, services des ressources humaines, des finances, services de la voirie). Ces augmentations d'effectifs concernent alors principalement des cadres (CA de la Région de Château-Thierry). Les coûts supplémentaires induits par la mutualisation ont été évalués à 0,23 M€ par an pour la CC Centre Ouest.

c) Des économies éventuellement engendrées par la mutualisation difficiles à évaluer

Si la création de services communs pour les fonctions support n'engendre pas d'économie immédiate, il n'en va pas de même pour les mutualisations de postes de direction générale ou de cabinet. Lorsque ces divers types de mutualisation sont menés de front, comme c'est le cas à la commune de Calais, il faudrait élaborer un bilan financier précis permettant d'identifier les économies d'échelle. Même lorsque la mutualisation concerne un domaine isolé et spécifique, l'évaluation est déficiente : il en va ainsi à la commune de Lourdes, qui a mutualisé d'importants services liés aux compétences scolaire et périscolaire à un syndicat intercommunal sans réaliser un bilan financier de cette opération. La complexité pour mesurer les économies d'échelle engendrées par la mutualisation était déjà relevée par la Cour dans son rapport précité relatif aux villes moyennes en Occitanie.

Cette absence d'évaluation peut s'expliquer par l'absence de schéma de mutualisation ou l'aspect lacunaire de ce dernier. En effet, la loi RCT a imposé aux EPCI d'élaborer « *un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI à fiscalité propre et ceux des communes membres. Ce rapport prévoit un schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'EPCI à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement* ».

L'élaboration de ce schéma est devenue facultative à partir de la loi engagement et proximité. Toutefois, avant 2019, beaucoup d'EPCI ne satisfaisaient pas à cette obligation.

De plus, lorsque ces schémas existent, ils ne contiennent pas une série d'objectifs et d'indicateurs qui permettraient une évaluation future (CC Porte de DrômArdèche).

Avoir rendu facultative l'élaboration d'un schéma de mutualisation n'est pas pertinent vis-à-vis de l'objectif initial de réaliser des économies d'échelle *via* la mutualisation. Cette obligation devrait être rétablie afin que chaque EPCI dispose d'un outil permettant de procéder à une évaluation et son bilan annuel. Les orientations ainsi données en début de mandat trouveraient d'ailleurs toute leur place au sein d'un projet de territoire que la Cour recommande de généraliser (recommandation n°1). De même, un suivi annuel de la mutualisation et du projet de territoire serait effectué lors de la même séance conseil communautaire.

*

**

Les règles définissant la gouvernance, la répartition des ressources et la mutualisation font l'objet d'une négociation au sein de bloc communal. Si cela aboutit à des situations favorables aux communes, c'est fréquemment le fruit d'accords locaux qui ne respectent pas le cadre juridique. Pour éviter cela, certaines obligations faites aux EPCI devraient se traduire par un document à joindre aux documents budgétaires, ce qui rendrait effectif le suivi du contrôle de légalité.

Il faudrait aussi veiller à ce que certains accords locaux ayant conduit à des relations déséquilibrées entre EPCI et communes membres ne se trouvent pas définitivement figés. À cet égard, des mesures peuvent être adoptées pour favoriser une renégociation locale régulière de la gouvernance et des relations financières.

De plus, les finances devraient être pilotées au niveau du bloc communal, et dans ce but la DGF pourrait être versée globalement aux EPCI. Enfin, les éventuelles économies d'échelle engendrées par la mutualisation devraient être évaluées.

CONCLUSION

Le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre a visé à structurer le territoire, limiter les effets de l'émiettement communal, favoriser la solidarité locale et permettre un meilleur exercice des compétences. L'État a mené, au cours des trente dernières années, une succession de réformes, priorisant parfois l'un ou l'autre de ces objectifs.

Le rôle des EPCI dans l'aménagement territorial est désormais manifeste. L'élargissement des périmètres communautaires, s'il a parfois pu freiner l'intégration, leur a permis d'exercer des compétences structurantes. Il en découle une offre de service enrichie, dont l'efficacité reste cependant à démontrer ; en témoigne le maintien d'une dynamique de la dépense du bloc communal et, en son sein, des communes.

La recomposition de la carte intercommunale s'est accompagnée d'une modification des règles définissant la gouvernance, la répartition des ressources et la mutualisation, qui révèlent un fonctionnement interne orienté d'abord vers les communes. En particulier, en matière de solidarité, les outils des relations financières entre communes et communauté sont souvent dévoyés.

L'intercommunalité semble aujourd'hui balancer entre affirmation du fait communautaire et différenciation au profit des communes. Ce double mouvement, qui illustre l'absence d'arbitrage sur la place de l'intercommunalité dans l'organisation territoriale, atteint aujourd'hui ses limites. Il apparaît indispensable de définir une orientation claire de l'organisation d'un bloc communal au milieu du gué.

Une voie actuelle de prééminence communale qui présente des risques

Ces dernières années ont été marquées par la réaffirmation du primat de la commune. L'objectif de couverture territoriale totale a rendu plus complexe la gouvernance et l'exercice des compétences. Les récentes lois Engagement et proximité et 3DS ont constitué une réponse à une intercommunalité perçue comme imposée et éloignée des besoins et projets locaux. En posant l'obligation d'instaurer une conférence des maires et de débattre sur un pacte de gouvernance, des gages importants ont été donnés aux communes.

Il leur est désormais permis de transférer à la carte des compétences facultatives. Cette approche, fondée sur une intégration communautaire à géométrie variable, peut apparaître comme une réponse pragmatique à l'hétérogénéité des territoires, a fortiori depuis l'élargissement des périmètres.

Cette tendance à la « syndicalisation » d'EPCI vus comme prestataires des communes plutôt qu'acteurs de compétences intégrées, si elle semble répondre à certaines difficultés, est porteuse de risques. Alors que les intercommunalités sont souvent marquées par des incompréhensions voire des divergences d'intérêt, notamment entre les villes centres et les communes périphériques, elles devront traiter une diversité d'intérêts d'autant plus grande que les compétences auront été réparties de manière différenciée.

Une nécessaire réorientation de l'intercommunalité vers plus d'efficacité et de lisibilité

Un débat existe, qu'il n'appartient pas à la Cour de trancher, sur l'opportunité d'une réforme institutionnelle instaurant l'élection des conseillers communautaires et, partant, la transformation des EPCI en collectivités territoriales. Au-delà, des voies d'amélioration du cadre actuel existent pour renforcer l'intégration communautaire, la lisibilité de l'organisation territoriale pour le citoyen et l'efficacité des services rendus à l'utilisateur.

Alors que l'intercommunalité, du fait de son mode d'élection, repose largement sur la recherche de consensus entre les élus et que la définition des compétences et de l'organisation du bloc communal est marquée par une souplesse accrue, ces constats appellent à accroître la lisibilité et la transparence de l'intercommunalité vis-à-vis du citoyen. À cette fin, l'efficacité de l'organisation et de l'action communautaire doit reposer sur un projet de territoire, que la Cour recommande de rendre obligatoire. En outre, un plus grand contrôle de la notion d'intérêt communautaire s'impose, à travers l'exigence d'une motivation approfondie.

La mesure de la performance communautaire reste également trop peu développée, alors que la répartition des compétences est de plus en plus le fruit d'un arbitrage local. Ainsi, l'exercice d'une compétence par les EPCI s'accompagne souvent d'une hausse du niveau de service sans que les économies d'échelle ou l'amélioration du service ne soient toujours objectivées.

De plus, il paraît indispensable de simplifier et de rendre plus lisibles les relations financières au sein du bloc communal. Le pilotage intercommunal, fondé sur un plan pluriannuel d'investissement et un pacte fiscal et financier, doit être renforcé, ce qui permettra une solidarité financière effective. Dans le même temps, les ressources intercommunales doivent être consacrées prioritairement aux projets communautaires, tandis qu'un partage des ressources fiscales entre communes et communauté pourrait être encouragé.

Enfin, dans un cadre national conduisant à une plus grande intégration communautaire, il est souhaitable de faciliter des avancées complémentaires pour certains territoires.

Créée par la loi du 1^{er} août 2019, la commune-communauté autorise une commune nouvelle, dans certaines circonstances, à ne pas adhérer à un autre EPCI à fiscalité propre de plus grande taille. La collectivité ainsi créée exerce alors à la fois les compétences communales et intercommunales. Cette intégration présente l'avantage de mettre fin à la complexité des flux financiers et de la répartition des compétences au sein du bloc communal. Ce régime, qui n'a pas trouvé à s'appliquer en raison du calendrier d'adoption de la loi, constitue toutefois une voie intéressante choisie par des territoires volontaires et qui pourrait faire l'objet d'incitations de la part de l'État. Il pourrait par exemple être utilisé dans les cas où une scission d'EPCI est envisagée, dans les limites posées par la loi et sous le contrôle du préfet. Le démembrement intercommunal serait alors associé à un regroupement communal.

Enfin, le nombre important de communes constitue toujours un frein à l'intégration communautaire et à la mise en place d'une gouvernance efficace. Il rend plus complexes la définition de l'intérêt communautaire et la répartition des compétences. La réduction du nombre de communes constitue dès lors une voie d'amélioration à la fois de l'efficacité et de la lisibilité de l'action publique locale. La Cour considère que la constitution de communes nouvelles doit être une priorité de court terme, assortie à nouveau d'incitations. Leur déploiement concilierait le double objectif de faciliter l'intégration intercommunale et de conforter l'échelon communal.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. Rendre obligatoire l'élaboration d'un projet de territoire par les EPCI à fiscalité propre, en définir le contenu et prévoir le suivi de leur mise en œuvre dans le rapport d'orientations budgétaires (ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires).*
- 2. Réaliser une évaluation des communes nouvelles au regard de l'évolution des périmètres (ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires).*
- 3. Dans le cas d'un transfert de compétence subordonné à la reconnaissance d'un intérêt communautaire, prescrire que ce dernier soit défini par le groupement intercommunal sur la base de critères formalisés et objectifs (ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires).*

4. *Permettre au conseil communautaire de modifier les montants des attributions de compensation à la majorité qualifiée des deux tiers (ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires).*
 5. *Verser la DGF au seul niveau des EPCI et laisser ensuite la possibilité de procéder à une répartition de droit commun ou dérogatoire (ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires).*
 6. *Rendre obligatoires les conventions de partage du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties entre les intercommunalités et leurs communes membres (ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires).*
 7. *Rendre à nouveau obligatoire l'adoption d'un schéma de mutualisation (ministère de l'intérieur et des outre-mer, ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires).*
-

Glossaire

Autofinancement propre : épargne nette complétée des recettes réelles d'investissement hors emprunts.

Besoin de financement : le besoin de financement relève de trois définitions distinctes selon le contexte de son utilisation. En comptabilité nationale, le besoin de financement correspond au « déficit » des collectivités locales. Il est calculé comme la différence entre la somme des recettes et des dépenses des collectivités locales comptabilisées en comptabilité nationale. Dans le cadre de l'analyse financière des collectivités territoriales, le besoin de financement désigne la différence entre les dépenses réelles d'investissement et l'autofinancement propre. Enfin, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 définit le besoin de financement comme la différence entre les emprunts et les remboursements de dette.

Capacité de désendettement : le ratio de capacité de désendettement est égal au rapport entre l'encours de dette au 31 décembre et l'épargne brute. Il mesure le nombre d'années nécessaire à une collectivité pour rembourser sa dette en y affectant la totalité de son épargne brute. Il doit parfois être relativisé car il est sensible aux évolutions annuelles de l'épargne brute (un flux) qui peuvent être plus vives que celles de l'encours de la dette (un stock).

Dégrèvement : situation dans laquelle l'État se substitue au contribuable local pour payer à la collectivité un impôt dont ce dernier est exonéré du paiement.

Dépenses et recettes réelles des collectivités ou de leurs groupements : elles correspondent aux opérations ayant donné lieu à des décaissements ou à des encaissements (mouvements réels), par opposition aux mouvements dits d'ordre qui n'ont pas de conséquence en trésorerie, tels les amortissements, par exemple.

Enveloppe normée : depuis 1996, les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales sont caractérisées par l'existence d'une « enveloppe normée » qui regroupe les principaux concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. L'augmentation de cette enveloppe est soumise à une norme d'évolution déterminée à l'avance. Jusqu'en 2008, l'enveloppe normée était indexée sur la croissance du PIB et de l'inflation. Elle l'a été sur la seule inflation de 2008 à 2010, puis a été gelée en valeur de 2011 à 2013. La loi de finances pour 2014 franchit un pas supplémentaire, avec une réduction de l'enveloppe normée de 1,5 milliard d'euros en 2014 et 3,9 milliards d'euros en 2015.

Épargne brute (ou capacité d'autofinancement brute) : différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement, qui constitue l'autofinancement des collectivités locales.

Épargne de gestion : l'épargne brute diminuée des frais financiers. L'excédent finance les dépenses d'investissement et le remboursement des intérêts et du capital de la dette.

Épargne nette (ou capacité d'autofinancement nette) : l'épargne brute diminuée du remboursement du capital de la dette. Elle correspond à l'excédent des recettes de fonctionnement qui sert à financer les dépenses d'investissement.

Équilibre budgétaire : selon l'article L. 612-4 du Code général des collectivités locales, le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel :

- lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère,
- et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.

Excédent brut d'exploitation (ou excédent brut de fonctionnement) : différence entre les produits de gestion et les charges de gestion.

Exonération : L'exonération a pour effet de ne pas imposer une personne ou un bien. L'exonération peut être totale ou partielle, permanente ou temporaire. Elle doit être prévue par la loi et fait l'objet de critères strictement définis. Un bien pourra être exonéré en raison de sa nature (ex : plantations d'oliviers), de son affectation (ex : terrain agricole), de la situation du contribuable (ex : personne handicapée dont les revenus sont inférieurs à un certain montant), etc. En général, l'exonération résultera de la combinaison de plusieurs critères (ex : exonération des établissements industriels implantés dans certaines zones géographiques, dans la mesure où l'entreprise concernée remplit certains critères). En matière de fiscalité directe locale, la loi prévoit des exonérations obligatoires, qui s'appliquent, sans que la commune puisse s'y opposer. D'autres exonérations sont prévues par la loi (exonérations de droit) et peuvent sur délibérations des collectivités être supprimées. Enfin, les collectivités peuvent délibérer pour instituer d'autres exonérations facultatives, prévues par la loi.

Fonds de roulement : excédent des ressources stables (capitaux propres, amortissements et provisions, dettes financières) sur les emplois stables (actif immobilisé brut). Il représente la part des ressources stables qui peuvent être affectées au financement des actifs circulants (stocks, créances et disponibilités) pour compenser les décalages entre l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses.

Norme de dépenses pilotables de l'État¹³¹ : agrégat composé des dépenses du budget général et des budgets annexes, hors mission *Remboursements et dégrèvements* et *Investissements d'avenir*, hors charge de la dette et hors contributions « Pensions », des plafonds des impositions de toutes natures mentionnées au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de finances pour 2018, des dépenses des comptes d'affectation spéciale (hors comptes d'affectation spéciale « Pensions », « Participations financières de l'État », et hors programmes de désendettement, ou portant à titre principal sur des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers) et du compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public ». Il ne peut dépasser, en euros courants, 257,9 milliards d'euros en 2018, 259,5 milliards d'euros en 2019, 260,5 milliards d'euros en 2020, 262,5 milliards d'euros en 2021 et 264,5 milliards d'euros en 2022, correspondant à une cible de diminution de 1 % en volume à compter de 2020.

Objectif de dépenses totales de l'État¹³² : agrégat « norme de dépenses pilotables de l'État » augmenté des dépenses d'investissements d'avenir, de charge de la dette, des prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne et des collectivités territoriales, ainsi que de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions, au département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane telle que définie à l'article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, du compte d'affectation spéciale pensions et des programmes des comptes spéciaux portant à titre principal des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers. Il est fixé, en euros courants, à 425,4 milliards d'euros en 2018, 432,7 milliards d'euros en 2019, 438,7 milliards d'euros en 2020, 442,8 milliards d'euros en 2021 et 450,9 milliards d'euros en 2022.

Section de fonctionnement : la section de fonctionnement enregistre les opérations courantes qui se renouvellent régulièrement et sont nécessaires au fonctionnement de la collectivité (charges de personnel, fournitures, intérêts des emprunts, etc.) ainsi que les subventions de fonctionnement à des organismes extérieurs.

¹³¹ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

¹³² Loi programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 précitée.

Section d'investissement : la section d'investissement retrace les opérations relatives au patrimoine de la collectivité ou de tiers identifiés. Ces opérations concernent notamment les biens mobiliers ou immobiliers, détenus par la collectivité (acquisitions, ventes, travaux, etc.), ses créances et ses dettes (remboursement en capital de la dette, souscription d'emprunts, avances, etc.), ainsi que les subventions d'investissement, notamment la DSIL et la DETR, ainsi que le FCTVA.

Taux d'épargne (brute, nette, de gestion) : épargne (brute, nette, de gestion) rapportée aux recettes réelles de fonctionnement.

Liste des abréviations

AC	Attribution de compensation
ADCF.....	Assemblée des communautés de France
ADS.....	Autorisations du droit des sols
AE	Autorisation d'engagement
ADGCF	Association des directeurs généraux des communautés de France
ALUR.....	Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové
ANCT.....	Agence nationale de la cohésion des territoires
AOM	Autorité organisatrice de la mobilité
ATR.....	Loi relative à l'administration territoriale de la République
BA.....	Budget annexe
BANATIC....	Base nationale sur l'intercommunalité
CA	Communauté d'agglomération
CC	Communauté de communes
CU	Communauté urbaine
CDCI.....	Commission départementale de coopération intercommunale
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CGCT.....	Code général des collectivités territoriales
CIF	Coefficient d'intégration fiscale
CJF.....	Code des juridictions financières
CLECT.....	Commission locale d'évaluation des charges transférées
CP.....	Crédits de paiement
CRTC	Chambre régionale et territoriale des comptes
CRTE	Contrat de relance et de transition écologique
CTU.....	Collectivité territoriale unique
CVAE.....	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DDR	Dotations de développement rural
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGF	Dotations globales de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DRF.....	Dépenses réelles de fonctionnement

DSC.....	Dotation de solidarité communautaire
DSIL.....	Dotation de soutien à l'investissement local
EPCI.....	Établissement public de coopération intercommunale
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FMI	Fonds monétaire international
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
FPU	Fiscalité professionnelle unique
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
HCFP.....	Haut conseil des finances publiques
IFER	Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux
LFI.....	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LPFP	Loi de programmation des finances publiques
MAPTAM....	Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
NOTRé.....	Loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République
PCAET	Plan climat-air-énergie territorial
PDU.....	Plan de déplacements urbains
PETR.....	Pôle d'équilibre territorial et rural
PFF.....	Pacte financier et fiscal
PIB	Produit intérieur brut
PLH.....	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUi.....	Plan local d'urbanisme intercommunal
PPI.....	Plan pluriannuel d'investissements
PSR	Prélèvements sur recettes
RCT	Mission Relations avec les collectivités territoriales
.....	Loi de réforme des collectivités territoriales
RH.....	Ressources humaines
RSA	Revenu de solidarité active
SAN.....	Syndicat d'agglomération nouvelle
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDCI	Schéma départemental de coopération intercommunale
SIVOM.....	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique
SRADDET ...	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

SRDEII.....	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
TASCOM.....	Taxe sur les surfaces commerciales
TDIL	Travaux divers d'intérêt local
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TGAP	Taxe générale sur les activités polluantes
TH	Taxe d'habitation
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TPU	Taxe professionnelle unique
TSCA	Taxe spéciale sur les conventions d'assurances
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
VLLI	Valeur locative des locaux industriels
ZAC.....	Zone d'aménagement concerté
ZAE.....	Zone d'activité économique
3DS	Loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique

Annexes

Annexe n° 1 : les étapes législatives	144
Annexe n° 2 : le rôle du préfet dans la procédure d'adoption des nouveaux périmètres	146
Annexe n° 3 : le périmètre des EPCI à fiscalité propre et les départements	147
Annexe n° 4 : la dynamique de l'intercommunalité à l'échelle européenne.....	149
Annexe n° 5 : évolution du nombre d'EPCI à fiscalité propre à la suite de la loi NOTRÉ	150
Annexe n° 6 : nombre de syndicats par département	151
Annexe n° 7 : nombre de compétences des groupements à fiscalité propre	152
Annexe n° 8 : les compétences des groupements à fiscalité propre	153
Annexe n° 9 : liste des compétences obligatoires par catégorie d'EPCI.....	157
Annexe n° 10 : localisation des communes nouvelles	159
Annexe n° 11 : évolution des finances des EPCI – France entière – Budgets principaux et annexes (2015- 2021).....	160
Annexe n° 12 : évolution des finances des syndicats – France entière (2015-2021)	162
Annexe n° 13 : évolution des dépenses de personnel des collectivités entre 2015 et 2021	164
Annexe n° 14 : répartition par poste des dépenses réelles de fonctionnement des EPCI.....	165
Annexe n° 15 : répartition des dépenses réelles d'investissement entre le bloc communal, les syndicats, les départements et les régions	166
Annexe n° 16 : répartition par poste des dépenses réelles d'investissement des EPCI.....	167
Annexe n° 17 : résultats de l'enquête Intercommunalités de France de septembre 2021 « Quelles mutualisations en 2021 ? ».....	168
Annexe n° 18 : tableau synoptique des diverses modalités de coopération, édité par la DGCL dans son Guide des coopérations de juillet 2019	169
Annexe n° 19 : bibliographie	171

Annexe n° 1 : les étapes législatives

Loi du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines : création des communautés urbaines ;

Loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes (dite loi Marcellin) : fusions et regroupements de communes

Loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (dite loi ATR) : création des communautés de communes ;

Loi du 5 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (dite loi Pasqua) : approfondissement juridique de la coopération intercommunale et introduction de la notion de « pays ».

Loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (dite loi Voynet) : prévoit l'intégration de contrats d'agglomération et de contrats de pays au sein des contrats de plan État-région en préparation, et précise l'articulation des Pays avec l'intercommunalité.

Loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement) : création des communautés d'agglomération et de la taxe professionnelle unique, apparition de la notion d'intérêt communautaire ;

Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (dite loi SRU) : planification intercommunale de l'urbanisme et mise en place des schémas de cohérence territoriale (SCoT).

Loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités et libertés locales : facilitation du fonctionnement de l'intercommunalité, des fusions de groupements et du partage de services entre communes et communautés.

Loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (dite loi RCT) : introduction du mode de scrutin jumelé, de mesures concernant les périmètres, les moyens d'intervention et la gouvernance, et d'un cadre pour la constitution des communes nouvelles.

Loi du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires : élection au suffrage universel direct des « conseillers communautaires » (dénomination désormais législative).

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM) : création de métropoles et regroupement des communes isolées de la petite couronne parisienne.

Loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle : renforcement du dispositif de 2010 concernant les communes nouvelles.

Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation du territoire de la République (dite loi NOTRe) : recomposition de la carte intercommunale aboutissant à une diminution d'environ 40 % du nombre d'EPCI, clarification de la répartition des compétences.

Loi du 1er août 2019 visant à adapter l'organisation des communes nouvelles à la diversité des territoires : facilitation du fonctionnement des communes nouvelles au cours de leurs premières années d'existence.

Loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (dite loi engagement et proximité) : redéfinition des relations entre les communes et l'EPCI *via* le pacte de gouvernance et la conférence des maires, possibilité de partage d'EPCI.

Loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dite loi 3DS) : mesures de différenciation et de décentralisation de l'exercice de certaines compétences (logement social, routes, RSA...)

Annexe n° 2 : le rôle du préfet dans la procédure d'adoption des nouveaux périmètres

1-Avant l'adoption du SDCI

Les délais fixés par le législateur étaient contraignants : entre la loi NOTRÉ publiée le 7 août 2015 et l'adoption du schéma avant le 31 mars 2016, moins de huit mois se sont écoulés¹³³. La brièveté des délais a fait l'objet de critiques des élus, considérant que ce rythme rendait difficile l'engagement d'une réflexion stratégique.

Durant cette période, les CDCI se sont parfois réunies une à deux fois, mais parfois davantage comme dans l'Ain où elle s'est réunie cinq fois.

Avant d'engager ces consultations formelles, certains préfets ont mené des discussions bilatérales ou constitué des groupes de travail dédiés, associant éventuellement l'association des maires. En Maine-et-Loire, où la recomposition a été au final très importante, un projet a pu utilement être échangé avant même la publication de la loi NOTRÉ, afin de permettre une plus grande adhésion.

Le schéma relève d'abord du préfet qui en est à l'initiative et l'arrête. Il doit néanmoins prendre en compte les amendements adoptés par deux tiers des membres de la CDCI dès lors qu'ils respectent la loi et l'impératif de rationalisation de la carte intercommunale.

2- Définition du périmètre après adoption du SDCI

Une fois le schéma adopté, le préfet devait arrêter les projets de créations, fusions ou modifications de périmètres jusqu'au 15 juin 2016 et consulter les conseils concernés, qui disposaient de 75 jours pour statuer¹³⁴. Il dispose alors, sur le plan juridique, d'une liberté puisque, s'il doit suivre orientations fixées par l'article L.5210-1-1 CGCT, il n'est pas tenu par le SDCI¹³⁵.

S'il n'obtient pas la majorité qualifiée des communes¹³⁶, il peut, avec l'accord de la CDCI, passer outre. Cette faculté a été utilisée 79 fois en 2016.

¹³³ Le délai était de douze mois à la suite de la loi RCT pour les précédents SDCI.

¹³⁴ A défaut, l'avis est réputé favorable.

¹³⁵ Le juge administratif a ainsi qualifié le schéma d'acte préparatoire ne pouvant faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir.

¹³⁶ La moitié des communes représentant au moins la moitié de la population, avec la nécessité de recueillir l'accord de la commune la plus peuplée si elle représente au moins le tiers de la population totale.

Annexe n° 3 : le périmètre des EPCI à fiscalité propre et les départements

Un cadre de réflexion départemental

L'imbrication entre département et EPCI à fiscalité propre a longtemps été manifeste, notamment en milieu rural. Bon nombre d'entre eux ont ainsi vu leur périmètre largement inspiré par le découpage cantonal, le président de l'EPCI étant alors souvent conseiller général.

Le redécoupage à la fois des cantons en 2013 et des intercommunalités après 2010 a fait évoluer cette association (sans compter la création des métropoles qui a brouillé la distinction entre ces deux catégories).

Toutefois, il n'est pas anodin que le redécoupage intercommunal soit porté à l'échelle du département, sous l'autorité du préfet, à l'exception notable de l'Ile de France, où un schéma régional de coopération intercommunal (SRCI) a été adopté dans le cadre du Grand Paris.

Les préfets étaient certes invités, lorsqu'un projet interdépartemental était envisagé, à se rapprocher, mais il est sans doute regrettable qu'une coordination régionale n'ait pas été organisée dans le cadre de l'élaboration des SDCI. Cette approche a pu transparaître à l'analyse des SDCI, comme en Auvergne-Rhône-Alpes, où une vision commune des objectifs du redécoupage apparaît entre les préfetures.

Un redécoupage lié à l'avenir et l'équilibre du département

Ce cadre de réflexion départemental a emporté plusieurs conséquences.

Tout d'abord, la perspective de suppression du département a pu conduire à accentuer l'objectif d'élargissement des EPCI. À l'inverse, son maintien a pu conduire à modérer les objectifs d'élargissement. C'est le cas en Haute-Loire où la volonté d'aller au-delà des seuils légaux a été largement partagée mais où le maintien du département a manifestement freiné des élargissements ou regroupements plus importants.

Ensuite, certains préfets et élus locaux ont veillé à ce que des déséquilibres trop grands n'apparaissent pas entre EPCI d'un même département. Une telle attention a été portée au sein du territoire de Belfort, où le préfet n'a pas souhaité utiliser une possibilité de dérogation afin d'éviter la constitution d'un EPCI qui se serait trouvé dans une situation de déséquilibre manifeste par rapport aux autres EPCI du département.

Une logique interdépartementale existante mais contenue

Dans une approche qui devait prendre en compte, aux termes de la loi, la logique de bassin de vie, les frontières départementales ont pu être dépassées. Ainsi, 90 EPCI interdépartementaux sont décomptés en 2021 par la DGCL.

Ce dépassement des frontières départementales n'a pas toujours été possible, en dépit des logiques de bassins de vie ou d'emploi. Dans la Drôme, deux projets de regroupement (autour du Vercors notamment) n'ont pas abouti en raison de l'hostilité des élus et de l'importance du tropisme départemental. Il en va de même dans le Jura, les bassins de vie d'Auxonne et de Salins les Bains restant divisés sur deux voire trois départements.

Ce dépassement du cadre départemental peut enfin générer des difficultés liées à la contractualisation avec les départements, qui s'appuie sur des modalités différentes, et même l'État. Ce constat est amplifié lorsque l'EPCI relève de deux régions différentes (Haute-Marne).

Annexe n° 4 : la dynamique de l'intercommunalité à l'échelle européenne

L'intercommunalité en France est symbolique de l'évolution de l'intercommunalité en Europe autour de trois caractéristiques : croissance, diversification et perpétuelle évolution

Alors que les dépenses intercommunales ont progressé pour atteindre près d'un tiers des dépenses du bloc communal en France, les dépenses réalisées au niveau intercommunal ont triplé en l'espace de vingt ans en République Tchèque et de dix ans en Pologne.

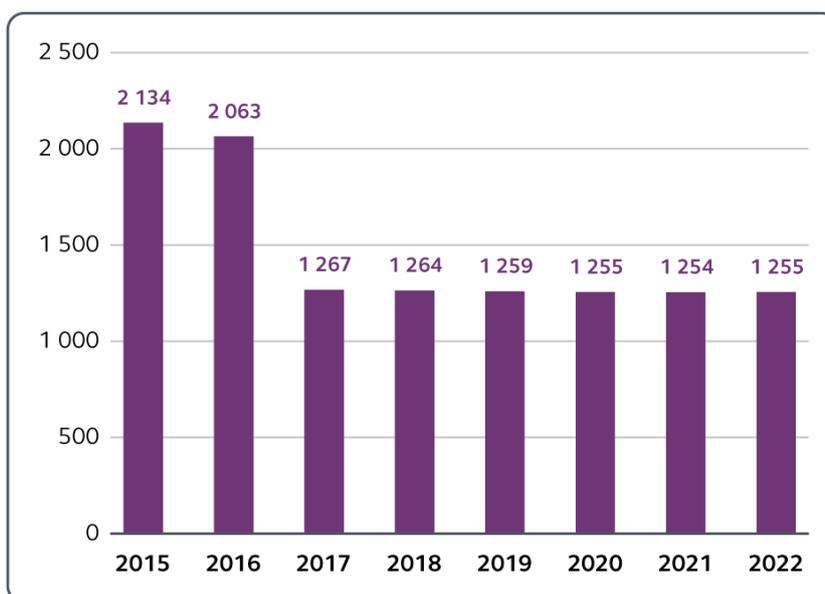
La progression de l'intercommunalité en Europe est également allée dans le sens d'une diversification accrue. En Espagne par exemple, il existe deux principaux types de coopération intercommunale : les comarcas, outils de décentralisation à disposition des régions autonomes, et les mancomunidades, qui sont des regroupements volontaires de communes pour gérer des services. Aux Pays-Bas, quatre principales formes de coopération intercommunales se sont développées, encadrées en partie par le Joint Provisions Act de 2010 : une coopération sous la forme d'une personne morale de droit public, disposant de son propre personnel, une « organisation commune » disposant d'une structure administrative mais démunie d'existence juridique et de personnel propre, une organisation autour d'une ville-centre, à laquelle les communes voisines confient certaines tâches, et enfin une construction très légère, au cadre légal très souple. Ainsi, de nombreux services sont gérés à l'échelle locale (gestion de l'eau, des transports, de la sécurité...) et les municipalités participent en moyenne à 16 structures intercommunales chacune.

Enfin, la coopération intercommunale en Europe se caractérise par une perpétuelle évolution. L'ouvrage portant sur l'intercommunalité en Europe de Teles et Swianiewicz¹³⁷ désigne la France comme « le pays où les institutions intercommunales ont été les plus développées depuis des décennies ». Malgré son ancienneté, la coopération intercommunale en France continue de faire l'objet de réformes. Cela répondrait selon les auteurs d'une caractéristique partagée par l'ensemble des pays favorisant la coopération intercommunale, et s'expliquerait en partie par les frontières souvent floues de la coopération intercommunale, entre regroupement syndical, regroupement institutionnel et tentatives de fusion.

¹³⁷ F. Teles et P. Swianiewicz, 2018, *Inter-Municipal Cooperation in Europe : Institutions and Governance*.

Annexe n° 5 : évolution du nombre d'EPCI à fiscalité propre à la suite de la loi NOTRé

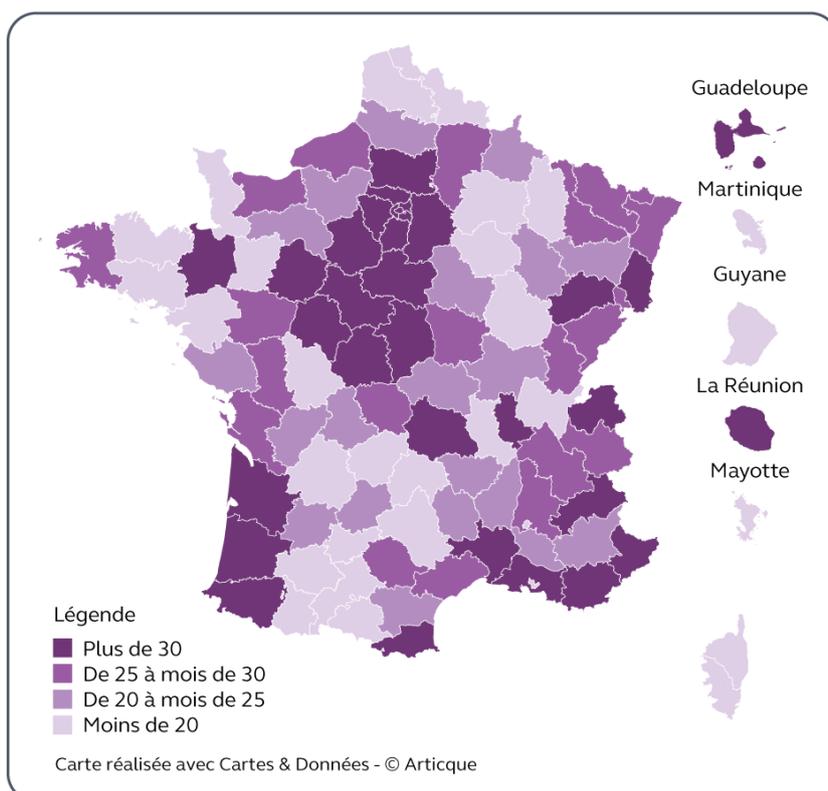
Graphique n° 13 : évolution du nombre d'EPCI à fiscalité propre entre le 1er janvier 2015 et le 1er janvier 2022



Source : Cour des comptes, d'après des données DGCL

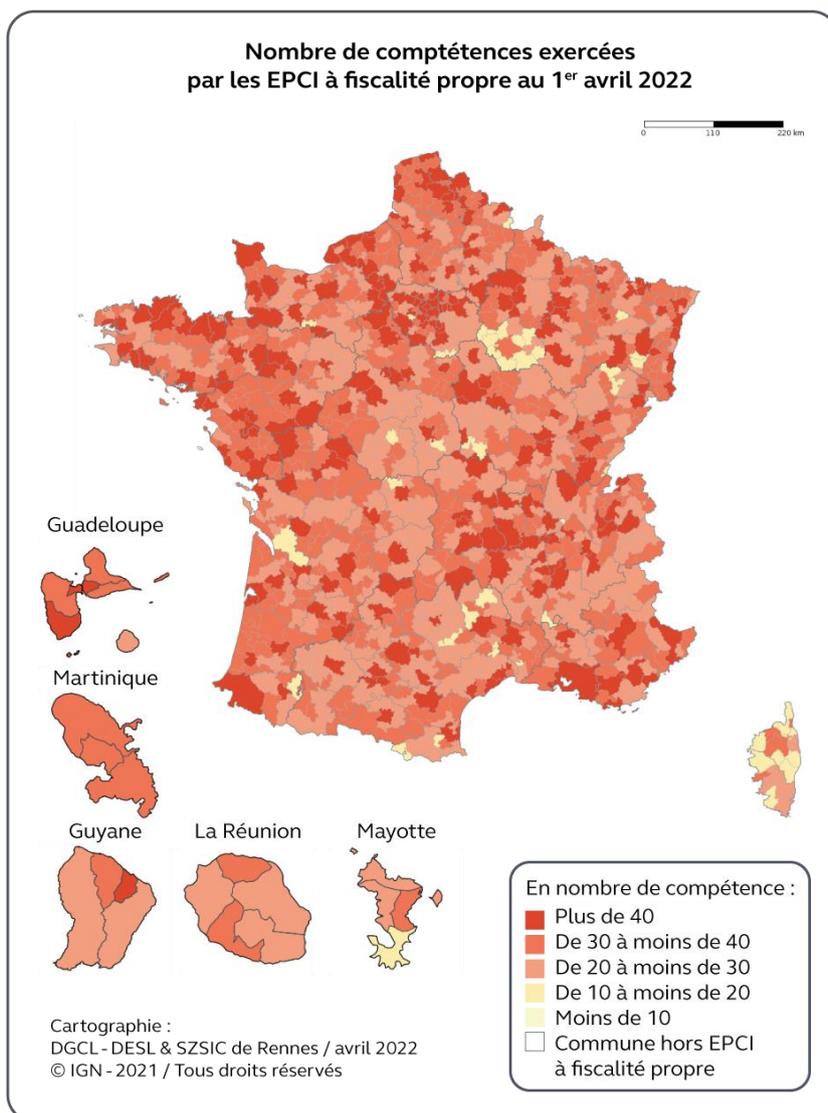
Annexe n° 6 : nombre de syndicats par département

Carte n° 2 : nombre de syndicats pour 100 communes en 2021



Source : Cour des comptes d'après DGCL, mai 2021, Bulletin d'information statistique n° 152

Annexe n° 7 : nombre de compétences des groupements à fiscalité propre



Source : DGCL, BANATIC mise à jour le 01/04/2022

Annexe n° 8 : les compétences des groupements à fiscalité propre

Nombre de compétences exercées par catégorie d'EPCI

En 2021, les groupements à fiscalité propre exercent en moyenne 32 compétences. Le nombre de compétences est étroitement lié au statut juridique du groupement (28 compétences pour les communautés de communes, 43 pour les communautés d'agglomération et 57 pour les communautés urbaines).

**Tableau n° 7 : nombre de compétences exercées selon le statut
juridique de la communauté**

Statut juridique du groupement	
Métropoles	59
Métropole de Lyon	49
Communautés urbaines	57
Communautés d'agglomération	43
Communautés de communes	28
Total général	32

Source : données DGCL

Nombre d'EPCI exerçant les différentes compétences

Compétence	Nombre d'EPCI exerçant la compétence
Collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés	1254
Actions de développement économique dans les conditions prévues à l'article L. 4251-17 ; création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales	1254
Schéma de cohérence territoriale (SCoT)	1254
Schéma de secteur	1254
Promotion du tourisme dont la création d'offices de tourisme	1254
Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage	1254
GEMAPI : Défense contre les inondations et contre la mer	1245

GEMAPI : Protection et restauration des sites, des écosystèmes aquatiques, des zones humides et des formations boisées riveraines	1243
GEMAPI : Entretien et aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau	1239
GEMAPI : Aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique	1238
Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs	1123
Autres actions environnementales	1110
Action sociale	1042
Création, aménagement, entretien de la voirie	976
Création et réalisation de zone d'aménagement concertée (ZAC)	953
Assainissement non collectif	952
NTIC (Internet, câble...)	930
Programme local de l'habitat	904
Activités culturelles ou socioculturelles	889
Politique du logement social	788
Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH)	777
Organisation de la mobilité, au sens des articles L.1231-1 et suivants du code des transports	704
Autres	674
Assainissement collectif	653
Plans locaux d'urbanisme	647
Création et gestion des maisons de services au public	625
Constitution de réserves foncières	606
Activités sportives	568
Eau (Traitement, Adduction, Distribution)	565
Action en faveur du logement des personnes défavorisées	563
Politique du logement non social	529
Activités périscolaires	527
Élaboration du diagnostic du territoire et définition des orientations du contrat de ville ; animation et coordination des dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ainsi que des dispositifs locaux de prévention de la délinquance ; programmes d'actions définis dans le contrat de ville	517
Transports scolaires	462
Crèche, Relais assistance maternelle, aide à la petite enfance	408

Soutien aux actions de MDE	406
Action et aide financière en faveur du logement social	398
Amélioration du parc immobilier bâti	397
Construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire	384
Études et programmation	379
Infrastructure de télécommunication (téléphonie mobile...)	365
Actions de réhabilitation et résorption de l'habitat insalubre	316
Collecte des contributions pour le financement du SDIS	312
Organisation des transports non urbains	284
Droit de préemption urbain (DPU) pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat	271
Lutte contre la pollution de l'air	258
Parcs de stationnement	251
Lutte contre les nuisances sonores	238
Préfiguration et fonctionnement des Pays	238
Gestion d'un centre de secours	228
Activités sanitaires	223
Maisons de santé pluridisciplinaires	223
Plans de déplacement urbains	223
Prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et détermination des secteurs d'aménagement au sens du code de l'urbanisme	200
CIAS	193
Gestion des eaux pluviales urbaines	178
Aide sociale facultative	174
Élaboration et adoption du plan climat-air-énergie territorial en application de l'article L. 229-26 du code de l'environnement	173
Autres énergies	170
Pistes cyclables	167
Éclairage public	145
Concession de la distribution d'électricité et de gaz	136
Programme de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche et aux programmes de recherche	136
Contrat local de sécurité transports	132

Création et entretien des infrastructures de charge nécessaires à l'usage des véhicules électriques ou hybrides rechargeables, en application de l'article L. 2224-37 du CGCT.	127
Hydraulique	126
Acquisition en commun de matériel	120
Service public de défense extérieure contre l'incendie	112
Abattoirs, abattoirs-marchés et marchés d'intérêt national, halles, foires	99
Contribution à la transition énergétique	98
Maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion de sols	90
Signalisation	88
Création, gestion et extension des crématoriums et sites cinéraires	83
Création, aménagement, entretien et gestion des réseaux de chaleur ou de froid urbains	81
Gestion de personnel (policiers-municipaux et garde-champêtre...)	73
Création, gestion, extension et translation des cimetières et sites funéraires	62
Lycées et collèges	58
Aérodromes	58
Délivrance des autorisations d'occupation du sol (Permis de construire...)	46
Service extérieur de Pompes funèbres	33
Délégations des aides à la pierre (article 61 - Loi LRL)	30
Participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire métropolitain	30
Politique du logement étudiant	26
Parcs naturels régionaux	25
Ports	23
Autorité concessionnaire de l'État pour les plages, dans les conditions prévues à l'article L. 2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques.	22
Thermalisme	13
Voies navigables	10
Préparation et réalisation des enquêtes de recensement de la population	10
Archives	9

Source : données DGCL

Annexe n° 9 : liste des compétences obligatoires par catégorie d'EPCI

Communautés de communes (art L5214-16 du CGCT) :

7 champs de compétences obligatoires :

- L'aménagement de l'espace ;
- Le développement économique ;
- La gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) ;
- Les aires d'accueil des gens du voyage ;
- La collecte et traitement des déchets ménagers ;
- L'eau ;
- L'assainissement.

À noter :

- le transfert des compétences eau et assainissement peut être reporté au 1er janvier 2026, si 25% des communes membres représentant 20% de la population se sont opposées au transfert avant le 1er janvier 2020 ;
- la notion d'intérêt communautaire vaut pour les CC en ce qui concerne l'aménagement, ce qui n'est pas le cas pour les CA et CU.

Communautés d'agglomération (art. L5216-5 du CGCT) :

10 champs de compétences obligatoires, dont les 7 des communautés de communes, plus :

- les politiques d'habitat ;
- la politique de la ville ;
- la gestion des eaux pluviales.

À noter : les communautés d'agglomération prennent en charge également l'organisation de la mobilité au titre de leurs compétences d'aménagement de l'espace.

