

Comment aborder la question intercommunale en termes de développement local ?

1- Pourquoi la coopération intercommunale ?

C'est assez simple en fait. La France compte 36779 communes dont 31948 ont moins de 2000 habitants (certains n'en ont pas du tout).

Or depuis 1982 et les lois sur la décentralisation les conseils municipaux ont un certain nombre de compétences à assurer et sont également préleveurs d'impôts par l'intermédiaire des impôts locaux (4 taxes : foncier bâti, foncier non-bâti, habitation, professionnelle).

Deux problèmes se posent du fait de cette situation :

- L'isolement et le défaut de moyen pour les communes rurales trop petites
- L'éclatement de l'urbain sur de multiples communes qui conduit à une incohérence du développement à l'échelle de la ville.

Pour résoudre ces problèmes deux solutions sont envisageables :

- La fusion de communes
- La coopération intercommunale

En France, on a eu quelques tentatives pour fusionner les communes (loi du 16 juillet 1971) mais on a essentiellement fonctionné par incitation à la coopération.

2- Qu'est-ce que la coopération intercommunale ?

A la différence de la fusion, la coopération intercommunale joue sur le maintien des entités communales et des conseils municipaux et sur une représentation des communes et non des habitants dans les instances intercommunales. Ainsi, les structures de coopération gèrent un certain nombre des dossiers et les conseils municipaux continuent de gérer ce qui ne relève pas de la compétence intercommunale.

Parmi les lois contemporaines qui se sont attachées à encadrer la coopération intercommunale, on peut évoquer l'ordonnance de 1959 qui met en place les districts et la loi de décembre 1966 qui instaure les communautés urbaines. Ces deux événements introduisent l'idée d'une intercommunalité de projet, le mécanisme d'une fiscalité propre est introduit en 1970. A côté de ces deux figures d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) (district et communauté urbaine) représentant des coopérations très abouties on trouve des choses plus souples et complexes : les SIVU et les SIVOM (syndicat intercommunaux à vocation unique pour les premiers ou multiples pour les seconds). Ceux-ci se multiplient pour gérer les problèmes courants (ramassage d'ordures ménagères, assainissement, eau, transport en commun,...) de plus en plus nombreux, sur des périmètres parfois différents.

En 1992, dans le cadre de la loi sur l'administration territoriale de la République (ATR), le législateur va essayer de mettre en place un cadre strict permettant une plus grande lisibilité des structures intercommunales. Il va structurer l'intercommunalité à fiscalité propre en 5 niveaux en reprenant certaines structures existantes et en en créant de nouvelles :

- La communauté urbaine (CU)
- La communauté de ville (CV) - nouveauté
- La communauté de communes (CC) - nouveauté
- Le syndicat d'agglomération nouvelle (SAN)
- Les districts (continuent d'exister)

L'idée derrière ces structures est de permettre une distinction entre les problématiques rurales qui sont essentiellement celles de la réunion d'une masse critique suffisante pour gérer les problèmes quotidiens et les problématiques urbaines qui renvoient plus à la concurrence entre ville centre et banlieue dans l'accueil des entreprises (Taxes professionnelles) et dans la rente de situation dont bénéficient les communes de banlieue dans cette lutte. L'outil fiscal

susceptible de régler le problème est connu, il s'agit de la taxe professionnelle unique (TPU) comme financeur de l'EPCI.

Ainsi, la loi de 1992 impose la TPU pour les CU, les CV et les SAN alors que les CC pourront rester en taxe additionnelle.

Outre la question fiscale, la différence se fait aussi sur les compétences partagées par les EPCI ce qui introduit un gradient d'intégration intercommunale de la CC à la CU. (On reviendra sur les compétences un peu plus loin lorsqu'on évoquera ce qui est aujourd'hui en vigueur).

La loi de 1992 fut incontestablement un succès mais il fut relatif. En effet, si beaucoup de communes se regroupèrent, la liberté qui leur était laissée dans le choix de la structure les a conduit à s'orienter vers la moins contraignante (CC). Ainsi, en 1999, il n'existait que 12 CU, 5 CV contre 1369 CC. Des villes comme Pau par exemple avaient choisi la CC qui ne résolvait donc pas le problème de la concurrence de TP.

