



LES INTERCOMMUNALITÉS EN ÎLE DE FRANCE : UN ESPACE DE SOLIDARITÉ ?

Des progrès limités à ce jour

Pourquoi et comment cela pourrait-il s'améliorer ?



L'INTERCOMMUNALITÉ ENTRE SOLIDARITÉ ET EFFICACITÉ

Deux objectifs successifs fixés au développement de l'intercommunalité :

- ❑ Les lois fondatrices de l'intercommunalité en 1992 et 1993 ont priorisé l'aménagement du territoire et la solidarité : SCOT, PLH, PCAET, fiscalité unique (TPU), loi ATR « **périmètre de solidarité => intercommunalités de projet**
- ❑ La recherche d'**économies d'échelle**, les réformes de 2010 et 2015, loi Notré avaient pour ambition un exercice amélioré et à moindre coût des compétences, avec pour levier principal l'élargissement du ressort territorial des EPCI => **intercommunalités de gestion**



COMMENT ?

DIFFÉRENTS MOYENS MOBILISABLES AU SERVICE DE L'APPROFONDISSEMENT DE LA SOLIDARITÉ

- ❑ Selon A. Guengant et G. Gilbert (2008), les intercommunalités peuvent contribuer de plusieurs manières à **l'égalisation des conditions de vie** dans les communes qui les composent. Ils distinguent les **transferts non monétaires** – construction d'équipements, production de services, fourniture d'expertise – et les **transferts monétaires**.
- ❑ En permettant le transfert de compétences telles que le logement, l'habitat ou l'urbanisme, à une échelle dépassant les frontières municipales, les intercommunalités permettent (en théorie) de **lutter contre la spécialisation des territoires et réduire les inégalités**



LA SOLIDARITÉ FINANCIÈRE : DES PACTES FINANCIERS ET FISCAUX SOUVENT TRÈS CONSERVATEURS

- ❑ Seul le produit de la fiscalité ayant vocation à financer les dépenses correspondant aux compétences transférées reste au niveau de l'intercommunalité, **l'excédent est redistribué aux communes membres.**
- ❑ Cet excédent est susceptible d'être redistribué de différentes façons, avec des effets plus ou moins péréquateurs. C'est l'objet du **pacte financier et fiscal.**
- ❑ Or :
 - ❑ **Les communautés d'agglomération contrôlées** ne se sont pas toutes dotées d'un pacte financier et fiscal
 - ❑ Quand c'est le cas, c'est le plus souvent par **obligation légale** (en raison de l'existence d'un contrat de ville), pour assurer aux communes membres des ressources au moins égales à celles dont elles disposaient avant leur intégration dans un EPCI.
 - ❑ Ils sont **rarement adossés à un projet de territoire.**



LA SOLIDARITÉ FINANCIÈRE : DES PACTES FINANCIERS ET FISCAUX SOUVENT TRÈS CONSERVATEURS

- ❑ Un outils de « solidarité » : la « dotation de solidarité communautaire » (DSC, **L5211-28-4 CGCT**)
- ❑ « I.-**Les communautés urbaines, les métropoles et la métropole de Lyon sont tenues d'instituer au bénéfice de leurs communes membres une dotation de solidarité communautaire visant à réduire les disparités de ressources et de charges entre ces communes.** Le montant de la dotation de solidarité communautaire est fixé librement par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. »
- ❑ « L'institution d'une dotation de solidarité communautaire est **facultative pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération.**



LA SOLIDARITÉ FINANCIÈRE : DES PACTES FINANCIERS ET FISCAUX SOUVENT TRÈS CONSERVATEURS

- ❑ **II.-** Lorsqu'elle est instituée, **la dotation de solidarité communautaire est répartie librement par le conseil communautaire** selon des **critères** qui tiennent compte majoritairement :
 - ❑ De l'écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de l'établissement public de coopération intercommunale
 - ❑ De l'insuffisance du potentiel financier ou du potentiel fiscal par habitant de la commune par rapport à l'EPCI

- ❑ **La métropole du Grand Paris** a la faculté d'instituer une dotation de solidarité communautaire au profit de ses communes membres.



LA SOLIDARITÉ FINANCIÈRE : DES PACTES FINANCIERS ET FISCAUX SOUVENT TRÈS CONSERVATEURS

- ❑ **Les différentes utilisations de la dotation de solidarité communautaire (DSC) constatés dans nos contrôles :**
 - (souvent) Rendre le produit fiscal à sa commune d'origine
 - (assez peu) Réduire les inégalités de charges et de richesse, selon des critères de répartition utilisés (population, richesse etc.), avec parfois un effet contraire à la volonté affichée
 - (rarement) Appuyer les projets et politiques communautaires avec des incitations financières



LA SOLIDARITÉ FINANCIÈRE : DES PACTES FINANCIERS ET FISCAUX SOUVENT TRÈS CONSERVATEURS

- ❑ L'usage des fonds de concours.

