



Les intercommunalités de France

1999-2019 :

L'INTERCOMMUNALITÉ

AU COEUR DE NOTRE NOUVELLE
ORGANISATION TERRITORIALE
DÉCENTRALISÉE

22, rue Joubert
75009 Paris
T. 01 55 04 89 00

www.adcf.org

PRÉFACE DE JEAN-LUC RIGAUT, PRÉSIDENT DE L'AdCF

A l'occasion des prochaines élections locales de mars 2020, nombre de nos concitoyens seront appelés pour la deuxième fois à élire directement leurs conseillers intercommunaux. Dans toutes les communes de plus de 1 000 habitants (qui regroupent la majeure partie de la population française), les bulletins comporteront à la fois une liste de candidates et candidats pour les mandats de conseillers municipaux et une autre liste, composée d'une partie de ces derniers, proposés pour représenter leur commune au sein du conseil intercommunal ou métropolitain. Le nombre de candidat(e)s figurant sur la seconde liste dépend du nombre de sièges attribués à la commune au sein du conseil intercommunal.



Ce scrutin « fléché » a été appliqué pour la première fois en mars 2014. L'effort d'information préalable du grand public et des électeurs s'est avéré très insuffisant. Il sera important d'en accroître la notoriété et la compréhension par les Français avant les prochains rendez-vous des élections municipales et intercommunales. La majorité des Français élisent désormais directement leurs conseillers intercommunaux et il est indispensable qu'ils en aient une pleine connaissance pour pouvoir interroger les candidats et connaître leurs engagements intercommunaux.

Ceci est d'autant plus nécessaire que l'intercommunalité a pris un rôle majeur dans la gestion publique locale et l'organisation de nos territoires. Les réformes territoriales des deux dernières décennies ont non seulement conduit à la généralisation de l'intercommunalité à la France entière (sous des statuts divers) mais aussi au renforcement de leurs responsabilités dans de nombreux domaines : développement économique, urbanisme, environnement, habitat, mobilités, services aux personnes...

Surtout, les lois les plus récentes (2010, 2014, 2015) ont conduit à de très nombreuses restructurations des intercommunalités préexistantes et à un vaste mouvement de fusions. Alors qu'elles étaient 2600 en 2010, les intercommunalités ne sont plus que 1258 en 2019. En application de la loi NOTRe de 2015, deux sur trois ont dû fusionner, ce qui a représenté un chantier considérable, conduit en un temps très contraint, qui produit encore des effets importants dans notre organisation territoriale. 20 ans après les lois fondatrices (Chevènement-Voinet) de 1999, **un bilan complet de l'intercommunalité s'impose.** Même si des critiques s'expriment ici et là, auxquelles il nous faut répondre, le chemin parcouru est impressionnant.

Nous restons convaincus que l'intercommunalité a beaucoup apporté à nos territoires et aux politiques publiques. Les Français le savent et le confirment dans les sondages. **86 % jugent positivement l'intercommunalité en septembre 2018** (sondage IFOP-AdCF). Elle a apporté des services nouveaux, accru les solidarités financières locales, renforcé la cohérence des stratégies d'aménagement, permis d'importantes mutualisations, engagé des dynamiques collectives inédites. La France des territoires se dessine et l'intercommunalité en est aujourd'hui l'acteur principal. Ce document est une contribution au bilan de deux décennies de réforme des collectivités locales, porté par l'AdCF–intercommunalités de France.

UNE LONGUE HISTOIRE AU SERVICE DE LA DÉCENTRALISATION

L'intercommunalité s'est développée dès les débuts du XX^e siècle à travers les premiers syndicats intercommunaux de nature technique. Mais l'intercommunalité moderne, aux compétences polyvalentes et à fiscalité propre, est apparue avec la Vème République, à travers la création des premiers districts à partir de 1959 (ordonnances Debré). Peu nombreux mais faisant figure de « pionniers », ces districts s'occupaient des transports, du logement, des services d'incendie, parfois de l'urbanisme.

Inscrite dans le projet de modernisation de la société française et de l'accompagnement de son urbanisation tardive, **l'intercommunalité a correspondu à l'évolution des mobilités quotidiennes des Français et de leurs « bassins de vie »**. En 1966, les premières communautés urbaines sont créées pour organiser les « métropoles d'équilibre » promues par la DATAR, et destinées à contre-balancer la concentration parisienne.

Plus tard, l'échec de la loi de 1971 sur les fusions de communes a conduit les gouvernements successifs à proposer, en France, des regroupements moins autoritaires que ceux pratiqués à cette période en Belgique, en Allemagne, en Italie... La coopération intercommunale, encouragée puis rendue obligatoire, est devenue alors en France la meilleure manière de **préserver un tissu très dense de communes**, au plus près de nos concitoyens, **tout en les dotant d'institutions de coopération fortes**.