Ce n'est qu'en 1999 que le législateur décide de résoudre le problème en imposant une grille démographique stricte pour le recours à l'EPCI. Les élus n'ont donc plus le choix et doivent se ranger dans la catégorie à laquelle ils appartenaient.

- CU > 500 000 habitants
- C Agglomération > 50 000 habitants (avec commune centre de + 15 000 hbts) – [remplace la CV]
- CC < 50 000 habitants

Les districts et les CV disparaissent (ils doivent se transformer avant 2001)

La CA est à TPU, la CC peut adopter la TPU ou la taxe additionnelle.

Cette loi apporte également un correctif important, elle impose que le périmètre soit d'un seul tenant et sans enclave et elle donne au préfet le pouvoir d'imposer à une commune d'intégrer un EPCI (rare).

Les compétences transférées (voir aussi le dossier complémentaire)

Pour la communauté de communes (extrait du guide l'intercommunalité)

→ Une liberté de choix encadrée.

Si les communes ont le choix des compétences qu'elles transfèrent à la communauté de communes, il s'agit d'une liberté encadrée dans la mesure où le législateur impose qu'elles exercent des compétences dans chacun des deux groupes de compétences obligatoires (aménagement de l'espace et développement économique) et dans au moins l'un des cinq groupes de compétences optionnels prévus à l'article L. 5214-16 du CGCT.

La communauté de communes peut toutefois exercer les compétences que les communes lui transfèrent en plus de celles fixées par la loi ou par la décision institutive.

→ Des exigences renforcées pour les communautés de communes éligibles à la dotation globale de fonctionnement bonifiée (DGF bonifiée).

Compte tenu de l'intégration qui les caractérise, les communautés de communes éligibles à la dotation globale de fonctionnement bonifiée (DGF bonifiée) doivent exercer des compétences relevant de quatre de six groupes de compétences dont le contenu est expressément défini par l'article L.5214-23-1.

→ Des compétences transférées dans la limite de l'intérêt communautaire .

Quel que soit le type de communauté de communes, les compétences sont transférées dans la limite de l'intérêt communautaire défini par les conseils municipaux à la majorité qualifiée prévue pour la création.

Les communes doivent définir et préciser à l'aide de critères la ligne de partage qui, au sein d'une compétence, permet de distinguer les actions relevant de la communauté de communes et celles relevant de ses communes membres.

Les compétences à transférer.

Afin de cerner le contenu possible des compétences susceptibles d'être transférées à une communauté de communes, il peut être fait référence au contenu prévu par la loi pour les communautés de communes éligibles à la dotation globale de fonctionnement bonifiée (CC à DGF bonifiée).

	Ensemble des communautés de communes (L. 5214-16 du CGCT) <i>2 compétences obligatoires + 1 optionnelle parmi 5</i>	Communautés de communes éligibles à la "DGF bonifiée" (L. 5214-23-1 du CGCT) <i>1 condition supplémentaire : exercer 4 compétences parmi les six listées ci-dessous</i>
O B L I G A T O I R E S	<ul style="list-style-type: none"> Aménagement de l'espace 	<ul style="list-style-type: none"> Aménagement de l'espace : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur, zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire
	<ul style="list-style-type: none"> Développement économique 	<ul style="list-style-type: none"> Développement économique : aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale ou touristique qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire
O P T I O N N E L L E S	<ul style="list-style-type: none"> Protection et mise en valeur de l'environnement, le cas échéant dans le cadre de schémas départementaux et soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie 	<ul style="list-style-type: none"> Élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés
	<ul style="list-style-type: none"> Politique du logement et du cadre de vie 	<ul style="list-style-type: none"> Politique du logement social d'intérêt communautaire et action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées
	<ul style="list-style-type: none"> Création, aménagement et entretien de la voirie 	<ul style="list-style-type: none"> Création, ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire
	<ul style="list-style-type: none"> Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire , 	<ul style="list-style-type: none"> En matière de développement et d'aménagement sportif de l'espace communautaire : construction, aménagement, entretien et gestion des équipements sportifs d'intérêt communautaire.
	<ul style="list-style-type: none"> Action sociale d'intérêt communautaire 	

NB : Les communautés de communes optant pour le régime fiscal de la taxe professionnelle unique régi par l'article 1609 nonies C du CGI, ce qui est le cas des communautés de communes à DGF bonifiée, sont compétentes, à titre obligatoire, pour l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, artisanale, touristique,

portuaire, ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire, ces attributions étant incluses dans le groupe de compétences « actions de développement économique.

