

État de l'intercommunalité - 2009

Christophe NOYÉ

ADCF - Observatoire de l'intercommunalité

Au 1^{er} janvier 2009, la France compte 2.601 communautés soit 34 164 communes (plus de 92,9 % des communes) regroupant 56,4 millions d'habitants (89,3 %).

LA COUVERTURE INTERCOMMUNALE PROGRESSE ENCORE MAIS À UN RYTHME DÉSORMAIS RALENTI...

18 communautés de plus sont recensées par rapport à 2008. Ce chiffre relativement faible confirme un tarissement du flux de création qui s'explique surtout par l'épuisement des communes restant à intercommunaliser. En effet, début 2008, il restait plus de 3 000 communes hors intercommunalité, au cours de 2009 plus de 500 communes ont rejoint le mouvement par l'effet conjoint des créations et de l'extension de territoires existants soit 17% des communes. A ce rythme, 5 années seraient nécessaires pour achever la couverture territoriale. L'annonce de mesures plus coercitives pourrait cependant contribuer à précipiter le mouvement.

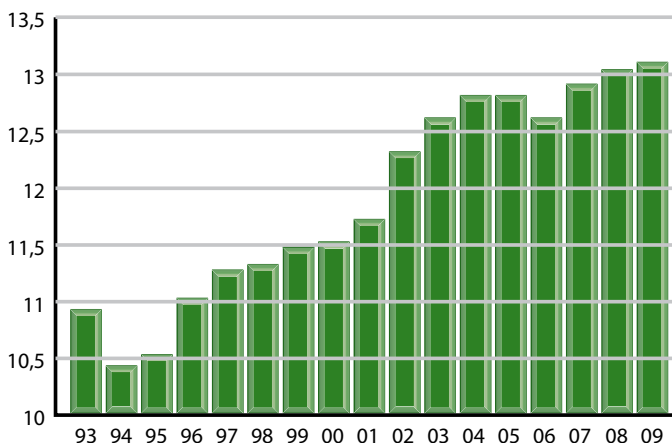
Le nombre de création enregistré cette année reste faible même si contrairement à l'année précédente, le solde des fusions et des créations se traduit par une augmentation nette de 18 communautés. Dans le détail, 27 communautés se sont créées ex nihilo (25 communautés de communes et 2 communautés d'agglomération), 15 EPCI ont fusionné et donné naissance à 6 nouveaux groupements, enfin, 3 communautés de communes se sont transformées en communautés d'agglomération et deux communautés d'agglomération en communautés urbaines. Même si elle est en constante augmentation au cours des dernières années, la dynamique de fusion reste relativement timide.

Après plusieurs années d'évolutions des territoires intercommunaux, les communes isolées sont aujourd'hui très marginales. Les territoires non intercommunalisés correspondent maintenant très majoritairement à des secteurs assez vastes structurés en pays et/ou en syndicats. On note des enclaves dans les massifs montagneux des Alpes et des Pyrénées, en Provence-Alpes-Côte d'azur, en région Centre, au sud de Champagne-Ardenne. Par ailleurs, deux régions l'Ile-de-France et la Corse, sont encore particulièrement en retard.

L'EXTENSION DES TERRITOIRES INTERCOMMUNAUX

La communauté moyenne de 2009 compte un peu plus de 13 communes pour 21 700 habitants.

Depuis 1993, les communautés ont enregistré une hausse lente mais régulière du nombre de communes adhérentes. Ce mouvement tient principalement à l'intégration de communes isolées et dans une moindre mesure aux fusions dont le nombre reste limité. Il en résulte que le nombre de communes associées est aujourd'hui de plus de 13 contre 10 au début des années 90. Cette évolution se traduit par l'écart grandissant entre l'échelle communautaire et celle des cantons qui avait pu dans un premier temps servir de trame à l'émergence des territoires intercommunaux, ces deux échelles tendent désormais à se distinguer de plus en plus nettement. Ce mouvement s'est aussi traduit par la baisse du nombre de communautés de moins de 5 communes : 221 en 2005, 204 aujourd'hui. Ce sont celles comptant entre 10 et 14 communes dont la progression est la plus sensible.



