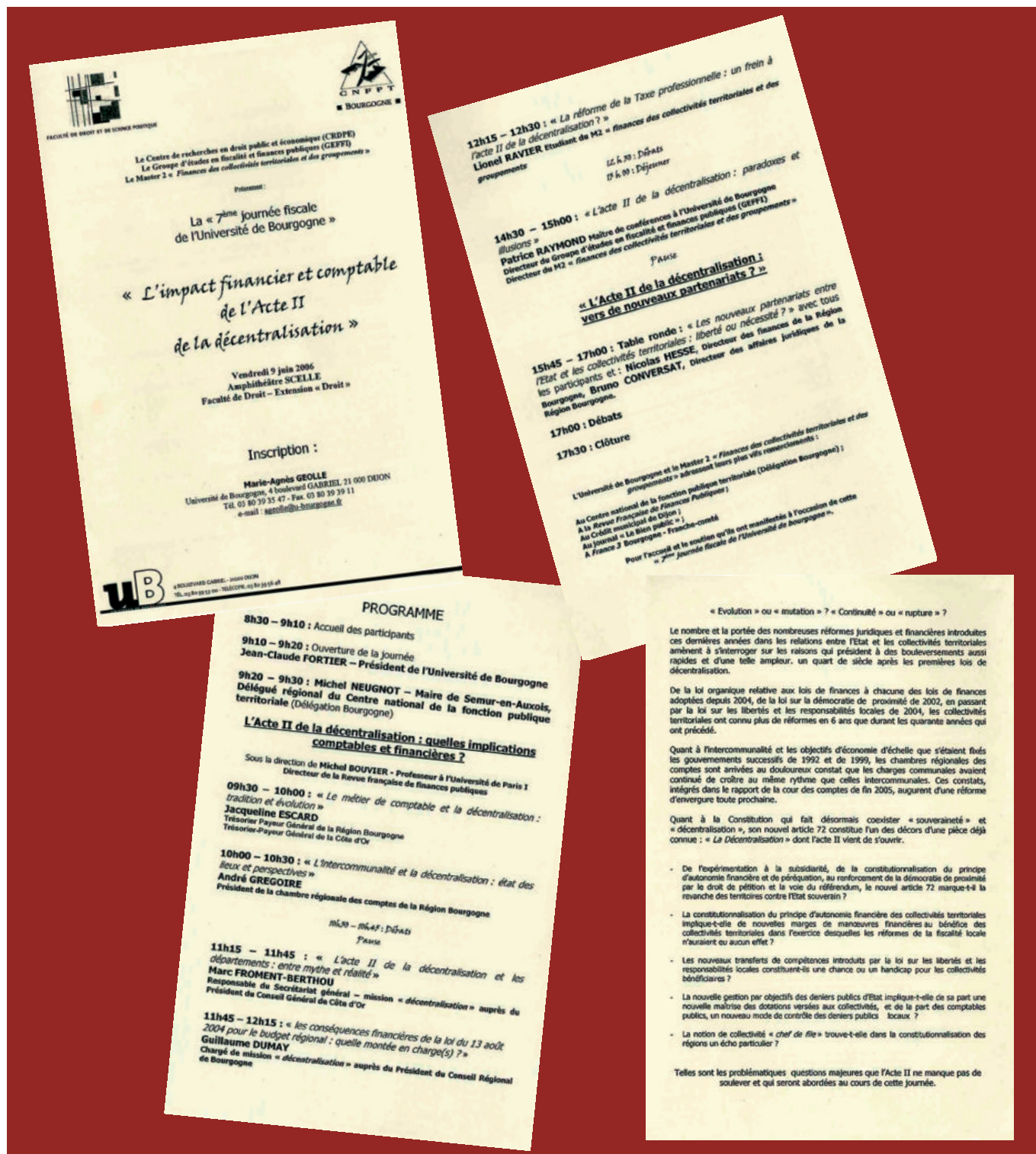


collectivités territoriales

collectivités

L'impact financier et comptable de l'Acte II de la décentralisation



**André GRÉGOIRE**

Président de la CRC de Bourgogne

De 1969 à 1983, assistance publique à Marseille en qualité d'adjoint au directeur puis de directeur de service central
De 1983 à 1987, conseiller 1^{re} classe puis hors-classe à la CRC d'Aquitaine, muté en 1987 à la CRC de PACA
1990, commissaire du Gouvernement près la CRC de PACA
De 1994 à 1999, président de section à la CRC de Rhône-Alpes
Nommé le 3 mai 1999, conseiller référendaire à la Cour des comptes et président de la CRC de Bourgogne

**Emile-Pierre GUIGNARD**

Premier conseiller à la CRC de Bourgogne

De 1972 à 1991, inspecteur puis inspecteur principal et chef d'établissement en administration centrale et dans des services extérieurs du ministère des Postes et Télécommunications
Nommé conseiller de CRC le 25 juin 1991
Nommé premier conseiller de CRC le 1^{er} janvier 2000

**Geneviève GUYENOT**

Premier conseiller à la CRC de Bourgogne

De 1983 à 1991, inspecteur du Trésor Public
De 1992 à 1994, Ecole nationale d'Administration
Nommée conseiller à la CRC de Rhône-Alpes le 1^{er} mars 1994
Nommée premier conseiller de CRC le 1^{er} janvier 2000
Détachée au titre de la mobilité à la communauté urbaine de Marseille (contrôle de gestion)
Premier conseiller à la CRC de Bourgogne depuis le 1^{er} février 2004

Intercommunalité et décentralisation : état des lieux et perspectives

Alors que la politique de décentralisation consiste à opérer des transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales, la politique intercommunale repose, pour sa part, sur le partage de l'exercice des compétences entre les communes qui en sont détentrices au départ et les communautés qu'elles constituent entre elles.

Il existe donc un double phénomène d'ordre similaire au plan de la mise en œuvre de ces deux politiques, qui conduit à modifier profondément l'organisation territoriale en vigueur.

Avec l'acte II de la décentralisation, s'accroît le champ des responsabilités dévolues aux collectivités locales dans des secteurs touchant au développement économique, au tourisme, à la formation professionnelle, aux transports et infrastructures, au logement et à l'action sociale ; au total, ce sont quelque 130 000 agents de l'Etat qui seront, à terme, pris en charge par les collectivités territoriales ; quant au fait intercommunal, il se développe de façon très rapide, notamment depuis la loi refondatrice du 12 juillet 1999 et les transferts concernent plus particulièrement : l'aménagement de l'espace ; les actions de développement économique ; la politique du logement et du cadre de vie ; la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie ; la construction, l'entretien et le fonctionnement d'équipements culturels et sportifs. Ce sont, ici, plusieurs dizaines de milliers d'agents qui sont appelés à changer d'employeur. Ce double mouvement descendant, d'une part, transversal, d'autre part, vise *in fine* au renforcement des structures de coopération et à ce stade, il est logique de se poser plusieurs questions, auxquelles il s'avère bien difficile de répondre :

► Quel bilan financier est-il possible de dresser des mouvements de biens, équipements, personnels... liés aux transferts de compétence entre collectivités territoriales et les établissements publics de coopération, et notamment, ceux à fiscalité propre ? On ne dispose, en effet, que d'informations parcellaires et fort limitées à ce sujet.