Pour la communauté d'agglomération

La communauté d'agglomération se situe à un niveau intermédiaire entre la communauté de communes et la communauté urbaine. Elle se caractérise par des transferts de compétences intégrées qui n'excluent pas néanmoins que les communes puissent conserver des compétences de proximité.

→ Des transferts intégrés.

L'article L. 5216-5 du CGCT détermine les compétences de la communauté d'agglomération en fixant d'une part une liste comprenant quatre compétences obligatoires entre lesquelles il n'existe aucun choix (aménagement de l'espace, développement économique, équilibre social de l'habitat, politique de la ville), d'autre part en déterminant six compétences optionnelles dont trois au moins doivent être choisies. Par ailleurs, le détail de ces compétences est précisé par la loi de manière à assurer à la communauté un champ de compétences étendu et cohérent.

La communauté d'agglomération peut exercer les compétences que les communes lui transfèrent en plus de celles fixées par la loi.

→ La reconnaissance d'un principe de subsidiarité.

Certaines des compétences des communautés d'agglomération sont communautaires par nature comme les SCOT, d'autres par fonction (comme les services de transport ou les ordures ménagères). La loi ne prévoit pas, en ce cas, que leur exercice puisse être exercé au niveau communal. A l'inverse, des compétences peuvent être partagées entre la communauté et les communes. La reconnaissance du principe de subsidiarité s'exprime par la définition de l'intérêt communautaire qui détermine strictement le champ d'intervention de la communauté et permet aux communes membres d'intervenir pour ce qui n'est pas reconnu d'intérêt communautaire.

La reconnaissance de l'intérêt communautaire relève de la seule compétence du conseil de la communauté d'agglomération. Il suppose une décision prise à la majorité des 2/3 de l'effectif total du conseil de la communauté urbaine et non des suffrages exprimés (cf. jugement du tribunal administratif de Lille, 16 décembre 2004, Association « Sauvons le site de la citadelle de Lille »).

Les compétences à transférer

		DOMAINES	COMPETENCES
		<i>4 compétences obligatoires + 3 optionnelles parmi 6</i>	
O B L I G A T I O N S	• 1) Développement économique	• Création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire.	
	• 2) Aménagement de l'espace communautaire	• Schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ; organisation des transports urbains au sens du chapitre II du titre II de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, sous réserve des dispositions de l'article 46 de cette loi.	
	• 3) Équilibre social de l'habitat	• Programme local de l'habitat ; politique du logement d'intérêt communautaire ; actions et aides financières en faveur du logement social d'intérêt communautaire ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action, par des opérations d'intérêt communautaire, en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.	
	• 4) Politique de la ville dans la communauté	• Dispositifs contractuels de développement urbain ; de développement local et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire ; dispositifs locaux, d'intérêt communautaire, de prévention de la délinquance.	
O P T I O N N E L L E S		• Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire.	
		• Assainissement.	
		• Eau.	
	• Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie.	• Lutte contre la pollution de l'air ; lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie, élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ou partie de cette compétence dans les conditions fixées par l'article L. 2224-13.	
		• Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.	
	• Action sociale d'intérêt communautaire.		

Comment inciter fortement les communes à s'associer ?

Par une bonification de la dotation globale de fonctionnement soumise à intercommunalité. Et plus globalement en imposant la structuration intercommunale avant toute action d'aménagement de l'espace (on le reverra avec les PLU et les SCOT).