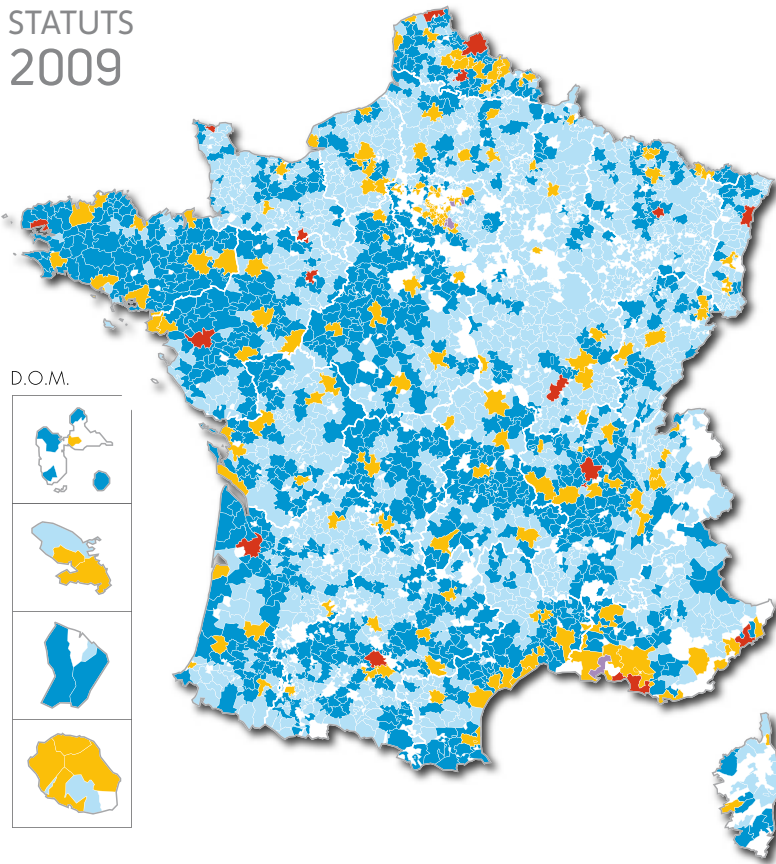
Nombre moyen de communes adhérentes

L'évolution en nombre d'habitants reste plus timide. En effet, depuis le début des années 90, la taille moyenne des communautés a beaucoup baissé à la suite de l'entrée massive dans le mouvement de territoires ruraux peu denses. Ce mouvement n'a pas été compensé par le développement en milieu urbain qui a surtout résulté de changements de statuts de communautés préexistantes. Avec près de 21 700 habitants, la communauté de 2009