Les projets de décentralisation des années 1970 (rapport Guichard « Vivre ensemble » de 1976) proposaient de regrouper les communes dans des communautés avant de leur transférer des compétences nouvelles et des moyens. Les lois Defferre de 1982-83 ont omis cette étape préalable, ce qui a conduit, dans un premier temps, à de très fortes concurrences entre les communes en matière de fiscalité (taxe professionnelle), d'urbanisme, de zones commerciales, d'équipements... La relance de l'intercommunalité s'est imposée au terme de dix ans, avec la loi ATR de 1992 dite Joxe-Marchand, puis la loi Chevènement de 1999 qui a créé les communautés d'agglomération et encouragé les solidarités fiscales (taxe professionnelle unique). Les lois de réforme territoriale suivantes (2004, 2010, 2014 et 2015) ont conforté ce mouvement profond de réorganisation. C'est une véritable révolution à bas bruit qui s'est opérée en un quart de siècle.



LES GRANDES ÉTAPES LÉGISLATIVES DE L'INTERCOMMUNALITÉ

1959 : les ordonnances Debré créent les districts ;

1966 : la loi du 31 décembre crée les premières communautés urbaines (Lyon, Lille, Strasbourg, Bordeaux) pour organiser les « métropoles d'équilibre » ;

1970 : une loi Boscher du 10 juillet crée les syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) pour piloter les villes nouvelles ;

1983 : un encouragement aux chartes intercommunales est donné par les lois de décentralisation;

1992 : la loi Administration territoriale de la République (ATR) crée les communautés de communes et communautés de villes ;

1995 : la loi « Pasqua » d'aménagement du territoire prévoit le renforcement de l'intercommunalité et sa démocratisation ;

1999 : la loi Chevènement du 12 juillet renforce l'intercommunalité, crée le statut des communautés d'agglomération [qui remplace les communautés de villes] et encourage fortement la taxe professionnelle unique ; la loi « Voynet » sur l'aménagement du territoire favorise les contrats d'agglomération et de « pays » ;

2004 : la loi du 13 août sur les libertés et responsabilités locales de l'Acte II de la décentralisation facilite les fusions d'intercommunalités et prévoit des transferts ou délégations de compétences de l'Etat [transferts d'équipements, délégation des aides à la pierre en matière de logement] ;

2010 : la loi sur les responsabilités des collectivités territoriales du 16 décembre programme l'achèvement de la carte intercommunale et sa rationalisation à travers des schémas départementaux de coopération intercommunale [300 fusions seront réalisées en 2012 et 2013] ; elle crée le nouveau statut des métropoles pour les principales agglomérations ;

2013 : la loi « Valls » sur les élections locales du 17 mai institue l'élection directe des conseillers intercommunaux dans les communes de plus de 1000 habitants [scrutin dit « fléché »] ;

2014 : la loi MAPTAM du 27 janvier crée de plein droit plusieurs métropoles [dont le statut est renforcé] et ouvre le statut à d'autres agglomérations ; elle programme la création de la métropole du Grand Paris ;
La loi ALUR du 24 mars encourage l'essor des plans locaux d'urbanisme intercommunaux et renforce les responsabilités intercommunales en matière de logement ;

2015 : la loi NOTRe du 7 août programme une nouvelle rationalisation de la carte intercommunale et impose des seuils démographiques plus élevés [450 fusions impliquant deux intercommunalités sur trois seront mises en œuvre au 1^{er} janvier 2017] ; la loi NOTRe renforce les compétences intercommunales en matière de développement économique, de tourisme, d'environnement ; elle modifie les dispositions relatives au Grand Paris en créant des établissements publics de territoires [EPT] en son sein.

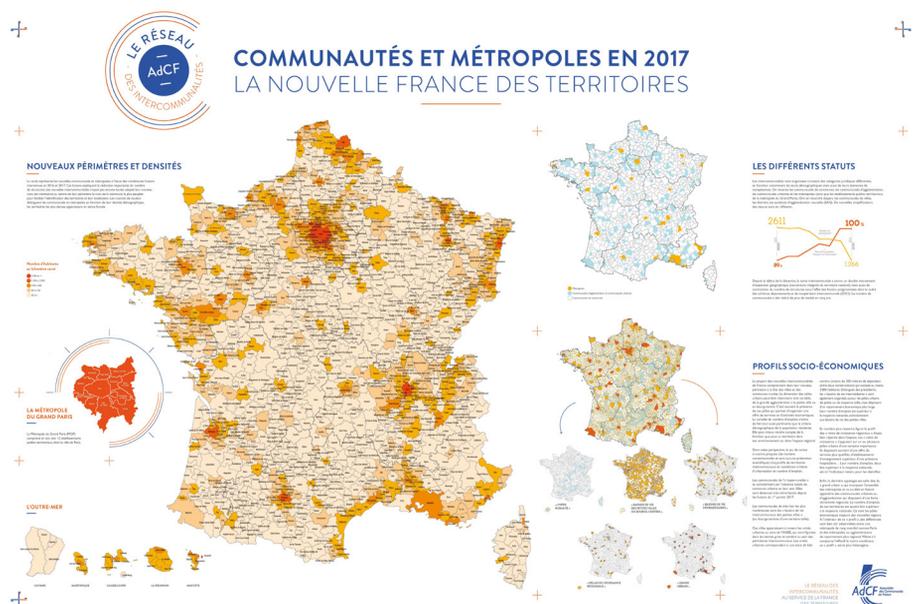
Une carte intercommunale achevée et réorganisée