Communautés urbaines (art. L5215-20 du CGCT) :

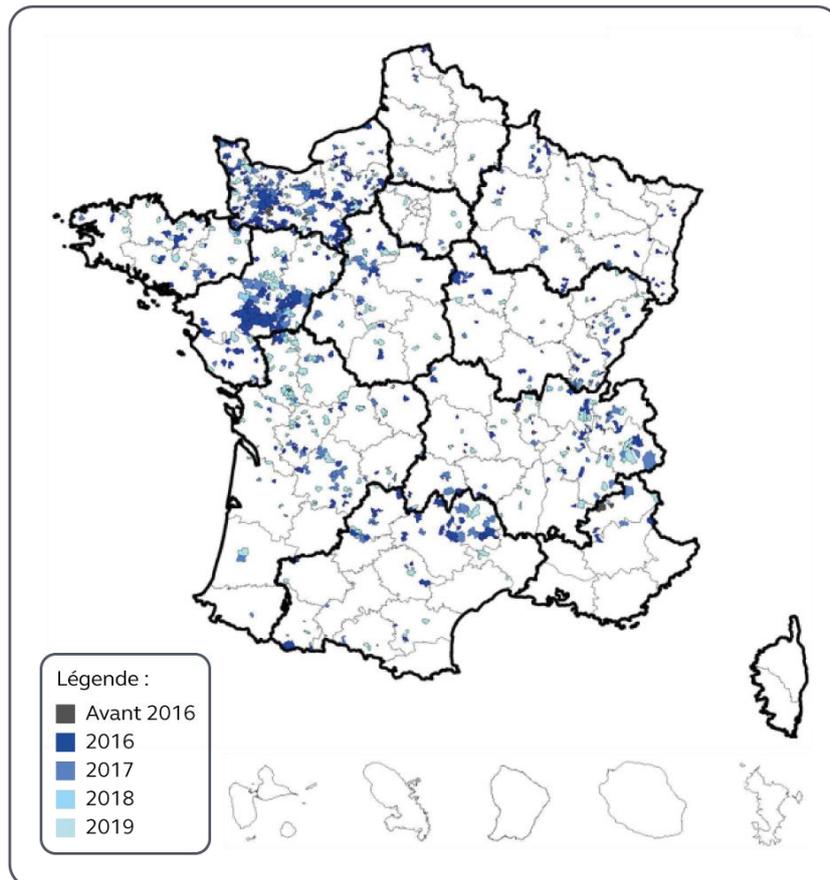
25 domaines de compétences obligatoires, dont celles des CA, plus des compétences spécifiques et notamment :

- les lycées et collèges dans les conditions fixées au titre Ier du livre II et au chapitre Ier du titre II du livre IV ainsi qu'à l'article L. 521-3 du code de l'éducation ;

- les équipements sportifs et culturels lorsqu'ils sont reconnus d'intérêt communautaire ;
- des compétences liées à l'environnement (lutte contre la pollution de l'air et le bruit) et la contribution à la transition énergétique.

Métropoles (art. L5217-2 du CGCT) :

Plus d'une trentaine de compétences obligatoires sont prévues : se retrouve l'essentiel des compétences des EPCI de niveau inférieur + des compétences comme les réseaux et infrastructures de télécommunication ou la réalisation d'un plan climat.

Annexe n° 10 : localisation des communes nouvelles

Source : DGCL

**Annexe n° 11 : évolution des finances des EPCI –
France entière – Budgets principaux et annexes
(2015- 2021)**

En Md€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2021-2019	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020
Produits réels de fonctionnement (a)	37,46	38,53	41,08	43,14	44,91	45,56	47,59	+ 2,69	4,5%	+ 2,04
Produit de la fiscalité	18,75	18,12	19,79	21,10	22,21	22,63	22,85	+ 0,64	1,0%	+ 0,22
Impôts locaux	19,65	20,83	22,11	22,74	23,42	23,92	15,96	- 7,46	-33,3%	- 7,96
Autres impôts et taxes	8,88	9,04	9,69	10,17	10,34	10,23	18,47	+ 8,14	80,6%	+ 8,24
Fiscalité reversée	-9,78	-11,75	-12,01	-11,80	-11,55	-11,52	-11,59	- 0,04	0,5%	- 0,06
Dotations et participations	10,08	12,49	11,54	11,45	11,67	11,86	13,05	+ 1,38	10,1%	+ 1,19
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	8,62	7,92	9,74	10,58	11,03	11,07	11,69	+ 0,67	5,7%	+ 0,63
Charges réelles de fonctionnement (b)	30,13	31,35	33,18	34,48	35,77	36,50	37,69	+ 1,92	3,2%	+ 1,19
Achats de biens et services	10,77	11,05	11,91	12,83	13,63	13,67	14,33	+ 0,70	4,8%	+ 0,66
Dépenses de personnel	8,94	9,53	10,36	10,88	11,32	11,67	12,12	+ 0,80	3,9%	+ 0,45
Aides à la personne et frais d'hébergement	0,66	0,68	0,71	0,73	0,74	0,79	0,82	+ 0,08	3,5%	+ 0,03
Subventions de fonctionnement	3,44	3,54	3,50	3,34	3,21	3,24	3,24	+ 0,03	-0,2%	- 0,01
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	4,10	4,28	4,38	4,71	4,90	5,05	5,27	+ 0,37	4,2%	+ 0,21
Charges financières	1,23	1,29	1,13	1,08	1,03	1,01	0,93	- 0,10	-8,6%	- 0,09
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,99	0,98	1,19	0,92	0,94	1,07	0,99	+ 0,05	-6,8%	- 0,07
Épargne brute (c=a-b)	7,33	7,18	7,89	8,66	9,14	9,05	9,90	+ 0,76	9,4%	+ 0,85
Remboursement d'emprunts (d)	3,17	3,06	3,36	3,78	3,69	3,69	4,03	+ 0,34	9,3%	+ 0,34
Épargne nette (e=c-d)	4,15	4,12	4,53	4,88	5,45	5,36	5,87	+ 0,42	9,4%	+ 0,51
En Md€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2021-2019	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020
Épargne brute (c=a-b)	7,33	7,18	7,89	8,66	9,14	9,05	9,90	+ 0,76	9,4%	+ 0,85
Remboursement d'emprunts (d)	3,17	3,06	3,36	3,78	3,69	3,69	4,03	+ 0,34	9,3%	+ 0,34
Épargne nette (e=c-d)	4,15	4,12	4,53	4,88	5,45	5,36	5,87	+ 0,42	9,4%	+ 0,51
Recettes réelles d'investissement (f)	4,47	4,13	4,63	4,93	5,68	5,31	5,71	+ 0,03	7,4%	+ 0,39
Fctva	0,91	0,83	0,80	0,92	1,04	1,12	1,34	+ 0,31	19,6%	+ 0,22
Subventions d'équipement reçues	2,33	2,16	2,00	2,31	2,67	2,53	2,88	+ 0,21	13,6%	+ 0,35

En Md€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2021-2019	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020
Autres recettes	1,23	1,14	1,83	1,70	1,97	1,66	1,48	- 0,49	-10,4%	- 0,17
Autofinancement propre (g=e+f)	8,62	8,25	9,16	9,80	11,13	10,68	11,58	+ 0,45	8,4%	+ 0,90
Dépenses réelles d'investissement (h)	11,97	11,66	13,01	14,42	16,59	14,98	15,33	- 1,25	2,4%	+ 0,36
Dépenses d'équipement	9,41	9,05	9,99	11,44	13,12	11,61	12,22	- 0,90	5,2%	+ 0,61
Subventions d'équipement versées	1,58	1,61	1,57	1,65	1,91	2,04	1,85	- 0,06	-9,5%	- 0,19
Autres dépenses	0,98	1,00	1,45	1,33	1,56	1,32	1,26	- 0,30	-4,5%	- 0,06
Besoin de financement (i=h- g)	3,34	3,41	3,86	4,62	5,46	4,30	3,75	- 1,71	-12,7%	- 0,54
Emprunts souscrits (j)	3,79	3,59	3,78	4,29	5,17	5,05	4,35	- 0,82	-14,0%	- 0,71
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,44	0,18	-0,07	-0,32	-0,29	0,76	0,59	+ 0,89	-21,3%	- 0,16
Encours de la dette (l)	39,26	40,05	41,55	43,17	44,48	47,10	47,43	+ 2,96	0,7%	+ 0,33
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,4	5,6	5,3	5,0	4,9	5,2	4,8	- 0,1	-8,0%	- 0,4
Compte au trésor	7,86	8,39	9,48	9,94	9,84	11,99	14,26	+ 4,42	19,0%	+ 2,28
Crédits de trésorerie	0,43	0,30	0,38	0,49	0,53	1,61	2,54	+ 2,01	57,9%	+ 0,93

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Annexe n° 12 : évolution des finances des syndicats – France entière (2015-2021)

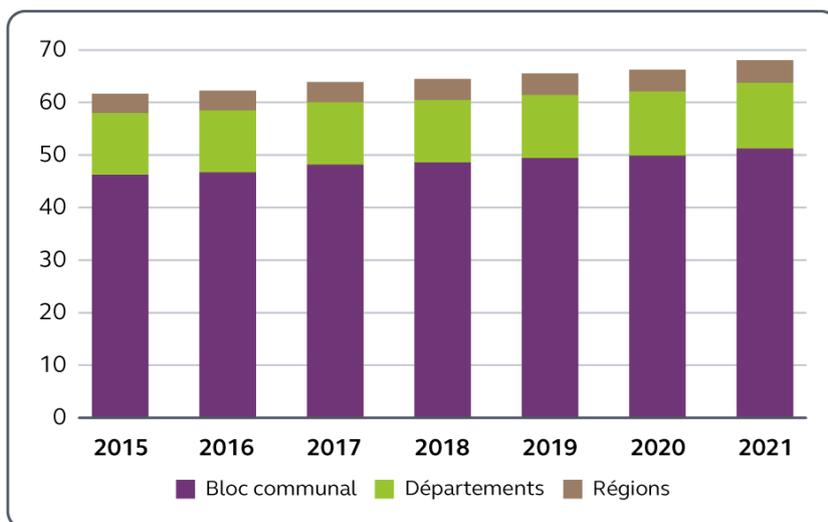
En Md€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2021/2019	Évolution 2021/2020	Évolution 2021- 2020
Produits réels de fonctionnement (a)	14,63	15,04	14,64	21,04	21,77	23,70	26,12	20,0%	10,2%	+ 2,42
Produit de la fiscalité	1,95	1,97	2,04	6,55	6,87	6,75	7,10	3,4%	5,2%	+ 0,35
Impôts locaux	0,13	0,12	0,11	0,09	0,10	0,10	0,10	-1,8%	4,9%	+ 0,00
Autres impôts et taxes	1,81	1,84	1,92	6,46	6,77	6,66	7,00	3,5%	5,2%	+ 0,35
Fiscalité reversée	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,9%	-0,3%	- 0,00
Dotations et participations	5,52	5,71	5,19	6,79	6,84	7,28	7,15	4,5%	-1,8%	- 0,13
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	7,17	7,37	7,42	7,70	8,05	9,66	11,86	47,3%	22,8%	+ 2,20
Charges réelles de fonctionnement (b)	11,28	11,13	10,97	16,80	17,45	19,18	21,62	23,9%	12,7%	+ 2,44
Achats de biens et services	5,78	5,66	5,66	5,96	6,22	9,29	14,77	137,4%	58,9%	+ 5,47
Dépenses de personnel	2,65	2,72	2,72	2,78	2,81	2,84	2,92	3,8%	2,8%	+ 0,08
Aides à la personne et frais d'hébergement	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	-2,4%	10,3%	+ 0,00
Subventions de fonctionnement	0,80	0,76	0,75	0,72	0,75	0,72	0,75	0,5%	4,6%	+ 0,03
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	0,71	0,67	0,57	6,01	6,30	5,11	1,96	-68,8%	-61,6%	- 3,15
Charges financières	0,75	0,75	0,63	0,66	0,61	0,56	0,53	-13,5%	-5,7%	- 0,03
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,58	0,57	0,63	0,65	0,75	0,64	0,67	-9,7%	5,8%	+ 0,04
Épargne brute (c=a-b)	3,35	3,91	3,67	4,25	4,31	4,52	4,50	4,4%	-0,4%	- 0,02
Remboursement d'emprunts (d)	1,53	1,67	1,58	1,70	1,75	1,71	1,85	5,9%	8,5%	+ 0,15
Épargne nette (e=c-d)	1,83	2,24	2,08	2,54	2,56	2,81	2,65	3,3%	-5,9%	- 0,17
Épargne brute (c=a-b)	3,35	3,91	3,67	4,25	4,31	4,52	4,50	4,4%	-0,4%	- 0,02
Remboursement d'emprunts (d)	1,53	1,67	1,58	1,70	1,75	1,71	1,85	5,9%	8,5%	+ 0,15
Épargne nette (e=c-d)	1,83	2,24	2,08	2,54	2,56	2,81	2,65	3,3%	-5,9%	- 0,17
Recettes réelles d'investissement (f)	3,16	3,05	3,07	3,40	3,69	3,47	3,81	3,2%	9,6%	+ 0,33
Fctva	0,23	0,22	0,21	0,20	0,23	0,26	0,31	33,0%	18,6%	+ 0,05
Subventions d'équipement reçues	2,21	2,07	2,15	2,47	2,66	2,63	2,84	6,9%	7,9%	+ 0,21
Autres recettes	0,72	0,77	0,72	0,74	0,80	0,58	0,66	-17,8%	13,2%	+ 0,08
Autofinancement propre (g=e+f)	4,98	5,30	5,16	5,94	6,25	6,29	6,46	3,2%	2,7%	+ 0,17
Dépenses réelles d'investissement (h)	6,30	6,46	6,59	8,10	8,84	8,70	10,61	20,0%	21,9%	+ 1,91
Dépenses d'équipement	5,71	5,57	5,95	6,49	7,02	6,67	7,80	11,0%	16,8%	+ 1,12
Subventions d'équipement versées	0,13	0,12	0,12	1,10	1,22	1,48	2,20	80,0%	48,5%	+ 0,72

Autres dépenses	0,46	0,77	0,52	0,51	0,60	0,54	0,61	2,2%	12,0%	+ 0,07
Besoin de financement (i=h-g)	1,31	1,16	1,43	2,15	2,59	2,41	4,15	60,4%	72,1%	+ 1,74
Emprunts souscrits (j)	1,73	1,56	1,65	2,19	2,46	2,91	4,38	78,5%	50,8%	+ 1,48
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,41	0,39	0,22	0,03	-0,13	0,50	0,23	nd	-53,0%	- 0,26
Encours de la dette (l)	18,78	18,90	18,50	20,37	21,46	22,52	25,20	17,4%	11,9%	+ 2,68
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,6	4,8	5,0	4,8	5,0	5,0	5,6	12,5%	12,4%	+ 0,6
Compte au trésor	6,40	6,75	6,90	7,13	7,51	8,16	9,34	24,4%	14,5%	+ 1,18
Crédits de trésorerie	0,29	0,24	0,26	0,63	0,95	1,49	1,90	99,8%	27,6%	+ 0,41

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Annexe n° 13 : évolution des dépenses de personnel des collectivités entre 2015 et 2021

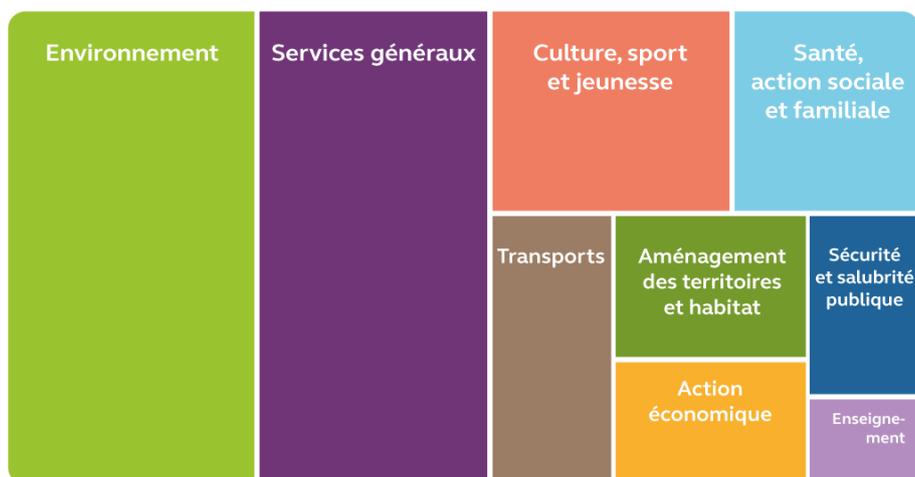
Graphique n° 14 : évolution des dépenses de personnel des collectivités entre 2015 et 2021 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Annexe n° 14 : répartition par poste des dépenses réelles de fonctionnement des EPCI

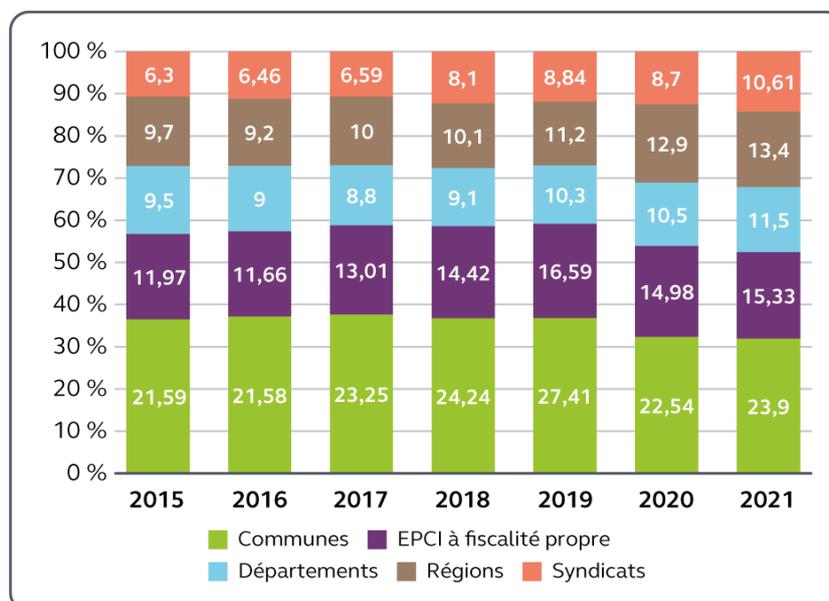
Graphique n° 15 : dépenses réelles de fonctionnement 2021 des EPCI par catégories fonctionnelles



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP. 25 % des dépenses de fonctionnement ne sont pas rattachées à une catégorie fonctionnelle par les EPCI, ce qui limite leur information financière.

Annexe n° 15 : répartition des dépenses réelles d'investissement entre le bloc communal, les syndicats, les départements et les régions

Graphique n° 16 : évolution de la répartition des dépenses réelles d'investissement entre le bloc communal, les départements, les régions et les syndicats



Source : Cour des Comptes, d'après des données DGFIP

Annexe n° 16 : répartition par poste des dépenses réelles d'investissement des EPCI

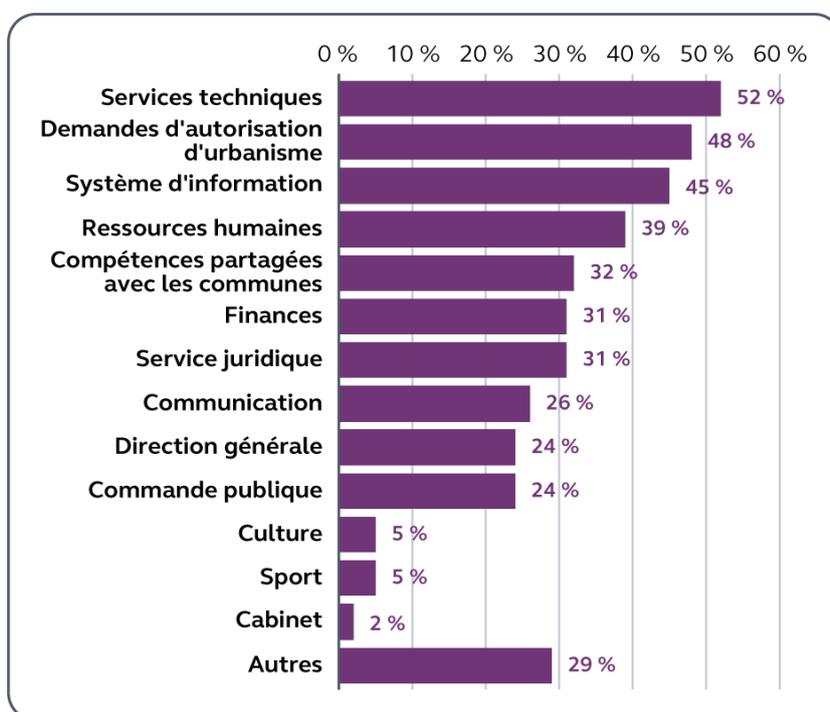
Graphique n° 17 : dépenses réelles d'investissement 2021 des EPCI par catégories fonctionnelles



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP. 28,8 % des dépenses ne sont pas réparties par les EPCI, ce qui limite l'information financière disponible.

