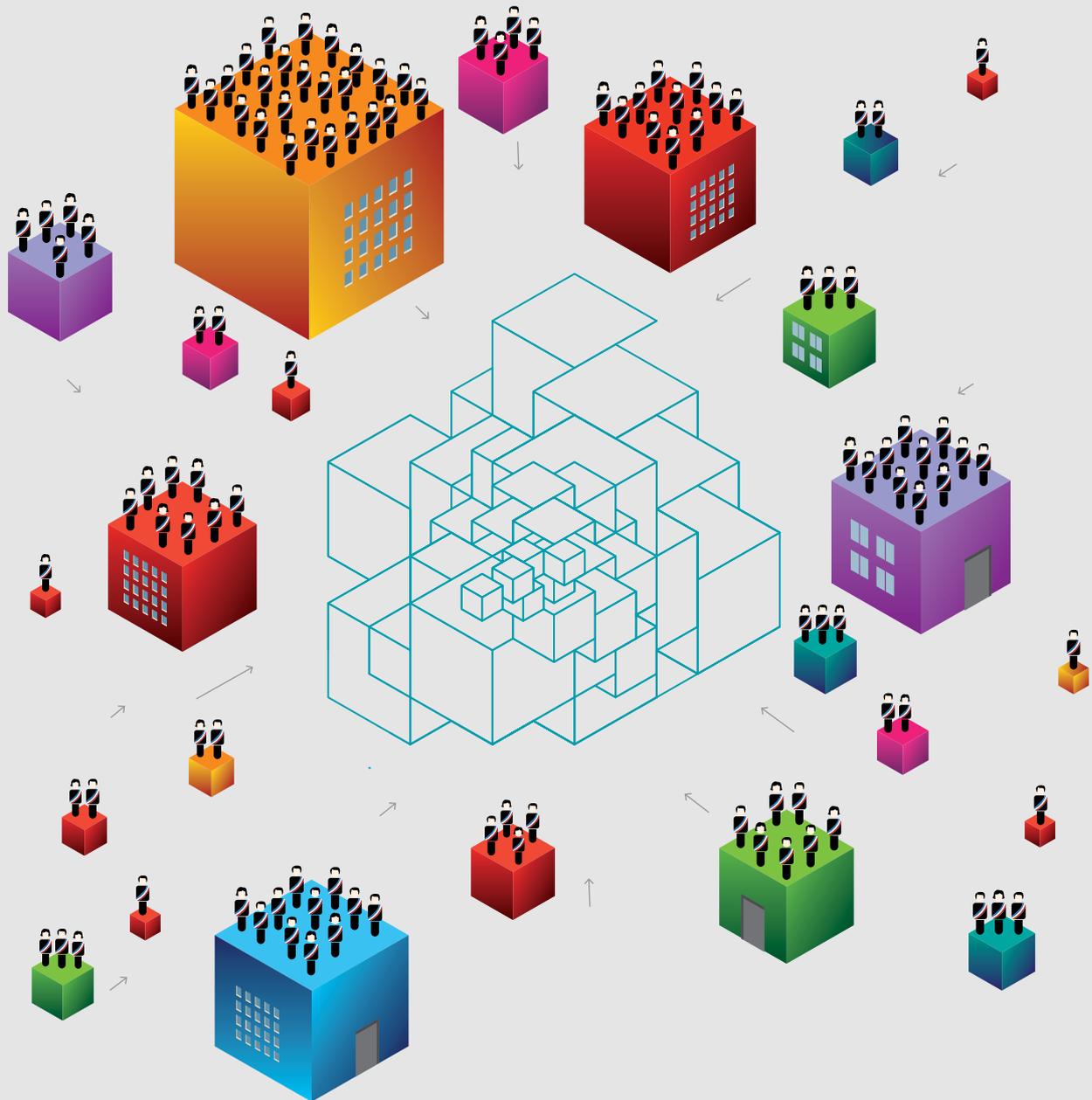




# INTERCOMMUNALITÉ

*Mode d'emploi*



**23 & 30**  
**MARS 2014**

# 1<sup>er</sup> RENDEZ-VOUS

avec le suffrage universel direct

**L'intercommunalité s'est généralisée et rationalisée suite à la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.**

**En 2013,** 36 049 communes, soit 98,3 % des communes françaises, et plus de 60 millions de Français, faisaient partie des 2 456 communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropole recensées au niveau national.