Le déploiement des intercommunalités à fiscalité propre s'est opéré en plusieurs étapes distinctes. Après la loi de 1992, ce sont essentiellement les espaces ruraux ou périurbains qui se sont emparés de la formule nouvelle des communautés de communes. Les pôles urbains sont restés davantage en retrait. La formule de la communauté de ville n'a rencontré qu'un succès limité. La première phase d'expansion des communautés a été marquée par d'importants contrastes régionaux : le Grand Ouest, l'Alsace, l'ancienne région Rhône-Alpes, l'actuelle région Hauts-de-France... ont connu une couverture rapide. L'Île-de-France et une large partie du bassin parisien, certains départements du massif Central ou de la « diagonale aride »... sont demeurés en retard, puis l'ont rattrapé peu à peu.

20 ANS D'EXPANSION ET DE RÉORGANISATION DE LA CARTE INTERCOMMUNALE

Après la loi ATR de 1992, de nombreuses communautés de communes se sont créées, soit ex nihilo, soit par transformation des structures pré-existantes. Avec les districts, elles recouvraient en 1999 près de 50 % des communes françaises. La loi Chevènement accélère le mouvement et l'étend aux espaces plus urbains. Dix ans plus tard, au moment du rapport Balladur, la France est quasi-intégralement recouverte. 34 000 communes sont parties prenantes d'une intercommunalité à fiscalité propre. La loi RCT en organise l'achèvement et programme des rationalisations de périmètres via des fusions ou des réorganisations.

Après avoir atteint le chiffre de **2 610 intercommunalités à fiscalité propre en 2010**, ce mouvement s'est traduit par une réduction de leur nombre sous l'effet des fusions. **Deux vagues consécutives de fusions ont eu lieu en 2012-2014 puis 2016-2017** pour passer à 2100 (en 2014) puis 1258 entités (en 2019). De fait, les intercommunalités à fiscalité propre ont vu leur dimension moyenne s'accroître tant en nombre de communes regroupées que de population. **La taille moyenne** d'une intercommunalité est aujourd'hui de **29 communes** et de **54 187 habitants**. Les fusions des dernières années ont contribué à faire converger quelque peu les profils des communautés même s'il demeure des cas atypiques. Les intercommunalités de plus de 100 communes restent très rares. Celles de plus de 50 communes sont plus fréquentes (14% de l'ensemble). Les intercommunalités de deux communes, critiquées par la Cour des Comptes en 2005, ont disparu, de même que les communautés de moins de 5000 habitants. Le législateur a fixé des seuils démographiques pour faire évoluer les périmètres, tout en acceptant des dérogations ou des ajustements en fonction des densités démographiques. Les intercommunalités de France et l'AdCF ont toujours privilégié la recherche d'adéquation avec les bassins de vie et les territoires « vécus ». Le débat continue.



LE RÔLE MAJEUR DES INTERCOMMUNALITÉS DANS LA GESTION PUBLIQUE LOCALE

Au terme de 25 ans d'essor et de déploiement, les intercommunalités gèrent en 2019 un ensemble très conséquent de services et équipements publics du quotidien :

collecte des déchets, réseaux d'eau et d'assainissement, zones d'activités, transports collectifs (dans les agglomérations), équipements culturels et sportifs, logements sociaux, voiries, crèches... Ces dernières années, les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLU-I) se sont fortement développés.

La plupart des intercommunalités de France se constituent autour d'un projet de territoire pour fédérer leurs communes autour d'objectifs partagés (81%). Ce projet de territoire est complété par de nombreux documents stratégiques imposés par le législateur comme le programme local de l'habitat, le plan climat air énergie territorial, le plan local de mobilités, le plan local de prévention des déchets... Les intercommunalités de plus de 20 000 habitants doivent également mettre en place un conseil de développement pour associer des représentants du monde économique, de la vie associative, de simples citoyens à leurs décisions et politiques publiques.

Parmi ses principales missions, l'intercommunalité est désormais en charge de trois grands domaines majeurs de responsabilités : le développement économique, l'aménagement de l'espace (dont le logement et les transports) et l'environnement.

Un rôle essentiel au service du développement économique local

En matière économique, les intercommunalités ont la responsabilité désormais exclusive de l'immobilier d'entreprise et des parcs (ou zones) d'activités. Elles accompagnent le « **parcours résidentiel** » des entreprises et leur apportent des services supports au quotidien. Elles animent l'éco-système entrepreneurial local (aides à la création d'entreprises, animation de clubs ou réseaux d'entreprises, réponses aux difficultés de recrutement...). Elles sont également en charge de la **promotion du tourisme** et de l'attractivité du territoire. La majorité des offices de tourisme sont ainsi devenus intercommunaux en 2017. Des stratégies touristiques globales sont mises en place par les communautés et métropoles. La nouvelle compétence « **politique locale du commerce** » est venue conforter leur intervention croissante pour réguler les implantations commerciales, revitaliser les centralités, professionnaliser l'offre.