- ❑ Rappels :
 - ❑ **Le fonds de concours est un mode de coopération financière et de solidarité territoriale** (une forme de participation) versée par un EPCI à une ou plusieurs des communes membres pour aider à la réalisation d'un équipement.



LA SOLIDARITÉ FINANCIÈRE : DES PACTES FINANCIERS ET FISCAUX SOUVENT TRÈS CONSERVATEURS

- ❑ **L'usage des fonds de concours dans les contrôles réalisés :**
 - (souvent) Financer des charges de centralité, ou des équipements à rayonnement communautaire
 - (rarement) Mettre en œuvre le projet de territoire et les priorités de la communauté d'agglomération
 - (souvent) Compenser la perte d'une autre ressource (DSC, FPIC)

- ❑ En conclusion, des usages plus ou moins péréquateurs



SOLIDARITÉ FINANCIÈRE : ILLUSTRATIONS

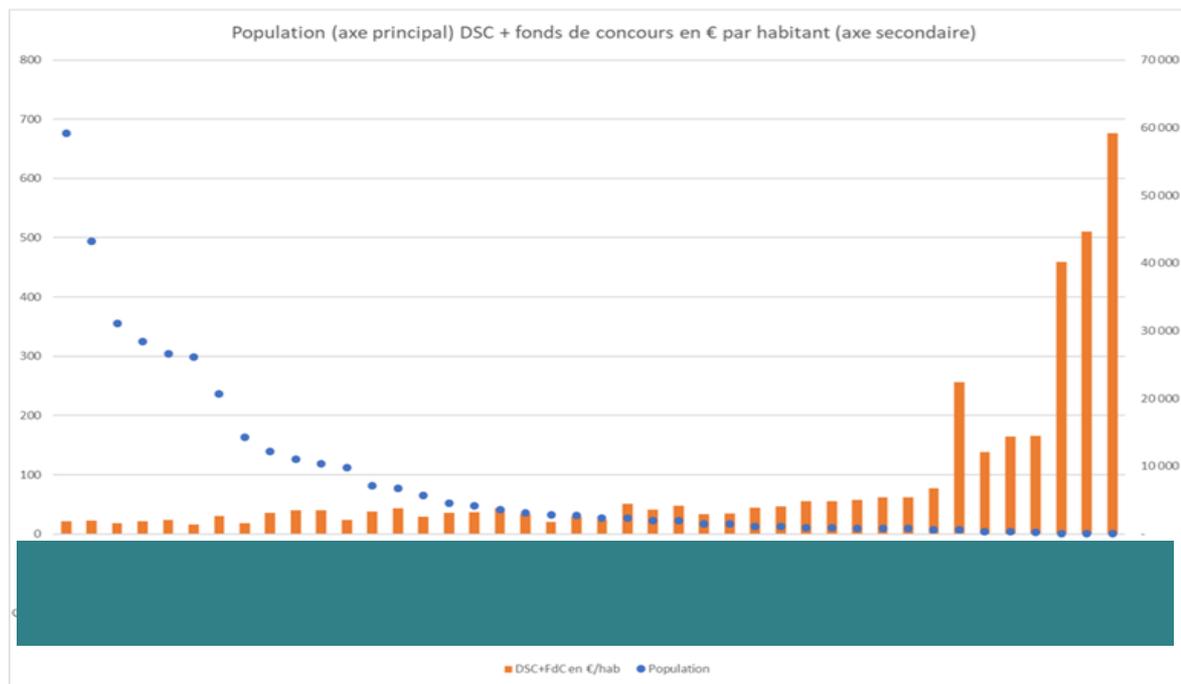
- ❑ Communauté d'agglomération... (Grande couronne) : *« . Fondé sur le seul critère du potentiel fiscal par habitant, sans pondération par le poids démographique de chaque commune, le mode de calcul de la DSC favorise les communes peu peuplées au détriment des trois villes principales les plus pauvres. En raison de cette prime accordée de facto aux communes peu peuplées, les 3 villes principales, dont le potentiel fiscal est pourtant faible, recevaient une DSC d'un montant par habitant inférieur à celui des 15 communes les moins peuplées et les plus aisées. »*

:

SOLIDARITÉ FINANCIÈRE : ILLUSTRATIONS

☐ Communauté d'agglomération ... (Grande couronne) :