► Par ailleurs, ces transferts se sont-ils effectués, comme on pourrait, dans un premier temps, le penser, sans accroissement des masses financières du groupe constitué par les collectivités et les EPCI ? Il y aurait comme une parfaite compensation entre le niveau des économies générées par la mutualisation des moyens utilisés et le coût correspondant à l'amélioration de la qualité du service rendu ; ou bien, au contraire, ces transferts se sont-ils traduits par des surcoûts budgétaires pour les divers contributeurs, et notamment au premier chef les contribuables locaux ? Et, dans ce cas-là, il paraît utile de s'interroger sur les causes d'une telle situation. Avec l'adjonction de nouvelles compétences aux collectivités, quelle est la part dans l'accroissement des charges du groupe collectivités / EPCI qui proviendrait de l'évaluation *a minima* des charges transférées par l'Etat ?

Enfin, convient-il d'apprécier si ces transferts ont provoqué les réformes espérées de structure et de management et conduit, ainsi, à rendre aux citoyens un meilleur service au meilleur coût. Il s'agit, également, dans ce contexte de mesurer la performance de l'action publique.

L'établissement d'un état des lieux, en prenant appui sur quelques exemples tirés, pour les besoins de l'enquête, de l'examen de communautés situées en Bourgogne, et que présentera Emile Guignard, premier conseiller à la chambre régionale des comptes, a été réalisé avec l'idée que les situations examinées n'étaient pas et ne sont toujours pas complètement stabilisées et que des évolutions plus ou moins importantes étaient susceptibles de modifier quelque peu, dans le temps, les constats opérés.

Par ailleurs, l'importance de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a conduit, pour ce qui concerne les nouvelles dispositions visant l'intercommunalité, à en faire une étude plus spécifique dans l'optique d'une recherche des points d'incertitude que cette loi recèle et qui influent sur le mode d'organisation et de fonctionnement des structures de coopération ; c'est Geneviève Guyenot, première conseillère à la juridiction financière bourguignonne, qui évoquera ensuite cette question.

Etat des lieux

I i e u x

« L'intercommunalité est à la croisée des chemins. »

Tel est le constat formulé par Philippe Séguin, en tant que premier président de la Cour des comptes, devant le dernier congrès des maires et des présidents des communautés de France le 23 novembre dernier.

Ce constat, dont la gravité ne doit pas échapper, est appuyé sur les conclusions du rapport public particulier de la Cour des comptes sur l'intercommunalité.

Ce rapport, publié en novembre 2005, est le fruit d'une enquête conjointe menée pendant deux ans par la Cour des comptes et la quasi-totalité des chambres régionales des comptes, dont celle de Bourgogne.

C'est pour l'instant la meilleure synthèse qui existe sur ce que l'on pourrait appeler la problématique de l'intercommunalité en France, telle que celle-ci résulte de la loi du 12 juillet 1999 qui a relancé de manière radicale un processus déjà ancien.

S'il fait leur part aux éléments témoignant de certains succès, le rapport n'hésite pas à souligner les points qui témoignent d'un « indéniable inachèvement de l'intercommunalité nouvelle » selon les mots de Philippe Séguin devant le même congrès des maires.

Si l'intercommunalité est à la croisée des chemins, c'est précisément en raison de cet inachèvement, dont, si rien n'était fait pour y remédier, la persistance conduirait à une situation telle qu'il faudrait alors probablement parler d'échec.

Comme on le verra dans le présent exposé, les travaux de la chambre régionale des comptes de Bourgogne sur la question illustrent le constat de la Cour des comptes, la Bourgogne ne se distinguant pas en la matière du reste de la France.

Rapport public particulier de la Cour des comptes sur l'intercommunalité

Le constat présenté dans le rapport public particulier sur l'intercommunalité a été résumé dans ses principales lignes par Philippe Séguin devant le congrès des maires et des présidents des communautés de France le 23 novembre dernier. On reprendra ici les propos du premier président de la Cour des comptes.

« Les succès »

Le rapport public particulier sur l'intercommunalité est un travail que l'on peut qualifier d'équilibré. Il n'hésite donc pas à laisser la place à des observations positives. Ainsi en est-il des éléments qui témoignent de certains succès de la loi de 1999.

On peut en dénombrer trois.

En premier lieu, un succès quantitatif incontestable.

L'intercommunalité à fiscalité propre couvre aujourd'hui 84 % de la population et 88 % des communes. Ces proportions n'étaient que de 55 et 52 % en 1999. Ces pourcentages seraient même plus forts si l'on faisait abstraction de l'Ile-de-France, caractérisée en la matière par un certain retard.

La formule nouvelle des communautés d'agglomération a connu une remarquable réussite : il en existe plus de 160 aujourd'hui. Avec les 14 communautés urbaines, elles couvrent à peu près l'ensemble des aires urbaines de plus de 50 000 habitants.

Début 2005, près de 40 millions de Français vivaient sur le territoire d'une communauté à taxe professionnelle unique.

Deuxième point positif : l'essor de la taxe professionnelle unique. Il s'agit à l'évidence d'un succès, car l'instauration de la taxe professionnelle unique a un effet vertueux, celui de rompre avec les pratiques déplorables de concurrence fiscale entre

communes voisines sur un même territoire, et c'est là un moyen très efficace d'accompagner le développement économique qui fait partie des vocations essentielles de l'intercommunalité.

En troisième lieu, l'essor de l'intercommunalité entre 1999 et 2005 s'est accompagné d'une prise de conscience progressive des enjeux liés à la construction de la nouvelle intercommunalité. Il est apparu ainsi, et entre autres, qu'il ne pouvait pas y avoir d'intercommunalité digne de ce nom sans l'élaboration d'un projet communautaire, la réalisation de ce dernier nécessitant la définition de la politique financière et fiscale à mettre en œuvre. De ce point de vue, les chambres régionales des comptes qui ont participé à l'enquête ont rencontré des situations très contrastées, allant du meilleur au plus décevant.

« L'indéniable inachèvement de l'intercommunalité nouvelle »

Les signes d'inachèvement de l'intercommunalité sont, au moins, au nombre de trois.

En premier lieu, les périmètres des communautés à fiscalité propre sont insuffisants et, de ce fait, les communautés n'ont pas la taille qu'elles devraient avoir pour traiter les problèmes qui se posent à elles. Dans certains cas même, des communautés se sont créées pour éviter à des communes d'être intégrées dans une communauté dont elles ne voulaient pas pour diverses raisons (financières ou politiques), brisant ainsi une logique de territoire. A titre d'exemple de cette intercommunalité de défense, peut être cité le cas d'une agglomération, dont l'aéroport et la zone économique contiguë appartiennent à une communauté de communes qui s'est constituée entre des communes désireuses de ne pas se trouver sous l'emprise de la métropole régionale.