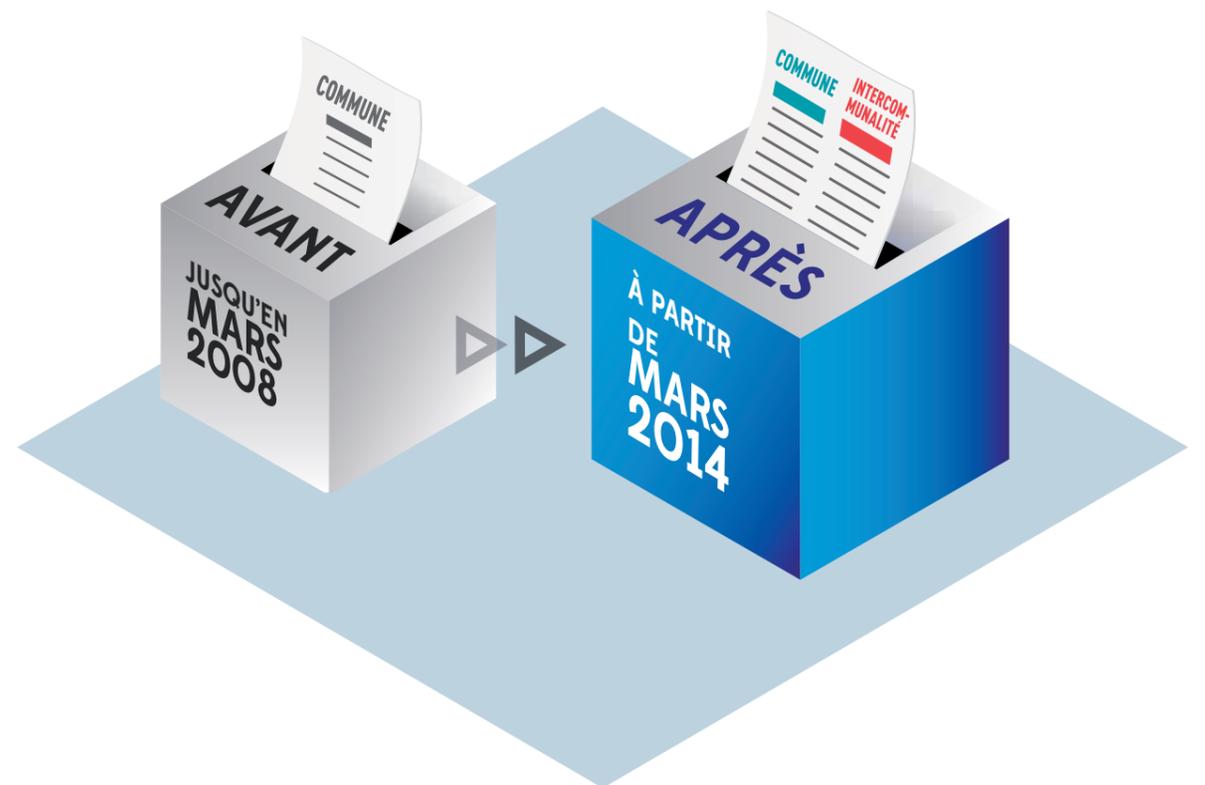
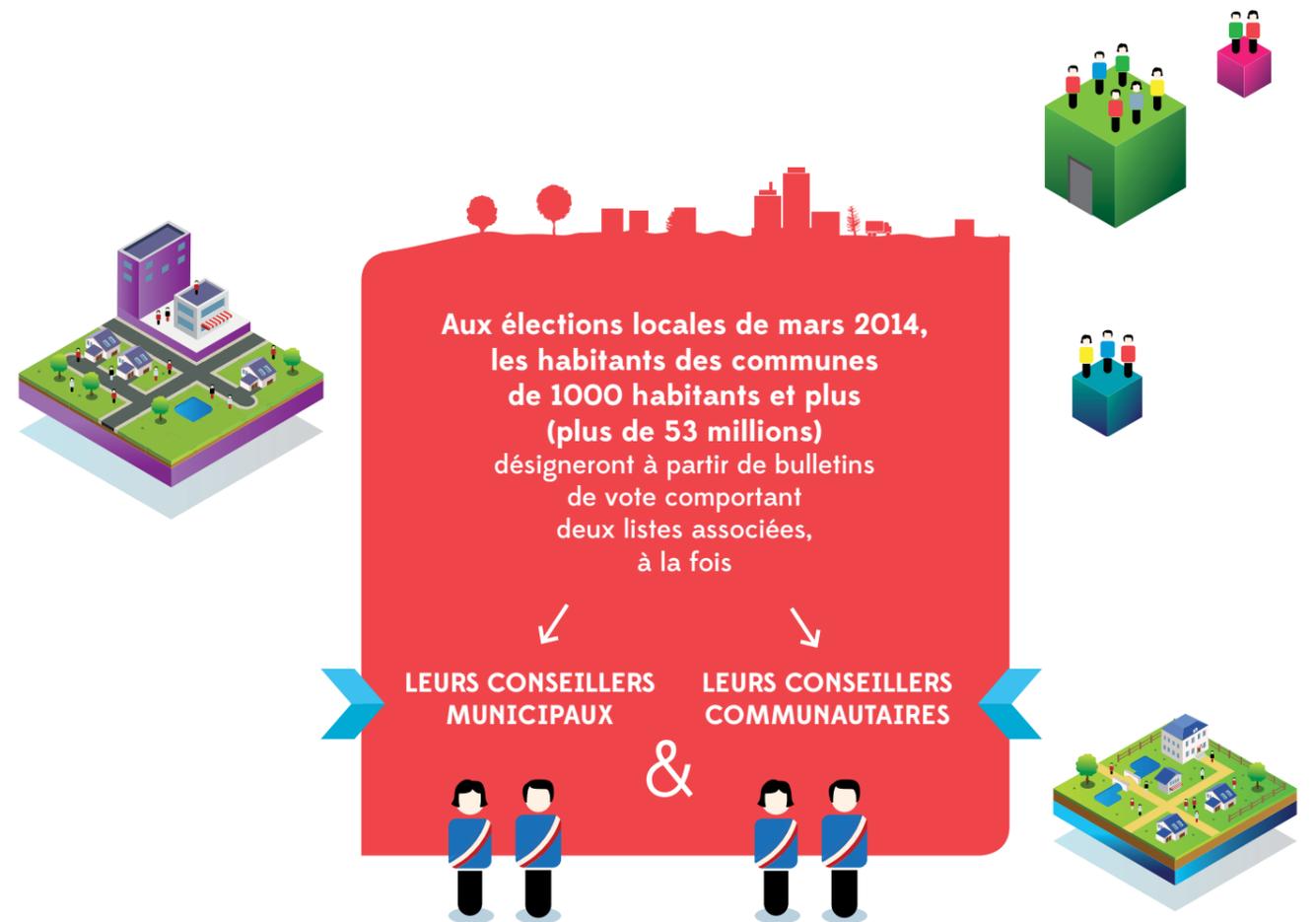
**À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014,** l'ensemble des communes françaises seront regroupées, à l'exception des cas particuliers de la ville de Paris et de certaines communes des départements de première couronne (dans l'attente de la création de la métropole du Grand Paris).

Sous l'effet de ce déploiement géographique et des transferts progressifs de compétences des communes intervenus depuis 20 ans, une grande partie des grands services publics locaux et des équipements structurants relève désormais d'une gestion mutualisée à l'échelle des communautés.