**Annexe n° 17 : résultats de l'enquête
Intercommunalités de France de septembre 2021
« Quelles mutualisations en 2021 ? »**

Graphique n° 18 : services concernés par les mutualisations



Source : enquête AdCF auprès des intercommunalités de France, janvier 2021

Annexe n° 18 : tableau synoptique des diverses modalités de coopération, édité par la DGCL dans son Guide des coopérations de juillet 2019

<i>Acteurs / Objectifs</i>	Entre communes membres d'EPCI distincts	Entre communes membres du même EPCI-FP	Entre un EPCI et ses communes membres	Entre un SI / SM et ses communes membres	Entre des communes extérieures et un EPCI
<i>Réaliser une prestation ou exercer une compétence pour une autre personne publique et inversement</i>	Entente Maîtrise d'ouvrage déléguée	Entente Prestation de service (si schéma de mutualisation) Maîtrise d'ouvrage déléguée	Prestation de services Maîtrise d'ouvrage déléguée Fonds de concours en fonctionnement et inversement	Prestation de services Maîtrise d'ouvrage déléguée	Prestation de service Maîtrise d'ouvrage déléguée Délégation de compétence
<i>Regrouper des services au sein d'un même service géré par un seul des cocontractants</i>	Groupement de commande	Groupement de commande Service unifié pour l'exercice de compétences opérationnelles	Service commun (EPCI FP uniquement) pour des missions fonctionnelles et opérationnelles Service unifié pour l'instruction des décisions prises par le maire au nom de la commune et de l'État (EPCI-FP)	Service unifié pour la protection des données personnelles	Groupement de commande
<i>Mettre à disposition des services</i>		Mise à disposition des services opérationnels	Mise en commun de l'instruction des décisions prises par le maire au nom de l'État ou de la commune Mise à disposition des services opérationnels		
<i>Mettre en commun des biens</i>	Gestion des biens indivis Utilisation partagée d'équipements collectifs		Biens partagés Utilisation partagée d'équipements collectifs	Utilisation partagée d'équipements collectifs	
<i>Mettre à disposition des personnels</i>	Mutualisation des agents de police municipale	Mutualisation des agents de police municipale			
	Lorsqu'il n'en est pas disposé autrement, mise à disposition individuelle de droit commun des agents (accord de l'agent)				

Source : Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

Note de lecture : SI : syndicat intercommunal / SM : syndicat mixte / EPCI : établissement public de coopération intercommunale / FP : fiscalité propre

<i>Acteurs / Objectifs</i>	Entre EPCI (SI et EPCI-FP ; SI et SI ; EPCI-FP et EPCI-FP)	Entre EPCI et SM	Entre EPCI-FP et le département ou la région	Entre SM	Entre CT	Entre CT et SM
<i>Réaliser une prestation ou exercer une compétence pour une autre personne publique et inversement</i>	Entente Prestation de services Maîtrise d'ouvrage déléguée	Entente Prestation de service Maîtrise d'ouvrage déléguée Délégation compétence en matière de GEMAPI	Prestation de services Maîtrise d'ouvrage déléguée Délégation de compétence Délégation spécifique du département ou de la région Assistance technique du département	Entente Prestation de service Maîtrise d'ouvrage déléguée	Entente interdépartementale Prestation de service Maîtrise d'ouvrage déléguée Délégation de compétence Assistance technique du département	Entente intercommunale Prestation de service Maîtrise d'ouvrage déléguée Délégation de compétence Assistance technique du département
<i>Regrouper des services au sein d'un même service géré par un seul des cocontractants</i>	Groupement de commande Service unifié pour l'exercice de compétences	Groupement de commande		Groupement de commande Service unifié pour l'exercice de compétences		Groupement de commande Service unifié pour l'exercice de compétences ou pour la protection des données personnelles
<i>Mettre à disposition des services</i>	Mise à disposition des services opérationnels			Mise à disposition des services opérationnels	Mise à disposition des services opérationnels (départements et régions)	Mise à disposition des services opérationnels
<i>Mettre en commun des biens</i>	Utilisation partagée d'équipements collectifs					
<i>Mettre à disposition des personnels</i>	Lorsqu'il n'en est pas disposé autrement, mise à disposition individuelle de droit commun des agents (accord de l'agent)					

Source : Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

Annexe n° 19 : bibliographie

Rapports de la Cour des comptes

- Cour des comptes, *L'intercommunalité en France*, rapport au Président de la République, novembre 2005.
- Cour des comptes, *La carte des syndicats intercommunaux*, une rationalisation à poursuivre, juin 2016.
- Cour des comptes, *Les villes moyennes en Occitanie*, rapport public thématique, octobre, 2020.
- Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021, fascicule 2, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements*, novembre 2021.
- Cour des comptes, *Référé relatif aux pôles d'équilibre territorial et rural*, 26 janvier 2022.

Rapports institutionnels

- Olivier Guichard, *Vivre ensemble*, Commission de développement des responsabilités locales, 22 octobre 1976.
- Hervé Maurey et Jean-Louis de Nicolay, *Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité*, rapport d'information, commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, Sénat, n° 565 (2016-2017), 31 mai 2017.
- Charles Guéné et Claude Raynal, *Pour un fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales plus proche des réalités locales*, rapport d'information, commission des finances, Sénat, n° 73 (2021-2022), 20 octobre 2021.

Rapport d'associations d'élus

- Intercommunalités de France, *Pacte financier et fiscal de solidarité au service du projet de territoire*, décembre 2014.
- Intercommunalités de France, *Les projets de territoire des communautés, enjeux et pratiques observées*, mars 2015.
- Intercommunalités de France, *Quelles ambitions économiques pour nos territoires ? Analyse des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation*, février 2018.
- Intercommunalités de France, *Fusions 2017, bilan des SDCI et nouvelle typologie des communautés*, mai 2018.

- Intercommunalités de France, France urbaine, INET, *Intercommunalités : gouvernance, proximité, efficacité*, 2018.
- Intercommunalités de France, *Projet de territoire, ambition, méthodes et pratiques*, ADCF, décembre 2020.
- ADGCF, *Administration locale partagée : rêve organisationnel... ou cauchemar technocratique ?*, mars 2021.
- Intercommunalités de France, *Enquête sur la gouvernance intercommunale*, octobre 2021.
- Intercommunalités de France, *Quelles mutualisations en 2021 ?*, novembre 2021.

Articles et ouvrage de littérature scientifique

- Germà Bel, Xavier Fageda, Melania Mur, « *Does Cooperation Reduce Service Delivery Costs? Evidence from Residential Solid Waste Services* », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2014.
- Felipe Teles, Pawel Swianiewicz, « *Intermunicipal cooperation in Europe* », *Institutions and Governance Series*, 2018.
- Pieter-Jan Kloek, Marcel Boogers, Bas Denters, et Maurits Sanders, « *Inter-municipal Cooperation in the Netherlands* », in *Intermunicipal Cooperation in Europe : Institutions and governance*, 2018.
- Germà Bel, Marianna Sebő, « *Does Inter-Municipal Cooperation Really Reduce Delivery Costs? An Empirical Evaluation of the Role of Scale Economies, Transaction Costs, and Governance Arrangements* », *Urban Affairs Review*, 2019.
- Marek Furmankiewicz, Adrian Campbell, « *From Single-Use Community Facilities Support to Integrated Sustainable Development: The Aims of Inter-Municipal Cooperation in Poland, 1990–2018* », *Sustainability*, 2019.
- Mattia Casula, « *A contextual explanation of regional governance in Europe: insights from inter-municipal cooperation* », *Public Management Review*, 2019.
- Malgorzata Ofiarska, « *Determinants and Directions of Evolution of Intermunicipal Cooperation Forms - From the Perspective of 30 Years of Experience in the Creation of Municipal Associations in Poland* », *Journal of Eastern Europe Research in Business and Economics*, 2022

Ouvrages produits par l'administration

- DGCL, *Guide pratique Attributions de compensation*, février 2019
- DGCL, *Guide des coopérations à l'usage des collectivités locales et de leurs groupements*, juillet 2019

Entretiens réalisés

- Bernard Dafflon, professeur émérite à l'université de Fribourg
- Guy Gilbert, professeur émérite à l'ENS Cachan
- Jean-Pierre Coblenz, fondateur du cabinet Stratorial Finances
- Martin Vanier, professeur à l'école d'urbanisme de Paris
- Matthieu Leprince, professeur à l'université de Bretagne occidentale
- Patrick Le Lidec, chargé de recherche au CNRS
- Thomas Frinault, chargé de recherche à l'Université de Rennes 2
- Felipe Teles, professeur à l'université d'Aveiro et président de la European Urban Research Association
- Erblin Berisha, chercheur à l'université polytechnique de Turin
- Germà Bel, professeur à l'université de Barcelone

Réponses des administrations et organismes concernés

Sommaire

Réponse de la présidente de l'Association des régions de France (ARF).....	183
Réponse du président de l'Assemblée des départements de France (ADF).....	190
Réponse du président de l'Assemblée des communautés de France (AdCF)...	192
Réponse de la présidente de France Urbaine	201
Réponse du président de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF).....	208
Réponse de la présidente de Villes de France (VdF)	215
Réponse président de la Communauté d'agglomération de Gap-Tallard-Durance	218
Réponse du président de la Communauté d'agglomération du Pays de Grasse	218
Réponse du président de la Communauté de communes Loir-Lucé-Bercé	219
Réponse du président de la Communauté de communes Sud Corse.....	220
Réponse du président de la Communauté urbaine d'Arras	223
Réponse du président du conseil départemental du Rhône	224
Réponse du Maire de Montval-sur-Loire.....	224

Destinataires n'ayant pas d'observation

Monsieur le président de la Communauté d'agglomération de Béthune-Bruay, Artois-Lys Romane
Monsieur le président de la Communauté d'agglomération de Chauny- Tergnier-La Fère
Monsieur le président de la Communauté d'agglomération Gaillac-Graulhet
Monsieur le président de la Communauté d'agglomération du Grand Belfort
Monsieur le président de la Communauté d'agglomération du Grand Lac
Monsieur le président de la Communauté Haut-Bugey Agglomération
Monsieur le président de la Communauté d'agglomération Melun Val de Seine
Monsieur le président de la Communauté d'agglomération du Niortais
Monsieur le président de la Communauté d'agglomération du Pays Ajaccien
Madame la présidente de la Communauté d'agglomération Provence Alpes
Monsieur le président de la Communauté d'agglomération du Puy-en-Velay

Monsieur le président de la Communauté d'agglomération Saint-Dizier, Der & Blaise
Monsieur le président de la Communauté d'agglomération Tarbes-Lourdes-Pyrénées
Monsieur le président de la Communauté d'agglomération Villefranche
Monsieur le président de la Communauté de communes Castelnaudary Lauragais Audois
Monsieur le président de la Communauté de communes Champagnole Nozeroy Jura
Monsieur le président de la Communauté communes Cœur de Loire
Monsieur le président de la Communauté de communes Pays d'Opale
Monsieur le président de la Communauté de communes Pays d'Uzès
Monsieur le président de la Communauté de communes Porte de Drôm'Ardèche
Monsieur le président de la Communauté de communes de Landivisiau
Monsieur le président de la Communauté de communes Loches Sud Touraine
Madame la présidente du Roi Morvan Communauté
Monsieur le président de la Communauté de communes Rhône-Crussol
Monsieur le président de la Communauté de communes du Saulnois
Madame la présidente du conseil départemental de la Drôme
Monsieur le Maire de Cahors
Monsieur le Maire de Castelnaudary
Madame la Maire de Chaptelat
Monsieur le Maire des Essarts-en-Bocage
Monsieur le Maire de Nyons
Monsieur le Maire de Vesoul
Monsieur le Maire de Villeneuve-sur-Lot

Destinataires n'ayant pas répondu

Madame la Première ministre
Monsieur le président du Comité des finances locales (CFL)
Monsieur le président de l'Association des petites villes de France (APVF)
Monsieur le président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF)
Monsieur le président de Toulouse Métropole
Monsieur le président de la Communauté Cœur d'Essonne Agglomération
Monsieur le président de la Communauté de Colmar Agglomération

Monsieur le président de la Communauté d'agglomération d'Épinal
Monsieur le président de la Communauté d'agglomération du Grand Châlon
Monsieur le président de la Communauté d'agglomération du Grand Narbonne
Monsieur le président de la Communauté d'agglomération du Grand Dax
Monsieur le président de la Communauté du Guingamp Paimpol Agglomération
Monsieur le président de la Communauté Laval Agglomération
Monsieur le président de l'Espace communautaire de Lons Agglomération
Monsieur le président de la Communauté d'agglomération de la Région de Château-Thierry
Monsieur le président de la Communauté d'agglomération de la Région de Compiègne de la Basse Automne
Monsieur le président de la Communauté d'agglomération du Pays Basque
Monsieur le président de la Communauté d'agglomération Saint-Avoid Synergie
Monsieur le président de la Communauté d'agglomération Sophia Antipolis
Monsieur le président de la Communauté d'agglomération Val d'Yerres Val de Seine
Monsieur le président de la Communauté d'agglomération Territoires Vendômois
Monsieur le président de la Communauté d'agglomération Versailles Grand Parc
Monsieur le président de la Communauté d'agglomération de Vesoul
Monsieur le président de Leff Armor communauté
Monsieur le président de Liffré-Cormier communauté
Monsieur le président de la Communauté de communes des 2 Vallées Vertes
Monsieur le président de la Communauté de communes des Albères, de la Côte Vermeille et de l'Illibéris
Monsieur le président de la Communauté de communes Avallon-Vézelay-Morvan
Monsieur le président de la Communauté de communes des Ballons des Hautes-Vosges
Monsieur le président de la Communauté de communes du Bassin de Joinville en Champagne
Monsieur le président de la Communauté de communes du Briançonnais
Monsieur le président de la Communauté de communes Carcassonne Agglo
Monsieur le président de la Communauté de communes Carmausin-Ségala
Monsieur le président de la Communauté de communes du Centre-Ouest
Monsieur le président de la Communauté de communes Corbières Salanque Méditerranée

Monsieur le président de la Communauté de communes Grand Figeac
Monsieur le président de la Communauté de communes Le Grand Ouest Toulousain
Monsieur le président de la Communauté de communes Entre Arroux, Loire et Somme
Monsieur le président de la Communauté de communes du Pays de Mormal
Monsieur le président de la Communauté de communes des Portes d'Ariège Pyrénées
Monsieur le président de la Communauté de communes du Pays de Saint- Fulgent Les Essarts
Monsieur le président de la Communauté de communes Landerneau-Daoulas
Monsieur le président de Mayenne communauté
Monsieur le président de la Communauté de communes du Montbardois
Monsieur le président de la Communauté de communes Senlis Sud Oise
Monsieur le président de la Communauté de communes Sud Vendée Littoral
Monsieur le président de la Communauté de communes du Ternois
Monsieur le président de la Communauté urbaine Grand Paris Seine & Oise
Monsieur le président du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes
Monsieur le président du conseil régional Centre-Val de Loire
Madame la présidente du conseil régional d'Occitanie
Monsieur le président de la Collectivité territoriale de Guyane
Monsieur le président du conseil départemental du Territoire de Belfort
Madame la Maire de Calais
Madame la Maire de Chalon
Monsieur le Maire de Chauny
Monsieur le Maire d'Ouessant
Monsieur le Maire de Fère-en-Tardenois
Monsieur le Maire de Gueugnon
Monsieur le Maire de Lons le Saunier
Monsieur le Maire de Lourdes
Monsieur le Maire de Marly
Monsieur le Maire de Mauges-sur-Loire
Madame la Maire de Montbard
Monsieur le Maire de Petite-Île

Monsieur le Maire de Plaisance-du-Touch
Monsieur le Maire de Quimperlé
Monsieur le Maire de Saint-André
Monsieur le Maire de Sucé-sur-Erdre
Monsieur le Maire de Vendôme
Monsieur le Maire de Versailles

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE (ARF)

Par courrier en date du 14 septembre dernier, vous m'avez transmis le rapport du second fascicule du rapport annuel de la Cour des comptes sur les finances publiques locales. Les observations formulées par la Cour appellent de ma part des réponses sur la situation financière des Régions en 2022 (I), sur les éventuelles modalités de contribution des collectivités au redressement des finances publiques (II), ainsi que sur l'analyse consacrée à l'intercommunalité (III).

1 Situation financière des Régions en 2022

Ainsi que le souligne la Cour des comptes, les Régions ont entamé l'année 2022 sans avoir retrouvé les ratios financiers atteints avant la crise sanitaire¹³⁸. « Comme le relevait la Cour dans le premier fascicule du présent rapport, la situation financière favorable des collectivités fin 2021 s'est accompagnée d'une différenciation croissante du monde local ». En effet, je tiens à rappeler que la Cour soulignait au sein de son premier fascicule que « Les régions sont la seule catégorie de collectivités dont l'épargne brute n'était pas supérieure, en 2021, à celle d'avant crise ». Ainsi, l'épargne brute des Régions s'est élevée à 5,8 Md€ en 2021, soit un niveau sensiblement inférieur à celui atteint en 2019 qui était de 6,5 Md€.

Je partage le constat de la Cour soulignant que « Les incertitudes relatives au contexte économique interviennent alors que les réformes fiscales en 2021 ont accru la sensibilité des collectivités locales à la conjoncture ». Comme Régions de France avait pu le préciser dans sa réponse au premier fascicule, les recettes des Régions sont désormais constituées à près de 80 % par des fractions d'impôts nationaux dont plus de 50 % correspondant à une fraction de TVA. S'agissant de la fraction de TVA revenant aux Régions, je souligne que la Cour note que « les prévisions de recettes et de dépenses des collectivités de la LFI, à l'exception des transferts de l'État décorrélés de la conjoncture (DGF et autres dotations), ne sont plus adaptées » en raison de la dégradation de la conjoncture économique internationale, de l'inflation et de la révision à la baisse de la croissance économique française. Les recettes de TVA pouvant être tirées à la hausse sous l'effet de l'inflation mais également affectée par une baisse de la consommation des ménages. Par ailleurs, la Cour relève que « S'agissant des réformes fiscales de 2021, la garantie est

¹³⁸ L'épargne brute des Régions a également enregistré une évolution moyenne de 5,7 % entre 2015 et 2019 et la capacité de désendettement a enregistré une baisse continue depuis 2016 (5,5 ans) pour atteindre 4,3 ans en 2019, soit une baisse de près de 22 %.

définie à l'article 16 de la loi de finances pour 2020, modifié par la loi de finances pour 2021. Si le produit de TVA attribué à une collectivité pour une année donnée est inférieur au montant perçu en 2021, la différence fait l'objet d'une attribution à due concurrence d'une part du produit de la TVA revenant à l'État ». Il est à préciser que s'agissant des fractions de TVA revenant aux Régions, seule la fraction s'étant substituée à la DGF prévoit un plancher garanti alors que la fraction de TVA ayant remplacé la part régionale de CVAE depuis 2021 ne prévoit pas de plancher garanti.

Ainsi que le précisait la Cour dans son premier fascicule, « Les autres recettes des régions ont perdu de leur dynamisme ». En effet, concernant la taxe sur les immatriculations, après avoir subi une baisse de son produit de 6,2 % en 2020 sous l'effet de la crise (soit 266 M€ de pertes), en 2021, son produit « est en augmentation de 72 M€ (soit + 3,5 %) à 2,2 Md€, sans toutefois retrouver son niveau de 2019 (2,3 Md€) ». Comme le souligne la Cour au sein de ce second fascicule, le produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation devrait de nouveau diminuer en 2022 par rapport à 2021, s'éloignant de nouveau des montants enregistrés avant la crise. En effet, à partir des remontées des 12 Régions métropolitaines hors-Corse sur les encaissements perçus depuis le début de l'année, le produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation est en baisse de près de 13 % par rapport à la même période en 2021. Ces premières données confirment le constat de la Cour établi dans le premier fascicule estimant que « le produit de cette taxe est également susceptible de décroître dans les années à venir ». Cette évolution résulte d'un niveau de ventes de véhicules neufs toujours en net retrait par rapport à l'année 2019 dans un contexte de pénurie de semi-conducteurs, de tensions sur le marché des matières premières et d'envolée des coûts. Cette baisse découle également du développement du parc automobile électrique¹³⁹ et de l'exonération à 100 % de taxe sur les certificats d'immatriculation sur les véhicules 100 % électriques et / ou hydrogènes introduite par la loi de finances pour 2020 sans prévoir de compensations financières de la perte de recettes qui en découle pour les Régions.

S'agissant des parts variables des produits de TICPE perçus par les Régions, les montants se rapprochent progressivement de ceux atteints avant la crise mais de la même manière que la Cour a pu le relever dans son premier fascicule, la recette de TICPE « semble vouée à voir son produit décroître, notamment du fait des incitations à l'achat de véhicules utilisant des sources d'énergie alternative ».

¹³⁹ À titre d'illustration, les ventes de véhicules 100 % électriques représentent désormais 9,8 % des ventes de voitures particulières neuves en 2021 contre 1,93 % en 2019.

Par ailleurs, je tiens à rappeler que le Gouvernement a décidé d'appliquer en 2022 une nouvelle minoration de la DCRTP et de la DTCE des régions de - 50 M€. Pour la première fois depuis plusieurs années, seules les Régions sont mises à contribution dans le cadre de la baisse des « variables d'ajustement » alors même que les Régions sont la catégorie de collectivités qui a enregistré la plus forte chute de leur épargne brute en 2020 et que cette dernière n'a pas retrouvé en 2021 son niveau d'avant-crise. Enfin, la suppression de la part régionale de CVAE et la baisse de 50 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des établissements industriels prévue par la LFI 2021 vont avoir pour conséquence de diminuer en 2022 de 127 M€ les frais de gestion de CVAE et de cotisation foncière des entreprises (CFE) alloués aux Régions. Dans le cadre de la loi de finances pour 2022, le Gouvernement a décidé de compenser aux Régions cette perte de recettes par l'instauration d'une dotation pour la seule année 2022 et se substituant à une part de fiscalité qui était jusqu'à présente dynamique.

Les dépenses de fonctionnement des Régions devraient poursuivre leur hausse résultant de l'action des Régions dans le cadre de la relance en lien notamment avec le déploiement des mesures liées au Ségur de la Santé et l'augmentation des quotas de places au sein des formations sanitaires et sociales, la montée en puissance du plan d'investissement régional dans les compétences (PRIC) avec un pic des dépenses en 2023 et l'enchevêtrement de la fin de la programmation des fonds européens 2014/2020 et la nouvelle programmation 2021/2027.

Par ailleurs, comme le note la Cour dans son développement consacré à l'incidence de l'inflation sur les finances locales, « S'agissant de leurs charges, les collectivités doivent faire face à la hausse de leurs dépenses énergétiques et de leurs achats alimentaires ». Il est ensuite présenté un graphique illustrant la « Part des dépenses énergétiques et alimentaires dans les dépenses de fonctionnement des collectivités en 2021 » et relevant que « Les achats en matière d'eau et assainissement, d'énergie et de chauffage urbain » représentaient 0,5 % des dépenses de fonctionnement des Régions en 2021. Il apparaît que ce graphique donne une image partielle de l'impact de l'inflation sur les budgets des collectivités territoriales et comme le souligne la Cour « Les budgets des collectivités peuvent cependant être concernés de manière indirecte par les hausses de prix. C'est en particulier le cas du financement des collèges et des lycées, établissements dont les dépenses énergétiques devraient occasionner une hausse des subventions départementales et régionales en 2022 et en 2023. De même, la hausse des prix de l'énergie aura nécessairement une incidence sur le financement des transports ». En effet, à partir d'une enquête réalisée par Régions de France début septembre et basée sur les remontées des Régions, la hausse des dépenses de fonctionnement des Régions en 2022 liée à l'inflation s'élèverait à 235 M€ dans les lycées et 180 M€ pour les transports régionaux. En 2023, la hausse des dépenses de fonctionnement des Régions

liée à l'inflation par rapport à l'année 2022 serait de 488 M€ pour les lycées et de 443 M€ pour les transports régionaux. S'agissant de l'impact de la revalorisation de 3,5 % du point d'indice pour la fonction publique, il se traduirait par une hausse des dépenses de fonctionnement des Régions de 54 M€ en 2022 et 66 M€ en 2023. La situation inflationniste se traduit également par des taux d'intérêt en hausse, ce qui aura un impact financier sensible pour les Régions dans la mesure où l'endettement de ces dernières a progressé depuis 2020 afin de compenser les pertes de recettes induites par la crise et financer les dépenses au titre de la relance.