Au cours de leur enquête, les chambres régionales des comptes ont constaté :

- l'existence de communautés de communes rurales trop petites pour agir par elles-mêmes et dépendantes de toute une pyramide de syndicats mixtes ;

- ou encore l'existence de communautés d'agglomération et de communes trop nombreuses dans la même zone urbaine, qui devront nécessairement coopérer sous peine de ne pas réussir à mener à bien des projets de territoire adéquats ;

- ou encore le maintien de syndicats intercommunaux à vocation unique ou multiple qui auraient dû disparaître si les communautés avaient été dotées des compétences nécessaires ou des périmètres pertinents.

La carte de l'intercommunalité, qui était déjà compliquée, est devenue plus embrouillée encore en bien des points du territoire, où l'enchevêtrement des compétences et des structures est devenu tel que l'on peut se demander si non seulement les citoyens mais encore les élus eux-mêmes parviennent à s'y retrouver.

En deuxième lieu, la loi prévoit pour un certain nombre de compétences le partage de leur exercice entre les communes et les communautés, les communautés ayant la faculté de ne se charger d'une compétence que dans la limite des seules actions présentant un intérêt communautaire. Or le délai dans lequel les organes délibérants des communautés devaient définir l'intérêt communautaire a été prorogé jusqu'en août 2006. Si le délai était à nouveau prolongé, persisterait une situation dommageable au moins en ce sens qu'elle interdit de chiffrer ce que coûtent les différentes attributions confiées sur le papier aux nouvelles communautés, ce qui perturbe considérablement le mécanisme des transferts financiers entre la communauté et ses membres.

En troisième lieu, la loi prévoit fort logiquement que le transfert de compétences à une communauté s'accompagne du transfert des biens et du personnel affecté à l'exercice de ces compétences par les communes. Or, et là encore dans nombre de cas, les transferts de moyens des communes aux communautés n'ont pas été effectués comme ils auraient dû l'être. Il semble que l'absence de définition de l'intérêt communautaire n'explique qu'une partie de ce constat. L'enquête de la Cour et des chambres des comptes a mis en évidence un autre facteur explicatif en ce

qui concerne du moins les communautés à taxe professionnelle unique. Dans ces organismes, en effet, il existe un double mouvement de transferts financiers (qui, par parenthèse, grâce au jeu d'une compensation, ne donne lieu qu'au versement d'un solde, soit au profit de la communauté, soit au profit des communes membres) : la commune verse à la communauté les crédits qu'elle consacrait aux compétences qu'elle a transférées à cette dernière, la communauté verse à la commune les sommes perdues par celle-ci du fait de l'instauration de la taxe professionnelle unique. Or, dans beaucoup de cas, les charges afférentes aux compétences que les communes ont transférées à la communauté ont été financièrement sous-estimées. Ce qui a eu pour conséquence que les reversements de fiscalité de la communauté aux communes se sont trouvés trop élevés, au détriment donc des établissements publics de coopération.

Le risque de dérive financière

La logique des communautés de communes à taxe professionnelle unique est celle d'une forte interdépendance financière et fiscale entre la communauté et les communes qui la composent. Il ne suffit pas qu'à un moment donné il existe un partage équitable entre elles. Il faut surtout que, sur la durée, s'établisse une étroite coopération.

Ce qui suppose l'élaboration d'une véritable stratégie financière et fiscale de moyen terme, dont les principales composantes sont d'ores et déjà identifiées. Il s'agit de l'effort d'investissement et de son financement, de l'évolution respective de la fiscalité pesant sur les entreprises et de celle reposant sur les ménages, de la politique à avoir en matière de mutualisation des moyens, de la politique d'endettement, du niveau de la péréquation des ressources entre les communes membres *via* la dotation de solidarité communautaire.

Or ce que l'enquête des juridictions financières a révélé, c'est qu'une telle stratégie n'existait que dans une minorité de cas.

Faute d'une telle stratégie, la situation financière des communautés, qui était globalement bonne en 2004, pourrait évoluer de façon défavorable.

Trois causes au moins de ce dérapage sont d'ores et déjà discernables.

Les charges de personnel des communes et des communautés de communes ont augmenté, les possibilités de mutualisation offertes par le transfert des personnels à l'échelon intercommunal n'ayant pas été totalement exploitées ou, à tout le moins, ne s'étant pas traduites par de réelles économies.

En matière de services publics, il n'y a pas eu d'économies d'échelle. Le souhait légitime d'améliorer le service rendu aux usagers et l'application des normes de plus en plus exigeantes en matière d'environnement ont donc renchéri les coûts.

L'apparition progressive des projets communautaires, qui constitue un des buts de la nouvelle intercommunalité, aura pour traduction des investissements nécessairement coûteux, dont la charge financière déséquilibrera les finances des communautés si n'est pas préalablement remise en cause la politique de redistribution financière entre leurs membres, dont les deux instruments sont les dotations de solidarité et les fonds de concours.

Récents travaux de la chambre régionale des comptes

Les travaux de la chambre régionale des comptes illustrent, en les grossissant, certains des traits de la construction intercommunale mis en évidence par l'enquête des juridictions financières. C'est le cas pour une agglomération examinée dans le cadre de l'enquête interjuridiction.

D'autres travaux, distincts de ceux de l'enquête interjuridictions, ont mis en évidence un autre phénomène que l'on pourrait résumer ainsi : par un effet de mimétisme, le risque existe que les défauts de la nouvelle intercommunalité affectent les

structures intercommunales les plus anciennes et les plus intégrées. C'est ce qui a été constaté dans une autre agglomération de Bourgogne.

Agglomération examinée dans le cadre de l'enquête interjuridictions

Carte de l'intercommunalité

La transformation d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle en communauté d'agglomération, avec extension de ses compétences et de son périmètre géographique, a peu modifié la carte de l'intercommunalité. En effet, les syndicats intercommunaux y restent nombreux ; il existe, en effet, une vingtaine de syndicats de communes et de syndicats mixtes dont le périmètre recouvre, chevauche ou inclut celui de la communauté d'agglomération.

Alors que la communauté d'agglomération est devenue compétente en matière de gestion de l'eau et de l'assainissement (compétence facultative), des communes membres continuent à appartenir à des syndicats compétents dans ce domaine.

La communauté d'agglomération n'exerce pas elle-même les compétences en matière de gestion de l'eau et de l'assainissement puisqu'elle les a transférées à un syndicat mixte auquel elle a adhéré. Ce syndicat mixte est issu de la transformation d'un syndicat intercommunal d'aménagement qui était notamment compétent en matière d'eau et d'assainissement. Le fait que le périmètre du syndicat mixte inclue, outre les communes membres de la communauté d'agglomération, deux communes contiguës, a fait obstacle à ce que la communauté puisse exercer elle-même les compétences en se substituant au syndicat intercommunal, qui aurait alors été dissous ou réduit dans ses compétences et périmètre.

A ce jour, cette communauté d'agglomération est membre de quatre syndicats mixtes.