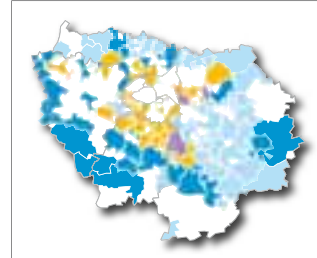
CHAPITRE 4

Actualité de l'intercommunalité

STATUTS 2009



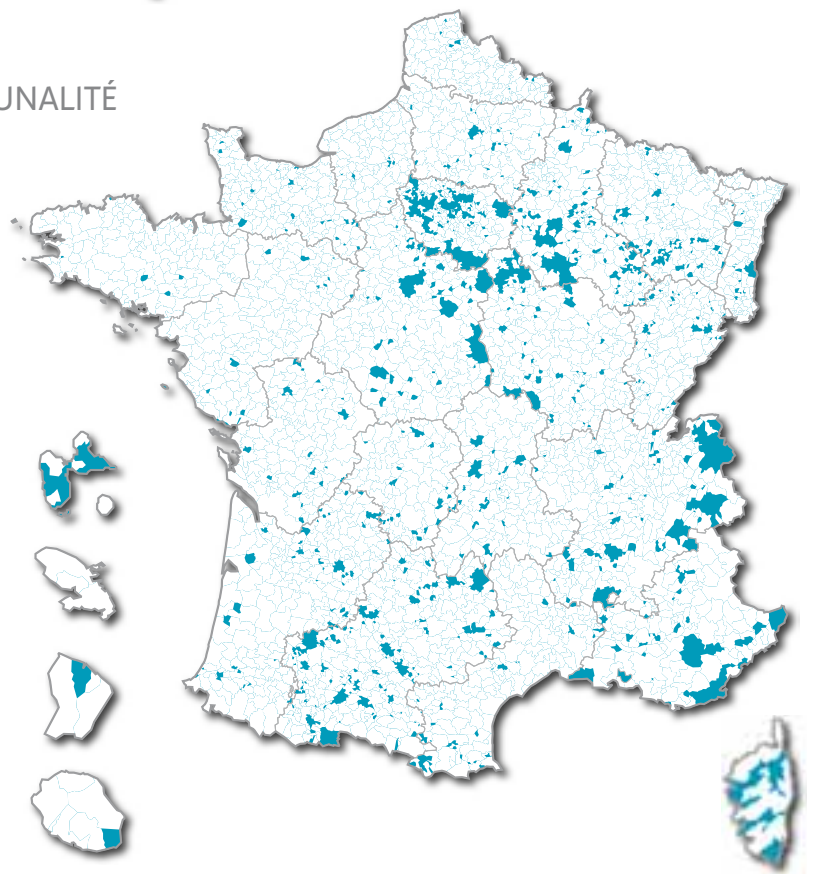
Île-de-France



- Communauté urbaine
- Syndicat d'Agglomération Nouvelle
- Communauté d'agglomération
- Communauté de communes à TPU
- Communauté de communes à fiscalité additionnelle

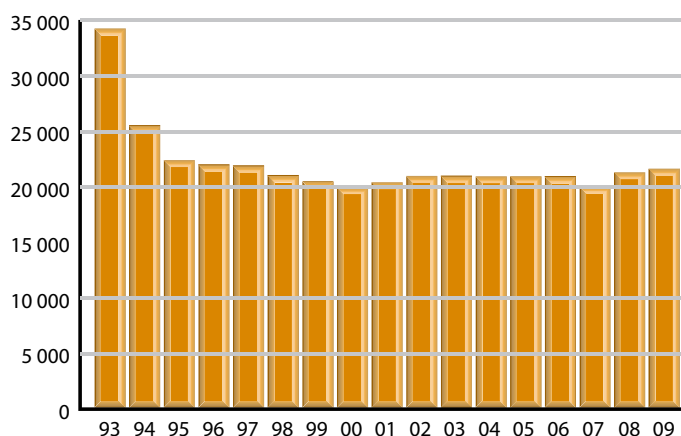
Source : Observatoire de l'intercommunalité, AdCF - 2009

HORS INTERCOMMUNALITÉ 2009





compte toutefois 650 habitants de plus que celle de l'an 2000, année au cours de laquelle la taille moyenne était la plus faible : proche de 20 000 habitants.



Nombre moyen d'habitants

LENTE RATIONALISATION DES TERRITOIRES

La part des communautés comptant moins de 5 000 habitants tend à diminuer : près du tiers en 2001, un peu plus du quart aujourd'hui. Ces structures se localisent surtout dans les secteurs ruraux de faible densité dans lesquels même le nombre important de communes adhérentes ne permet pas de regrouper une population dépassant le seuil de 5 000 habitants en particulier dans les secteurs où le maillage des bourgs est très lâche. A l'inverse, les communes comptant plus de 5 000 habitants ont vu leur part se renforcer en particulier pour celles comptant de 10 à 20 000 habitants.

De même, le nombre de communautés comptant moins de 5 communes s'est nettement réduit : 19% en 2001, 13% aujourd'hui. On compte une trentaine de communautés-duo, phénomène qui est fortement concentré sur l'Ile-de-France où l'explosion du nombre de communautés d'agglomération au cours des dernières années s'est aussi accompagnée d'une augmentation des communautés ne regroupant que deux communes.