La DGF se décline ainsi

	DGF
CU	42,90 euros
SAN	39,74
CA	27,81
CC TPU +	27,02
CC TPU	20
CC 4 taxes	16,37

D'où certaines velléités de franchir le cap des 50 000 hbts pour avoir une meilleure DGF (en partie résolu par la bonification des CC à TPU)

Et indéniablement ça marche.

	1991	1999	2000	2004	2008
CU	9	12	12	14	14
CV	-	5	5	-	-
CA	-	-	56	155	171
CC	-	1369	1604	2286	2583
SAN	9	9	9	6	5
District	165	298	212	-	-

3- En quoi peut-on considérer la coopération intercommunale comme un outil de développement local ?

- **Globalisation du problème et approche transversale mais ancrage territorial** : cela se manifeste dans la notion d'intérêt communautaire. Il s'agit de mettre en avant l'intérêt de l'ensemble des communes associées. La définition de l'intérêt communautaire par les communes est présentée comme un moment fort de la coopération, une sorte de mise en commun d'espaces, de logiques et d'intérêts. On dépasse la logique sectorielle, on dépasse les limites communales, on se donne les moyens de mettre en œuvre un projet de « vivre ensemble » dans un périmètre élargi. C'est pour cela qu'on a appelé ces nouvelles coopérations intercommunales, des intercommunalités de projet. Projet de territoire, projet de vivre ensemble. Au-delà de cette transversalité, ce qui fait la force de l'EPCI c'est la quête de cohérence, c'est aussi sur ce point qu'on voit les premiers avatars.

- **Le processus d'intégration n'est pas totalement abouti** ici puisque l'intercommunalité est une décision politique prise par les instances communales. Cette intégration pose également problème puisque le président de l'EPCI n'est pas élu au suffrage universel ce qui conduit à la critique la plus fondamentale de l'intercommunalité, à savoir, un défaut de démocratie. Cela dit, l'intercommunalité a dépassé la stricte dimension technique de mutualisation de service pour entrer dans une logique de projet qui associe de plus en plus les habitants. C'est sans doute une des évolutions à intégrer dans la démarche intercommunale (le rapport Mauroy, en

2002, proposait des solutions quant à la démocratisation de la désignation des conseillers communautaires).

- **La prise en compte de la dimension culturelle** n'est pas non plus la principale mission de l'intercommunalité puisqu'elle se construit surtout sur des logiques fonctionnelles. Néanmoins, l'appartenance à un territoire intercommunal, la quête d'identité des EPCI constituent des passages obligés pour toutes les structures. Il y a un véritable travail d'identification (Logo, nom, magazine,...) pour que les habitants sachent qu'ils appartiennent à la communauté. Le réseau de bus est un puissant vecteur d'identification dans les communes urbaines. L'arrêt de bus témoigne d'une appartenance. Donc si la dimension culturelle n'est que rarement à l'origine de la création, il y a un réel travail de construction mené pour l'insuffler.

- **L'EPCI est un « territoire apprenant » par essence.** Son histoire courte et la relative liberté qui lui est accordée, associées à des moyens plus importants lui donne une marge de manœuvre pour innover. Il se dote de services techniques innovants, il tisse des liens avec l'université, il monte des observatoires pour comprendre l'évolution de son territoire,...

Regard critique

Ce tableau idyllique ne doit pas masquer les difficultés que rencontrent les EPCI. Il s'agit là d'un regard idéal sur la potentialité offerte par les lois pour que les regroupements communaux soient efficaces et remplissent leurs fonctions. On peut s'arrêter maintenant pour montrer comment l'intercommunalité connaît des dérives.

- L'incohérence du périmètre en milieu urbain, quand la rente de situation demeure à la marge avec des EPCI défensifs
- L'incohérence du périmètre en milieu rural, quand l'EPCI adopte les limites du canton parce que c'est le conseiller général qui l'a sollicité
- L'augmentation de la fiscalité liée au reversement du montant de la TP aux communes
- Les communes centre face à une couronne politiquement opposée (Périgueux)
- La coquille vide, quand rien n'est transféré et que l'alliance ne sert qu'à toucher la DGF
- Le faux pouvoir du préfet