Compétences

La communauté d'agglomération dispose de compétences obligatoires : développement économique, aménagement de l'espace, logement social, politique de la ville. Elle a également des compétences optionnelles, en l'occurrence la voirie d'intérêt communautaire, l'assainissement, l'eau, l'environnement et le cadre de vie et, depuis début 2003, la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire (les autres nouvelles compétences étant de moindre importance).

Toutes les délibérations portant sur les compétences de la communauté d'agglomération ont été prises à l'unanimité des votes exprimés, tant par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération que par les conseils municipaux des communes membres.

Il s'agit de compétences théoriques. En effet, au moins en ce qui concerne les compétences antérieurement exercées par les communes membres, l'organe délibérant de la communauté a le plus souvent retenu des définitions restreintes de l'intérêt communautaire, de telle sorte que le champ réel des compétences de la communauté est plus étroit que ce qui pourrait être.

Ainsi, en matière de zones d'activité économique, seules les zones les plus importantes (supérieures à cinq hectares) ont été transférées à la communauté d'agglomération et, même pour ces zones, certaines tâches restent effectuées par les communes (entretien des espaces verts).

En matière de voirie, la compétence de la communauté d'agglomération est pratiquement limitée aux voies de bus en site propre, aux abribus et à certaines voies des zones d'activité économique à caractère industriel et logistique.

En matière d'équipements culturels et sportifs, la compétence exercée par la communauté est plus restrictive que celle qui aurait dû résulter de sa définition de l'intérêt communautaire : « *sont considérés d'intérêt communautaire, la réalisation et la gestion d'équipements qui, par l'origine géographique des usagers,*

l'absence d'équipement similaire dans l'agglomération, et la reconnaissance qualitative de leurs activités méritent d'être prises en charge par l'agglomération ». En fait, la communauté d'agglomération ne se considère compétente que pour la construction et la gestion de nouveaux équipements.

Toutefois, lorsqu'il s'agit de compétences qui n'étaient pas exercées ou qui l'étaient peu antérieurement par les communes membres, le champ d'action de la communauté d'agglomération est plus étendu.

Mouvements financiers entre la communauté d'agglomération et les communes membres

Pour tenir compte à la fois des nouvelles charges supportées par la communauté d'agglomération et de la perception, par celle-ci, de la taxe professionnelle précédemment payée aux communes membres, le législateur a instauré un dispositif de reversements de ressources fiscales au profit des communes.

Rappelons les grands traits du régime de la taxe professionnelle unique (TPU) pour les communautés. Celle-ci est substituée à chacune des communes membres pour la perception de la taxe professionnelle. Elle encaisse donc la totalité du produit de la taxe professionnelle que chaque commune membre percevait antérieurement, ledit produit incluant le montant des diverses compensations fiscales instituées par la loi. En contrepartie, le produit des trois autres taxes locales (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties) antérieurement perçu dans chaque commune au profit de la communauté revient à la commune. Les pertes résultant de ces échanges font l'objet d'attributions de compensation, soit au bénéfice de la commune, soit au bénéfice de la communauté. Celles-ci ne pouvant pas être indexées, leur montant est donc définitif. En outre, les communautés d'agglomération peuvent reverser aux communes membres une partie de leurs ressources fiscales par l'intermédiaire d'une dotation de solidarité communautaire. En revanche, celle-ci constitue une charge obligatoire pour les communautés urbaines. La répartition de la dotation de solidarité communautaire doit tenir compte des critères définis par la loi (art. 1609 *nonies* C du Code général des impôts). Enfin, l'institution de la taxe professionnelle unique n'est pas exclusive de l'instauration d'une fiscalité additionnelle sur les ménages au profit de la communauté, celle-ci étant habilitée à percevoir, en sus de la taxe professionnelle unique, la taxe d'habitation et les taxes foncières (fiscalité dite mixte).

L'attribution de compensation a pour but de compenser la perte de recettes fiscales directes subie par les communes membres lorsque l'établissement public de coopération renonce à la fiscalité additionnelle au profit de la TPU ou lorsqu'il opte dès sa création pour la TPU, tout en prenant en compte l'incidence financière des charges transférées par les communes à l'établissement public de coopération.

Pour la communauté d'agglomération examinée par la Chambre, le montant de l'attribution de compensation est égal :

- au produit de la taxe professionnelle perçu en 1999 par chaque commune ;
- diminué du produit de la taxe d'habitation et des taxes foncières perçu en 1999 par l'établissement public de coopération communale dans la commune ;
- diminué du montant net des charges transférées.

D'où l'importance d'une exacte appréciation du montant des charges transférées par les communes à la communauté d'agglomération. Les montants des charges transférées ont été votés à l'unanimité moins deux voix par le conseil de communauté et à l'unanimité par les conseils municipaux, sauf ceux de deux communes.

Le montant des charges transférées par les communes est modeste (1,3 million d'euros en 2004) puisqu'il représente 2,50 % seulement du montant de la base de cette attribution de compensation (51,8 millions d'euros en 2004).

Ainsi, les communes membres reçoivent de la communauté d'agglomération la quasi-intégralité du produit de la taxe professionnelle qu'elles avaient encaissé en 1999 et la communauté d'agglomération reverse, au titre de cette attribution, près de 58 % de ses produits fiscaux.

Par le biais de la dotation de solidarité communautaire, la communauté examinée reverse également aux communes près de 13 % de ses produits fiscaux (12,3 millions d'euros en 2004).

Le fait que la communauté d'agglomération reverse aux communes membres une part importante de ses produits fiscaux a pour cause principale le niveau modeste des charges transférées par les communes.

Situation financière de la communauté d'agglomération

A l'issue du contrôle, la situation financière de la communauté était à considérer comme saine, en raison du bon niveau de l'auto-financement net et de la modicité de la dette.

Mais une dégradation de sa situation financière n'était pas à exclure au cours des prochaines années, en raison du risque d'une évolution contraire des recettes et des dépenses (effet de ciseaux), du fait des phénomènes suivants.

Les communautés d'agglomération reçoivent de l'Etat une part substantielle de leurs ressources (dotation globale de fonctionnement et compensations fiscales). Or, ces dotations sont susceptibles d'évoluer à la baisse indépendamment de la réduction, puis de la suppression, de la bonification de DGF accordée temporairement aux établissements publics de coopération à TPU. De plus, une réforme éventuelle du régime de la taxe professionnelle pourrait entraîner une évolution du produit fiscal inférieure aux prévisions.

Dans le même temps, les charges d'investissement vont inéluctablement s'alourdir en raison des engagements souscrits dans le cadre du contrat d'agglomération cosigné, notamment avec l'Etat, la région et le département. Ce contrat prévoit, en effet, la réalisation de 482 millions d'euros de dépenses sur cinq ans, dont 145 à la charge de la communauté (30 %).

Communauté examinée hors du cadre de l'enquête interjuridictions

Les transferts financiers consécutifs à l'institution de la taxe professionnelle unique par la communauté ont placé la structure intercommunale dans une situation assez voisine de celle de l'agglomération évoquée précédemment.

Il s'agit également d'une communauté à taxe professionnelle unique mais, contrairement à la communauté précédente, aucun transfert de compétence des communes à la communauté n'ayant été décidé lors de l'instauration de la taxe professionnelle unique, les attributions de compensation versées aux communes par la communauté ne tiennent naturellement pas compte de dépenses transférées à la communauté.