Des compétences renforcées dans l'aménagement de l'espace

En matière d'aménagement de l'espace, l'intercommunalité s'est peu à peu affirmée à travers la gestion des opérations les plus complexes et les grands projets, ou les zones d'aménagement concerté (ZAC) jugées stratégiques. Leur rôle s'est accru avec l'émergence des schémas de cohérence territoriale depuis les années 2000 puis l'**essor des plans locaux d'urbanisme intercommunaux** au tournant des années 2010. Les PLUi sont en plein développement et renouvellent en profondeur la conception même de l'urbanisme, en mixant les réflexions sur l'habitat, les activités économiques, l'environnement, les mobilités, la gestion des risques... Une intercommunalité sur deux (dont les métropoles) est aujourd'hui compétente en matière de plan local d'urbanisme contre seulement 8% il y a dix ans. Plus de 60% des Français sont concernés. Les intercommunalités ont également commencé à développer des outils de politique foncière pour faire face aux besoins d'aménagement mais aussi pour recycler les fonciers constructibles (dépollution des sites et friches industrielles, rénovation urbaine...).

L'habitat est devenu l'une des principales compétences des intercommunalités, sous l'effet des nombreuses évolutions législatives des quinze dernières années. L'Etat a imposé la réalisation de **plans locaux de l'habitat (PLH)** de plus en plus détaillés et prescriptifs. C'est sur ce fondement qu'il a progressivement délégué aux

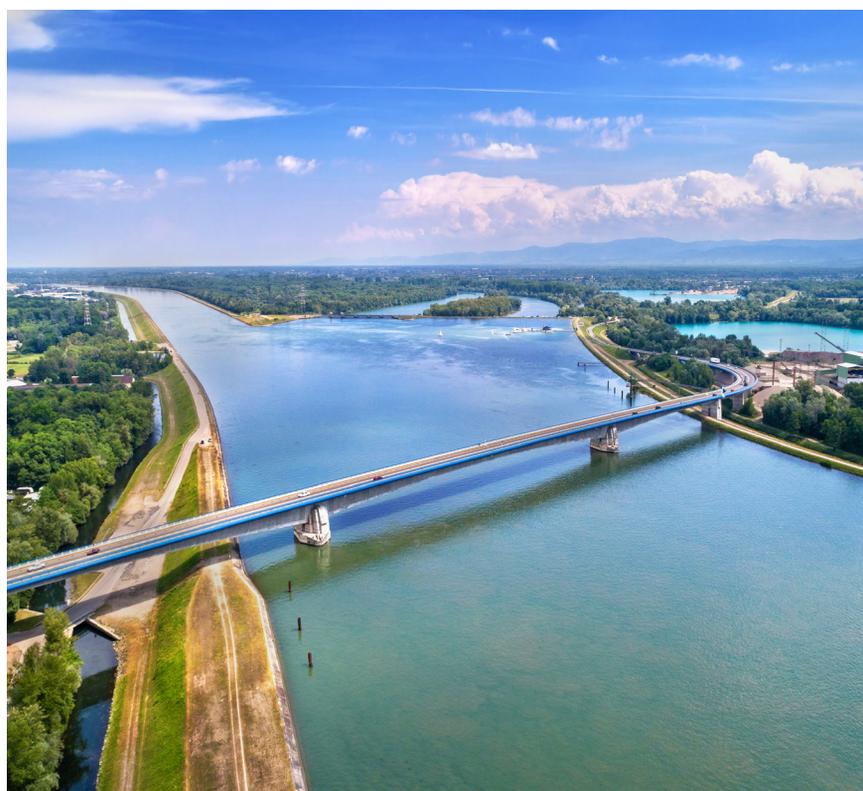
intercommunalités les plus importantes ses propres moyens (aides à la pierre) et responsabilités. Ce mouvement a été évalué de manière très positive par la Cour des comptes. Initialement engagées dans les constructions nouvelles de logements sociaux, les groupements intercommunaux ont également renforcé leurs interventions sur le parc existant (rénovation du parc social, amélioration de l'habitat privé ancien) avec les concours de l'ANRU ou de l'ANAH. Les intercommunalités négocient désormais avec les bailleurs sociaux, les promoteurs privés... les types de logements à construire, les modes d'occupation, les équipements à prévoir. Elles deviennent peu à peu des « autorités organisatrices » de l'habitat. Les offices publics HLM leur sont de plus en plus rattachés. Elles ont également des responsabilités croissantes en matière de règles d'attribution des logements sociaux. Ces compétences relatives à l'habitat se prolongent à travers leur rôle dans la construction et la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, et leur implication en matière d'hébergement d'urgence [cf. programme logement d'abord].

