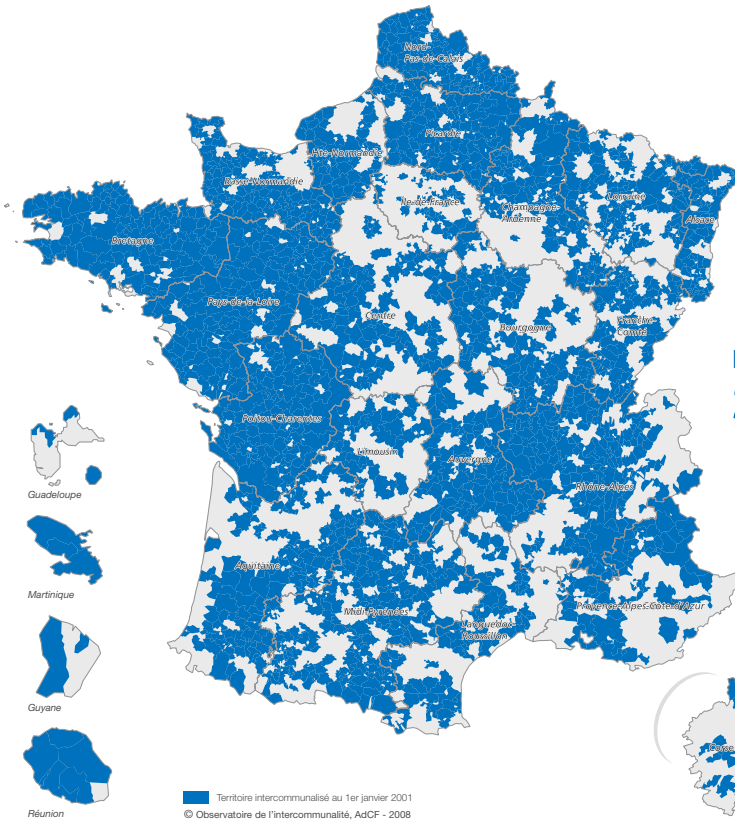


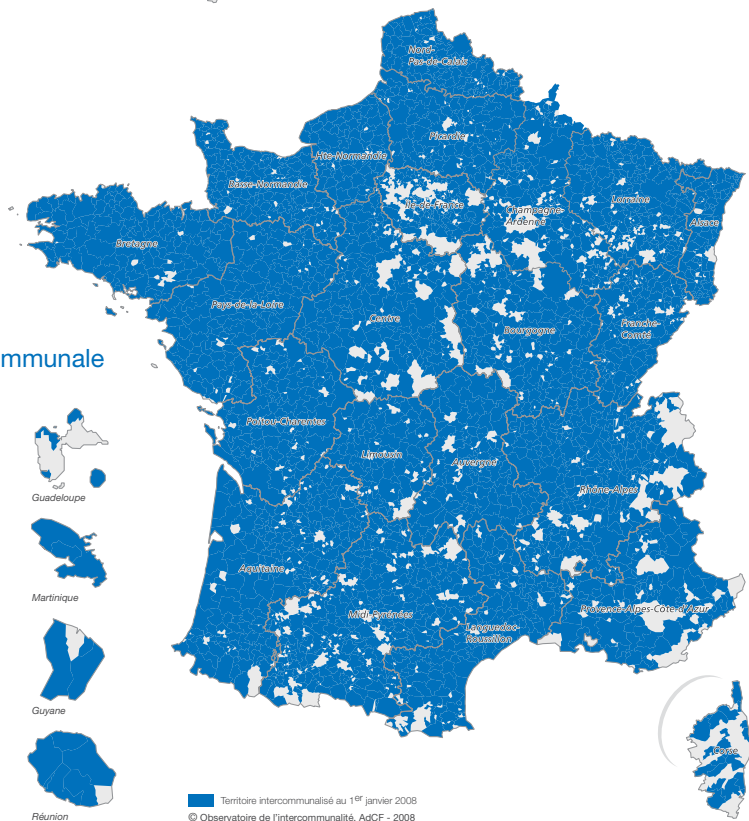
# Chapitre

# 04



La France intercommunale  
2001

La France intercommunale  
2008



### Une couverture territoriale désormais presque complète

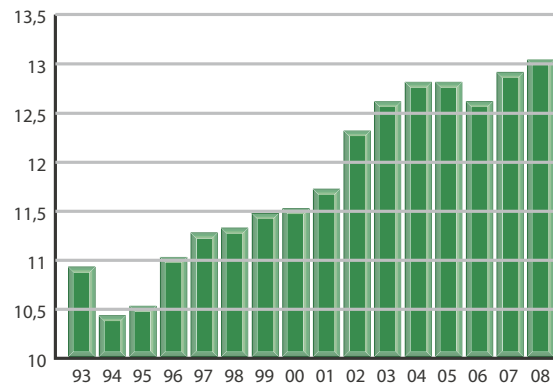
En 2001, les 2000 communautés existantes couvraient 23 500 communes et quelques 40 millions d'habitants soit respectivement 64 et 67%, ces proportions sont aujourd'hui de 92 et 90% car de 2001 à 2008 : plus de 10 000 communes et leurs 14 millions d'habitants ont rejoint l'intercommunalité. Ce mouvement résulte de deux dynamiques concomitantes : la poursuite d'un mouvement d'intercommunalisation d'une part et l'extension des territoires intercommunaux existants d'autre part.

	2001	2008
Districts	171	
C.U.	14	14
SAN	8	5
C.V.		
C.C.	1717	2393
C.A.	90	171
EPCI à FP	2000	2583

Les créations de nouvelles communautés (près de 600 sur la période 2001-2008) ont surtout permis à des régions ayant échappé au mouvement consécutif à la loi ATR de rattraper leur retard. En effet, en 2001, les contrastes régionaux sont encore importants. Depuis, Champagne-Ardenne, Limousin, Aquitaine, Centre, Bourgogne, Provence-Alpes-Côte d'azur ont connu un fort mouvement de création de nouvelles communautés permettant une couverture qui reste en 2008 en deçà de la moyenne mais avec plus de 85% des communes et populations couvertes. L'Île-de-France et la Corse ont également enregistré ce mouvement mais avec une couverture qui reste relativement modeste même en 2008 au regard des moyennes nationales. Pour la Corse, ce retard d'intercommunalité concerne surtout des secteurs ruraux et peu peuplés où au demeurant les communes sont de grande taille. Pour l'Île-de-France, la situation reste inédite. La