L'organe délibérant de la communauté a opté, en décembre 2001, pour la perception de la taxe professionnelle unique à compter de l'année 2002.

Les modalités de calcul des attributions de compensation ont été définies d'une manière telle que les attributions de compensation dues par la communauté aux communes se sont trouvées irrégulièrement majorées et les attributions de compensation dues par les communes (huit se trouvent dans ce cas) à la communauté irrégulièrement minorées.

Aux attributions de compensation a été ajoutée une « *surcompensation* ». Cette dotation, dont la création ne résulte d'aucun texte, est définie par la délibération comme une « garantie de ressources » pour les communes, son objet étant d'éviter qu'aucune commune n'enregistre de pertes fiscales à la suite de la création de la taxe professionnelle unique. Le montant de cette surcompensation a été estimé à la somme de 85,5 millions d'euros pour l'année 2002.

Comme la loi le prévoit, la délibération a fixé le montant et les critères de répartition de la dotation de solidarité communautaire. Le montant à répartir a été estimé à 315,5 milliers d'euros pour 2002. Aux critères de répartition définis dans la loi, le conseil de communauté a ajouté un critère complémentaire, celui de la croissance des bases de taxe professionnelle (sous-entendu afférentes à chaque commune). Chacun des trois critères est pris en compte pour 33 %.

Enfin, la délibération a créé une dotation de solidarité, dite « surclassée », pour contribuer au financement des charges de centralité supportées par les communes membres, mais, en réalité, par les deux communes les plus importantes. Elle en a fixé le montant à 1 067 milliers d'euros en 2002. Les critères de répartition sont les suivants : piscine pour 45 %, école de musique pour 20 % et éclairage public pour 35 %. Cette dotation de solidarité dite surclassée, qui s'ajoute à la dotation de solidarité communautaire et n'en est pas partie intégrante, n'a, en l'état, aucun fondement juridique et, au surplus, ne satisfait pas à la pondération des critères de répartition du montant de la dotation de solidarité communautaire déterminés par la loi.

La part de la fiscalité restant à la communauté, une fois les transferts nets de fiscalité aux communes soustraits du produit de la fiscalité locale, ce dernier incluant les compensations fiscales, a été calculée pour la période 1997-2004.

Elle est passée de 24,5 millions d'euros en 1997 à 26,8 millions d'euros en 2001 ; elle est descendue à 26,2 millions d'euros en 2002, année de mise en place de la taxe professionnelle unique, pour remonter à 27,2 millions d'euros en 2004.

Les modalités de fixation des transferts financiers au profit des communes membres, telles qu'elles ont été fixées par la délibération précitée, ont donc eu pour effet de figer, voire de faire légèrement diminuer le montant des recettes fiscales propres de la communauté, tout en transférant intégralement le bénéfice de la croissance du produit de la taxe professionnelle aux communes membres et, principalement, aux deux communes centres. Cet effet est conforme à l'un des objectifs définis dans la délibération susmentionnée, qui est de redistribuer, au moyen de la dotation de solidarité communautaire, tout ou partie du supplément du produit de taxe professionnelle issu de la croissance des bases et du taux de la taxe.

La Chambre a fait observer que cet effet, outre qu'il n'a pu être obtenu que par la création de transferts financiers irréguliers aux communes membres, était en contradiction avec les objectifs que la communauté s'est fixés en souscrivant des engagements financiers très importants. En effet, aux termes du contrat unique d'agglomération et de ville que la communauté a conclu en fin d'année 2000 avec l'Etat, la région et le département, entre autres, la part des dépenses incombant à la communauté sur la durée du contrat devait s'élever à 35,8 millions d'euros.

Ainsi, par le jeu du même dispositif fiscal de la taxe professionnelle unique, qui emporte des reversements à ses membres, une structure intercommunale ancienne pourrait se trouver prise dans une évolution comparable à celle d'une structure intercommunale nouvelle.

Comme la Cour des comptes le relève dans son rapport particulier, un deuxième risque existe, en effet, celui de l'apparition d'une intercommunalité qui serait réduite à l'état d'« une coquille vide permettant aux communes membres de se répartir des dotations de fonctionnement majorées », ou encore d'un instrument n'ayant pas d'autre utilité que celui de redistribuer à ses membres les fonds qu'il reçoit de l'Etat ou les impôts qu'il perçoit. La Cour revient longuement sur ce point à propos des évolutions récentes du droit de l'intercommunalité pour dénoncer la dérive vers une intercommunalité qui associerait de manière souple les communes et les établissements publics de coopération intercommunale au sein d'une organisation dans laquelle les unes et les autres pourraient concourir de manière conjointe à la réalisation d'objectifs partagés sans qu'il soit besoin de figer la délimitation de leurs compétences respectives.

Les deux risques décrits par la Cour des comptes, celui de la dérive financière et celui de la coquille vide, dont on peut toutefois

penser qu'il y a peu de chances qu'ils se réalisent simultanément, existent à l'état latent. Il est impossible de prédire, en ce qui concerne les deux situations examinées par la Chambre, qu'ils apparaîtront un jour. Encore faut-il que les élus en aient conscience s'ils veulent se prémunir contre leur réalisation.

Points d'incertitudes

incertitudes

Les incertitudes financières liées aux propres choix et décisions des structures intercommunales

► Il s'agit en premier lieu de la problématique de la dotation de solidarité communautaire, dont l'instauration n'est obligatoire que pour les seules communautés urbaines.

En effet, la décision d'instituer une telle dotation réduit doublement les marges financières des communautés d'agglomération ou de communes :

- directement, en ponctionnant les ressources communautaires disponibles ;
- en amont, en influant sur le niveau des ressources communautaires, par le biais du coefficient d'intégration fiscale qui intervient dans le calcul du montant de la dotation globale de fonctionnement des groupements à fiscalité propre, dite dotation d'intercommunalité.

Instauré en son principe par la loi d'administration territoriale de la République du 6 février 1992, le coefficient d'intégration fiscale rapporte les recettes fiscales propres du groupement, diminuées des dépenses de transferts qu'il supporte, à l'ensemble des recettes fiscales levées sur le territoire communautaire (par les communes et l'EPCI). Or sa faiblesse relative, par rapport au coefficient moyen ressortant pour l'ensemble des EPCI de même nature, interfère négativement sur le montant des dotations de base et de péréquation constitutives de la DGF, le législateur ayant souhaité privilégier les groupements considérés comme les plus intégrés, parce qu'exerçant pleinement et directement leurs compétences et redistribuant peu.

Répondant à un objectif de péréquation entre les communes fédérées, la dotation de solidarité communautaire relève de l'appréciation souveraine du conseil de communauté, qui en détermine le montant et en fixe les critères de répartition.