Ces mouvements d'extension des territoires et d'augmentation de la population résultent surtout de la disparition des communes isolées car les fusions restent rares ; moins de 30 au cours de la mandature. Elles ont

“ La part des communautés comptant moins de 5 000 habitants tend à diminuer. ”

concerné dans la majorité des cas deux communautés fusionnant, parfois avec un syndicat. A noter le cas exceptionnel enregistré cette année avec la fusion de 5 communautés iséroises et l'extension à 11 communes isolées ayant donné lieu à une communauté comptant plus de 100 000 habitants : la Communauté de communes du Grésivaudan.

Bien que le mouvement d'intercommunalisation des communes isolées soit assez marqué le mouvement n'a pas permis, pour lors, de significativement abaisser le nombre de territoires « aberrants » : 143 territoires intercommunaux sont discontinus et 58 comprennent une enclave contre respectivement 103 et 59, il y a quatre ans. Les communautés ne comptant que deux communes sont stables : 29 en 2009 (chiffre identique à 2005).

Le débat sur les territoires intercommunaux vient d'être relancé par le rapport Balladur qui aborde de nouveau la question de la pertinence des territoires intercommunaux ; question soulevée en leur temps par la Cour des Comptes ou le Sénat.

INTERCOMMUNALITÉ URBAINE : UN BON CRU 2009

Plus de la moitié de la population intercommunale vit sur le territoire d'une communauté ayant un statut strictement urbain (communautés d'agglomération et urbaines, SAN). Cette part prépondérante découle en grande partie du récent développement des communautés d'agglomération qui comptent plus de 21,3 millions d'habitants soit en moyenne 119 000 habitants. Les 16 communautés urbaines regroupent 7,6 millions d'habitants, soit en moyenne 475 000 habitants.

Bien que les évolutions soient désormais modestes, l'année 2009 s'ouvre avec un événement concernant

l'intercommunalité urbaine puisque deux nouvelles communautés urbaines ont vu le jour par transformation de communautés d'agglomération sur les agglomérations de Nice et Toulouse. La dernière création de communauté urbaine remontait à 2001. L'année a connu aussi la création de cinq communautés d'agglomération : deux

créations ex-nihilo, toutes deux ne comptant que deux communes (Guadeloupe et Ile-de-France). Les trois autres résultent de la transformation de communautés de communes.

L'intercommunalité de statut urbain compte désormais 195 communautés ce qui est nettement supérieur à l'objectif de la Loi Chevènement. Cela résulte principalement de certaines formes d'émission de l'intercommunalité urbaine avec la coexistence de plusieurs communautés d'agglomération sur un même pôle urbain, situation particulièrement exacerbée en Ile-de-France qui compte à elle seule 37 communautés d'agglomérations ou SAN. Comme cela a déjà été largement souligné l'échelle des communautés d'agglomération est proche de celle des pôles urbains – la zone dense des agglomérations – et s'est finalement peu développée sur les secteurs périurbains. Ces derniers se constituent plutôt en plusieurs communautés qui entourent la communauté d'agglomération. Ce modèle est un peu décalé par rapport à l'objectif initial qui s'était plutôt orienté sur des échelles métropolitaines intégrant les secteurs périurbains. Cette organisation nécessite aujourd'hui des approches concertées notamment pour l'élaboration des SCOT, il n'est pas exclu qu'à terme des questions émergent avec le desserrement des populations (confirmé par les résultats du dernier recensement) et surtout de celui de l'emploi.