Enfin, les dépenses d'investissement des Régions poursuivront leur hausse, estimée à 5,5 % par la Cour en 2022, pour atteindre un nouveau niveau record en lien avec les accords de relance État/Régions 2021/2022. Entre 2019 et 2021, les dépenses d'investissement des Régions avaient déjà connu une progression de 19,7 %, soit une hausse de 2,2 Md€.

2 Les modalités d'une éventuelle contribution des collectivités au redressement des finances publiques

La Cour souligne qu'une « nouvelle loi de programmation est également attendue au second semestre. Celle-ci devrait en particulier définir une trajectoire pluriannuelle des finances publiques locales et préciser les modalités de contribution des collectivités à la réduction du déficit et de la dette publique, ainsi que l'avait fait la précédente loi de programmation 2018-2022 en instituant les contrats dits « de Cahors » ». Il me semble important de rappeler en premier lieu que les collectivités territoriales ne sont pas responsables du déficit structurel et conjoncturel de l'État : sur un déficit public de 160,7 Md€ en 2021, les comptes des collectivités locales présentent un excédent de 4,7 Md€, alors que toutes les autres catégories d'administration (sécurité sociale, administrations d'État) sont en déficit. Par ailleurs, les dépenses des collectivités territoriales représentent 17 % de la dépense publique et la dette des collectivités représente moins de 6 % de la dette publique alors qu'elles financent près de 70 % de l'investissement public local. S'agissant plus particulièrement des Régions, les dépenses de fonctionnement des Régions se trouvaient en 2019 au même niveau qu'en 2015, pour les régions fusionnées comme pour les autres régions, hors transports transférés et gestion des fonds européens¹⁴⁰. L'épargne brute des Régions a également enregistré une évolution moyenne de 5,7 % entre 2015 et 2019 et la capacité de désendettement a enregistré une baisse continue depuis 2016 (5,5 ans) pour atteindre 4,3 ans en 2019, soit une baisse de près de 22 %.

Ainsi, les Régions n'attendent pas que l'État leur donne instruction de réduire leur endettement, elles ont su démontrer leur capacité à piloter

¹⁴⁰ BIS 150 DGCL - « Les dépenses de fonctionnement des régions se trouvent en 2019 au même niveau qu'en 2015, pour les régions fusionnées comme pour les autres régions ».

en responsabilité leurs finances et à prendre les dispositions nécessaires au rétablissement des grands équilibres. Divers mécanismes permettent déjà de limiter l'endettement et assurer une bonne capacité de désendettement des collectivités telles que la règle d'or relative à l'équilibre budgétaire, la nécessité d'assurer une suite aux recommandations formulées par les chambres régionales des comptes, la notation des agences financières, la présentation normée du contenu des rapports d'orientations budgétaires ou encore la transparence des comptes des collectivités sur leurs sites Internet.

Dans un contexte d'incertitudes économiques, toute nouvelle contractualisation financière aurait pour conséquence de réduire les marges de manœuvre des Régions alors même qu'elles ne cessent d'être mobilisées dans le cadre du plan de relance ou de cofinancement de programmes de l'État. Toutes ces raisons conduisent à m'opposer à toute nouvelle génération de contrats dits « de Cahors » qui constituerait une atteinte à la libre administration des collectivités.

La Cour note par ailleurs que « Ce constat conduit la Cour à réitérer ses observations quant à la nécessité d'une meilleure répartition des ressources entre collectivités, notamment à travers un renforcement de la péréquation horizontale et la révision des indicateurs financiers utilisés pour la répartition des dotations ». À ce titre, je tiens à rappeler que la loi de finances pour 2022 a réformé en profondeur le système de péréquation régionale. En effet, dans le cadre de l'accord de partenariat et en conséquence de la suppression de la part régionale de CVAE et de son remplacement par une fraction TVA, les Régions s'étaient engagées à définir un nouveau fonds de péréquation régionale avec une traduction législative au sein du PLF 2022. Il s'agissait plus particulièrement d'arrêter entre elles la manière de répartir leurs ressources issues de la réforme de la taxe professionnelle. Les Régions ont considéré dans un premier temps que la substitution de la TVA à la part régionale de CVAE supprime les différentiels territoriaux de croissance de la ressource fiscale. Elles ont ainsi cherché à gommer les disparités issues de la réforme antérieure et qui pouvaient générer des différentiels artificiels. Dans ce cadre, les Régions ont décidé d'intégrer dans la fraction de TVA ex-CVAE les montants issus de l'ancien fonds de péréquation régionale et les prélèvements au titre du FNGIR. Le système retenu dans la loi de finances pour 2022 diffère, et je le regrette, des propositions unanimement souhaitées par les Régions : le texte ne retenant pas un retraitement spécifique pour deux Régions qui aurait permis de tenir compte de leur situations spécifiques et ne conserve pas la transparence de la contribution de la Région Ile-de-France au titre du FNGIR en ne la faisant plus apparaître comme une dépense qui aurait également été indexée sur la dynamique annuelle de TVA. Ce nouveau système permet de gommer les écarts à la croissance moyenne de la ressource de TVA qui représente 89% des

ressources s'étant substituées à l'ancienne taxe professionnelle. Les Régions auraient pu s'en tenir là mais elles ont toutefois souhaité ajouter à ce dispositif un geste de solidarité fort envers la Corse et les régions et collectivités d'Outre-Mer, compte tenu des spécificités liées à leur insularité ou à leur situation ultra-marine. Ainsi, les Régions ont proposé la création d'un fonds de solidarité inédit auxquels contribuent seules les régions de métropole, au bénéfice exclusif de la Corse et des régions et collectivités territoriales d'outre-mer. Ce fonds sera doté en 2022 d'un montant égal à 0,1% de la fraction de TVA ex-CVAE, soit près de 10 M€, et qui, à compter de 2023, monterait en charge en ajoutant chaque année 1,5 % de la dynamique cumulée. Avec l'hypothèse d'un taux de croissance annuel de la TVA de 2% à partir de 2023, ce fonds atteindrait plus de 29,7 M€ en 2027, soit 1,33 % des recettes réelles de fonctionnement des collectivités concernées s'ajoutant au premier étage de péréquation décrit précédemment. Il s'agit là encore d'un effort conséquent, qui ne doit pas cependant faire oublier la solidarité due en tout premier lieu par l'État à l'endroit de ces collectivités.

Afin d'améliorer la prévisibilité des recettes locales dans un contexte où ces dernières dépendent de plus en plus de la conjoncture économique, la Cour note que « Deux modèles sont alors possibles » : « Dans le premier, la dynamique des recettes serait encadrée, tant en cas de diminution conjoncturelle (intervention de type « filet de sécurité ») que de hausse significative (dispositif d'écrêtement) » et « Un second modèle consisterait à laisser les collectivités locales assumer la dynamique cyclique de leurs recettes fiscales. Il implique alors le développement de mécanismes contracycliques d'auto-assurance collective ou individuelle ». Les Régions sont opposées au premier modèle et à tout système de prélèvement automatique de dynamique d'une recette à partir d'un certain seuil dans la mesure où elles ne disposent quasiment plus de pouvoir fiscal et bénéficient désormais d'une seule recette réellement dynamique, soit leur fraction de TVA, quand leurs autres principales recettes sont amenées à diminuer comme la part variable de TICPE et la taxe sur les certificats d'immatriculation. Je souscris toutefois au second modèle à la condition que les éventuels mécanismes de mise en réserves soient facultatifs et à la main des seules Régions à l'image de la possibilité offerte depuis 2022 aux départements de mettre en réserve de manière volontaire des surplus de DMT0.

3 L'intercommunalité

À titre liminaire, il convient de relever l'utile rappel effectué par la Cour concernant l'évolution de l'intercommunalité depuis ses débuts jusqu'à aujourd'hui.

Sur le fond, Régions de France approuve un certain nombre de recommandations formulées par la Cour visant à améliorer le

fonctionnement de la coopération intercommunale. En particulier, Régions de France juge pertinente la proposition visant à rendre obligatoire l'élaboration d'un projet de territoire par les EPCI à fiscalité propre. L'absence d'un tel projet au sein de nombre d'intercommunalités nuit indéniablement à l'aménagement et à l'attractivité des territoires concernés. Par ailleurs, Régions de France est favorable à qu'il soit élaboré au sein de chaque EPCI un plan pluriannuel d'investissement, de manière à ce que chacun des territoires couverts par une intercommunalité puisse disposer d'une visibilité de moyen terme sur les projets structurants envisagés. Enfin, sans nier les difficultés politiques qu'elle est susceptible de poser, la proposition tendant à rendre de nouveau obligatoire les schémas de mutualisation gagnerait à être examinée par les pouvoirs publics et les associations nationales d'élus concernées.

S'agissant des relations région-EPCI, celles-ci, depuis la loi NOTRe en particulier, se sont considérablement renforcées compte tenu de l'instauration de deux schémas prescripteurs régionaux : le SRADDET et le SRDEII. Comme le souligne la Cour, l'échelon intercommunal constitue désormais un partenaire de référence pour les régions, en particulier pour la mise en œuvre de politiques publiques dans le domaine de la mobilité, de la gestion des déchets, de l'économie ou de la lutte contre l'artificialisation des sols.

Sur ce dernier point, Régions de France attire l'attention de la Cour sur la mise en œuvre de la loi "climat et résilience" du 22 août 2021. Pour rappel, l'article 194 de cette loi a prévu que les documents de planification régionale intègrent des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols, en particulier avec un objectif de réduction par tranche de dix années. Pour la première tranche de dix années, le rythme de l'artificialisation des sols consiste à suivre la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF). Les SRADDET doivent par ailleurs décliner leurs objectifs au niveau infrarégional. Pour la première tranche, ils sont déterminés afin de ne pas dépasser la moitié de la consommation de ces espaces par rapport à celle observée lors des dix années précédant la promulgation de la loi. Pour mémoire, les SRADDET sont composés d'un rapport d'objectifs, qui s'imposent avec un lien de prise en compte aux documents infrarégionaux (SCoT et, à défaut, PLU, cartes communales), et d'un fascicule de règles générales, qui s'imposent avec un lien de compatibilité. Ces règles sont prévues pour contribuer à l'atteinte des objectifs. Le décret n° 2022-762 a fixé les modalités de la déclinaison infrarégionale des objectifs, prenant en compte les efforts de réduction du rythme d'artificialisation des sols déjà réalisés au niveau infrarégional, en particulier via la détermination dans les règles générales d'une cible par tranche de dix ans, qui sera pour la première tranche de dix ans relative à la consommation d'espaces NAF. Par ailleurs,

le SRADDET peut également identifier et prendre compte des projets d'envergure nationale ou régionale, qui peuvent répondre à des besoins et enjeux régionaux ou suprarégionaux et dont l'artificialisation induite sera décomptée au niveau régional.

Enfin, il est prévu que la région prend en considération, le cas échéant, la proposition relative à l'établissement des objectifs régionaux en matière de réduction de l'artificialisation nette transmise par la conférence des schémas de cohérence territoriale. Si chacun partage l'objectif de lutter avec énergie et détermination contre l'artificialisation des sols, la façon de mettre en œuvre cet objectif est diversement appréciée et peut être de nature à générer des tensions entre certaines régions et le bloc communal.

En tout état de cause, le décret précité ainsi que celui relatif à la "nomenclature de l'artificialisation" (n° 2022-763) viennent de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le Conseil d'État intentés par l'AMF. Ceci au motif, selon le communiqué de presse de l'AMF, que ces textes accentueraient les fractures territoriales en opposant les projets entre eux et seraient contre-productifs car leur application arithmétique et indifférenciée irait à rebours des aménagements vertueux en matière de lutte contre le changement climatique, mais aussi des ménagements indispensables à l'ambition de réindustrialisation du pays, qui ne peuvent être réalisés en zone dense. Par ailleurs, ils fragiliseraient juridiquement les documents de planification (SCoT, PLU), déjà source de nombreux contentieux. Compte tenu du caractère particulièrement sensible de ce dossier, je vous informe que Régions de France, en lien avec l'AMF, entend réexaminer avec le Gouvernement les voies et moyens permettant d'apaiser les tensions suscitées par le cadre juridique existant.

Tels sont les éléments de réponse dont je souhaitais vous faire part en vue de leur prise en compte dans le fascicule 2 du rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et leurs établissements publics.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE
DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)**

DF remercie la Cour pour les travaux actuellement conduits sur les finances publiques locales.

DF retranscrit ci-après ses observations qui portent plus spécifiquement sur le chapitre I relatif aux perspectives d'évolution des finances publiques locales et de leur gouvernance.

Nonobstant certaines situations particulières, DF partage le constat de la Cour quant à une situation globalement satisfaisante des finances départementales ces deux dernières années, DF tient cependant à apporter un certain nombre de nuances pour l'année 2023 et suivantes.

Tout d'abord, la soutenabilité des finances départementales tient aux importants efforts conduits en gestion ces dernières années, et pour une large part à la dynamique des recettes des droits de mutation après la crise Covid-19.

Elles sont actuellement lourdement impactées, d'une part par un certain nombre de mesures décidées par le Gouvernement mais financées en tout ou partie par les Départements (avenant 43, médico-social, RSA, hausse du point d'indice, diverses revalorisations salariales, primes de feu, etc.), d'autre part par la dégradation du contexte international et par extension de la conjoncture économique (hausse du coût de l'énergie, du prix des matières premières dans les domaines de la restauration, du bâtiment, des transports, taux d'intérêt).

Dans ce contexte de réduction des marges de manœuvre et en raison de l'exposition procyclique des budgets départementaux, le risque de retour de l'« effet ciseaux » est déjà engagé.

Ce risque est d'autant plus prégnant que, depuis la dernière réforme fiscale à laquelle les Départements de France se sont constamment opposés qui a abouti à la perte du foncier bâti et à son remplacement par une fraction de TVA, ils ne disposent plus de la possibilité d'actionner un levier fiscal pour faire face à des difficultés conjoncturelles comme cela avait été le cas pour un certain nombre d'entre eux durant la crise 2008/2009. Parallèlement, et comme évoqué par la Cour, les DMTO soulèvent un certain nombre de questions, en raison de l'évolution du marché immobilier corrélée à l'augmentation des taux d'intérêt et des conditions d'accès au crédit.

DF souhaite rappeler qu'à moyen et long terme, les collectivités départementales devraient être plus fortement confrontées aux défis de la transition énergétique et du vieillissement de la population qui alourdiront inexorablement les charges qui sont les leurs.

Par conséquent, il conviendrait de sécuriser, plutôt que de fragiliser encore, les budgets des Départements sous peine que ces derniers soient contraints de diminuer leurs investissements, ce qui impactera le monde

rural, et d'accroître ainsi les effets récessionnistes de la crise actuelle sur les territoires.

Les Départements sollicitent donc une pause dans les réformes et décisions impactant les finances des collectivités territoriales. D'autant, qu'ils souhaitent rappeler à la Cour, que les collectivités départementales ont déjà pris toute leur part en termes de responsabilité financière : réforme ambitieuse de la péréquation horizontale, mises en réserve collectives et individuelles des DMTO.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (ADCF)

Au nom d'Intercommunalités de France, je tiens à vous remercier de nous avoir communiqué pour avis le rapport final intitulé Les finances publiques locales 2022 – Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements – fascicule 2.

Concernant les recommandations en matière d'intercommunalité, ce rapport final reprend l'essentiel des recommandations précédemment formulées et qui avaient notre assentiment. Peut-être peut-on regretter celle concernant la nécessité d'établir un plan pluriannuel d'investissement (PPI) à l'échelle des intercommunalités. Certes le projet de territoire est supposé se décliner en PPI. Toutefois toutes les intercommunalités n'en sont pas dotées et le travail sur les CRTE implique d'avoir une vision programmatique des investissements. On pourrait d'ailleurs ajouter que les PPI pourraient être utilement élaborés à l'échelle du bloc local.

Intercommunalités de France se félicite du constat fait par les magistrats concernant les nombreux progrès accomplis par les intercommunalités, grâce aux efforts de leurs élus et de leurs services.

En effet comme le souligne la Cour plusieurs réformes ont contribué à transformer en profondeur les intercommunalités et leurs modalités d'action et d'interaction avec les autres niveaux institutionnels : couverture intégrale de la carte puis évolution des périmètres intercommunaux, élection des conseillers communautaires au suffrage universel, affirmation des métropoles...

En parallèle, le législateur a transféré aux intercommunalités des compétences majeures dans de nombreux domaines (le logement, l'environnement, la mobilité, le développement économique...) confirmant

la confiance accordée au modèle intercommunal bien articulé avec la géographie des bassins de vie, d'emploi et d'habitat.

Notre association tient à saluer la qualité des travaux réalisés dans le cadre de ce rapport consacré à l'intercommunalité. Les analyses des chambres régionales apportent de précieux éclairages locaux auxquels nous souhaitons apporter les observations complémentaires suivantes.

Chapitre I : Perspectives d'évolution des finances publiques

Le chapitre consacré à la situation financière des collectivités en 2022 n'appelle pas de commentaires particuliers de notre part. Intercommunalités de France partage les analyses de la Cour sur l'évolution du panier fiscal des intercommunalités. Contrairement aux communes qui ont récupéré la part départementale de la taxe sur le foncier bâti, consolidant ainsi leur stock de recettes fiscales liées au développement local, les intercommunalités sont devenues, avec la nouvelle fraction de TVA, plus dépendantes et plus sensibles à la conjoncture économique nationale sur laquelle elles n'ont pas de prise.

À ce titre, Intercommunalités de France approuve pleinement la recommandation n° 6 de la Cour des comptes visant à rendre obligatoire les conventions de partage du produit de la TFPB entre intercommunalités et communes membres. Elle rappelle que les groupements à fiscalité propre sont tenus de reverser à leurs communes, via les attributions de compensation, d'anciennes recettes de taxe professionnelle à hauteur de 12 milliards d'euros (soit près d'un quart de leurs recettes de fonctionnement).

Ces conventions de partage de foncier bâti se développent. Toutefois le manque de visibilité et l'incertitude dans laquelle se trouvent actuellement les collectivités du bloc communal sur le plan budgétaire (suppression de la CVAE intégrée dans le PLF pour 2023, effets de l'inflation et de la situation internationale sur le coût des matériaux et sur le coût de l'énergie, dégel du point d'indice...) n'est pas propice à développer des accords financiers de ce type.

Chapitre II : L'intercommunalité

Le rapport de la Cour consacre un long développement à la montée en puissance de l'intercommunalité et à l'évolution de son fonctionnement. Les magistrats le replacent dans le contexte fondateur des groupements à fiscalité propre : une réponse à l'émiettement communal, un outil d'aménagement du territoire, un vecteur de solidarité territoriale et un exercice plus efficient des compétences. Intercommunalités de France partage cette analyse, elle souhaite cependant souligner quelques points :

- *Les intercommunalités se sont saisies très tôt de leur rôle d'aménageur du territoire, en particulier au travers de leurs outils de programmation et de planification (PLH et ensuite PLUI, SCOT, PCAET, schéma de développement économique, programmation environnementale...). Mais en parallèle, elles ont aussi rapidement endossé un rôle central pour créer, prendre à leur charge et développer les services de proximité, en particulier en milieu rural : services à la personne notamment, et plus récemment en matière de santé, d'habitat, de culture, de lecture publique, de sport, d'environnement... Le développement récent et réussi des maisons France services et des maisons de santé en constitue un témoignage. Les magistrats le reconnaissent d'ailleurs un peu plus loin dans leur analyse.*
- *Les différences de statut des intercommunalités, communautés de communes, d'agglomération, urbaines, métropoles, ont permis une prise en charge plus progressive et de ce fait plus assumée de compétences nouvelles, garantissant leur bonne intégration. Dans la mesure où l'intercommunalité est avant tout une réponse à des problématiques territoriales spécifiques, un statut unique ne semblerait pas réellement adapté.*
- *La dichotomie rural / urbain a fortement perdu de sa pertinence avec les extensions de périmètre. De nombreuses communautés à caractère urbain, ou même des métropoles, ont intégré des communes plus rurales permettant la diffusion d'une offre de services publics plus importante, plus homogène, sur un large territoire. Cependant, de nombreuses communautés rurales demeurent, polycentriques ou sans centralité affirmée, sans que cela ne fasse obstacle à leur bon fonctionnement ;*
- *C'est pourquoi notre association considère que l'intercommunalité appréhendée comme le prolongement de la ville-centre constitue une vision trop réductrice. Par ailleurs et depuis plusieurs années, Intercommunalités de France plaide pour que le « bloc communal » (communes-communauté) soit considéré comme une entité à part entière, en particulier pour une appréciation consolidée des compétences exercées et des moyens financiers.*
- *Sans doute en raison d'un focus spécifique consacré aux métropoles dans un rapport sur les finances publiques locales (2020), ces dernières semblent totalement exclues de l'analyse présentée par les magistrats. La question des métropoles peut toutefois difficilement être dissociée d'une analyse plus globale sur l'intercommunalité.*

Une fois considérées ces remarques générales, je souhaite également vous faire part des commentaires de notre association sur plusieurs sujets spécifiques abordés dans le rapport.

Concernant les CDCI

Notre association partage le regret exprimé par les magistrats quant au rôle limité des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI). Elles auraient pu dans de nombreux départements jouer de façon plus marquée un rôle d'animation et de coordination de l'intercommunalité à l'échelle départementale. Au moment de leur création, Intercommunalités de France avait souligné une composition déséquilibrée (notamment concernant l'importance des syndicats) et placée sous l'autorité exclusive des préfets ne permettant pas d'en faire de réelles instances de dialogue entre acteurs locaux.

De telles instances, que les présidents d'intercommunalité ont parfois mis en place dans certains départements et de leur propre initiative, présentent une réelle plus-value. À titre d'exemple, la difficulté que rencontrent actuellement les intercommunalités pour se saisir du copilotage avec le préfet de région des Comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) mis en place par la loi 3DS est très illustrative de l'absence dans les territoires d'échelons de concertation intermédiaires qui permettraient d'identifier et de désigner un représentant.

Concernant les souplesses en matière de gestion et de gouvernance locale

La question de la souplesse en matière de gestion locale et de gouvernance est évoquée à plusieurs reprises dans le rapport de la Cour. Intercommunalités de France considère que c'est grâce à la souplesse du cadre de certains dispositifs ou compétences, dont la prise en main ou le transfert a été ainsi facilité, que les groupements ont pu se développer (exemple : définition de l'intérêt communautaire attaché à certaines compétences, évaluation des charges transférées, diversité et « géométrie variable » des dispositifs de mutualisation, etc.).