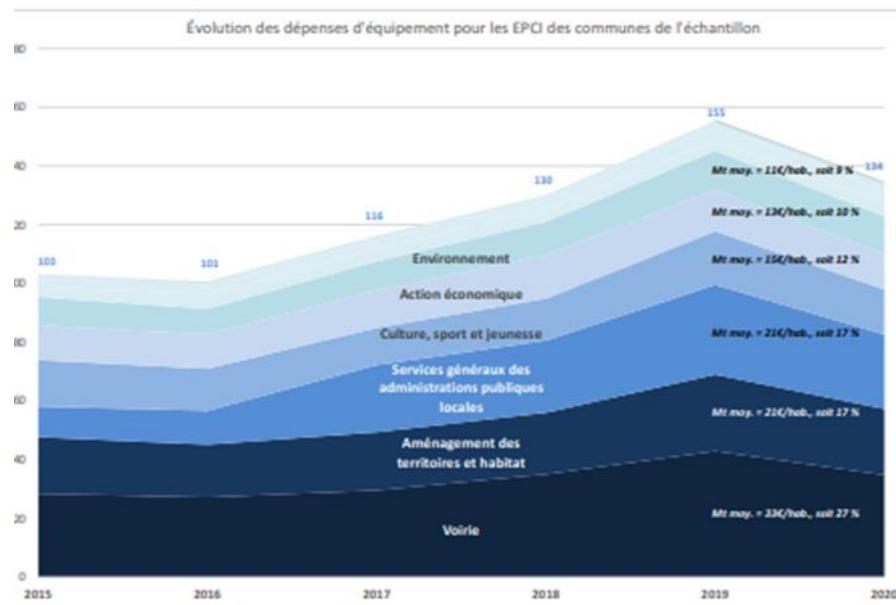
« La chambre constate que la péréquation mise en œuvre par la dotation de solidarité communautaire et les fonds de concours **privilégie les petites communes** alors que les **difficultés sociales sont concentrées dans les communes les plus peuplées.** »



LA SOLIDARITÉ VIA L'EXERCICE DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES SERVICES RENDUS

Les principales dépenses d'équipement des EPCI :

- la voirie (27 % de la dépense)
- l'aménagement des territoires et l'habitat (17 %)
- les services généraux (17 %)
- Les équipements liés à la culture, au sport et à la jeunesse (12 % de la dépense)
- l'action économique
- les dépenses liées à l'environnement.



Source : Banque postale, *Zoom sur le patrimoine des villes moyennes et intercommunalités*, 12 juillet 2022



L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU

❑ **Constats de la chambre (2021/2022):**

- ❑ **Le transfert d'équipement permet des investissements de rénovation**, de mise aux normes, qui compte-tenu de leur coût, n'auraient pas été possibles s'ils n'avaient pas été mutualisés. Il entraîne une harmonisation du service rendu et du tarif d'accès.
- ❑ **La mise en réseau des équipements permet une meilleure accessibilité aux équipements.** Ces avancées sont particulièrement sensibles dans le domaine culturel, notamment pour les médiathèques.
- ❑ Le territoire d'une intercommunalité peut ainsi être desservi par **plusieurs opérateurs pour l'exercice d'une même compétence**, la CA doit alors exercer un contrôle resserré sur ces différents opérateurs, et **essayer d'obtenir une homogénéisation du service rendu en termes de qualité et de tarif**, au fur et à mesure de l'arrivée à échéance des différents contrats de délégation.
- ❑ **La communauté d'agglomération de ... : « a ainsi réduit, en 10 ans, le nombre de contrats de délégation de service public (DSP) et, surtout, a instauré un tarif unique de l'eau au titre de l'assainissement dans 14 communes. »**



UNE AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU

- ❑ Pour les compétences non transférées, la mutualisation des services permet d'apporter aux petites communes l'expertise dont elles ne disposent pas toujours.
- ❑ **L'intercommunalité « à la carte » bénéficie essentiellement aux petites communes.**
- ❑ En pratique, la mutualisation la plus aboutie s'opère entre l'intercommunalité et la **ville centre Communauté de communes (en Seine et Marne)** :
 - ❑ *« **Une forte mutualisation des services** autour de la ville-centre : Environ deux tiers des agents travaillant pour la CC (hors école de musique et centres de loisirs) ont une autre activité, soit pour la commune de... , soit pour un syndicat.*
 - ❑ *L'avantage de cette situation est d'engendrer de **substantielles économies d'échelle.** »*



UNE AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU

- ❑ Dans les ex **villes nouvelles** constituent également un exemple d'intégration communautaire particulièrement abouti :

- ❑ *la CA de ... exerce des compétences étendues ... qui la conduisent à prendre en charge une partie significative des investissements de ses communes membres, via notamment **des projets structurants d'aménagement réalisés principalement à travers les 18 zones d'aménagement** concédées à la société publique locale.*