Aux termes de la loi du 12 juillet 1999, lesdits critères devaient notamment intégrer l'importance de la population, le potentiel fiscal par habitant ainsi que l'importance des charges des communes membres. Cette première rédaction ayant suscité des difficultés de mise en œuvre et donné lieu à une interprétation relativement contraignante du juge administratif, la loi du 13 août 2004 a réduit aux seuls critères démographique et de potentiel fiscal les critères devant être désormais pris en compte prioritairement (au lieu de notamment) pour la répartition de la dotation de solidarité communautaire.

Elle en a également élargi le champ des bénéficiaires potentiels, lorsqu'une zone d'activités économiques d'intérêt départemental est située en tout ou en partie sur le territoire communautaire, aux autres EPCI à fiscalité propre constituant un ensemble sans discontinuité territoriale et limitrophe de son territoire.

► Il s'agit ensuite de l'importance et des conditions d'attribution des fonds de concours.

Dans l'esprit du législateur de 1999 et, en conséquence, des principes de spécialité et d'exclusivité qui s'attachent aux EPCI à fiscalité propre, les fonds de concours devaient revêtir un caractère d'exception.

Depuis 1999, leur régime n'a cessé d'évoluer : d'abord réservés au financement de la réalisation ou de fonctionnement d'équipements communaux d'intérêt commun, puis d'équipements

« dont l'utilité dépasse manifestement l'intérêt communal » (loi du 27 février 2002), les fonds de concours peuvent être désormais versés aussi bien par les communautés que les communes membres pour la réalisation ou le fonctionnement de tout équipement, sans aucune condition ni précision légale quant à la nature, l'importance ou l'intérêt dudit équipement. La seule restriction posée par la loi du 13 août 2004 est d'ordre quantitatif, le montant total des fonds de concours versés ne pouvant excéder la part de financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire desdits fonds.

Cette large liberté d'attribution, conjuguée aux effets de la loi de finances pour 2005 qui a exclu les fonds de concours des dépenses de transferts prises en compte dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale, ne manquera pas d'alimenter les revendications redistributives des communes, d'autant plus difficiles à contenir en l'absence d'une stratégie de financement communautaire prédéfinie.

Les incertitudes financières résultant des difficultés de mise en œuvre des principes de l'intercommunalité

Visant à éliminer la compétition fiscale à laquelle se livraient les communes, en périphérie des centres urbains notamment, la mise en place d'une taxe professionnelle unique au profit d'un EPCI doit en principe et par le jeu des attributions de compensation, être neutre pour les communes qui acceptent de renoncer ainsi à une part de leurs ressources fiscales.

C'est donc en conséquence logique de ce principe de neutralité que le montant des attributions de compensation est réduit du coût net des charges transférées à l'EPCI.

La question de l'exactitude de l'évaluation des charges transférées est donc essentielle. Elle relève d'une commission au sein de laquelle chaque commune membre dispose au minimum d'un délégué, et qui doit rendre ses conclusions dans l'année de l'instauration de la TPU.

La loi du 13 août 2004 a précisé et amendé les modalités d'évaluation des charges transférées :

- dans le dispositif de la loi Chevènement, le montant des charges transférées (dépenses de fonctionnement ou d'investissement) était évalué sur la base des budgets communaux de l'exercice précédant le transfert de compétences, ou sur la base des trois derniers comptes administratifs afin de déterminer un coût réel moyen ;

- la loi du 13 août 2004 a redéfini la notion de charges de fonctionnement transférées, à savoir toutes dépenses non liées à un équipement ; leur évaluation se fait d'après le coût réel observé dans les budgets communaux de l'exercice précédant le transfert ou d'après le coût réel ressortant aux comptes administratifs des exercices précédents (sans limitation légale de durée, la période de référence étant fixée par la commission d'évaluation) ;

- s'agissant des charges d'investissement, la loi du 13 août 2004 renvoie à la notion de coût moyen annualisé des dépenses relatives aux équipements liés à l'exercice des compétences transférées ; ce coût moyen annualisé intègre « le coût de réalisation ou d'acquisition de l'équipement ou, en tant que de besoin, son coût de renouvellement », ainsi que « les charges financières et les dépenses d'entretien », le tout étant pris en compte pour une durée normale d'utilisation et ramené à une seule année afin de faire ressortir un coût moyen annualisé (le coût des dépenses transférées étant réduit, le cas échéant, et ainsi qu'il était déjà prévu par la loi Chevènement des ressources afférentes à ces charges).

La loi du 13 août 2004 a également introduit la possibilité de réviser l'évaluation des charges transférées pour les EPCI à TPU existants. Cette faculté, qui exige une délibération concordante d'une majorité qualifiée des conseils municipaux, doit être mise en œuvre dans les deux ans de la promulgation de la loi et la révision du montant des attributions de compensation doit intervenir dans un délai de trois ans.

Cette disposition est susceptible de corriger pour un très grand nombre d'EPCI les insuffisances de l'évaluation des charges transférées constatées de façon générale lors de l'instauration d'une TPU, si l'ensemble des parties prenantes veut bien se prêter à l'exercice qui exige une parfaite sincérité et transparence... Car si l'intérêt de l'EPCI est bien de ne pas redistribuer trop largement le produit de la TPU levée sur le territoire communautaire au bénéfice de communes, qui auraient grandement sous-estimé le coût des charges inhérentes aux transferts de compétences, il reste que les données budgétaires et comptables, précises et complètes, demeurent connues – au mieux – des seuls responsables communaux.

Et même dans le cas d'une parfaite bonne volonté, la difficulté première pour déterminer le champ exact des compétences transférées, la part des services et équipements qui y sont affectés, conditionne évidemment la qualité du travail d'évaluation des charges transférées. Au surplus, la coïncidence temporelle entre la réforme de l'intercommunalité et l'évolution réglementaire en termes de contraintes, notamment, de plusieurs secteurs importants de la gestion intercommunale (tels que l'eau et l'assainissement, ou les déchets) aura nécessairement un impact négatif sur les finances des EPCI en charge de telles compétences.

Les incertitudes financières liées aux contraintes réglementaires et choix budgétaires de l'Etat

Il convient de rappeler ici qu'afin de favoriser le développement des structures intercommunales, la loi Chevènement était accompagnée d'un volet financier particulièrement incitatif avec un montant de DGF bonifiée porté à 38,11 € en moyenne par habitant pour les nouvelles communautés d'agglomération (soit environ le double de celle antérieurement versée aux communautés de villes). Pour les communautés urbaines, l'effort consenti était encore plus significatif avec une DGF de 76,22 € par habitant. Enfin, pour les communautés de communes à TPU, la DGF a été portée à 26,68 € par habitant, alors que celle des autres communautés était de 18,75 € en moyenne.

Il en est résulté pour l'Etat un effort financier chiffré à un milliard d'euros dès la première année de mise en œuvre de la loi Chevènement, en 2000, et à près de deux milliards d'euros en 2004, avec une montée en puissance significative des communautés d'agglomération de 230,9 millions d'euros en 2000 à 820 millions d'euros en 2004 (quand le coût de la réforme était estimé en 1999 à 381 millions d'euros sur cinq ans pour les communautés d'agglomération nouvellement créées).

Or, pour faire face à cette progression de la DGF versée aux EPCI, il a été nécessaire de procéder en 2000 et 2001 à des abondements exceptionnels de crédits.