La compétence des intercommunalités en matière d'aménagement de l'espace se traduit également par un **rôle de premier plan en matière de transports collectifs et de mobilités**. De plein droit, métropoles, communautés urbaines et d'agglomération sont responsables des mobilités dans leur ressort territorial. Depuis vingt ans, elles ont ainsi considérablement accru l'offre de transports collectifs en milieu urbain et suburbain, développant les lignes de métro, tramway, bus à haut niveau de services. Leurs compétences se sont étendues à l'ensemble des mobilités (transports scolaire, vélos, autopartage...). La loi LOM vise à étendre aux communautés de communes des responsabilités d'autorité organisatrice si elles le souhaitent. Beaucoup d'entre elles sont déjà actives en matière de transport scolaire, de co-voiturage, de transport à la demande... même si elles ne développent pas de services réguliers.

En matière de **voirie**, seules les métropoles et communautés urbaines disposent, de plein droit, de l'intégralité des voiries dans leur ressort. Les communautés de communes et d'agglomération partagent les voiries avec les communes dans des proportions variées (de zéro à 100%). En moyenne, plus d'un tiers des voiries du secteur communal sont devenues intercommunales selon la dernière enquête de l'AdCF [2018].

Des responsabilités majeures dans l'environnement

Les sujets environnementaux sont au cœur de l'intercommunalité depuis ses origines. Les questions de déchets,



d'eau, d'assainissement, d'énergie... ont été à l'origine des premiers syndicats intercommunaux du début du XX^e siècle.

Les communautés ou métropoles se sont progressivement substitués à eux ou en sont devenus les membres de droit pour piloter ces grandes compétences environnementales.

La compétence de gestion des déchets est désormais à 100% intercommunale. Exposée à des contraintes normatives croissantes et à des objectifs de performance ambitieux, cette compétence a nécessité de fortes mutualisations. Nombre de communautés de communes se sont créées autour de ces enjeux. Au-delà de la

question de la collecte et du traitement, cette compétence est de plus en plus marquée par les objectifs de tri, de recyclage, de valorisation poursuivis dans le cadre des objectifs de l'économie circulaire.

LA GESTION DES CYCLES DE L'EAU

Les services d'eau et d'assainissement sont également marqués par un essor puissant de l'intercommunalité, malgré les débats législatifs récents. 75% des intercommunalités gèrent déjà l'assainissement non collectif et 45% l'assainissement collectif. La compétence eau, parfois scindée entre production, transport et distribution, est déjà investie par 35% des communautés. C'est sur ces sujets que les résistances au transfert, de la part des communes, se sont le plus exprimées. Diversités des situations locales, attachement à des modes de gestion, structure du bassin hydrographique, préexistence de syndicats techniques... expliquent ces oppositions qui ont conduit à revoir la loi NOTRe et autoriser les communes à bloquer le transfert, jusqu'en 2026, dans les communautés de communes. Les interventions de l'intercommunalité dans le cycle de l'eau vont également monter en puissance dans le domaine de la gestion des eaux pluviales (transféré aux agglomérations) et surtout de **la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations**. La nouvelle compétence dite « GEMAPI » est en cours de structuration partout en France, avec des choix différents opérés par les intercommunalités pour l'exercer à leur échelle ou en déléguer une partie à des structures plus vastes. Des budgets conséquents sont anticipés pour faire face à cette nouvelle responsabilité transversale qui touche à la gestion des risques mais aussi à l'adaptation des territoires aux effets du changement climatique. L'intercommunalité va devoir remettre le cycle de l'eau au cœur de l'aménagement du territoire.

CLIMAT ET TRANSITION ENERGETIQUE

C'est également au titre de ces responsabilités environnementales transverses que les intercommunalités ont désormais la responsabilité exclusive des **plans climat air énergie territoriaux** (PCAET). Efficacité énergétique, qualité de l'air, mobilités douces, urbanisme sobre... sont au cœur des objectifs de ces documents obligatoires pour un nombre croissant de territoires. De nombreux PCAET sont en cours d'adoption pour donner suite aux objectifs de la loi du 18 août 2015 sur la transition énergétique et la croissance verte. La promotion des énergies renouvelables et décentralisées (éolien, méthanisation, biomasse...) y tient une place centrale.

Sans y être tenues, les intercommunalités s'engagent de manière croissante sur d'autres sujets environnementaux majeurs tels que la protection de la **biodiversité** (constitution de corridors écologiques, préservation des zones humides, restauration de milieux...), la reconquête du **paysage**, le retour de la nature en ville...

L'une des forces de l'intercommunalité est de pouvoir rassembler ces problématiques environnementales dans une vision intégrée, placée au cœur du projet de territoire. Trop longtemps, ces sujets ont été abordés en « silos » dans des structures mono-métier. L'un des défis des communautés et métropoles est de les croiser et les traiter de manière transversale, malgré la prégnance des cultures techniques de ces différents enjeux et le « coût d'entrée » élevé pour les élus généralistes.

Les grandes missions précédemment évoquées constituent les « cœurs de métier » des intercommunalités. Elles se traduisent par des compétences qui leur sont de plus en plus exclusivement attribuées et en font les « autorités organisatrices ».