- ❑ *Entre 2017 et 2021, elle a consacré plus de 190 M€ de dépenses d'équipement pour l'accompagnement des communes dans l'accueil des **populations nouvelles**, l'entretien du patrimoine communautaire et l'investissement communautaire, dotant le territoire de nombreux équipements éducatifs, sportifs et culturels. »*



LA BONNE ÉCHELLE POUR RÉDUIRE LES INÉGALITÉS TERRITORIALES ? L'EXEMPLE DU LOGEMENT

- ❑ **Le logement : un enjeu de première importance en Île de France**, y compris en grande couronne, principalement source d'inégalités d'accès et de ségrégation spatiale
- ❑ **L'intercommunalité, qui épouse les contours des bassins d'habitat, constitue, a priori, la bonne échelle** pour améliorer l'adéquation de l'offre de logements à la demande et la mixité sociale
 - ❑ Les CA et CC sont dotées de compétences importantes en matière de planification de l'offre, le PLH, le SCOT
 - ❑ Elles se voient assigner des **objectifs de production de logements** ainsi que production de logements sociaux par l'Etat au travers du SRHH d'IDF pour réduire les inégalités territoriales
- ❑ **La CRC a regardé si ces objectifs quantitatifs avaient été respectés** et quels moyens les EPCI avaient mis en œuvre à cet effet
- ❑ Le constat : des compétences inégalement mises en œuvre, des moyens d'action limités



LA BONNE ÉCHELLE POUR RÉDUIRE LES INÉGALITÉS TERRITORIALES ? L'EXEMPLE DU LOGEMENT

Communauté d'agglomération de... (Val d'Oise) :

« *Faiblement intégrée la CA n'a élaboré ni projet de territoire, ni SCOT, mais elle s'est dotée d'un **programme local d'habitat intercommunal (PLHi)**, nécessaire à l'exercice de la compétence en habitat et logement.*

En termes opérationnels, l'efficacité de son action a décliné au cours de la période contrôlée :

- **Les moyens budgétaires consacrés à cette politique sont en baisse et sont sous-exécutés.**
- **Les objectifs chiffrés et territorialisés de création de logements, assignés à chaque commune par le programme, n'ont pas été atteints** au cours de la période 2019-2020 et la possibilité de les réaliser d'ici 2024 apparaît d'ores et déjà compromise.
- *De même, le programme local de l'habitat intercommunal (PLHi) et son programme d'action n'ont pas insufflé une dynamique de nature à résorber le déficit du territoire en logements locatifs sociaux par rapport aux objectifs de la loi SRU*



LA BONNE ÉCHELLE POUR RÉDUIRE LES INÉGALITÉS TERRITORIALES ? L'EXEMPLE DU LOGEMENT

- ❑ **A l'inverse, la CA de ... (Seine et Marne)** *« a bien intégré la question de la territorialisation des objectifs par communes, qui vise à permettre l'atteinte des objectifs SRU par chacune des communes concernées ».*
 - ❑ Mais *« si elle est connaît une **progression sensible du nombre de logements construits sur son territoire, cette production est concentrée sur deux communes à fort potentiel de développement qui disposent de leurs propres opérateurs d'aménagement sur lesquels la CA n'a pas de prise** ».*
 - ❑ *« De même, pour faire respecter les objectifs de production assignés au territoire en matière de logement social, et particulièrement de type PLAI attribués aux populations les plus défavorisées, elle demeure **dépendante des décisions des communes qui restent compétentes pour la délivrance des autorisations d'urbanisme** nécessaires pour toute construction de logements sur leur territoire.*
 - ❑ Cela pose la question de l'adéquation des moyens dont dispose la CA en matière de politique de logement ».



UN NOUVEAU CONTEXTE FAVORABLE A PLUS DE SOLIDARITÉ?

- ❑ **Plus d'« affectio societatis »** : habitude de travailler ensemble (2^{ème} mandat post création en 2016), stabilisation du périmètre géographique et des compétences des intercommunalités.

- ❑ **La pression financière** : avec des dépenses contenues dans leur progression (+ 0,5 % hors inflation), l'optimisation de leur usage sera nécessaire => systématiser la DGF territoriale (proposition Cour des comptes)

- ❑ **La transition écologique** : pression vers plus de sobriété, dans l'utilisation des sols, de l'énergie, des déplacements, des équipements (ne pas multiplier les équipements mais optimiser l'existant , avoir une gestion patrimoniale intégrée au niveau intercommunal)

- ❑ **Planifier et mutualiser devient une vraie nécessité** : Faire du projet de territoire le fil conducteur de la mise en œuvre des objectifs de sobriété (**Zan et ZEN**). Généraliser le PLU intercommunal pour le conforter comme outil d'application des stratégies de développement territoriales. Systématiser le rôle d'autorité organisatrice du logement et donner le permis de construire et le droit de préemption aux intercommunalités.