Ceci se traduit par **des budgets intercommunaux supérieurs à 40 milliards d'euros** et une visibilité accrue du rôle des intercommunalités dans la gestion publique locale et le cadre de vie de nos concitoyens.

**L'adoption, en mai 2013, d'une loi relative aux élections locales** est venue préciser les modalités d'élections au suffrage universel direct des conseillers communautaires issus de toutes les communes à partir de 1000 habitants. Cette loi a permis à l'intercommunalité de franchir une nouvelle étape attendue depuis de nombreuses années en renforçant son ancrage démocratique.

**Nouvelle étape pour la démocratie locale,** nouvelle avancée pour l'intercommunalité, l'élection directe des conseillers communautaires doit garantir l'association des citoyens à des décisions qui influent de plus en plus sur leur vie quotidienne et déterminent largement l'avenir de leur bassin de vie.



# QU'EST-CE QUE L'INTERCOMMUNALITÉ ?

Représentant à elles seules 40 % des communes de l'Union européenne, les 36 681 communes françaises garantissent une proximité réelle à l'action publique ainsi qu'un important gisement d'énergies civiques. Pour autant, cette densité et cette fragmentation ont pour contrepartie de limiter les capacités d'intervention individuelles des communes - 31 000 d'entre elles comptent moins de 2 000 habitants, près de 10 000 moins de 200 - et de contrarier la cohérence des politiques publiques locales au sein des bassins de vie.

C'est pour pallier ces difficultés structurelles que, dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les premières formes d'intercommunalité technique ont encouragé les communes à s'associer pour répondre aux besoins d'équipement du territoire (électrification, adduction d'eau, assainissement, voirie...).

## Au cours de la V<sup>e</sup> République,

des formules institutionnelles plus ambitieuses ont vu le jour pour accompagner le processus d'urbanisation et d'aménagement du territoire. Les « syndicats intercommunaux à vocation multiple » (SIVOM) et les « districts », formules plus intégratrices en termes de compétences, sont instaurés en 1959.

Les premières « communautés urbaines » sont créées dès 1966. Ces institutions, demeurées peu nombreuses jusque dans les années 1980, ont cependant contribué à l'aménagement du pays et à l'organisation de services publics locaux modernes.

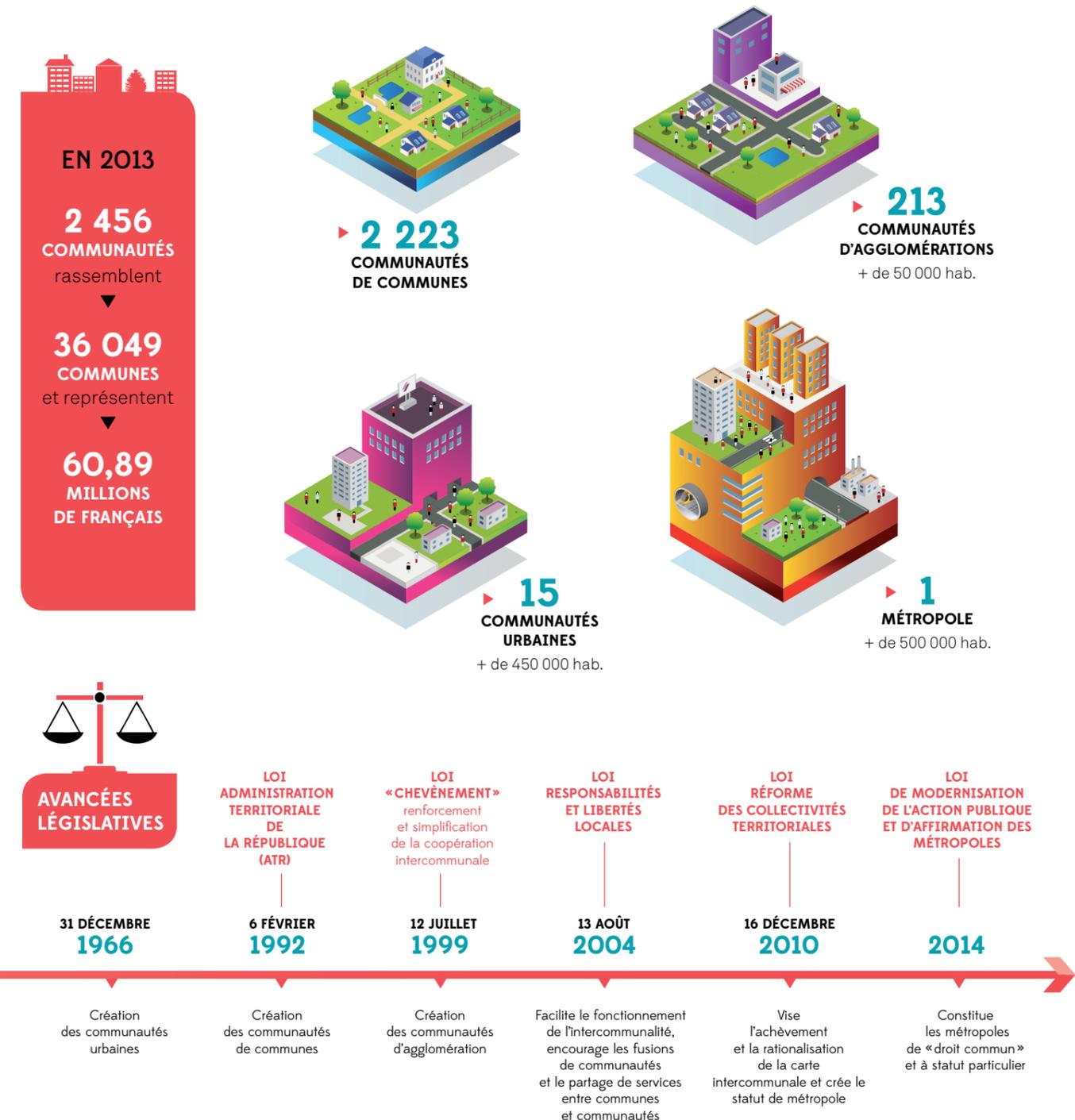
Devant la complexification croissante de la gestion publique locale avec la décentralisation, les gouvernements successifs ont souhaité redynamiser les regroupements intercommunaux, sur fond de volontariat et d'incitation, en proposant en 1992 la formule de la « communauté de communes », plus particulièrement destinée à l'espace rural et aux bassins de vie des petites villes. Rencontrant un succès immédiat, la loi Administration Territoriale de la République (6 février 1992) a permis à plus de 1 000 communautés de communes de se créer dans les cinq premières années d'application du texte.