principale ville de la région capitale, Paris avec ses quelques deux millions d'habitants reste « isolée » au sein d'une mosaïque de communautés notamment d'agglomération qui se sont développées sur son pourtour et principalement sur les trois départements de la petite couronne.

Dans le même temps, les communes isolées tendent progressivement à disparaître par absorption par un EPCI existant. Le mouvement passe relativement inaperçu car il est par nature très dispersé mais la taille moyenne des communautés est passée de 11 à 13 de 2001 à 2008 principalement en raison des extensions territoriales. Ce mouvement discret tend toutefois progressivement à faire disparaître enclaves et discontinuités territoriales. Près de 2 500 communes ont ainsi rejoint une communauté existante.

Nombre moyen de communes adhérentes des communautés de 1993 à 2008.

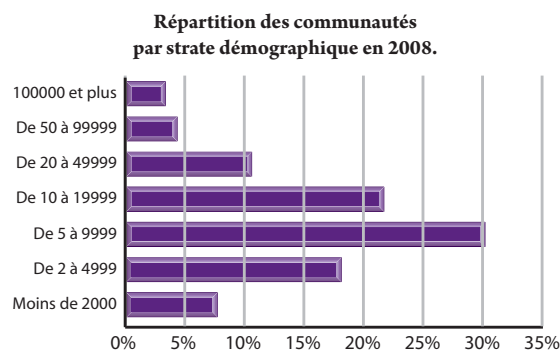


### ... Mais qui tarde à s'achever

L'année 2008 le confirme, le nombre de créations est désormais très faible : une quinzaine en 2006, moins de 10 en 2008. Cette dernière année le nombre de communautés ayant disparu suite à des fusions entre communautés existantes a même dépassé le nombre de créations ce qui se traduit pour la première fois dans l'histoire de l'intercommunalité par une baisse du nombre de communautés : 2 588 en 2007, 2 583 en 2008. On peut souligner à la fois, le tarissement des créations et la faiblesse du nombre de fusions (seulement une dizaine par an). Certes il est normal compte tenu de la couverture actuelle du territoire de constater un essoufflement du mouvement de créations mais avec encore plus de 3 000 communes hors intercommunalité, il faudrait plus de 8 ans pour que la couverture complète du territoire soit achevée.