Culture, sport, développement social, petite enfance, santé... les autres champs d'intervention

Aux côtés de leurs grandes missions, les intercommunalités ont également développé de nombreuses interventions soit en substitution soit en complément de leurs communes membres. Dans le cadre des compétences

« partagées » avec leurs communes, compétences au sein desquelles est organisée une subsidiarité à travers la notion d'intérêt communautaire, les intercommunalités ont pris le relais des communes pour financer et gérer

les **équipements principaux** tels que les grands équipements culturels ou sportifs. C'est en général lors de la création d'équipements nouveaux, ou lors de leur renouvellement, que se sont opérés les transferts aux intercommunalités. 20 ans après la loi de 1999, la plupart des grands stades, des salles omnisports, des piscines et centres nautiques, des patinoires, des bases nautiques, des centres sportifs de haut niveau... sont devenus intercommunaux. Nombre de ces équipements sont issus des plans des années 1960-70 et atteignent leur fin de vie, nécessitant un renouvellement important et une mutualisation des coûts.

Ce constat est aussi vrai en matière de culture. Si elle est encore loin des communes en matière d'intervention financière, l'intercommunalité est devenue un acteur désormais plus important (sur le plan budgétaire) que les départements et régions. Là aussi les grands équipements sont de plus en plus intercommunaux, à l'instar des théâtres, scènes lyriques, musées, médiathèques... L'intercommunalité développe également des mises en réseau de bibliothèques et de véritables politiques d'enseignement artistique via les écoles de musique intercommunales, ou conservatoires. Les nombreux festivals que connaissent nos territoires bénéficient de soutiens multiformes des intercommunalités (subventions, transports, terrains, soutiens techniques).



MISSIONS DE SOLIDARITE

C'est également dans le champ des solidarités et des services publics de proximité que l'intercommunalité a pris un rôle important depuis plusieurs années. Cet investissement est en fait ancien en milieu rural, l'intercommunalité ayant structuré des services qui n'existaient pas ou qui manquaient de consistance. Partout en France, les communautés de communes ont développé des offres importantes en matière de **petite enfance**, d'activités extra-scolaires ou péri-scolaires, de

politique jeunesse. Cet investissement précoce a joué un rôle structurant. Il s'est prolongé également du côté des **personnes âgées** avec de nombreux efforts mis sur les services à domicile, la création de lieux d'hébergement (EPHAD) ou de résidences adaptées. Les centres intercommunaux d'action sociale (CIAS) se sont également multipliés dans les espaces ruraux ou de faible densité, conventionnant avec les départements, les CAF ou autres Caisses de protection sociale. 81% des intercommunalités disposent en 2019 de compétences en matière d'action sociale et portent une vraie politique de développement social.

Déployé en premier lieu en secteur rural ou semi-rural, cet investissement social s'est également accru en secteur urbain à partir de la politique de la ville. Figurant parmi les compétences obligatoires des agglomérations, la **politique de la ville** est longtemps demeurée une affaire municipale voire ciblée sur les « quartiers prioritaires ». Les programmes de rénovation urbaine, les enjeux d'accès à l'emploi, à l'éducation, aux services... ont conduit à élargir le prisme de l'analyse et des réponses à apporter aux quartiers populaires. Les contrats de ville sont désormais pilotés à l'échelle des agglomérations et donnent une dimension de développement social plus forte aux projets urbains.

ACCESSIBILITE DES SERVICES PUBLICS

Le déploiement des **maisons de services au public (MSAP)** s'est très fortement appuyé sur les intercommunalités, notamment en secteur rural ou faiblement urbanisé. Près de 500 communautés ont pris cette compétence optionnelle dans leurs statuts et financent plus d'un millier de ces maisons dans lesquelles se regroupent différents services publics et opérateurs, dans une approche polyvalente et transversale.

Le secteur de la santé est investi avec force depuis une dizaine d'années, la loi Hôpital, Patients, Santé et Territoires (HPST) de 2009 et les premiers contrats locaux de santé. La plupart des Maisons de santé pluridisciplinaires sont ainsi soutenues voire initiées par les communautés, de même que les centres de santé portés par les collectivités (médecins salariés). La montée des préoccupations liées à la désertification médicale mobilise

toutes les intercommunalités de France, mais les enjeux de santé s'élargissent dans les territoires à d'autres sujets comme les politiques de prévention, la qualité de l'alimentation, les luttes contre les addictions, le soutien matériel et psychologique aux « aidants », le maintien de l'autonomie des personnes âgées.

BUDGETS, AGENTS, SOLIDARITÉS FISCALES

L'intercommunalité a pris, en 2019, une place très importante dans les politiques publiques et le développement des territoires.

Elle gère près de **50 milliards d'euros de budgets** (budget principal et budgets annexes), soit près d'un tiers du « bloc communal » [36 % de son investissement] et **20 % des dépenses publiques locales** (tous niveaux de collectivités confondus). Les transferts de compétences des dernières années, sous l'effet de la loi ou des décisions locales, accroissent la part de l'intercommunalité dans le financement des services publics et aménagements locaux.