C'est en 1999 que la loi « renforcement et simplification de la coopération intercommunale » (loi dite « Chevènement ») instaure le cadre institutionnel que l'on connaît aujourd'hui, en amplifiant le mouvement par la création d'une nouvelle catégorie juridique, la « communauté d'agglomération » et en définissant les règles actuelles du fonctionnement des institutions communautaires à fiscalité propre.

## Le regroupement des communes s'est accéléré

sous l'effet de la loi du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales. L'ENJEU AUJOURD'HUI EST DOUBLE :

1. **APPROFONDIR DES FORMES DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE** notamment dans les grandes aires urbaines, avec l'émergence d'un nouveau statut de « métropole » ;
2. **RENFORCER LE NIVEAU D'INTÉGRATION DES INTERCOMMUNALITÉS** existantes, au travers notamment de la mutualisation des compétences, mais aussi des ressources financières et des services administratifs.



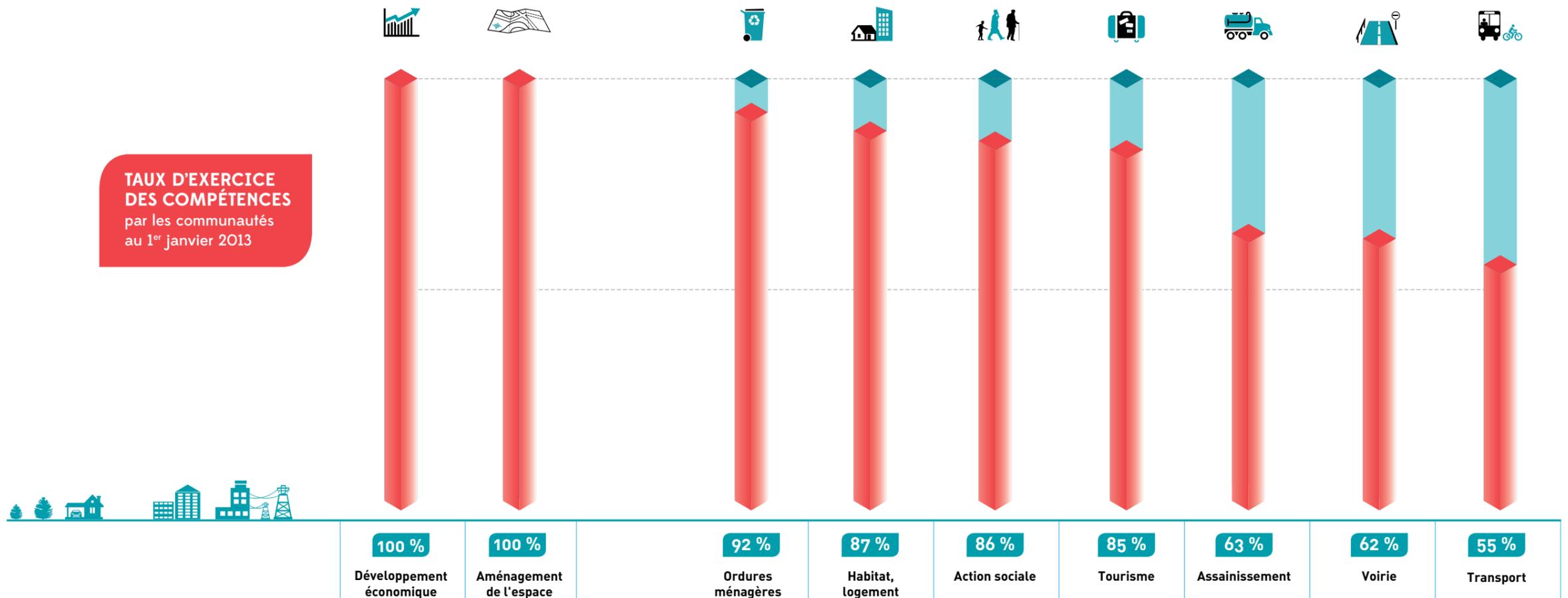
# LES COMMUNAUTÉS POUR QUOI FAIRE ?

Depuis 1999, l'intercommunalité se déploie sous la forme de communautés de communes, communautés d'agglomération (plus de 50 000 habitants avec ville-centre de 15 000 habitants), et de communautés urbaines (plus de 450 000 habitants). La loi du 16 décembre 2010 a créé un nouveau statut de « métropoles » (plus de 500 000 habitants) qui est revisité par la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPAM) à travers des métropoles de « droit commun » constituées dans les agglomérations de plus de 400 000 habitants et des métropoles à statut particulier créées à Paris, Lyon et Marseille.

Ces différentes catégories de communautés exercent, en lieu et place de leurs communes membres, un certain nombre de compétences définies par leurs statuts. Cette définition revêt une importance majeure puisqu'une communauté ne peut agir sans que ses statuts ne l'y habilite expressément, en vertu du principe de spécialité.

Selon la catégorie à laquelle elles appartiennent, les communautés doivent exercer des compétences obligatoires précisément définies par la loi ainsi que différentes compétences dites « optionnelles » qu'elles choisissent au sein d'une liste fixée par le législateur. Outre ces compétences définies par la loi, les communautés peuvent se voir transférer par les communes d'autres compétences dites « facultatives ».