Le nombre de fusions reste aussi relativement restreint et en tous les cas très inférieur à celui escompté au travers des Schémas départementaux. Le mouvement qui reste timide n'a donc pas

permis de singulièrement modifier la répartition des communautés par strates démographiques, la réduction des communautés de moins de 5 000 habitants tenant principalement à l'extension des territoires. Leur part dans l'ensemble des communautés passe toutefois de 34% en 2001 à 30% en 2008 soulignant ainsi la lente érosion des territoires intercommunaux les plus restreints.



## L'intercommunalité urbaine... Enfin.

Un des résultats majeurs de la période 2001-2008 est l'avènement d'une intercommunalité urbaine. Le mouvement a commencé dès 2000 à la suite de la Loi Chevènement et avec la création de 50 communautés d'agglomération mais il s'est surtout réalisé au cours de la mandature qui s'achève avec 121 nouvelles communautés d'agglomération portant ainsi leur total à 171. Le résultat obtenu par cette loi est à la fois rapide et conforme aux espérances. En effet, le nombre de Communautés de Communes souscrivant aux critères démographiques de création d'une Communauté d'Agglomération (11 Communautés de Communes) ou a fortiori les communes non intercommunalisées susceptibles de former une intercommunalité de nature urbaine sont aujourd'hui marginales. Les objectifs quantitatifs sont donc largement atteints. Ce résultat est d'autant plus remarquable que l'État n'a eu de cesse depuis les années 50 de tenter d'inciter à l'intégration plus poussée des espaces urbains sans toutefois y parvenir, les grandes agglomérations restant à l'écart du mouvement intercommunal ou plus fréquemment optant pour une forme moins contraignante de regroupement : en témoignent successivement les expériences Districts, Communautés Urbaines, Syndicat d'Agglomération Nouvelle, Communautés de Ville. Il aura fallu sans doute le puissant moteur incitatif mis en place par la loi Chevènement au travers

de la DGF intercommunale mais aussi le renforcement de problématiques métropolitaines : transport, déplacements, développement économique, périurbanisation, ségrégation spatiale... pour que les élus des grandes agglomérations s'engagent massivement dans un mouvement d'intercommunalité intégrée.

Reste bien évidemment le cas très particulier de Paris avec une situation aujourd'hui assez insatisfaisante puisque d'une part la ville centre de l'agglomération est restée à ce jour hors de l'intercommunalité et que par ailleurs près de 30 Communautés d'Agglomération ont vu le jour dans la région. Une forme d'émiettement intercommunal qui se prête mal aux enjeux majeurs de cette agglomération.

## La Taxe Professionnelle Unique : presque la moitié des communautés

Le succès de la taxe professionnelle unique n'a pas été moins flagrant que celui de l'intercommunalité urbaine. Certes les deux mouvements sont liés car ce régime fiscal est obligatoire pour les Communautés d'Agglomération mais le nombre de nouvelles communautés ayant opté pour la TPU (plus de 700) excède largement le nombre des Communautés d'Agglomération. Cette formule fiscale qui assure à la fois une mutualisation des recettes locales liées aux activités et résorbe les effets de concurrence entre communes d'un même territoire a, de fait, connu une sensible augmentation depuis 2001. A cette date, seulement 25% des communautés avaient opté pour ce régime, elles sont aujourd'hui plus de 1 220 soit 47% des communautés existantes en 2008. Ce succès s'est en grande partie alimenté des nouvelles créations survenues dans la période qui se sont dans de nombreuses régions caractérisées par un choix dès l'origine pour ce régime fiscal. Cela souligne aussi que dans nombre de régions restées jusqu'alors un peu en retrait, le retard à l'allumage s'explique surtout par un temps de maturation plus important des territoires intercommunaux se traduisant par des créations dès l'origine plus pertinentes quant à leurs périmètres, plus intégrées fiscalement, et au champ de compétences plus larges.