Dans un contexte budgétaire contraint (du fait des engagements européens de l'Etat et des orientations gouvernementales), il est douteux que l'embellie passée perdure, les EPCI devant se préparer *a minima* à une stagnation du montant de la DGF.

Par ailleurs, mécaniquement, par l'effet d'une prise en compte graduelle du coefficient d'intégration fiscale, qui ne commence véritablement à produire ses effets sur le calcul des attributions de DGF qu'à compter de la troisième année d'appartenance à une même catégorie d'EPCI à fiscalité propre, la plupart des communautés connaîtront une stagnation, voire une diminution de leurs attributions de DGF. Mais ici encore, les incertitudes sont extrêmes, car outre l'évolution du coefficient d'intégration fiscale propre de chaque EPCI, celle de la valeur moyenne constatée pour la catégorie d'appartenance est tout autant déterminante pour le calcul des attributions de DGF.

Enfin, les modifications intervenues de façon répétée dans les modalités de calcul du coefficient d'intégration fiscale depuis l'entrée en vigueur de la loi Chevènement ne permettent guère d'anticiper sur le produit prévisionnel des attributions de DGF, la tendance observée depuis 2003 et renforcée avec la loi de finances pour 2005 étant plutôt au recul du poids relatif des

critères d'intégration, avec la prise en compte de dépenses de transferts réduites aux attributions de compensation et à 50 % seulement du montant des dotations de solidarité communautaire (et dans la limite d'une prise en compte de ces dépenses de transfert à hauteur de 75 % seulement en 2005, puis 100 % en 2006) pour les communautés d'agglomération et de communes à TPU. Pour mémoire, le calcul des attributions de DGF des communautés urbaines ne dépend plus que du coefficient d'intégration fiscal moyen desdites communautés (à TPU ou fiscalité additionnelle) depuis 2003, régime désormais étendu aux communautés de communes à fiscalité additionnelle.

Pour en terminer avec les incertitudes financières résultant de contraintes réglementaires ou d'orientations gouvernementales, il ne faut pas oublier que la TPU est, quant à son assiette et quant à l'évolution du taux d'imposition, une taxe professionnelle ordinaire.

La problématique d'une réforme ambitieuse de cette taxe locale interférera donc nécessairement sur la ressource fiscale majeure des EPCI à TPU. D'ores et déjà, bien que souvent ignorée des commentateurs, la décision des structures intercommunales est déjà fortement contrainte par la réglementation encadrant l'évolution du taux de taxe professionnelle. Les EPCI ne bénéficiant d'aucun régime dérogatoire en la matière, ils ne peuvent augmenter le taux de leur TPU que dans la mesure des augmentations de taux des autres contributions directes, taxe d'habitation et taxes foncières, qui continuent à relever de l'autonomie de décision de chaque commune. Cette décision fiscale éclatée explique sans doute, pour une large part et en l'absence de véritables pactes financiers, le renouveau d'une fiscalité additionnelle qui vient se surajouter à la TPU et sceller le sort du principe de spécialité fiscale recherché par les rédacteurs de la loi Chevènement.

Les incertitudes liées aux difficultés de définition d'un projet communautaire

Le constat, tiré des investigations menées dans le cadre de l'enquête relative aux questions d'intercommunalité, a conclu très largement à une insuffisance, sinon absence de définition du projet communautaire porté par EPCI.

Il en est résulté corrélativement un certain temps de latence entre la création / transformation de l'EPCI, la définition précise des compétences transférées et l'exercice effectif desdites compétences par la nouvelle structure intercommunale. Ce temps de mise en route, conjugué aux incitations financières consenties par l'Etat (DGF bonifiée, attribution immédiate du fonds de compensation de la TVA, modalités d'affectation de la dotation de développement rural), a contribué à faire ressortir une situation financière d'autant plus favorable que des données essentielles de gestion ne pouvaient être prises en compte (aucune constitution de provisions et d'amortissements dans l'attente des transferts effectifs de patrimoines, équipements et matériels, connaissance puis harmonisation des niveaux de services...).

De ce contexte est née trop souvent l'impression trompeuse d'une aisance financière certaine des EPCI, d'où très rapidement le phénomène de généralisation des dotations de solidarité communautaire, que le législateur de 1999 avait entendu réserver prioritairement aux très grandes agglomérations susceptibles de se fédérer en communautés urbaines.

Outre cette carence initiale d'une insuffisante réflexion préalable sur le projet communautaire, la question des compétences soumises à la condition d'une qualification dite d'intérêt communautaire n'avait pas à être réglée dans des délais courts ; la démarche pouvait être pragmatique et l'extension du champ des compétences, par le jeu de l'intérêt communautaire, envisagée au fil du temps et de la professionnalisation des structures communautaires.

Portée à plusieurs reprises devant le juge administratif (qui a confirmé que la définition de l'intérêt communautaire ne constituait pas un préalable à la création de l'EPCI), cette question constituait d'autant plus un point d'achoppement que ladite définition

ne relève que de la seule décision du conseil de communauté, certes à la majorité qualifiée, pour les communautés urbaines et d'agglomération.

Or, l'intérêt communautaire constitue une véritable ligne de partage d'une compétence entre les domaines d'action conservés par les communes et ceux transférés aux structures intercommunales, et pour les communautés d'agglomération ou de communes, la plupart des compétences légales sont partageables.

La loi du 13 août 2004 a, en ce domaine, inversé le principe premier puisque, désormais, faute d'un intérêt communautaire défini dans les deux ans de l'arrêté de transfert de compétences, la compétence est de droit et intégralement transférée à l'EPCI.

Pour les communautés existantes, elles devront (sauf nouveau report du terme fixé) avoir procédé à cette définition d'ici août 2006, pour les divers domaines de compétences restant encore à définir. Il s'ensuivra donc une évaluation complémentaire des charges transférées et une révision à due concurrence des attributions de compensation versées aux communes.

Pour autant, si le dispositif de la loi du 13 août 2004 doit permettre de régler dans des délais rapides la question de la détermination des champs de compétences communautaires, toutes incertitudes ne seront pas levées.

Cette loi, pas plus que celle de 1999, ne comporte en effet nul critère de définition, les assemblées délibérantes disposant en la matière d'une totale autonomie de décision pour déterminer le contenu de l'intérêt communautaire par compétence, par action ou par équipement. Les imprécisions, le caractère extrêmement général ou inopérant, les formulations hermétiques ou confuses des définitions de l'intérêt communautaire, qui ont pu être relevés dans le cadre de l'enquête des juridictions financières, ne seront pas éliminés. Il est même à craindre que, faute de consensus et du fait de la contrainte des délais, de telles carences de définitions ne prospèrent.