Concernant les syndicats

À propos du nombre des syndicats, les deux séquences législatives (RCT 2010 et NOTRé 2015) concernant les compétences et les périmètres ont permis leur réduction, surtout en raison des effets des fusions d'intercommunalités et du transfert de certaines compétences qui emportent retrait des intercommunalités (et non représentation-substitution).

Ces structures restent néanmoins utiles pour gérer des compétences au transfert plus délicat en raison de leur nature (exemple : scolaire) ou de leur rayonnement, que ce dernier soit infra- ou inter-communautaire. Notons que, à l'occasion de ces avancées législatives, de nombreux SIVU se sont transformés en SIVOM.

Concernant les projets de territoire

Le rapport s'attarde longuement sur la notion de « projet de territoire », regrettant son inégal développement. Intercommunalités de France dresse le même constat pour en tirer des conclusions un peu différentes.

L'absence de document formalisé ne signifie pas nécessairement l'absence de vision concertée sur le développement du territoire. Faut-il pour autant rendre le projet de territoire (au sens de la LOADT, 1999) obligatoire au risque de lui faire perdre sa capacité d'action, en particulier s'il devait se résumer à une formalité à remplir au sein des débats d'orientation budgétaire ? En pratique, le projet de territoire prend de facto diverses formes et certaines intercommunalités considèrent légitimement que d'autres documents stratégiques peuvent en tenir lieu : un document stratégique, de quelques pages à plusieurs centaines, adossé ou non à un plan d'actions, sur la durée du mandat local ou à plus longue échéance ; un plan local d'urbanisme intercommunal ; un schéma de cohérence territoriale...

Aujourd'hui la quasi-totalité des démarches contractuelles, appels à manifestation d'intérêt ou appels à projets nécessitent, pour les collectivités territoriales répondantes, de proposer : un diagnostic territorial, un cadre stratégique, des axes prioritaires d'intervention et un plan d'actions, soit l'ensemble des éléments qui constituent habituellement le « projet de territoire ». Inciter les intercommunalités à initier et maintenir une dynamique de projet de territoire - de son élaboration à sa mise en œuvre, son suivi et son évaluation - peut certes participer au renforcement de l'action intercommunale, si et seulement si, une réponse est apportée au déficit d'ingénierie que rencontrent encore un certain nombre de communautés.

Pour ces raisons, bien qu'Intercommunalités de France souscrive pleinement à l'objectif de promotion des démarches de projets de territoire, l'association émet des réserves sur la recommandation n°1 de la Cour visant à en définir le contenu et à le verser au rapport d'orientation budgétaire.

Concernant l'intérêt communautaire

Dans le même esprit, il ne nous semble pas bienvenu de rigidifier la notion d'intérêt communautaire (recommandation n° 3).

La volonté du législateur va dans le sens d'une bonne intégration des compétences et des critères de définition de l'intérêt communautaire figés au niveau national semblent contradictoires avec cet objectif. Actuellement, on observe peu de conflits autour de l'intérêt

communautaire dont le dispositif juridique fonctionne bien dans ses équilibres, car il laisse suffisamment de marges de manœuvre pour s'accorder au niveau local sur le projet communautaire et les services à transférer ou à créer, donnant parfois l'occasion d'approfondir progressivement l'intégration intercommunale. Par ailleurs, la définition de l'intérêt communautaire est d'ores et déjà encadrée dans les faits : il est impossible de scinder l'investissement du fonctionnement, tout comme il n'est pas envisageable de définir un intérêt communautaire séparant différentes obligations relevant de la gestion d'un même service public.

Concernant le fonctionnement politique du bloc communal

En matière de fonctionnement politique du bloc communal, la Cour rappelle à juste titre que les modalités de répartition des sièges de conseiller communautaire entre les communes membres ont pour effet de sous-représenter les communes les plus peuplées, dont les villes-centres.

Au-delà d'une lecture fondée seulement sur le rapport entre ville-centre et communes peu peuplées, l'analyse mériterait d'être complétée en indiquant que les communes de strate démographique intermédiaire, souvent nombreuses dans les intercommunalités, sont également sous-représentées du fait de la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne en vigueur. Par ailleurs, les possibilités d'une répartition dérogatoire sont très encadrées pour des raisons constitutionnelles.

Dans certains cas, la création de communes nouvelles a pour effet de rééquilibrer la gouvernance au sein du bloc communal, mais ceci ne doit pas, aux yeux de l'association, constituer le principal objectif d'un rapprochement de communes : une commune nouvelle a d'abord vocation à traduire un projet politique communal et ne peut se rapporter qu'à des considérations intercommunales.

Concernant la gouvernance intercommunale

De façon générale, s'agissant de la gouvernance intercommunale, Intercommunalités de France souscrit aux principaux constats de la Cour. Il est donc regrettable que l'intitulé du III : « Un fonctionnement du bloc communal complexe et peu lisible », soit rédigé sur une tonalité aussi négative alors même que le propos qui suit est plutôt encourageant : les magistrats font état, à juste titre, d'une certaine créativité des intercommunalités pour trouver des modes de fonctionnement différenciés, adaptés à la réalité locale et permettant d'approfondir le caractère fédéral de l'intercommunalité.

Dans le même ordre d'idées, un sous-titre déplore la « faible mobilisation des outils de gouvernance introduits par l'État », sans que le

développement qui suit vienne étayer ce constat. Au contraire, une enquête réalisée par Intercommunalités de France en janvier 2019 (330 répondants) indiquait que 81 % des intercommunalités réunissaient, avant l'adoption de la loi Engagement et proximité de décembre 2019, l'ensemble des maires à échéance régulière, soit au sein du bureau, soit au sein d'une conférence des maires, soit dans les deux cadres.

Enfin, Intercommunalités de France souhaite attirer l'attention de la Cour sur le souhait de nombre de ses adhérents de ne pas nécessairement formaliser leurs choix en matière de gouvernance politique, soit parce que les bonnes relations entre les élus ne le rendent pas nécessaire, soit parce que leur souhait est d'être plus souple ou de se limiter à un unique document, tel que le règlement intérieur.

Concernant les relations financières entre communes et intercommunalité

S'appuyant sur des observations de terrain, la Cour souligne la persistance de défauts et de dysfonctionnements déjà pointés par les magistrats lors de rapports précédents : sous-estimation des charges lors des transferts de compétences, voire absence de transfert de charges et d'imputation sur les attributions de compensation, fonctionnement erratique de la CLECT, faible partage des charges de centralité entre communes lors du transfert d'un équipement dont l'usage concerne l'ensemble du territoire communautaire... Certes des difficultés peuvent subsister, mais Intercommunalités de France constate que la gestion financière des transferts de compétence est devenue plus efficiente, concernant d'une part la réalité du coût des compétences transférées qui pèseront sur les équilibres financiers de l'intercommunalité, mais aussi en matière de transparence.

Il arrive que les relations financières entre communes et intercommunalités reposent sur des accords anciens qui ont accompagné (ou parfois permis) la constitution du groupement et dépassent à ce titre la simple logique financière. Pour répondre aux impératifs d'évolution des périmètres lors des deux vagues de fusions entre intercommunalités (2014 et 2016) certains territoires ont jugé préférable de ne pas revenir sur ces accords passés.

Notre association se retrouve dans les observations de la Cour concernant le faible niveau de prise en compte sur le plan comptable des transferts d'équipements communaux vers les groupements : opérations d'intégration à l'actif, de suivi du patrimoine, d'amortissement des biens...

En revanche, Intercommunalités de France ne partage pas le point de vue des magistrats et leurs propositions concernant d'une part le

rapport d'information sur l'évolution des attributions de compensation, et d'autre part la suggestion de l'annexer de façon obligatoire au DOB.

Les attributions de compensation représentent une charge très significative au sein des budgets communautaires (11 milliards d'euros en 2021). Elles constituent souvent la sédimentation des transferts passés et leur remise en cause peut s'avérer difficile. Dans une majorité de cas, les attributions de compensation reversées aux communes ne sont plus en lien avec la réalité du tissu économique local.

La loi prévoit une possibilité de révision libre des attributions de compensation qui implique les délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées. Cette modalité est venue remplacer la règle d'unanimité qui prévalait pour modifier les attributions de compensation.

Notre association plaide pour davantage de souplesse et recommande de laisser aux groupements le choix, comme cela existe en matière de FPIC, entre une révision libre approuvée à l'unanimité du conseil communautaire, ou une révision libre adoptée à la majorité des deux tiers, avec l'accord de l'ensemble des conseils municipaux.

Sur le principe, Intercommunalités de France approuve pleinement la recommandation concernant le partage de la DGF (recommandation N°5), qui plaide depuis de nombreuses années pour élargir les marges d'adaptation locales adossées à une approche consolidée du bloc communal (communes-communautés).

La DGF territoriale existe, depuis plus de 10 ans, mais dans les faits, sa mise en œuvre n'a rencontré qu'un très faible succès dès lors que l'on reste sur la logique d'une enveloppe fermée. Intercommunalités de France considère que c'est l'ensemble du système de péréquation, verticale et horizontale, qui doit être remis à plat.

Intercommunalités de France appelle également à s'interroger sur le poids de plus en plus important des dotations de compensations sans dynamique de croissance qui grèvent les marges de manœuvre financières et pèsent sur l'autonomie fiscale des collectivités. Cette « fiscalité morte », composée de dotations historiques joue un rôle majeur dans les disparités de ressources entre territoires et ses composantes sont devenues des variables d'ajustement dans la répartition des dotations alors que les reversements en direction des communes via les attributions de compensations restent figés.

Enfin, de façon plus globale, Intercommunalités de France considère qu'il conviendrait que cesse la remise en cause permanente de l'intégration intercommunale, qui au demeurant ne peut pas être uniquement appréciée d'un point de vue financier.

Concernant les mutualisations

La Cour achève son rapport par le sujet des mutualisations, pour lequel le législateur, avec constance, a considéré que les intercommunalités étaient l'échelle adaptée. Et effectivement, ces dernières se sont beaucoup investies dans ces démarches, en accord avec leurs communes membres. Si la Cour aborde légitimement la question des économies d'échelle permises par les mutualisations, Intercommunalités de France estime que cette seule lecture est insuffisante.

En pratique, les démarches de mutualisations expriment souvent le souhait de développer de nouveaux services en appui des communes, là où ces dernières n'étaient pas en mesure d'en disposer seules ou à la suite d'un retrait de l'État (exemple : services instructeurs d'application du droit des sols). Ceci éclaire le caractère lacunaire, voire absent, des évaluations des mutualisations que relève la Cour. En effet, le développement de nouveaux services fonctionnels nécessaires à l'action des communes rend d'autant plus difficile la comparaison entre les situations initiales et actuelles des blocs communaux.

Intercommunalités de France avait regretté que la loi Engagement et proximité retire à l'élaboration du schéma de mutualisation en début de mandat son caractère obligatoire. L'association partage donc l'intérêt de la Cour (cf. recommandation n° 7), à l'égard de ces schémas, lesquels constituent un temps utile en début de mandature pour amener les équipes nouvellement élues à prendre conscience de la réalité du fonctionnement du bloc communal et à envisager ensemble les voies d'approfondissement.

En conclusion, depuis les premières critiques adressées à l'intercommunalité il y a plus de 15 ans, des progrès très notables ont été accomplis et certaines des recommandations des magistrats permettront de les conforter et d'aller plus loin. Comme la Cour le rappelait en 2005, le développement de l'intercommunalité se situe « au carrefour de plusieurs ambitions mises en exergue par les pouvoirs publics ». Toutefois, son objectif initial reste inchangé : il répond à la nécessité de dépasser le simple cadre communal pour permettre le déploiement des services publics dans tous les territoires, dans une logique d'aménagement et de développement dont le seul critère de performance budgétaire ne saurait seul rendre compte.

La condition de possibilité de ce compromis historique (maintien des petites communes et développement d'une intercommunalité de plus en plus intégrée) réside dans la souplesse du cadre juridique qui permet aux élus locaux d'envisager l'intégration communautaire en fonction des situations locales, sans pour autant leur permettre de se dérober aux logiques de solidarité et de projet propres à l'intercommunalité française. En ce sens, pour l'intercommunalité, la demande de différenciation territoriale dont le Parlement et le Gouvernement se sont fait l'écho

(notamment avec le projet de loi 3DS) ne constitue pas une rupture mais la continuation d'un projet décentralisateur entamé il y a plusieurs décennies et désormais mature.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE FRANCE URBAINE

Par courrier en date du 14 septembre, vous nous avez adressé le rapport « Les finances publiques locales – fascicule 2 ». Ce rapport appelle de notre part les observations exprimées dans le présent courrier.

1. Réinterroger le panier de recettes des grandes villes, grandes communautés et métropoles

La Cour souligne que les « incertitudes relatives au contexte économique interviennent alors que les réformes fiscales intervenues en 2021 ont accrue la sensibilité des collectivités locales à la conjoncture ». France urbaine partage cette analyse, de même qu'elle partage l'idée selon laquelle il convient d'améliorer la prévisibilité des recettes locales.

Comme l'illustre le graphique n° 2, la quote-part de produits fiscaux liés à la conjoncture économique des communes (7,2 %) est sans commune mesure avec celle des régions (77,4 %), ni même avec celle des départements (55 %). Si pour les régions et les départements, l'objectif est désormais de chercher à pallier les effets délétères de la (quasi) disparition de leur autonomie fiscale, s'agissant du bloc communal en général et des grandes villes et grands EPCI en particulier, il nous semble prioritaire de s'attacher à infléchir leur architecture de recettes en poursuivant un double objectif de désensibilisation à la conjoncture et de territorialisation.

Au service de l'objectif de désensibilisation, il nous apparaît nécessaire de conforter, parmi les ressources, la fiscalité locale de stock, si possible associée à un pouvoir de taux, de tarif et/ou d'assiette. Au service de l'objectif de territorialisation, France urbaine considère qu'il est essentiel qu'une proportion plus importante de recettes des grandes villes et grands EPCI puisse directement découler de leurs actions propres, que celles-ci visent l'attractivité économique et l'accueil des entreprises ou qu'elles concourent à favoriser le développement urbain et le renouvellement de l'offre de logements.

À cet égard, nous relevons que si la Cour considère que « Deux modèles contracyclique sont possibles, l'un consistant à encadrer la dynamique de recettes, l'autre à développer des mécanismes d'auto-assurance collective ou individuelle (...) », elle prend soin que préciser que « Ces deux approches, destinées à compenser la volatilité croissante

des recettes locales, ne sont pas nécessairement adaptées à toutes les catégories de collectivités. Elles ne constituent pas non plus l'unique réponse à la diversité des structures de ressources des collectivités (...) »).

2. Impact de l'inflation : actualiser le propos du fait de l'explosion actuelle des coûts de l'énergie

Également, Il est indiqué « L'incidence de ces mesures (point d'indice, ...) sur les finances locales est potentiellement plus importante que celle des achats énergétiques et alimentaires, compte tenu du poids relatif de ces dépenses dans les budgets locaux ». À notre sens, ce propos mériterait d'être nuancé car s'il est fondé s'agissant de 2022, pour nombre de grandes villes ce ne sera plus le cas en 2023 eu égard à l'explosion des prix de l'électricité (de 300 à 500 % d'augmentation budgété au titre des achats énergétiques). Pour les collectivités ayant été contraintes de renouveler leurs achats ces tous derniers mois, les conséquences sur leur niveau d'épargne sont bel et bien conséquentes, dès la fin de cet exercice 2022 et a fortiori pour 2023.

3. Péréquation : mieux articuler règles nationales et répartitions dites « dérogatoires »

Tout comme la Cour, France urbaine appelle de ses vœux la poursuite de la dynamique de péréquation.

À cet égard, et cela ne figure pas dans le rapport, depuis que la progression de la péréquation a été strictement horizontale (c'est-à-dire depuis que les mécanismes de solidarité territoriale se développent sans que soit mis en œuvre 1 euro supplémentaire émanant du budget de l'État), elle s'est très fortement accrue s'agissant des communes. Alors qu'en 2012 le rapport dotation forfaitaire / dotations de péréquation était de 85/15, il est désormais de 60/40.

Deux obstacles sont à franchir pour que la poursuite de la dynamique de péréquation puisse être effective.

Le premier consiste à identifier un nouveau « moteur » permettant de prendre la suite des ponctions sur la dotation forfaitaire qui trouvent aujourd'hui leurs limites. À titre d'illustration, depuis 2022, la ville de Paris, ne dispose plus de dotation forfaitaire (susceptible d'être écrêtée au bénéfice de la péréquation) et le gouvernement a été amené à indiquer que, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023, il renouerait avec un abondement pour financer l'augmentation des dotations de péréquation. C'est dans ce contexte que France urbaine propose qu'une partie de la croissance interannuelle de la TVA allouée au bloc communal,

dont l'assiette serait élargie aux dotations de compensations (DCRTP, CPS, ...), puisse être consacrée à la dynamique future de péréquation¹⁴¹.

Le second obstacle, le rapport le relève, est celui de la nécessaire révision des indicateurs financiers utilisés pour la répartition des dotations. Les réformes successives de la fiscalité locale ont conduit à une obsolescence relative de l'effort fiscal et du potentiel fiscal/financier, ce dernier devenant progressivement un « potentiel » (mixant logique de produit et de potentiel). Certes, la situation pour le bloc communal n'est pas (encore) celle des départements, pour lesquels le projet de loi de finances pour 2023 prévoit, de nouveau, la reconduction d'un coefficient de neutralisation censé être provisoire, mais la difficulté croissante de définition d'indicateurs nationaux se voulant universels, tant pour mesurer les inégalités de recettes que de charges, doit inviter à donner au niveau local des possibilités d'arbitrage, au plus près des réalités et des priorités de territoires diversifiés.

C'est pourquoi France urbaine se félicite que le rapport fasse écho aux propositions visant à laisser la « possibilité de définir par délibération une trajectoire pluriannuelle (de la répartition dérogatoire du FPIC) »¹⁴².

¹⁴¹<https://franceurbaine.org/publications/contribution-de-france-urbaine-lattention-des-candidats-lelection-presidentielle>

¹⁴² Propositions partagées dans le rapport de la commission des finances du Sénat sur le FPIC et par France urbaine dans le cadre de ses propositions à l'attention des candidats à l'élection présidentielle.

Sur un registre voisin, France urbaine se réjouit de la convergence entre ses propositions et la recommandation n°6 de la FIJ relative aux conventions de partage du produit de TPFB entre les intercommunalités et leurs communes membres.

Par ailleurs, France urbaine prend note de la proposition n°5 (« Verser la DGF au seul niveau des EPCI et laisser ensuite la possibilité de procéder à une répartition de droit commun ou dérogatoire »). Ainsi que la Cour le souligne, cela renforcerait le pilotage financier au niveau du bloc communal, et, de plus, cela pourrait contribuer à accroître l'acceptabilité locale de la péréquation (nous observons en effet que les dynamiques de péréquation sont ressenties comme subies lorsqu'elles découlent de mécanismes définis au niveau national, alors qu'elles deviennent pleinement légitimes lorsqu'elles résultent de débats partagés).

S'agissant du chapitre II intitulé « L'intercommunalité », France urbaine souscrit à de nombreux constats formulés par la Cour, qu'elle se réjouit de voir retranscrits aussi clairement dans le rapport.

4. Réaffirmer le rôle essentiel de l'intercommunalité au service de l'Alliance des territoires

L'Alliance des territoires pour répondre à l'impossible recherche du « périmètre pertinent » : la Cour affirme de manière très opportune que « la recherche de l'optimum territorial ne peut prétendre englober l'ensemble des compétences dont l'efficacité requiert des champs d'intervention différents » et que l'efficacité de l'action intercommunale « est permise par les démarches interterritoriales variées, qu'elles s'appuient sur une structure dédiée ou sur la voie contractuelle sous forme de prestations de service ». France urbaine se réjouit notamment que la Cour évoque le projet de cartographie interactive des coopérations interterritoriales, en cours de réalisation avec l'ANCT mais ralenti par la crise du Covid, et qui gagnerait à être accéléré. Sur ce point également, la Cour fait opportunément référence aux pôles métropolitains comme outil de coopération essentiels. Toutefois, France urbaine souhaite préciser que les coopérations permises par ces outils ne concernent pas uniquement le « milieu urbain » : seuls 8 comportent une métropole dans leur périmètre, et beaucoup sont composés de communautés de communes et d'agglomération. Il s'agit donc également d'outil de coopération urbain-rural, souvent constitué à l'échelle de pays ou de SCOT. Enfin, France urbaine souscrit au fait que la progression intercommunale invite à repenser les « frontières » urbain-rural. S'il est vrai que « les communautés d'agglomération ont en effet intégré de larges territoires ruraux », rappelons que bon nombre de métropoles comportent déjà un grand nombre de territoires ruraux. Plus généralement, près de 50% des communes membres d'un EPCI membre de France urbaine sont classées rurales par l'INSEE.

Une contractualisation avec l'État percutée par la relance et qui n'offre pas de visibilité financière : France urbaine partage le constat d'une concomitance défavorable entre la territorialisation de la relance (majoritairement effectuée par appels à projets) et le nouvel exercice contractuel des CRTE, avec un impact négatif sur la méthode d'élaboration des projets de territoire et leur portée : « Élaboré trop rapidement pour répondre à une demande externe, comme dans le cas de la démarche des CRTE précédemment évoquée, il ne sera pas forcément approprié par les élus communautaires et communaux ». France urbaine souscrit également à l'analyse suivant laquelle « s'ils occupent une place importante dans le processus de contractualisation, les EPCI ne jouent pas de rôle dans la répartition des financements. », alors même qu'ils sont les premiers artisans des transitions sur leur territoire (et au-delà, à l'échelle du bassin de vie et d'emploi, grâce à l'Alliance des territoires). France urbaine se réjouit de la référence aux contrats métropolitains intégrés bretons, qui sont l'une des formes inspirantes pour des CRTE « augmentés » dotés de réelles enveloppes globales, fongibles et pluriannuelles.