## Compétences : vers une intercommunalité généraliste

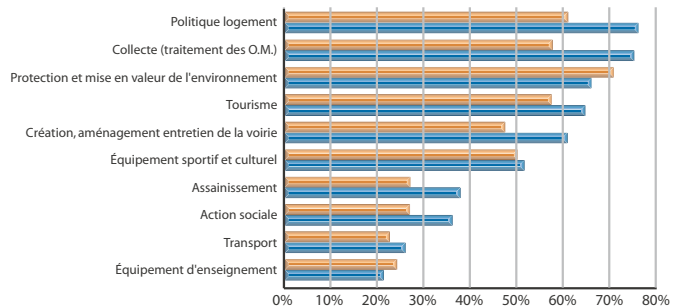
La seule limite aux champs de compétences intercommunaux est celle des communes qui

disposent elles-mêmes d'une compétence générale. Toutefois, les lois concernant l'intercommunalité ont fixé quelques jalons. L'aménagement du territoire et le développement économique constituent (depuis 2000) une compétence obligatoire pour l'ensemble des structures intercommunales à fiscalité propre soulignant ainsi l'objectif assigné par le législateur à ces collectivités, les compétences optionnelles (dont le nombre varie en fonction du statut) ajoutent la politique de l'Habitat, la protection de l'environnement, les équipements, la voirie, l'assainissement,... Le cadre juridique a donc fortement orienté les communautés vers certaines compétences. Toutefois, et le mouvement est particulièrement sensible depuis 2001, les champs de compétence des intercommunalités tendent progressivement à s'étendre. En effet, on constate de fréquentes modifications des statuts permettant aux communautés l'exercice de nouvelles compétences. Ce mouvement résulte en grande partie des compétences initiales qui induisent bien souvent l'émergence de nouvelles compétences : l'aménagement du territoire par exemple débouchant sur des nécessités d'intervention sur le logement, les équipements, la voirie, notamment. Ce mouvement n'est pas marginal car en moyenne les communautés affichaient 5 groupes de compétences à leurs statuts contre plus de 8 aujourd'hui.

Cette progression résulte de la plus grande fréquence d'intervention dans tous les domaines mais certains groupes ont enregistré une progression particulièrement sensible. C'est tout particulièrement le cas de la compétence Habitat qui concerne aujourd'hui plus des trois quarts des communautés. Cet engouement a sans doute plusieurs explications mais l'on peut au moins avancer la consécration de l'intercommunalité comme échelle majeure de gestion du logement par plusieurs lois consécutives (ENL notamment), le fort lien existant entre les politiques de planification spatiale et la programmation de logements, le désarroi des communes face à la crise du logement, la pénurie de logement et les difficultés de mobilisation du foncier... Dans un registre différent, les compétences en matière de voirie ou de gestion des ordures ménagères progressent aussi vivement. Enfin, c'est à souligner surtout car il ne s'agit pas d'un domaine jusqu'alors très investi, l'action sociale s'est sensiblement renforcée : 25% des communautés en 2001, près de 35% aujourd'hui.

Au total, ces évolutions en matière de compétences confèrent aux communautés une nature de plus en

Groupes de compétences inscrits aux statuts. ■ 2001 ■ 2008



plus généraliste. Cette évolution a de nombreuses conséquences au premier rang desquelles le transfert des ressources humaines des communes vers les intercommunalités ce qui en réduisant les capacités d'expertise des communes favorise à terme l'extension des champs de compétences intercommunaux. Elle souligne aussi un phénomène peu apparent, les compétences sont de plus en plus partagées entre communes et communautés (notamment par définition de l'intérêt communautaire), le partage commune/communauté étant de plus en plus fréquent au sein d'une même compétence qu'entre compétences elles-mêmes. Cette évolution est très importante car elle interroge à la fois le principe de spécialité et celui de subsidiarité, deux fondements juridiques de l'intercommunalité.

A l'heure de l'arrivée de nouvelles équipes municipales et intercommunales, les enjeux futurs de l'intercommunalité sont encore multiples : l'achèvement de la couverture territoriale, le cas francilien,... Au-delà de ces enjeux territoriaux se posent deux questions centrales. La première tient à la nature du lien communes et communautés et à la probable nécessité d'une révision de fond des principes de l'intercommunalité. La seconde est un chantier évoqué dès 2000 et avant mais qui sera resté sans résultat concret pour les élections de 2008, le mode d'élection des délégués intercommunaux et le lien entre habitants d'une part et intercommunalités d'autre part.



**Christophe NOYÉ**

ADCF – Observatoire de l'intercommunalité