TAUX D'EXERCICE  
DES COMPÉTENCES  
par les communautés  
au 1<sup>er</sup> janvier 2013



Depuis 2001, les communautés ont connu une importante extension de leurs champs d'intervention. Au-delà du développement économique et de l'aménagement de l'espace, compétences obligatoires de toutes les communautés, ce sont la gestion des services environnementaux - déchets notamment - ainsi que le logement, qui figurent en tête des compétences les plus exercées, suivies de l'action sociale, du tourisme, de l'assainissement, de la voirie.

Pour la plupart compétentes en matière d'équipements culturels et sportifs, les communautés ont de plus en plus la charge de la construction et de la gestion des grandes infrastructures (grandes salles, opéras, patinoires, stades, piscines...).

La responsabilité des intercommunalités en matière de planification de l'espace et d'urbanisme s'est fortement développée avec la mise en place des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et leur appui à la réalisation des plans locaux d'urbanisme (PLU).

Les lois issues du Grenelle de l'environnement et le projet de loi pour un accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) encouragent la réalisation de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLU-I). En 2013, près de 250 communautés exercent déjà la compétence urbanisme, dont les communautés urbaines et les métropoles, pour lesquelles c'est une compétence obligatoire.

Lorsqu'une compétence a été intégralement transférée à l'intercommunalité, les communes en sont dessaisies en vertu du principe d'exclusivité. Mais au sein de certaines compétences statutaires, la loi prévoit que des partages plus fins peuvent être opérés entre les services ou les équipements qui sont déclarés d'intérêt communautaire (ex.: un équipement culturel majeur comme un Zénith) et ceux qui demeureront communaux (ex.: une bibliothèque de quartier). Cette distinction permet d'organiser la subsidiarité entre communes et intercommunalité en identifiant localement le niveau le mieux placé pour agir le plus efficacement.

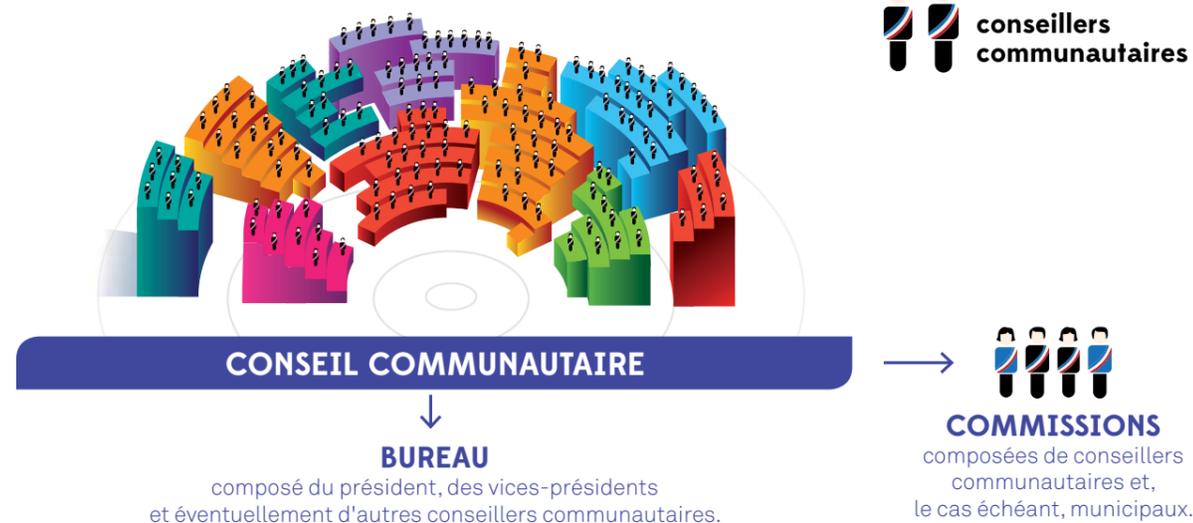
# QUI DÉSIGNÉ ? QUI DÉCIDE ?

Les nouveaux modes d'élection des conseillers communautaires sont fixés par la loi du 17 mai 2013 relative aux élections locales, dite loi « Valls ». Celle-ci prévoit également les modalités de constitution des listes, avec parité, et de la répartition des sièges entre les listes.



Élus au scrutin de liste au **suffrage universel direct**. Les candidats au conseil communal et au conseil municipal figureront sur deux listes distinctes mais présentées sur un même bulletin de vote.

Élus au scrutin de liste au **suffrage universel direct**. Ils formeront le conseil municipal qui élira en son sein le maire et ses adjoints. L'ordre de leur désignation déterminera leur appartenance au conseil communal selon le nombre de délégués dont dispose la commune.



## Le président

Élu parmi les conseillers communautaires, **il est l'organe exécutif de la communauté**. Il fixe l'ordre du jour et préside les séances du conseil, met en œuvre les décisions avec l'aide de ses services, décide des dépenses à engager. Chef des services de la communauté, il représente cette dernière en justice.