Mettre fin à la remise en cause permanente de l'intégration intercommunale : France partage le constat suivant lequel les récents exercices de réforme territoriale engagés par le Gouvernement, malgré des ambitions initiales partagées, sont trop souvent percutés par de répétitives remises en cause du fait intercommunal. L'examen de la loi « 3DS » a de nouveau illustré le recours à l'intérêt communautaire comme prétexte au détricotage intercommunal, comme le relèvent les rapporteurs : « loin de constituer une ligne de partage objective entre ce qui relève de l'EPCI et des communes membres, l'intérêt communautaire est souvent utilisé à mauvais escient afin de limiter les compétences transférées à la communauté. » Le constat est également partagé pour ce qui relève des compétences à la carte, dont France urbaine n'était pas demandeuse : « si ces dispositions permettent une meilleure adaptation aux situations locales, elles s'accompagnent également d'un risque de moindre lisibilité dans la répartition des compétences » France urbaine rappelle que « différenciation » ne rime pas avec « détricotage » du fait intercommunal. À ce titre, si la Cour estime à juste titre que les aménagements apportés par la loi « 3DS » sont « d'abord une solution à des difficultés locales plus qu'une rupture », il est contestable d'en faire des manifestations de « différenciation ». Pour France urbaine, la différenciation renvoie aux marges de manœuvre nouvelles reconnues par l'État aux territoires pour faire mieux face aux transitions (par exemple en matière de rénovation énergétique des bâtiments), et pas à la remise en cause d'équilibres intercommunaux construits depuis des décennies.

Proximité et intercommunalité ne sont pas antinomiques : France urbaine partage également la conclusion de la Cour lorsqu'elle rappelle que la proximité dans l'exercice des compétences peut tout à fait être compatible avec une responsabilité intercommunale et ne constitue pas un motif de restitution aux communes : « l'organisation d'une compétence à un niveau infra-communautaire n'a pas nécessairement pris la forme d'une restitution de compétences aux communes. Bon nombre d'EPCI ont ainsi organisé leur compétence de manière territorialisée ». Par ailleurs, la Cour pointe opportunément la préexistence à la loi Engagement et proximité de dispositifs de gouvernance interne, déjà mobilisés de longue date dans les intercommunalités urbaines et les métropoles, permettant une association étroite des communes, comme les conférences métropolitaines : « Aussi, pour de nombreux EPCI, la loi engagement et proximité a inscrit dans la loi un dispositif largement préexistant et n'a donc conduit à aucune modification de la gouvernance » ;

La nécessité d'encourager la constitution de communes nouvelles face à l'émiettement communal et pour injecter davantage de représentativité démocratique dans les EPCI : France urbaine note l'intérêt de la Cour pour la formule dite « commune-communauté », qui peut être une réponse à l'émiettement communal et constituer l'aboutissement de certaines intercommunalités, y compris en milieu urbain (modulo quelques ajustements législatifs). Comme l'indique la Cour, « elle constitue pourtant un levier manifeste pour assurer l'efficacité et, comme évoqué plus tard, le bon fonctionnement de la gouvernance des intercommunalités. » La Cour aurait pu appeler à rétablir des mécanismes incitatifs sans distinction de taille démographique, pour favoriser également cette dynamique en milieu urbain ;

La reconnaissance d'une solidarité intercommunale qui s'exprime dès l'exercice partagé des compétences, avec un rôle spécifique de la ville-centre : France urbaine se réjouit de l'analyse de la Cour lorsqu'elle affirme que le mode de représentation démocratique actuel au sein des intercommunalités conduit à favoriser « la représentation des petites communes au détriment des villes-centres. » Le rappel des charges de centralité auxquelles sont confrontées les villes-centres, et qui bénéficient à l'ensemble des communes du périmètre intercommunal (notamment les plus petites), est également à saluer, tout comme la conclusion logique d'une aberration à rechercher une stricte égalité de moyens sur tout le territoire intercommunal.

5. Les points sur lesquels France urbaine propose une analyse complémentaire

Tout d'abord, le fait urbain et métropolitain, malgré ses spécificités au sein de l'histoire intercommunale, reste peu illustré dans le rapport, qui mobilise avant tout des expériences intercommunales tirées de communautés de communes ou d'agglomération. Or les métropoles et communautés urbaines sont des territoires construits sur le temps long, et qui ont déjà éprouvé et résolu bon nombre des problématiques intercommunales soulevées dans le rapport : elles se sont dotées d'instance de gouvernance interne bien avant les dispositions « Engagement et proximité », elles ont trouvé des solutions de territorialisation permettant de limiter le recours à l'intérêt communautaire sans renoncer à la proximité, elles ouvrent aussi le champ de l'intercommunalité sociale (conventions avec les départements au titre de l'article 90 de la loi NOTRe, qui a notamment permis la conclusion des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté – CALPAE – à l'échelle métropolitaine).

Les territoires urbains ne sont pas toujours des interlocuteurs audibles de la région ou de l'État : France urbaine nuance très largement cette affirmation. L'esprit des lois MAPTAM et NOTRe a visé à renforcer le couple région-intercommunalité, ce dont s'est toujours réjouie France urbaine. Mais en pratique, la qualité du dialogue – notamment contractuel – est marqué par une très forte hétérogénéité sur les territoires : les réalités urbaines et métropolitaines ne sont pas systématiquement prises en compte, malgré les exigences législatives. La territorialisation de la relance a montré cette trop grande hétérogénéité dans l'association des métropoles et grandes intercommunalités à l'élaboration des CPER et des programmes opérationnels européens. Malgré une obligation législative, toutes les métropoles ne disposent pas systématiquement d'un volet métropolitain du CPER coconstruit. À ce titre, France urbaine se réjouit de la citation par la Cour des Contrats métropolitains intégrés conclus par la région Bretagne avec les métropoles de Brest et Rennes, et qui ont permis d'aboutir à de réels contrats métropolitains de relance et de transition écologique, alimentés par un volet spécifique du CPER et des crédits européens territorialisés. Ces contrats préfigurent la méthode promue par France urbaine : des priorités partagées, un engagement financier contractuel pluriannuel, une enveloppe globale. C'est sur ces bases que France urbaine milite pour un renforcement des CRTE (CRTE « augmentés »), assis sur des enveloppes globales, sécurisées, pluriannuelles et fongibles.

Le caractère obligatoire d'un projet de territoire n'a de sens que si l'État s'engage réellement dans une démarche contractuelle et pluriannuelle, donnant de la visibilité financière : France urbaine ne peut que souscrire au caractère essentiel du projet de territoire. Toutefois, la

formalisation d'un projet de territoire a du sens lorsqu'elle permet la mise en commun d'un projet partagé avec l'État et la région notamment, et l'alignement sécurisé et lisible des engagements financiers de chacun. Or, comme le souligne la Cour elle-même, « de portée générale, sans être accompagné d'un plan d'action et sans être adossé à une programmation pluriannuelle des investissements, il reste très souvent sans visée stratégique ni programmatique ».

Telles sont les observations que nous souhaitons porter à votre connaissance à la lecture de ce fascicule 2 du rapport thématique de la Cour.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES
DE FRANCE ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉS (AMF)**

Vous avez bien voulu transmettre à l'AMF le Fascicule 2 du Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements, que la Cour des comptes publiera en octobre prochain, et nous vous en remercions vivement.

Le thème de gestion retenu pour l'édition 2022 est consacré à l'analyse de l'Intercommunalité.

Certains constats relevés par la Cour rejoignent en partie ceux de l'AMF : grande hétérogénéité des situations intercommunales, difficile recherche d'un « optimum » territorial, complexité financière etc.

La Cour recommande en revanche assez largement de renforcer l'intégration intercommunale dans le cadre du régime actuel selon une « nouvelle orientation » qui placerait les intercommunalités comme la « locomotive du bloc communal » et « l'interlocuteur privilégié des autres niveaux d'administration », pointant le fait que la « voie actuelle de prééminence communale [au sein des intercommunalités] présente des risques ».

À la lecture du rapport, il est frappant de constater que les vertus d'une plus forte intégration intercommunale se fondent sur un présupposé de principe selon lequel l'intercommunalisation des compétences, et au fond, de toute l'action du bloc communal, constituerait la seule et la meilleure voie d'organisation du service public local ; la Cour pose avec une autorité ce postulat sans établir sa pertinence sur une évaluation documentée.

En rappelant en introduction comme en conclusion du rapport le débat sur « l'opportunité d'une réforme institutionnelle instaurant

l'élection au suffrage universel direct des élus communautaires (...) et la transformation des EPCI en collectivités territoriales », la Cour s'inscrit dans une approche dépassée alors que nous vivons une crise démocratique profonde qui appelle à davantage de proximité. Elle ne se résoudra pas dans des préconisations qui viendraient fragiliser les communes et les maires, qui sont pourtant des repères essentiels pour nos concitoyens. Notre pays n'a pas besoin d'élections supplémentaires ni d'addition de structures locales. Ce serait une erreur d'appréciation politique.

Pour l'AMF, l'intercommunalité ne doit en aucun cas devenir l'interlocuteur unique de l'État (ou des autres d'administrations) sur le territoire. Tout aussi attentifs soient les présidents d'intercommunalité, ceux-ci ne sont pas des représentants des maires et ne souhaitent pas le devenir. Les maires, également agents de l'État, sont pleinement légitimes et représentatifs des citoyens ; ils ont besoin de contacts et de liens directs et réguliers avec les services de l'État.

Les évènements récents liés aux crises sociales, sanitaires, écologiques, énergétiques ou économiques tout comme les impacts de la forte inflation que traverse le pays en font suffisamment la démonstration.

C'est pourquoi, l'AMF ne peut accepter, pour des raisons de « pilotage financier », l'institution d'une DGF territoriale obligatoire et, en filigrane, la rupture de toute relation financière entre l'État et les communes. Notre association est très vigilante à ce que les échanges partenariaux et financiers entre les maires et l'État, essentiels pour faire vivre le contrat social et Républicain, ne soient pas mis à mal.

Par ailleurs, elle regrette que les recommandations de la Cour ne prennent pas davantage en compte la maturité des intercommunalités, qui ont besoin d'une déclinaison opérationnelle du principe de subsidiarité dans leurs échanges avec les communes, mais conforte plutôt une décentralisation de gestion, infantilisante.

Il serait enfin utile, de s'interroger sur l'évaluation du coût des recommandations proposées par la Cour.

La Cour propose de renforcer le projet de territoire intercommunal assis sur des compétences mieux délimitées et elle appelle de ses vœux à le prolonger par l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement.

- 1. La formalisation d'un projet de territoire est avant tout un acte politique de l'intercommunalité (recommandation n°1). Le projet de territoire, qui est un document positif, fait partie intégrante de la libre*

administration des intercommunalités à qui il appartient d'en définir le contenu en fonction de leurs compétences, des spécificités locales et des projets qu'elles souhaitent porter.

Le rendre obligatoire paraît superfétatoire (loi bavarde). Selon les premiers retours de l'enquête réalisée par l'AMF en 2022 auprès des EPCI porteurs d'un CRTE, seuls 18 % n'en disposaient pas avant 2020. Le déploiement des CRTE a largement contribué à le généraliser sur l'ensemble du territoire national. Cette recommandation apparaît ainsi déjà dépassée.

Par ailleurs, si le projet de territoire existe le plus souvent, c'est aussi sous différentes formes dont le contenu est déjà très réglementé par les textes : SCOT-PLUi-PLH-plan de mobilité-PCAET, etc. C'est pourquoi, il est inutile de complexifier de manière redondante ce qui existe déjà. Le projet politique des intercommunalités qui intègrent les particularités locales doit rester révisable à tout moment dans un contexte de très forte évolution des contraintes internes et externes pesant sur les politiques intercommunales (inflation, crise énergétique, enjeux fonciers, protection des ressources, développement de nouvelles mobilités, prise en compte des risques, offre de logements, transition énergétique, accompagnement social, etc.).

Enfin, sa portée et son effectivité sont largement conditionnées à la visibilité financière des intercommunalités à moyen terme. Si l'AMF partage l'objectif de renforcer le rôle des intercommunalités en matière d'aménagement du territoire, celui-ci doit s'accompagner d'une politique nationale ambitieuse et de réels engagements financiers pluriannuels de l'État, ce qui serait une véritable innovation !

2. *L'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement au niveau de chaque EPCI relève d'une bonne gestion du pilotage financier sur la durée du mandat (améliorer la gouvernance financière et fiscale des EPCI et prioriser les investissements en fonction du projet de territoire). Il est cependant dommage que la Cour ne souligne pas davantage le besoin de stabilité et de visibilité financières des intercommunalités alors que l'évolution du contexte économique ainsi que les réformes financières et fiscales (TH, CVAE, réforme des indicateurs financiers) en cours ou annoncées, créent de nouvelles contraintes et des incertitudes. Celles-ci ont un coût car elles conduisent nécessairement les intercommunalités à s'entourer d'expertises pour mieux maîtriser la projection de leurs ressources et de leurs dépenses.*

Dans le cadre de ses relations avec les collectivités, il serait paradoxal pour l'État d'imposer aux intercommunalités une projection de leurs actions et leurs projets sur la durée du mandat (projet de territoire),

sans être en capacité dans le même temps de les accompagner par une projection financière appropriée et stable.

3. *Concernant la recommandation de la Cour visant à « prescrire que l'intérêt communautaire soit défini sur la base de critères formalisés et objectifs » (recommandation n° 3), celle-ci a déjà été faite par le passé par des circulaires qui pourraient être mises à jour dans une FAQ très opérationnelle ou un Guide de partage d'expériences. En revanche, l'AMF s'opposera à toutes normes ou critères nouveaux dans la loi qui limiteraient le pouvoir de décision des élus sur l'étendue de l'intérêt communautaire. Le contenu de l'intérêt communautaire est la traduction du principe de subsidiarité, d'adaptation et de différenciation locale, largement promu par la loi 3Ds. Il doit être déterminé par les élus du territoire en tenant compte du contexte et de la vocation de chaque territoire (historique, économique, sociologique, géographique, etc.) mais également des différences entre les communes (en matière d'équipements, de charges de centralité, de moyens financiers, d'ingénierie, etc.).*
4. *L'AMF partage avec la Cour, le constat de la complexité des mécanismes de mutualisation qui peuvent être polymorphes et éparses ; des simplifications et assouplissements dans ce domaine seraient bienvenus pour étendre et faciliter les possibilités de partage de services, de biens et de personnels entre communes et intercommunalités. Les règles n'ont cessé d'évoluer dans ce domaine créant un cadre législatif dense. C'est pourquoi, plutôt que d'imposer un énième schéma de mutualisation, il serait plus utile d'assouplir et de stabiliser leur régime et parfois même de l'étendre ! Par ailleurs, leur donner un caractère annuel (« évaluation et bilan annuel ») ne les renforcera pas, au contraire cela rendra le dispositif encore plus inopérant en le déstabilisant. Cela produira par ailleurs une comitologie permanente, dont les élus souffrent déjà suffisamment.*

La Cour propose de promouvoir une plus grande intégration financière par la mise en place d'une DGF territoriale et d'un encadrement des conditions de partage de recettes financières et fiscales (notamment de la taxe foncière sur les propriétés bâties)

5. *Concernant les attributions de compensation (recommandation n°4), la Cour pointe des transferts mal évalués et donc mal compensés notamment pour les compétences GEMAPI et « eaux pluviales urbaines », or, le contenu de ces deux compétences, créées par la loi et confiées aux intercommunalités, était techniquement mal circonscrit, tant en 2018 qu'en 2020 (date de leur transfert obligatoire).*

De surcroît la méthode d'évaluation fixée par la loi, qui se base sur les montants constatés dans les budgets communaux des années

précédentes, exclut mécaniquement tout transfert de charges si les communes n'avaient pas de dépenses inscrites à ce titre dans leur budget. De fait, cela minimise les montants alloués à l'EPCI pour les financer. On notera que la création de la taxe GEMAPI a été une des réponses à cette difficulté et l'AMF n'a cessé de contester le choix de confier le financement de cette compétence aux seules intercommunalités.

Concernant les rapports quinquennaux, l'AMF a été très sollicitée par ses adhérents au moment de leur conception qui aurait dû être effectuée en 2021 pour la première édition. Bien que de nombreuses intercommunalités n'aient pas pu le produire à temps, ou n'aient pas eu les moyens de le réaliser, les intercommunalités ayant fait ce travail l'ont toutes intégré dans une réflexion plus globale de redéfinition du pacte financier et fiscal. Le rendre obligatoire sous la forme d'une « annexe au DOB » la première année du mandat en y intégrant de nouveaux ratios budgétaires, afin de faciliter « le contrôle de légalité », n'est qu'une réponse administrative à un problème relevant davantage de la stratégie politique intercommunale.

Compte tenu des nombreuses possibilités offertes par la loi (cinq) d'évolution unilatérale des attributions de compensation par les intercommunalités et de la nature particulière de compensation de transfert de fiscalité qu'elles représentent, l'AMF ne pourrait accepter que les attributions de compensation puissent évoluer librement sans l'accord de chaque commune.

Une telle facilité pourrait dans certains cas avoir des impacts significatifs sur les budgets des communes tant urbaines que rurales. Cela relève de relations entre gestionnaires, communaux et intercommunaux, qui dépassent la théorie simplement administrative.

Ainsi, au lieu de contraindre les intercommunalités avec des normes supplémentaires pénalisantes (production d'une annexe au DOB sous peine d'annulation des attributions de compensation) ou de chercher à déstabiliser la place des communes en leur sein (révision des attributions de compensation à la majorité des 2/3), il conviendrait - là encore - d'apporter plus de pédagogie (Guide, FAQ) et d'informations par les préfetures sur les possibilités d'évolution des attributions de compensation et favoriser les échanges avec les élus.

6. *S'agissant de l'instauration d'une DGF territorialisée, l'AMF ne partage absolument pas la recommandation n° 5 de la Cour.*

Le projet d'unification de la DGF peut être une volonté partagée localement, tout comme celui d'une unification fiscale. Pour autant, nous n'avons connaissance d'aucun exemple de communes et de communautés qui auraient engagé un tel processus alors même que la loi le permet depuis 2010 et selon plusieurs options (totale ou partielle, critères de

répartition imposés ou libres). Cela témoigne donc de l'absence de volonté locale, même à titre expérimental.

On peut, par ailleurs, s'interroger sur les motifs d'intérêts généraux qui justifieraient l'attribution d'une DGF territoriale « éventuellement bonifiée » comme le suggère la Cour « une telle évolution serait cohérente avec le développement de l'interdépendance financière et fiscale au sein des ensembles intercommunaux » et « constituerait un facteur supplémentaire d'intégration financière de nature à favoriser la rationalisation des dépenses ».

Au regard des difficultés actuelles générées par l'inflation et l'envolée des coûts de l'énergie, notamment pour les collectivités locales, il semble que cette question, déjà réglée par la loi, n'est pas un enjeu d'actualité.

L'AMF est d'autant plus à l'aise sur ce sujet qu'elle porte, par ailleurs, le principe de la libre création des communes nouvelles et des communes-communautés, choisies par les élus et leur conseil municipal en lien avec leur population, qui conduit de fait à une unification de la DGF.

7. *L'AMF ne partage pas la recommandation de la Cour (recommandation n° 6) concernant l'obligation de convention de partage du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties entre les communes et l'intercommunalité.*

Cette taxe constitue, pour une large part (soit environ 43 %), une compensation aux communes de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (transfert de la TFB départementale aux communes). Elle est également perçue par les intercommunalités à fiscalité propre, qu'elles relèvent de la fiscalité professionnelle unique (FPU) ou de la fiscalité additionnelle (FA). Si un partage peut avoir lieu dans le cadre d'accord entre les communes et l'intercommunalité, au travers d'un pacte financier et fiscal notamment pour les ZAE, il ne peut en aucun cas être imposé, sauf à pénaliser la seule et éventuelle dynamique des recettes communales ! Une telle obligation aurait également des impacts sur les indicateurs financiers (potentiel fiscal, potentiel financier, effort fiscal, etc.) qu'il conviendrait alors d'expertiser avant toute initiative. Ce mécanisme pourrait limiter l'accueil d'entreprises sur le territoire communal notamment lorsque celles-ci sont génératrices de nuisances alors que le pays a besoin de se réindustrialiser.

La Cour propose de réaliser une évaluation des communes nouvelles au regard de l'évolution des périmètres.

8. *L'AMF se félicite de la prise en compte des communes nouvelles dans le rapport (recommandation n° 2) et partage les éléments de la synthèse visant à « une nouvelle vague d'incitations en faveur des communes nouvelles ».*

S'agissant de la création de commune-communauté, elle rappelle qu'un tel projet très ambitieux et particulièrement complexe à mettre en œuvre ne peut réussir que dans le cadre d'une démarche volontaire des élus et concertée avec les habitants et l'ensemble des acteurs de terrain. Si la question de leur constitution mérite d'être posée au moment d'une scission d'un EPCI, cette option doit recueillir l'accord des communes concernées.

En revanche, l'AMF souhaite apporter une nuance au constat de la Cour, car le projet de création de commune nouvelle réside davantage dans un objectif de renforcement de la commune et de sa capacité d'actions en proximité dans le respect des réalités géographiques et de l'histoire du territoire. La commune nouvelle doit respecter l'identité des communes fondatrices et être connectée à la réalité vécue par les habitants.

La simple lecture quantitative du mouvement des communes nouvelles ne doit pas omettre l'effort franchi par plus de 2 500 communes ces 7 dernières années alors qu'aucune fusion n'avait eu lieu depuis plusieurs décennies. Aussi, il serait contreproductif de justifier la relance des créations de communes nouvelles au motif qu'elles « constituent un levier manifeste pour assurer l'efficacité et (...) le bon fonctionnement de la gouvernance des intercommunalités ». La création des communes nouvelles s'appuie sur la libre volonté des élus de chaque commune en fonction de la maturité du territoire ; le projet doit être mené en étroite concertation avec les personnels et en associant la population et les entreprises à la démarche.

La 7^e Rencontre nationale des communes nouvelles, qui s'est tenue le 28 septembre au Sénat, a été l'occasion de rappeler la nécessité de donner un nouveau souffle au mouvement de création des communes nouvelles par un réel accompagnement financier et une ingénierie de l'État. Il est impératif de lever les freins financiers à contre-courant des volontés locales (renforcer les dotations au démarrage, éviter les pertes brutales de dotations, effets seuils...) et de soutenir les élus dans leur projet.

Autres observations de l'AMF sur les observations de la Cour

9. *S'agissant du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), il apparaît aujourd'hui prématuré de se positionner sur les conditions de son évolution car la réforme des indicateurs financiers (potentiel fiscal et financier...) liée à suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales n'a pas produit tous ses effets. De même, la suppression de la CVAE aura également des répercussions sur le fonctionnement du FPIC. De plus, on notera que les décisions sur la répartition du FPIC s'intègrent très*

fréquemment dans le cadre de pactes financiers et fiscaux au même titre que les attributions de compensation.