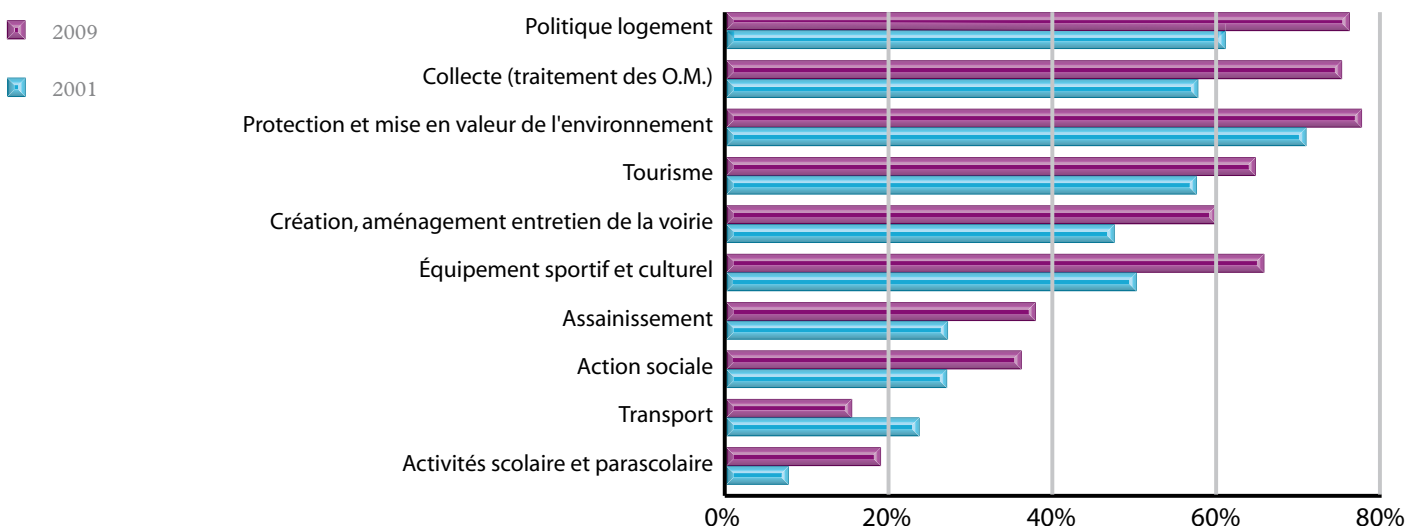
LES COMMUNAUTÉS : UNE ÉCHELLE À VOCATION GÉNÉRALISTE

Le mouvement d'extension des champs de compétences des communautés se poursuit. Au-delà des compétences obligatoires, trois champs concernent désormais plus des 2/3 des communautés : politique du logement, collecte et traitement des OM, protection et mise en valeur de l'environnement.

Le tourisme, la voirie et les équipements sont trois compétences qui concernent plus de 60% des communautés.

Depuis 2001, on note une forte progression de tous les champs (à l'exception des transports) avec des hausses marquées pour des champs jusqu'alors moins investis : équipements, action sociale, par exemple. Cette évolution ne signifie pas systématiquement un désinvestissement complet de l'échelle communale car dans le même temps, l'exercice partagé de compétences se généralise avec des couplages type stratégie / mise en œuvre, échelle intercommunale / échelle de proximité... Elle se traduit toutefois par une forte augmentation des capacités techniques des communautés avec notamment une progression sensible des effectifs intercommunaux (+68% entre 2001 et 2004).

La dynamique d'extension des champs de compétences ne semble pas se ralentir malgré les taux d'intervention désormais élevés ; chaque communauté exerce en moyenne dans 5 champs de compétences en plus des deux obligatoires. Les communautés tendent de ce fait vers une vocation généraliste. Cette évolution est probablement liée à plusieurs facteurs. L'exercice des compétences « historiques » et obligatoires des communautés (aménagement de l'espace et développement économique) qui orientent presque mécaniquement les communautés vers de nouveaux champs : Aménagement / logement par exemple ou encore Développement économique / tourisme,... Cela peut découler aussi de la participation à des syndicats techniques préexistants. Ce mouvement s'accompagne