Or, pour être fréquemment ignorés par les responsables locaux, les risques inhérents à une définition insuffisamment précise et claire de l'intérêt communautaire sont de première importance :

- parce qu'en vertu du principe de spécialité qui gouverne tout établissement public, et donc les EPCI, les erreurs d'interprétation sont sources d'incompétences ;
- parce que les conflits de compétences, positifs comme négatifs, sont à craindre, avec à la clef de sérieux risques de contentieux pouvant conduire, *in fine*, à la mise en jeu de la responsabilité (civile, administrative et pénale) des collectivités et des responsables locaux (en matière de voirie notamment) ;
- parce qu'il y va de la démocratie locale et de la mise en situation des citoyens à pouvoir identifier le partage des compétences entre les communes de résidence et la structure intercommunale ;
- parce qu'enfin, l'exacte évaluation des charges transférées en dépend directement.

Les incertitudes résultant de la logique intercommunale et des principes d'organisation des structures

Les apports de la loi du 13 août 2004

La loi du 13 août 2004 a assoupli les modalités de retrait de structures intercommunales. Ce faisant, les périmètre et projet communautaires pourront, au fil du temps, des mésententes et conflits d'intérêts mal résolus, perdre de leur cohérence. Il est toutefois bien trop tôt pour se prononcer sur l'usage qui sera fait de ces dispositions législatives, de retrait « par consentement mutuel » (art. L. 5211-19) ou par exception sur autorisation du représentant de l'Etat (art. L. 5216-7-2 d'application réduite).

Les dispositions de la loi du 13 août 2004 traitant de la mutualisation des services seront d'évidence d'application immédiate et très générale.

Aux termes de l'article 166 de la loi, les services d'un EPCI peuvent en effet désormais être mis à disposition, en tout ou en partie, d'une ou plusieurs de ses communes membres, pour l'exercice de leurs propres compétences, dès lors que cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services. Une telle mise à disposition peut aussi bien intervenir en sens contraire pour les services de communes membres au bénéfice de la structure intercommunale. Cette nouvelle rédaction de l'article L. 5211-4-1-II du Code général des collectivités territoriales modifie sensiblement le champ des mises à disposition de services, antérieurement prévues (apport de la loi dite de démocratie locale du 27 février 2002) pour les seuls services économiquement et fonctionnellement nécessaires à la mise en œuvre conjointe de compétences et au seul bénéfice des communes membres.

Répondant à un objectif d'économie poursuivi ici par le développement d'une possible mutualisation des services, la mise en œuvre de ces dispositions législatives se fera dans un cadre contractuel, par une convention fixant les modalités des mises à disposition ainsi que les conditions de remboursement des frais de fonctionnement dutes service(s) par l'entité bénéficiaire.

Ces conditions de remboursement, et surtout les modalités de détermination des frais de fonctionnement qui les gouvernent, ne font l'objet d'aucun encadrement législatif, d'aucun critère de référence légalement fixé. Les disparités d'appréciation sont donc à craindre, d'appréciations minimales ne prenant en compte que le coût de la masse salariale des personnels concernés à celles plus ambitieuses (supposant le développement d'une comptabilité analytique) intégrant le coût des matériels et des équipements utilisés, les frais d'entretien et de fonctionnement des locaux, voire une quote-part des amortissements et provisions se rapportant à des biens affectés aux services mis à disposition...

Il n'est pas évident par ailleurs qu'aux plans des principes, l'extrême liberté désormais ouverte en matière de mises à disposition (dans le cadre, notamment, d'une gestion unifiée des personnels) de personnels et de services communautaires, sur simple demande des communes membres, soit parfaitement compatible avec la liberté du commerce et de l'industrie et le respect de la libre concurrence. Le louage de service comme la prestation de service relèvent en effet pleinement d'activités du secteur marchand et ne souffrent guère de carence de l'initiative privée dans des champs de développement probable de mutualisation de services tels que le secteur informatique (conception, ingénierie et maintenance), le domaine de l'entretien (de bâtiments, de la voirie ou d'espaces verts...), le conseil financier ou juridique...

Il n'est pas exclu aussi que ces dispositions, tendant à la mutualisation des services communautaires et communaux, et visant donc à une économie de moyens, soient utilisées *in fine* pour tourner certains principes qui gouvernent la fonction publique territoriale :

► S'agissant des régimes indemnitaires, les EPCI de création récente ne peuvent se prévaloir du principe des droits acquis en vertu duquel des régimes, certes illégaux, mais existant au moment de la réforme des statuts de la Fonction publique, ont été maintenus au bénéfice de la plupart des personnels de communes de quelque importance démographique. Le transfert des personnels induits par les transferts de compétences (et se faisant

d'autorité par l'effet de la loi du 27 février 2002), a mis en évidence les disparités indemnitaires entre communes membres et fait naître des inégalités de traitement / rémunération entre les agents, héritées des collectivités d'origine.

Dans un tel contexte, où même l'utilisation de toutes les marges offertes par la réglementation ne permet pas de mettre à niveau l'ensemble des régimes indemnitaires, les mises à disposition pourraient être préférées aux transferts de personnels normalement induits par les transferts de compétences.

► De même, s'agissant plus généralement de la gestion des ressources humaines, le développement des mises à disposition ne manquera pas d'influer sur l'organisation et le fonctionnement des organes paritaires, sur les promotions d'échelon ou de grade, sur les mutations et vacances d'emploi...

Les incertitudes inhérentes à la logique intercommunale

Il est tentant, et les conclusions de l'enquête relative à l'intercommunalité n'ont pas manqué d'en faire état, lorsqu'il est question de transfert de compétences au bénéfice de nouvelles entités administratives, de chercher à établir des comparaisons entre les coûts des services en cause, tels qu'ils ressortaient en gestion communale autonome et éclatée, et ceux imputables à la nouvelle gestion communautaire.

Outre la difficulté de l'exercice, qui ne peut être véritablement engagé qu'à condition de disposer d'une comptabilité analytique suffisamment développée pour correspondre à la logique des transferts de compétences, ou pour des services faisant préalablement l'objet d'une individualisation budgétaire et comptable (cas des services d'eau, d'assainissement, des SPIC), cette démarche comparative présuppose la poursuite à l'identique de l'exercice des compétences transférées.

Or, par essence, la création d'une structure intercommunale et la définition d'un projet communautaire impliquent nécessairement une démarche commune et l'harmonisation des services rendus à la population sur l'ensemble du territoire.

Une telle harmonisation ne peut se concevoir que par un alignement par le haut du niveau des prestations et services rendus à la population, ainsi que par l'extension à l'ensemble de la population des services les plus développés.

Inévitablement donc, les coûts des services transférés ne pourront, dans un premier temps, qu'évoluer à la hausse alors même qu'une gestion communautaire unifiée aura pu permettre de réaliser ici ou là d'évidentes économies d'échelles, ainsi que des gains de productivité.

Au regard des organes de contrôle, et notamment des services en charge du contrôle de légalité, il est également probable que l'émergence de structures intercommunales d'importance, avec de réelles capacités financières, administratives, techniques et d'expertise, suscitera une attention plus soutenue et un niveau d'exigence renforcé : ce que l'on tolère en matière d'assainissement pour une commune de faible importance démographique ne pourra plus être admis pour la communauté d'agglomération qu'elle aura ralliée, de même pour la mise aux normes d'usine d'incinération, la fermeture des décharges...