10. *L'AMF partage l'avis de la Cour concernant les dotations de solidarité communautaires (DSC), dont la loi de finances pour 2020 a réformé le régime de manière importante. Le nouveau texte crée beaucoup de complexité dans la mise en œuvre des règles de répartition. Il serait donc nécessaire de les assouplir et de les rendre lisibles afin de permettre aux élus locaux de s'en saisir dans une démarche de solidarité.*

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE VILLES DE FRANCE (VDF)

Villes de France - qui rassemble les maires de villes de 10 000 à 100 000 habitants et leurs présidents d'intercommunalités - défend la place et le rôle des villes infra-métropolitaines, charnières entre les grandes métropoles et les espaces ruraux, qui bénéficient du programme « Action cœur de ville », qui a été prolongé jusqu'en 2026. Je tenais à vous remercier d'avoir invité Villes de France à formuler ses remarques concernant le second fascicule du rapport public 2022, qui est consacré aux perspectives d'évolution des finances publiques locales pour l'année en cours et à l'intercommunalité.

À partir d'un échantillon d'un peu plus de quarante villes membres, nous constatons au mois de mai dernier, plusieurs tendances, parmi lesquelles l'absence de recours à la pression fiscale exercée au niveau des villes en 2022 (à 93 % les Villes de France laissent leurs taux de foncier bâti et non-bâti inchangés voire les baissent). Afin de « redonner du pouvoir d'achat aux ménages » et parce que la « revalorisation des valeurs locatives est suffisante cette année (+ 3,4 %) », la plupart des villes ne devraient pas modifier leur pression fiscale.

Au niveau des intercommunalités, la proportion des EPCI pour lesquels des augmentations de la fiscalité est prévue cette année est en revanche plus importante qu'au niveau des villes (dans un EPCI sur trois). Ces augmentations concernent en particulier la TEOM revue à la hausse (du fait de la hausse de la TGAP et des coûts de l'énergie), mais aussi le foncier bâti, ou encore la taxe Gemapi et plus rarement le versement mobilité.

L'année 2022 devrait se traduire par une augmentation soutenue des budgets et des dépenses globales (+4,3% en moyenne dans la quarantaine de villes ayant répondu). Les villes moyennes devraient donc continuer à maîtriser l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement (+2,5 % hors

revalorisation indiciaire), et intensifier dans le même temps leurs dépenses d'investissement (+ 11 %) en 2022, sous réserve de la bonne exécution des crédits de paiement de l'État, comme ceux qui concernent la DSIL.

Cette année, l'augmentation du volume des budgets des villes va essentiellement résulter des mesures prises dans le cadre de la conférence salariale, et des réalisations effectives en matière d'investissement. Les secteurs d'investissement qui devraient rester prioritaires dans les Villes de France : l'aménagement urbain du centre-ville en lien avec le programme Action cœur de ville, la transition écologique et l'efficacité énergétique des bâtiments, les travaux de voirie, la préservation du patrimoine...

À titre conjoncturel, notre réseau de collectivités redoute pour l'heure d'être contraint de différer des investissements programmés en début d'année, ou bien d'étaler certaines tranches de travaux, compte tenu des conséquences de la revalorisation du point d'indice qui va avoir un impact significatif sur nos charges de personnel, et sur notre autofinancement.

Cette tendance est accentuée par l'inflation durable et persistante affectant le coût des matières premières, les révisions de prix plus fréquentes, et les pénuries dont témoignent les acteurs du BTP, ce qui pourrait - au-delà des mécanismes d'aides directes de l'État et de facilité de crédit - ralentir la vigueur et le niveau de la reprise dans le bloc local. À court terme, des incertitudes demeurent également sur le niveau de la hausse des taux d'intérêts directeurs, et sur la raréfaction des montages à taux fixe pour des maturités d'emprunt supérieures à dix ans.

En ce qui concerne le chapitre consacré à l'intercommunalité, la quasi totalité de nos villes moyennes adhérentes est sous le régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU), avec une relative spécialisation des ressources au niveau du foncier et des impôts dits de production (CVAE, CFE, versement mobilité...). Nos intercommunalités sont des structures aux compétences locales plus intégrées que la moyenne des EPCI.

Vis-à-vis de l'exigence de l'efficacité de l'action publique, nous estimons que les évolutions de périmètres - qui ont concerné ces dernières années essentiellement les communautés d'agglomérations des villes moyennes (avec dans certains cas des CA très élargies) - ont pu effectivement poser dans certains cas, des problèmes de gouvernance (alliances d'opportunité des « ruraux » contre les projets qui peuvent concerner la ville-centre), et donc de cohérence de l'action publique locale.

Cette constitution d'ensemble élargis a pu aboutir comme vous le soulignez à une sous-représentativité des pôles urbains, au bénéfice des communes périphériques. Depuis la loi Notre, la ville-centre (en dehors des agglomérations multipolaires) a souvent vu sa représentation à nouveau

diminuer par rapport à son poids démographique dans les conseils communautaires, ce qui est sans doute en partie à l'origine de la prévalence du fait communal, et d'un exercice des compétences à la carte excessif.

Parmi les recommandations mises en relief dans votre rapport figurent la nécessité de rendre plus opérantes les démarches de territoire et de programmation des investissements, et plus efficaces les documents stratégiques à l'échelle intercommunale, comme les schémas de mutualisation. À ces mesures, s'ajoute l'idée de mieux appréhender l'intérêt communautaire, de davantage compenser les charges de centralité à travers la péréquation, ou bien de développer la culture d'évaluation s'agissant des communes nouvelles, ce qui n'appelle pas d'objections de ma part. Dans une perspective de plus forte intégration intercommunale, il est effectivement souhaitable d'harmoniser, de simplifier, et de rendre plus lisibles les multiples relations financières au sein du bloc local (rôle cumulé des péréquations verticales et horizontales, AC, DSC, fonds de concours...), et de garantir une plus grande prévisibilité des recettes.

Compte tenu des difficultés précédemment soulevées, tenant à la sous-représentativité démographique de la ville-centre dans les communautés d'agglomération, j'inscris des réserves sur les mesures financières que vous proposez comme la révision du montant des attributions de compensation à la majorité qualifiée des deux tiers, le versement d'une DGF territoriale de l'EPCI vers ses membres, ou encore la proposition de rendre obligatoire les conventions de partage du produit de la taxe foncière. La mise en place de relations financières efficaces et d'une solidarité effective doit en effet découler d'un projet de territoire et non l'inverse.

S'agissant des observations portant sur l'évolution de la dépense locale et de l'absence d'économies d'échelle tangibles plus de vingt ans après la loi Chevènement, le reproche peut-être fait que l'intercommunalité ait ajouté de la complexité, mais l'intercommunalité d'aujourd'hui est aussi « prestataire » de nouveaux services pour les usagers et les petites communes (transports, assainissement, tri des déchets...), et assume également des services qui étaient exercés auparavant par les services de l'État (instruction des autorisations d'urbanisme). La question du nombre de structures syndicales, et des périmètres d'intervention qui se superposent ou non encore avec celui des EPCI à fiscalité propre, est en revanche un aspect qui mérite d'être amélioré.

Vis-à-vis des remarques portant sur le fonctionnement interne des EPCI à fiscalité propre, lorsque vous indiquez que les règles définissant la gouvernance, la répartition des ressources et la mutualisation révèlent un fonctionnement interne orienté d'abord vers les communes, je nuancerais enfin cette affirmation vis-à-vis des villes-centre que nous représentons. Nombre de nos services communaux ont en effet été moteurs dans les processus de mutualisation, porteurs à terme d'économies d'échelle, et la

fixation des attributions de compensation de départ, a très rarement tenu compte de l'endettement afférent aux équipements transférés, ce qui vient nuancer le postulat que les communes ont été gagnantes dans la construction intercommunale.

**RÉPONSE PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DE GAP-TALLARD-DURANCE**

Dans le cadre du rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements Fascicule 2 est indiqué "La gouvernance de la CA de Gap-Tallard-Durance demeure marquée par l'opposition des communes rurales à leur rattachement à la communauté d'agglomération, de crainte d'un isolement trop marqué dans un conseil communautaire de 57 sièges dont 28 reviennent à la ville-centre".

J'entends préciser que lors de la création de l'Agglomération un travail de concertation a été mené avec l'ensemble des Maires des communes devant intégrer ce nouvel EPCI afin de mettre en place une gouvernance inclusive et constructive. Les communes rurales de l'Agglomération ont toute leur place dans l'organisation de la Gouvernance avec sur les 13 Vice-Présidents élus par le Conseil Communautaire, 7 Vice-Présidents, Maires de Communes membres et 6 Vice-Présidents élus de la ville de Gap.

J'estime également que le terme "isolement" n'a pas de réalité factuelle dans le fonctionnement de l'EPCI et qu'il n'existe pas depuis les 5 années d'existence de l'Agglomération une "opposition" des communes rurales face à la commune centre, Gap, au sein de l'agglomération mais bien une réelle concorde permettant un fonctionnement apaisé.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION DU PAYS DE GRASSE**

En réponse à votre rapport relatif aux finances publiques locales 2022, je souhaite vous faire part des éléments suivants.

En tant que Président d'une communauté d'agglomération depuis 2014, j'ai mis en œuvre, en accord avec les Maires et conseillers communautaires, les réformes de l'intercommunalité intervenues depuis cette date.

Je souhaite attirer votre attention sur la complexité de mise en œuvre de ces réformes, réformes qui ont engendré des réorganisations lourdes des services et des relations entre communes et communauté ainsi que des coûts indirects humains et matériels importants. Derrière chaque transfert de compétence, en apparence simple sur le papier, il y a un travail considérable de préparation administrative et de réorganisation des services à la population.

Après ces réformes et notamment ces transferts obligatoires de compétence imposés aux communes, il me semble important de marquer une pause, afin de stabiliser l'action des intercommunalités et de leur permettre de se consacrer à leur mission de service public aux habitants.

Le renforcement systématique des compétences à l'échelon intercommunal et une intégration plus poussée ne devraient pas être un but en soi pour les intercommunalités. Il me semble plus important d'exercer, avec un souci de qualité du service public rendu, des compétences pour lesquelles l'échelon intercommunal apporte une réelle plus-value selon une organisation choisie par les communes et adaptée aux spécificités de chaque territoire. Les transferts de compétences volontaires et choisis par les communes sont ceux qui produisent une réelle amélioration du service rendu aux usagers.

Nous restons animés en tout premier lieu par la volonté de répondre aux besoins des communes et des usagers

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES LOIR-LUCÉ-BERCÉ

Par courrier en date du 14 septembre 2022, vous m'avez adressé le rapport intitulé Les Finances publiques locales 2022 — Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements Fascicule 2.

Après une lecture approfondie de ce fascicule, je souhaiterais simplement vous faire part de mon observation concernant le paragraphe dédié à la présentation d'un rapport quinquennal d'évolution des AC. Vous mentionnez ainsi « au sein de l'échantillon étudié, ce rapport quinquennal n'a été présenté qu'à de rares occasions ». Il me semble donc que la rareté aurait justifié que les noms des CC concernées soient clairement énoncés afin de pouvoir mettre en exergue « les bonnes pratiques » de ces CC. Il est en effet regrettable de ne se voir citer que dans les cas où nos pratiques sont jugées insatisfaisantes et de ne pas être, au contraire, mis en avant lorsque nos pratiques se révèlent satisfaisantes.

Je vous rappelle que notre EPCI s'est conformé à cette exigence, puisqu'un rapport quinquennal a été présenté en CLETC puis en conseil communautaire le 30 septembre 2021. Ces pièces vous ont d'ailleurs été communiquées lors de nos observations sur le rapport provisoire (PJ n° FIN-003 et FIN-004).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES SUD CORSE

Par courrier en date du 14 septembre 2022, vous m'avez notifié le Rapport intitulé « Les finances publiques locales 2022 ».

Conformément à votre attente, je vous adresse la réponse de la Communauté de Communes relative aux transferts opérés sans évaluation préalable. (Chapitre II l'Intercommunalité – Des relations financières complexes et peu lisibles entre EPCI et communes membres).

En effet, la Communauté de Communes du Sud-Corse y est citée en ces termes « Parfois, la CLECT a bien été réunie mais son rapport n'explicite pas les modalités de calcul de l'évaluation proposée : c'est le cas pour la CC du Sud-Corse à propos du transfert des compétences transports scolaires et de deux offices de tourisme. »

Cela appelle des observations de notre part et des précisions indispensables.

En effet, il semble utile de préciser que l'intégralité des transferts de compétence a donné lieu à des CLECT.

Concernant le transfert de la compétence transports scolaires, une CLECT s'est tenue le 8 décembre 2016.

Elle a statué pour quatre communes concernées par ce transfert. Des fiches détaillées des calculs établies à partir des comptes administratifs de 2015 ont été remises en commission aux membres de la CLECT. Ces fiches faisaient état des dépenses et des recettes suivantes :

Pour la Commune de Porto-Vecchio, le montant des dépenses constitué du marché de transports scolaires et des frais de personnels s'élevait à 681 453,14 € et le montant des recettes comprenant la participation financière des parents d'élèves et la subvention du département s'élevait à 284 797,85 €.

Le calcul de la CLECT a donc donné lieu à une retenue sur les attributions de compensation de la commune d'un montant de 396 655,29 €.

Pour la Commune de Bonifacio, le montant des dépenses constitué du marché de transports scolaires et des frais de personnels s'élevait à 73 366,30 € et le montant des recettes comprenant la participation financière des parents d'élèves s'élevait à 1 800,00 €.

Le calcul de la CLECT a donc donné lieu à une retenue sur les attributions de compensation de la commune d'un montant de 71 566,30 €.

Ce montant a par la suite été ré-évalué lors de la CLECT n°4 en intégrant la subvention du département, pour laquelle la commune a été en mesure de fournir un justificatif.

Pour la Commune de Figari, le montant des dépenses constitué du marché de transports scolaires et des frais de personnels s'élevait à 21 346,76 € et le montant des recettes comprenant la subvention du département s'élevait à 6 217,79 €.

Le calcul de la CLECT a donc donné lieu à une retenue sur les attributions de compensation de la commune d'un montant de 15 128,97 €.

La Commune de Lecci n'a donné lieu à aucun transfert de charge.

Concernant le transfert des offices de tourisme, la CLECT n° 4 relative au Bureau d'Information Touristique (BIT) de Lecci s'est tenue le 20 décembre 2019. Le transfert de la compétence « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme » entrant dans le cadre de la loi NOTRÉ, l'office de tourisme de la commune de Lecci a été transféré à la Communauté de communes du Sud-Corse. Ce transfert étant intervenu au 1^{er} janvier 2017 cette commission a statué de manière rétroactive. Selon les dispositions du règlement intérieur la CLECT s'est appuyée sur les comptes de l'exercice 2016 du BIT. Lors du transfert de la compétence, son actif et son passif ont été réintégrés au patrimoine de la commune de Lecci. En revanche, le personnel a été directement transféré à la CCSC.

L'évaluation proposée est basée d'une part sur les dépenses figurant au compte administratif 2016 de la commune et sur le budget global de l'office durant cette même année.

La fiche présentée en séance comportait l'ensemble des éléments chiffrés arrêtés par la CLECT.

Ainsi, ont été portés dans les charges les dépenses relatives aux postes suivants :

Charge de personnel (brut chargé)	77 110,00 €
Dépenses de fonctionnement	36 025,00 €
Dépenses de promotion et communication	9 250,00 €
Amortissement	5 217,00 €
Ont été portés les recettes relatives au poste suivant :	

Partenariat des socio-professionnels	28 000.00 €
--------------------------------------	-------------

Le calcul de la CLECT a donné lieu à une retenue sur les attributions de compensation de la commune d'un montant de 99 602.00 €.

La CLECT n° 5 relative à l'Office de Tourisme Municipal de Porto-Vecchio s'est tenue le 17 décembre 2020. Cet office étant resté communal du fait de la dérogation accordée aux communes touristiques érigées en stations classées de tourisme, sa dissolution est intervenue tardivement au 1^{er} janvier 2020 en raison du non renouvellement de ce classement.

De plus, du fait de la crise sanitaire, la CLECT, n'a pas pu se réunir dans le délai imparti.

Au titre de ce nouveau transfert, le conseil communautaire, en séance du 20 décembre 2019, a décidé de créer l'Office de tourisme intercommunal prenant la forme d'une régie autonome dotée de l'autonomie financière, sans personnalité morale.

Au cours de cette réunion, la CLECT a arrêté la typologie des dépenses et des recettes à prendre en compte dans l'évaluation et a défini la méthode d'évaluation du coût net des charges transférées déduites des attributions de compensation de la Commune de Porto-Vecchio.

Afin de respecter la règle de continuité de la méthode, les membres de la commission se sont basés sur le dernier compte administratif de l'Office municipal de tourisme précédant le transfert. Ainsi, ont été pris en compte dans l'évaluation des charges nettes transférées, l'ensemble des coûts de fonctionnement 2019 de l'OMT.

Concernant les recettes de fonctionnement, Il y a lieu de préciser que la commune a décidé de conserver la gestion et la collecte de la taxe de séjour.

Ainsi, en prenant en compte les dépenses de fonctionnement 2019 de l'OMT, et en y soustrayant les recettes de fonctionnement, déduction faites des recettes encaissées en 2019 concernant l'exercice 2020, les charges nettes transférées s'élèvent à 1 073 832.07 €.

Tels sont les éléments qu'il me semblait nécessaire de porter à votre connaissance.

Si parfois le respect des délais a pu être approximatif, il n'en demeure pas moins que la procédure relative à l'évaluation des charges dans le transfert de compétences a toujours été respectée et mise en œuvre.

Par ailleurs, depuis la nouvelle mandature, chaque rapport de CLECT a toujours donné lieu à un vote en conseil communautaire et a été systématiquement soumis à l'approbation des communes membres.

Ainsi, il ne nous paraît pas justifié de parler de modalités de calcul et d'évaluations inexistantes.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT
DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE D'ARRAS**

Par correspondance en date du 14 septembre 2022, vous m'adressiez le rapport intitulé Les finances publiques locales 2022 — Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements Fascicule 2, que la Cour des Comptes se propose de publier prochainement en application des dispositions de l'article L. 132-8 du code des juridictions financières.

Dans ce cadre, vous m'informiez que conformément aux articles L. 143-8 et R. 143-13 du code des juridictions financières, ce rapport, après que son texte définitif aura été adopté par la Cour, sera publié avec ma réponse et celles des autres destinataires intéressés.

En retour, j'ai l'honneur de vous faire savoir que ce rapport appelle de ma part les observations suivantes.

La Cour évoque dans rapport, s'agissant de la Communauté Urbaine d'Arras, un transfert de charges sous-évalué en ce qui concerne le transfert de la voirie intervenu au 1^{er} janvier 2017 et le transfert des piscines intervenu au 1^{er} janvier 2022.

Sur ce point, la communauté urbaine précise son désaccord sur une telle affirmation, s'agissant non pas d'un déficit de méthode mais de choix volontaires de la part de l'ensemble des élus du territoire.

En effet, l'évaluation du transfert de charges de ces équipements a été opérée par la Commission Locale d'Évaluation des Charges Transférées dans le strict cadre des dispositions reprises à l'article 1609 nonies C du code général des impôts. L'application rigoureuse de ces modalités ont permis d'identifier le niveau exact des charges jusqu'alors supportées par les communes.

Pour autant, dans une démarche de solidarité et de répartition des charges de centralité, renforcée par le fait que les communes avaient - durant de nombreuses années - supporté des charges liées à des équipements présentant manifestement un intérêt communautaire, le montant des charges transférées issu de l'évaluation de la CLECT n'a pas été impacté en intégralité sur les attributions de compensation des communes concernées. Ce choix délibéré et assumé s'est traduit par un rapport de la CLECT adopté à l'unanimité de ses membres, confirmé par

délibérations des conseils municipaux. De surcroît, les délibérations fixant les attributions de compensation des 46 communes intégrant la prise en compte partielle des charges ainsi transférées ont été adoptées à l'unanimité par le Conseil Communautaire. Aussi, le montant du transfert des charges pour le transfert de la voirie et des piscines n'a donc pas été sous-évalué. Cette évaluation a été opérée selon les règles applicables en la matière, c'est l'impact financier sur les attributions de compensation des communes qui a été atténué.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU RHÔNE

Par un envoi daté du 14 septembre dernier, vous avez adressé au Département du Rhône, aux fins de recueillir ses observations, un exemplaire du fascicule 2 (dédié à la situation financière et à la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements) du rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales 2022.

Après avoir pris connaissance avec attention de ce document, qui intéresse principalement les intercommunalités, je vous informe que le Département du Rhône ne souhaite pas apporter de réponse aux travaux de la Cour.

Il déplore néanmoins que l'exemple de la convention qu'il a conclu avec la communauté d'agglomération Villefranche-Beaujolais-Saône pour la mise en œuvre du Pacte-Rhône soit mentionné dans un paragraphe consacré à la complexité croissante des relations entre les départements et les établissements publics de coopération intercommunale.

En effet, ce type de convention, qui ne complexifie en rien les rapports entre les cocontractants, est un gage de transparence et s'inscrit dans une démarche de projet de territoire, par opposition à une démarche de guichets.

RÉPONSE DU MAIRE DE MONTVAL-SUR-LOIRE

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre courrier en date du 14 septembre dernier auquel était annexé le rapport intitulé *Les finances publiques locales 2022 — Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements Fascicule 2*.

En tant que Maire qui assure par ailleurs la présidence de la Communauté de communes Loir — Lucé — Bercé, je voulais réagir aux recommandations formulées par la Cour. Le rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire concernant notre gestion sur la période 2016 - 2021 a souligné que Montval-sur-Loir assurait des charges de centralité conséquentes tout en ayant perdu de la représentation au sein des instances communautaires depuis la refonte de la carte intercommunale et la fusion de trois intercommunalités. Cette situation n'est pas spécifique à notre collectivité : elle est à l'image de toutes les communes centres dans des EPCI agrandis.

La plupart des communes centres assurant des charges de centralité dans des EPCI disposent d'un nombre de sièges inférieur au tiers des assemblées communautaires : le seuil proposé de majorité qualifiée des deux tiers peut donc générer des tensions dans nos conseils. Il me paraît prudent d'encourager le dialogue et la concertation dans la définition des compétences respectives et de leurs financements, pour clarifier la gestion du bloc communal afin de limiter les conflits qui sont au détriment de politiques publiques efficaces à destination de nos administrés.
