

> intercommunalité | aménagement du territoire

Quel avenir pour les EPCI ?

A l'épreuve des critiques

Les débats actuels suscitent les passions avec, en toile de fond, un mauvais procès engagé par l'Etat. Pour autant, ces critiques doivent être mises à profit pour optimiser l'articulation entre EPCI et communes.

L'intercommunalité reste aujourd'hui le fruit d'une coproduction : si rien n'a pu se faire sans la volonté locale (incarnée par les majorités qualifiées requises pour les créations d'EPCI), l'Etat, *via* le préfet, avait tous pouvoirs pour initier et, en tout cas, verrouiller, afin d'éviter les incohérences de périmètres et les coquilles vides. L'Etat renierait-il une œuvre dont il devrait assumer la paternité ? Le déluge de critiques qui a fondu sur l'intercommunalité ne saurait en tout état de cause être endossé par les seuls élus locaux.

Une étape inévitable

Si les critiques peuvent sembler tardives, elles apparaissent bien précoces d'un autre point de vue. L'intercommunalité représente une véritable révolution culturelle au plan local. La perte de repère est bien souvent manifeste pour des élus qui n'ont imaginé le monde local qu'à l'échelle communale et qui ont dû faire face à des mécanismes juridiquement et financièrement complexes. Ce phénomène concerne le monde urbain, avec la structuration des communautés d'agglomération, mais peut-être plus encore le milieu rural. La mise en cause

brutale de l'intercommunalité par les instances nationales, assortie d'une réforme de la taxe professionnelle mutilant la ressource-phare des intercommunalités les plus dynamiques, assortie d'une culpabilisation des communautés faisant le choix de la fiscalité mixte, donnera de l'eau au moulin des élus hostiles.

La question de l'augmentation des dépenses

Toutes ces critiques ne sont pas sans fondement. L'augmentation des dépenses ne saurait être niée. Mais celle-ci s'explique principalement par les causes suivantes :

- le financement de compétences qui n'étaient pas jusque-là véritablement exercées et le rattrapage d'insuffisances d'équipement qui s'incarnent dans les projets de territoire. L'inflation des charges se trouve, d'une manière générale, liée au nivellement par le haut des services rendus après leur intercommunalisation ;
- l'objectif de réalisation d'économies d'échelle, couramment assigné par les élus à l'intercommunalité, se trouve parfois atteint au-delà des espérances pour certaines compétences (à titre d'exemple, la modification du rapport de force avec les délégataires offre parfois des possibilités d'économies juteuses) ou grâce aux groupements de commandes (au profit des communes).

Des marges de manœuvre réduites

Les communes et les intercommunalités subissent une tension sur leurs ressources. En effet, les EPCI sont montés en puissance pendant que les communes ont subi une évolution de moins en moins dynamique de leurs recettes et d'une autonomie financière en déclin. Cette réduction de l'autonomie financière se traduit par un renforcement du poids des concours financiers externes dans leurs ressources. Or, ces concours sont soumis à des évolutions modérées : la dotation forfaitaire reste peu évolutive (+ 1 % pour les plupart des communes en 2005) ; les dotations de péréquation sont dynamiques,

mais représentent une part encore faible de la DGF ; les attributions de compensation versées par les EPCI à TPU sont généralement stables ; les dotations de solidarité versées par les EPCI dépendent du dynamisme des bases fiscales communautaires et des choix effectués par les conseils des communautés ; les concours des conseils généraux et des conseils régionaux sont soumis aux tensions que subissent ces collectivités dans leurs rapports avec l'Etat. Dans le cas de la mise en place de la TPU, le levier fiscal se résume principalement, pour les communes, à la taxe d'habitation et à la taxe sur le foncier bâti, dont le poids et l'évolutivité ne permettent pas de faire face à la seule variation des charges de personnel. Concernant les EPCI, les réformes successives de la taxe professionnelle, dans un contexte de croissance peu soutenue, apparaissent fortement handicapantes. Concrètement, la tension semble de plus en plus forte entre communes et communautés en ce qui concerne le partage de la fiscalité, qu'il s'agisse de la répartition du prélèvement dans les communautés de communes à TPU (attribution de compensation et dotation de solidarité) et, plus largement, du prélèvement fiscal lorsque l'EPCI lève la fiscalité additionnelle.

L'augmentation des prélèvements fiscaux ne signe pas pour autant l'échec de l'intercommunalité, mais son prolongement logique, compte tenu de la combinaison de facteurs liée à la construction de l'intercommunalité à la française. Celle-ci se traduit par l'ajout d'un nouveau niveau d'administration locale (l'EPCI) doté d'une grande indépendance décisionnelle, sans modification en profondeur de celui existant (la commune).

Redéfinir les rôles et les moyens

L'enjeu réside dans la recherche d'un meilleur fonctionnement de l'attelage EPCI-communes. Aujourd'hui, la réflexion des EPCI et des communes devrait s'articuler autour de 3 questions :
 • **les compétences transférées : qui fait quoi ?** La montée en puissance des compétences communautaires doit