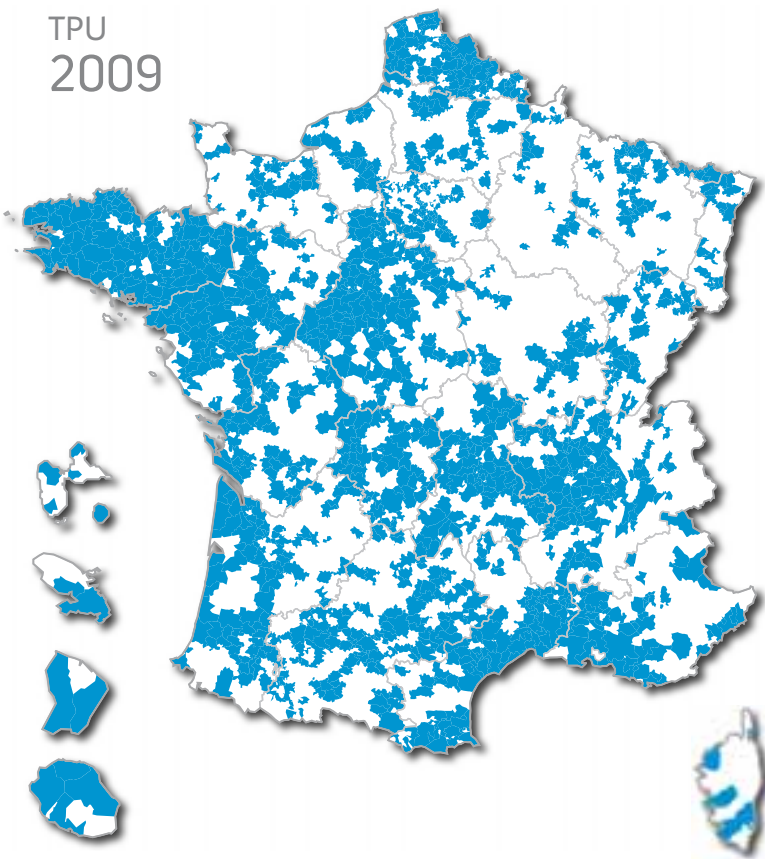
d'une concentration croissante des compétences techniques à l'échelle intercommunale qui conforte le mouvement d'extension des champs couverts par l'intercommunalité et favorise l'émergence de nouvelles formes d'échanges entre communautés et communes comme le soutien technique par exemple.

LES RÉGIMES FISCAUX : LA TPU MARQUE LE PAS

Après la forte augmentation enregistrée par le régime de la Taxe Professionnelle Unique depuis sa mise en place, sa progression marque le pas depuis plusieurs années. Elle continue certes de progresser mais à un rythme relativement lent. Les réformes successives entreprises conduisant à l'annonce de la suppression de la taxe professionnelle par le Président de la République début 2009 ont sans doute contribué à une certaine défiance de la part des communautés, et à une réticence à adosser leurs ressources à cet impôt.

En 2009, ce sont 48,5% des communautés qui ont opté pour ce régime fiscal soit 1 261 communautés

TPU
2009



dont 1069 communautés de communes pour lesquelles ce régime n'est pas obligatoire. De forts contrastes de répartition demeurent avec des effets de concentration spatiale : grand Ouest, Nord, Centre, littoral méditerranéen, Rhône-Alpes.

L'INTERCOMMUNALITÉ DEMAIN ?

Les conclusions les plus consensuelles du Rapport Balladur consacrent l'intercommunalité comme un échelon majeur de l'administration des territoires de demain et rejoignent des propositions formulées par l'AdCF depuis plusieurs années. Il est vrai que l'intercommunalité s'est peu à peu imposée comme un acteur de définition et de mise en œuvre des politiques locales. Ce rôle premier appelle d'une part à promouvoir des mesures permettant d'achever la couverture territoriale et d'autre part à poursuivre les ajustements concernant la cohérence des territoires. Des évolutions se réalisent petit à petit, elles pourraient être davantage accompagnées. En effet, il apparaît pour l'heure que le mouvement autonome de rationalisation reste trop timide pour avoir un impact notable et rapide.

L'achèvement de la carte intercommunale et le rôle majeur des communautés ouvrent légitimement le débat sur la représentation démocratique de leurs instances délibérantes, une relation plus directe entre administrés et élus communautaires doit se mettre en place.

Des questions plus spécifiques se posent concernant les espaces urbains. En effet, si la loi de renforcement et de simplification de la coopération intercommunale de 1999 a permis une structuration plus intégrée et plus systématique des pôles urbains, il en a résulté parfois un certain émiettement intercommunal qui ne s'avère pas toujours adapté à l'échelle des dynamiques qui traversent l'espace urbain. Les propositions du comité de réforme des collectivités locales concernant les métropoles visent opportunément cette problématique de l'intercommunalité urbaine sans pour autant proposer des rapports suffisamment équilibrés entre communes et communautés.

Christophe NOYÉ,
ADCF - Observatoire de l'intercommunalité