## Les vice-présidents

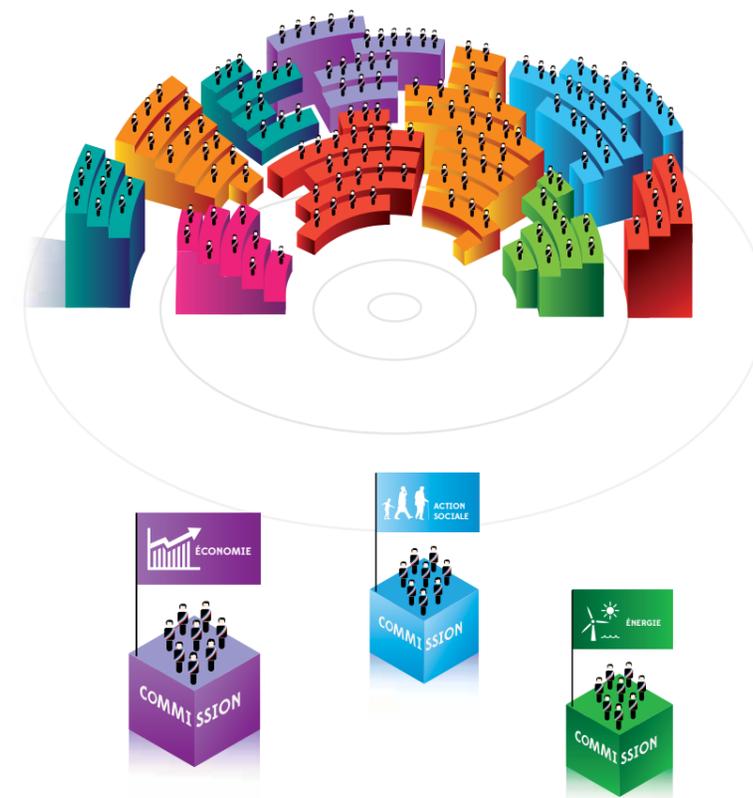
Ils représentent le président pour l'exercice des différentes compétences de la communauté. La loi encadre leur nombre selon l'effectif du conseil communal, sans que ce nombre puisse dépasser 15.

# COMMENT ÇA MARCHE ?

Les conseillers communautaires siègent au sein du conseil communal, l'organe délibérant du groupement intercommunal.

Le conseil se réunit au minimum une fois par trimestre. Ses séances sont publiques. Le nouveau mode de scrutin (élargissement du scrutin de liste dans les communes et application pour les conseils communautaires) tend à favoriser l'accès des femmes aux mandats locaux et permettra de renforcer la représentation des oppositions municipales au sein des conseils communautaires.

Des commissions spécialisées peuvent être instituées pour **préparer les projets de décision et les dossiers** qui seront ensuite soumis au conseil communal. Depuis la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, ces commissions peuvent être ouvertes à tout conseiller municipal afin de renforcer les liens entre communes et communautés.



## EN 2011

L'ensemble des communautés employaient **170 638 AGENTS** (soit 9,4 % de l'emploi public territorial), répartis comme suit :

65 315 dans les communautés de communes

62 720 dans les communautés d'agglomération

2 230 dans les syndicats d'agglomération nouvelle

40 373 dans les communautés urbaine

La communauté exerce ses compétences et met en œuvre ses projets en s'appuyant sur **une administration propre, constituée d'agents transférés par les communes ou recrutés par la communauté**.

Communes et communauté peuvent également partager leurs services à travers des mises à disposition, afin de favoriser la complémentarité entre communes et communauté, voire de réaliser, à terme, des économies d'échelle. Ces mutualisations des services sont de plus en plus encouragées par le législateur.

# LES CHAMPS D'INTERVENTION DES COMMUNAUTÉS

## COMMUNAUTÉS DE COMMUNES



### Compétences obligatoires

- **Développement économique** : zones d'activité économique et actions de développement économique
- **Aménagement de l'espace**

### Compétences optionnelles (1 à choisir parmi les 6 suivantes) :

- Protection et mise en valeur de l'environnement ;
- Politique du logement et du cadre de vie ;
- Voirie ;
- Équipements culturels et sportifs / équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ;
- Action sociale ;
- Assainissement.

**Compétences facultatives** définies par les communes membres

## COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION



### Compétences obligatoires :

- **Développement économique** : zones d'activité économique et actions de développement économique ;
- **Aménagement de l'espace communautaire** : schéma de cohérence territoriale, zones d'aménagement concerté, organisation des transports urbains ;
- **Équilibre social de l'habitat** : programme local de l'habitat, politique du logement ;
- **Politique de la ville** : dispositifs de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, dispositifs locaux de prévention de la délinquance.

### Compétences optionnelles (3 à choisir parmi les 6 suivantes) :

- Voirie et parcs de stationnement ;
- Assainissement ;
- Eau ;
- Environnement : déchets, lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores, maîtrise de la demande d'énergie ;
- Équipements culturels et sportifs ;
- Action sociale d'intérêt communautaire.

**Compétences facultatives** définies par les communes membres

### Compétences pouvant être déléguées par le département :

À la demande de la communauté d'agglomération, celle-ci peut exercer pour le compte du département, différentes compétences en matière d'action sociale.

## COMMUNAUTÉS URBAINES



### Compétences obligatoires

- **Développement et aménagement économique, social et culturel** : zones d'activité économique et actions de développement économique, équipements culturels et sportifs, lycées et collèges ;
- **Aménagement de l'espace communautaire** : schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, réserves foncières, zones d'aménagement concerté, organisation des transports urbains, voirie ;
- **Équilibre social de l'habitat** : programme local de l'habitat, politique du logement ;
- **Politique de la ville** : dispositifs de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;
- **Gestion des services d'intérêt collectif** : eau, assainissement, cimetières, abattoirs ;
- **Environnement** : déchets, lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores, maîtrise de la demande d'énergie

**Compétences facultatives** définies par les communes membres

### Compétences pouvant être déléguées par le département :

À la demande de la communauté urbaine, celle-ci peut exercer pour le compte du département, différentes compétences en matière d'action sociale et de voirie.

## MÉTROPOLE

(statut de la loi du 16 décembre 2010 en cours de modification par le projet de loi MAPAM)

### Compétences obligatoires

- **Développement et aménagement économique, social et culturel** : zones d'activité économique et actions de développement économique, équipements culturels et sportifs ;
- **Aménagement de l'espace communautaire** : schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, réserves foncières, zones d'aménagement concerté, organisation des transports, voirie ;
- **Politique locale de l'habitat** : programme local de l'habitat, politique du logement ;
- **Politique de la ville** : dispositifs de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, dispositifs locaux de prévention de la délinquance ;
- **Gestion des services d'intérêt collectif** : eau, assainissement, cimetières, abattoirs ;
- **Environnement** : déchets, lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores, maîtrise de la demande d'énergie

### Compétences transférées de plein droit par le département :

- transports scolaires ;
- gestion des routes départementales ;
- zones d'activités et promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques.