En 2017, les intercommunalités employaient **243 000 agents** (contre 1 069 000 dans les communes). Les transferts de compétences en provenance des communes (ou de certaines structures dissoutes : syndicats, agences...) se traduisent par une progression régulière des effectifs des intercommunalités. Le nombre d'agents des communes a aussi commencé à décroître depuis 2013. 35 % des syndicats techniques intercommunaux ont disparu. Depuis 2010, on constate également une forte **progression des pratiques de mutualisation**,



avec les nouveaux outils développés pour éviter les « doublons » et permettre aux agents de travailler aussi bien pour les communes que leur intercommunalité (mises à disposition, services communs...). L'intercommunalité apporte de plus en plus d'appuis en ingénierie aux communes, notamment pour faire face au retrait progressif des services de l'Etat [cf. instruction des permis de construire].

L'intercommunalité permet progressivement de réduire les disparités de moyens entre les territoires. **Elle corrige notamment les inégalités entre communes** en mutualisant des recettes et des charges, en soutenant les communes les moins dotées via des dotations de solidarité (DSC). A l'échelle des intercommunalités, les **écarts de « potentiel financier » entre territoires ne sont plus que de 1 à 2** (entre décile inférieur et décile supérieur), alors qu'ils atteignent 1 à 10 entre les 10% des communes les moins favorisées et les 10% des plus favorisées. L'intercommunalité est de fait un moyen efficace pour harmoniser les niveaux de services rendus à nos concitoyens et lutter contre les inégalités territoriales. La création du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), en 2011, a permis d'accentuer fortement les péréquations entre les territoires.

Les différents statuts d'intercommunalités

Il existe en 2019 **quatre grandes catégories juridiques d'intercommunalités** : les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les métropoles. Les établissements publics territoriaux (EPT) insérés au sein de la métropole du Grand Paris sont un statut dérogatoire (et peut-être provisoire). Les districts, les syndicats d'agglomération nouvelle, les communautés de villes sont des statuts qui ont en revanche disparu.

Les communautés de communes forment la catégorie juridique la plus nombreuse (1001 structures) et regroupent plus de 22 millions d'habitants, plutôt dans les espaces ruraux ou les bassins de vie de petites villes. Les communautés d'agglomération sont au nombre de 231 et regroupent 23,5 millions d'habitants. Elles organisent les bassins de vie de nombreuses villes moyennes. Les communautés urbaines ne sont plus que 13 et regroupent 3 millions d'habitants. Les métropoles sont au nombre de 22 et rassemblent 19,5 millions d'habitants (y compris les 7 millions d'habitants de la Métropole du Grand Paris).

Les différentes catégories juridiques se traduisent par des « socles » de compétences obligatoires distincts, les métropoles et communautés urbaines disposant du nombre le plus élevé. Pour autant, avec le renforcement progressif des compétences des autres catégories (sous l'effet des transferts effectués au titre des compétences optionnelles ou facultatives mais aussi des harmonisations de compétences sous l'effet des fusions) une convergence des compétences est constatée depuis dix ans.

Des régimes financiers et fiscaux qui convergent peu à peu

Les catégories juridiques d'intercommunalités ont été marquées par des différences notables en matière de dotations (Dotations plus élevées par habitant dans les communautés urbaines et métropoles) mais un mouvement se dessine depuis plusieurs années pour rapprocher les niveaux moyens de dotations. Les différences entre communautés de communes et d'agglomération ont été lissées par la récente réforme, intégrée dans la loi de finances pour 2019.

Promue depuis 1999, la taxe professionnelle unique (TPU), devenue fiscalité professionnelle unique en 2010, a été **rendue obligatoire dans les communautés d'agglomération**, communautés urbaines et métropoles. Elle est facultative dans les communautés de communes mais désormais 80% d'entre elles ont adopté ce régime fiscal. Les communautés en fiscalité additionnelle se raréfient et ne représentent plus que 3 millions d'habitants dans des espaces très ruraux. La mutualisation des impôts économiques locaux est ainsi **l'une des grandes réussites des 20 dernières années** ; en ayant mis fin aux concurrences entre communes et aux considérables inégalités de ressources induites.

ENTRE CRITIQUES ET RÉFORMES : 20 ANS DE DÉBATS

Toutes les avancées de l'intercommunalité ont suscité, à un instant ou un autre, des réactions critiques provenant aussi bien d'élus locaux, de citoyens, de parlementaires que d'évaluateurs [cf. Cour des Comptes]. Des progrès ont dû, à chaque étape, être apportés à ses modalités de fonctionnement, à ses périmètres ou à son financement. L'intercommunalité est une réalité évolutive, mais aussi plurielle. Des défauts constatés dans une intercommunalité ne sont pas nécessairement généralisables à toutes.