### Compétences pouvant être déléguées par le département

- action sociale ;
- collèges ;
- développement économique ;
- tourisme ;
- culture ;
- équipements sportifs.

### Compétences transférées de plein droit par la région :

- promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques

### Compétences pouvant être déléguées par la région :

- lycées ;
- développement économique.

### Compétences transférées par l'État :

- grands équipements et infrastructures.

# LES RESSOURCES DES COMMUNAUTÉS

Les communautés disposent de deux types de ressources principaux :



## FISCALITÉ PROPRE

Impositions assises sur les entreprises et sur les ménages



## DOTATIONS

Ressources dites « financières » provenant de l'État



LES RESSOURCES FISCALES PROPRES d'une communauté proviennent à la fois d'impositions assises sur les entreprises et sur les ménages :

### SUR LES ENTREPRISES

- La **contribution économique territoriale (CET)**, composée de la **cotisation foncière des entreprises (CFE)**, reposant sur des bases foncières, et de la **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)**, dont le taux est fixé au niveau national
- Un **impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)**, auprès d'entreprises des secteurs de l'énergie, du transport ferroviaire et des télécommunications
- La **taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)**

### SUR LES MÉNAGES & ENTREPRISES

- Les communautés prélèvent désormais toutes une part des taxes directes portant principalement sur les ménages et dont elles fixent des taux additionnels : il s'agit des **taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, ainsi que la part départementale de la taxe d'habitation transférée** en 2010 à l'occasion de la réforme de la taxe professionnelle
- Les communautés disposent également du produit de **taxes ou redevances affectées au financement de services publics locaux** dont elles ont la responsabilité (par exemple, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou le versement transport)



## LES RESSOURCES DITES « FINANCIÈRES » proviennent de dotations de l'État

et prennent la forme d'une **dotacion globale de fonctionnement (DGF)**, formée d'une **dotacion d'intercommunalité spécifique** ainsi que d'importantes **dotations de compensation** liées aux différentes réformes successives de la taxe professionnelle. Le montant de la dotacion d'intercommunalité dépend de la population, du **potentiel fiscal** et du **coefficient d'intégration fiscale** des communautés, qui mesure le degré de mise en commun de la fiscalité (et des compétences) par les communes au profit de la communauté.

## LA SUPPRESSION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Les ressources des intercommunalités ont été bouleversées depuis la réforme de la fiscalité locale de 2010, ayant conduit à la suppression de la taxe professionnelle. Celle-ci constituait la principale recette des communautés sous le régime de la taxe professionnelle unique (TPU).

C'est cette taxe professionnelle qui a été remplacée par la **contribution économique territoriale (CET)** et d'autres taxes sur les entreprises de réseaux ou sur les surfaces commerciales. Pour compenser les effets de la suppression de la taxe professionnelle, a été mis en place un fonds national de garantie individuelle des ressources communales et intercommunales (FNGIR).

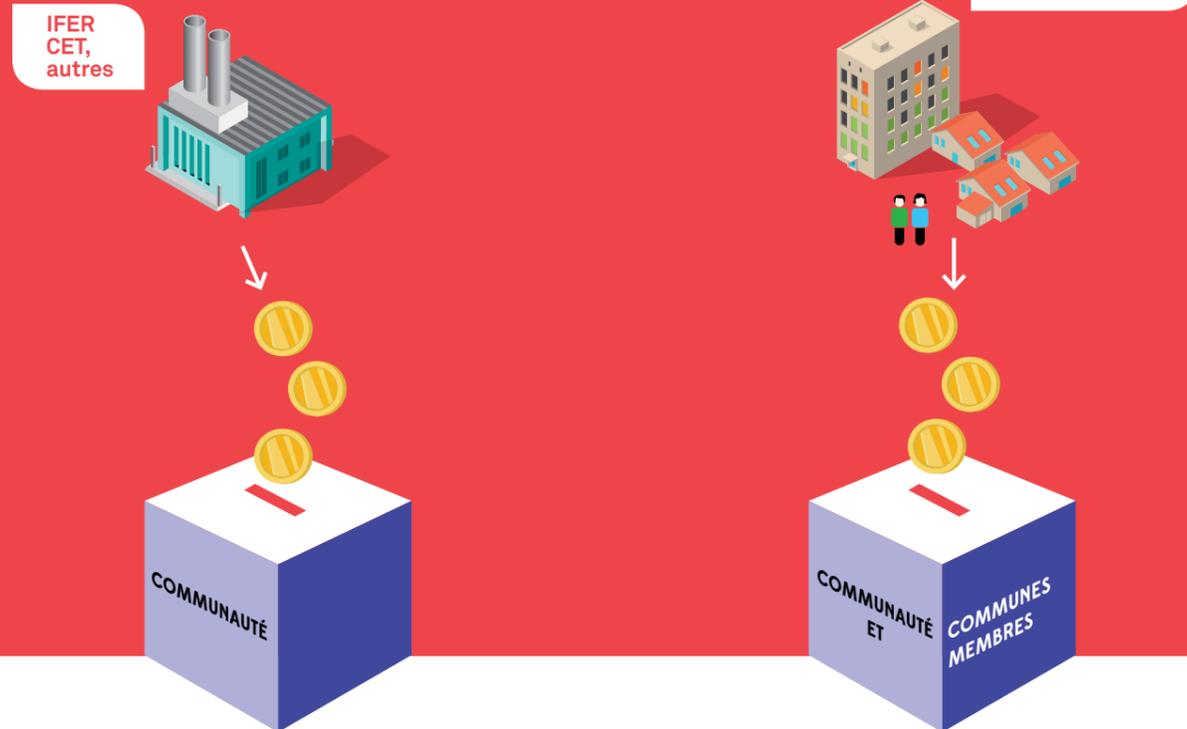
# LES DIFFÉRENTS RÉGIMES FISCAUX POUR L'INTERCOMMUNALITÉ

## FISCALITÉ PROFESSIONNELLE UNIQUE

La communauté perçoit la CET, une partie des IFR, et d'autres taxes transférées depuis la suppression de la taxe professionnelle. La communauté peut également voter ses propres taux sur la taxe d'habitation et les taxes foncières.

Taxe Habitation  
Taxe Foncière

IFER  
CET,  
autres



Pour encourager la solidarité financière et la mutualisation, la loi a encouragé depuis 1999 la taxe professionnelle unique (TPU), devenue désormais la fiscalité professionnelle unique (FPU) qui est obligatoire dans les métropoles, les communautés urbaines et d'agglomération, mais facultative dans les communautés de communes.

Elle consiste à instituer un taux unique d'imposition (après une période de convergence des taux communaux) et prélever le produit des impôts « entreprises » à l'échelle de l'intercommunalité. Plus de 50 % des intercommunalités, dont les plus peuplées, ont en 2013 institué la FPU.

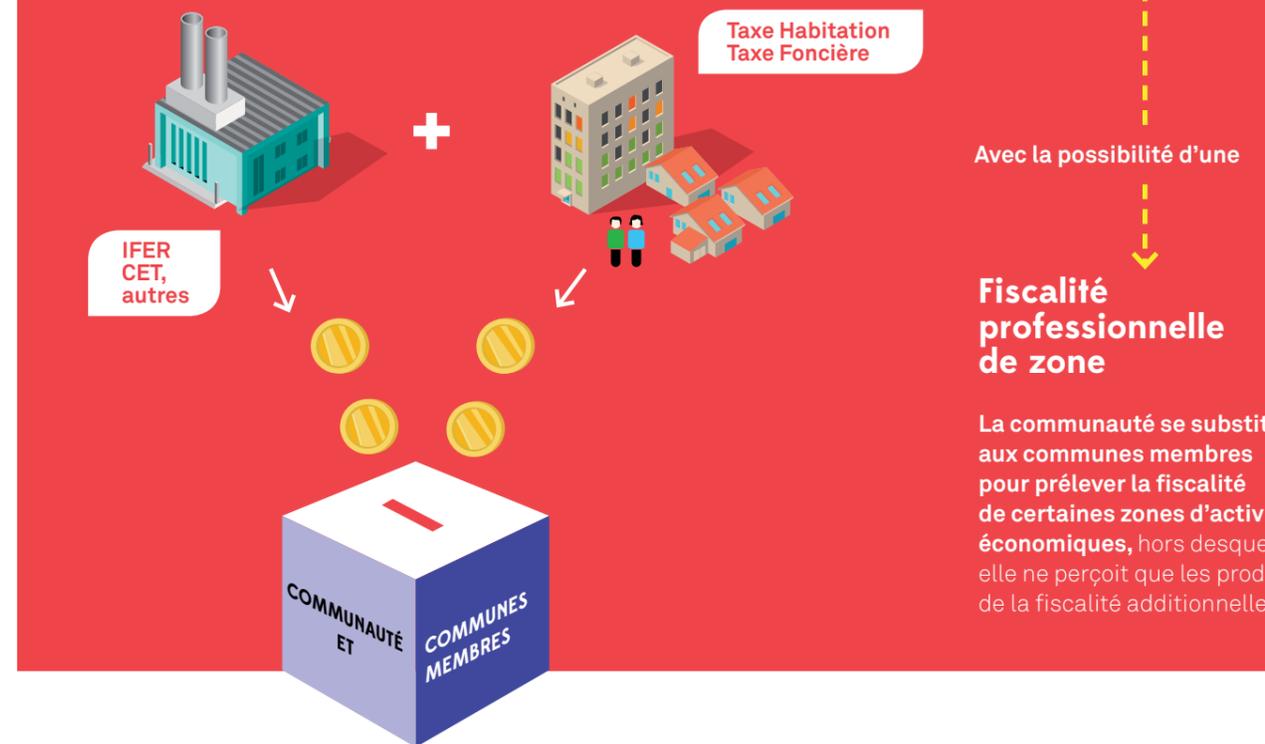
Les autres intercommunalités disposent d'un régime de fiscalité dite « additionnelle », qui superpose sur l'ensemble des impôts (même ceux acquittés par les entreprises) des taux communaux et intercommunaux. À l'intérieur de ce régime, certaines zones d'activités économiques peuvent néanmoins être soumises à un seul taux intercommunal : on parle alors de fiscalité professionnelle de zone.

## FISCALITÉ ADDITIONNELLE

La communauté perçoit une part des produits des taxes directes locales (contribution économique des entreprises, taxe d'habitation et taxes foncières), les partageant avec les communes.

Taxe Habitation  
Taxe Foncière

IFER  
CET,  
autres



Avec la possibilité d'une

Fiscalité professionnelle de zone

La communauté se substitue aux communes membres pour prélever la fiscalité de certaines zones d'activités économiques, hors desquelles elle ne perçoit que les produits de la fiscalité additionnelle.



Depuis sa fondation en 1989, l'AdCF, fédération nationale des élus de l'intercommunalité, s'attache à promouvoir la coopération intercommunale, en participant activement à l'élaboration des lois, à la diffusion des pratiques locales et à l'appui technique des élus et techniciens communautaires. Elle contribue également aux grands débats sur l'organisation territoriale française, la réforme de la fiscalité locale et l'exercice des compétences décentralisées.

Fédérant en 2013, 1 300 communautés de communes, d'agglomération et urbaines (dont 193 agglomérations), l'AdCF est leur porte-parole auprès des pouvoirs publics.