La première critique est apparue dans les années 1995-2000 avec les effets inflationnistes suscités par la fiscalité additionnelle. L'intercommunalité avait eu tendance à financer ses nouvelles compétences par ses taux additionnels, sans que ne baisse à due concurrence la fiscalité communale. L'accent mis sur la fiscalité professionnelle unique et la spécialisation fiscale en 1999 est venu remédier à ces défauts originels. **En 2005, un rapport critique de la Cour des Comptes** a fait suite au fort essor des communautés d'agglomération et de communes. Les magistrats financiers soulignaient notamment l'incohérence de certains périmètres, l'insuffisance des économies d'échelle et des mutualisations, des effets d'aubaine provoqués par les dotations financières abondantes de l'Etat. Les réponses ont été apportées sur le terrain mais aussi par la loi RCT de 2010 qui a provoqué la rationalisation des périmètres (suppression des discontinuités et enclaves), renforcé les capacités techniques et financières des intercommunalités (fusions), encouragé la mutualisation de services (création des schémas de mutualisation), favorisé les solidarités, amélioré la représentation des communes au sein de l'intercommunalité (proportionnalité démographique).

Les **critiques récurrentes relatives au déficit de légitimité démocratique** des élus intercommunaux se sont en partie **estompées à partir de 2014**, avec l'instauration du « scrutin fléché » des élus communautaires dans les communes de plus de 1000 habitants. Si ce scrutin n'est pas parfait, loin de là, il a pour mérite de créer un lien électif direct avec les citoyens tout en préservant un lien fort entre communes et intercommunalité. Il a permis de mieux représenter les oppositions municipales et de faire accomplir quelques progrès en matière de parité au sein des assemblées intercommunales. Pour autant, la parité est encore très difficile à garantir, notamment au sein des exécutifs intercommunaux, à partir de représentations non-paritaires issues de nombreuses petites communes (seulement 16% de femmes maires en 2014).

Parmi les critiques adressées aux intercommunalités figure aussi le reproche de complexité et de « couche » supplémentaire dans le « millefeuille ». Mais c'est oublier la rationalisation considérable du nombre de structures intercommunales, notamment de syndicats techniques, qui s'étaient empilées au cours du XX^e siècle. Certaines communes appartenaient à plus de 30 syndicats techniques, il y a encore vingt ans. Ces syndicats géraient souvent des budgets importants, dans des conditions de lisibilité démocratique discutables. **Les réformes territoriales des 15 dernières années n'ont donc pas ajouté mais au contraire réduit le nombre de structures.** Les intercommunalités à fiscalité propre ont également fait gagner en transparence et en transversalité. Les politiques publiques et les budgets sont moins segmentés qu'autrefois dans des « silos » divers.

Les controverses actuelles

L'ampleur des réorganisations territoriales auxquelles ont conduit les dernières réformes (la loi RCT de 2010 puis les lois MAPTAM de 2014 et loi NOTRe de 2015) a suscité des pertes de repères et des tensions dans certains endroits. Les élargissements des périmètres des intercommunalités se sont traduits par des **fusions d'assemblées**, des pertes de mandats exécutifs, des restructurations administratives, des harmonisations de fiscalité et de compétences... qui ont été parfois douloureusement vécues.

Les **mandats locaux 2014-2020 ont été des mandats très compliqués**, marqués par ces réorganisations importantes mais surtout par des baisses de dotations budgétaires aux collectivités sans précédent. Certains transferts de compétences, en matière d'urbanisme ou d'environnement (compétence eau), ont été également des dossiers controversés. Enfin, la montée en puissance des intercommunalités à fiscalité propre se traduit par la suppression de certaines structures pré-existantes, ce qui donne lieu parfois à des réactions négatives de certains élus qui y étaient attachés (le nombre de syndicats intercommunaux est ainsi passé de 18 000 en 1995 à moins de 10 000 aujourd'hui).

Après la loi NOTRe, les changements de périmètres ont été imposés dans des délais très courts (9 mois), pour être mis en œuvre avant la fin de la législature précédente. A travers l'AdCF, les intercommunalités de France avaient demandé davantage de temps pour la mise en œuvre des fusions. Au vu du peu de temps laissé aux élus et à leurs équipes, il n'est guère étonnant que des tensions se soient exprimées. Certaines incidences de ces fusions ont été mal évaluées par les services de l'Etat, à l'instar des impacts sur les dotations de l'Etat aux communes (malgré les alertes de l'AdCF dès l'été 2016).

Il est de fait important de bien distinguer aujourd'hui les critiques qui sont adressées à l'intercommunalité dans son principe même (assez rares), de celles qui portent sur les objectifs des réformes récentes (seuils, délais, obligations) et leurs conditions de mise en œuvre. Les options de périmètres retenues par certaines préfectures, avec ou sans l'accord majoritaire des élus locaux, font également débat. **Les intercommunalités se sont fortement élargies**. Le modèle, très majoritaire il y a dix ans, de la petite communauté de communes de 10 ou 15 communes et de moins de 15 000 habitants, est devenu très minoritaire aujourd'hui (environ 25% contre 75% en 2010). De nombreuses intercommunalités sont devenues à la fois urbaines et rurales, ce qui provoque parfois des chocs de culture, nécessite un temps d'apprentissage. Les petites communes peuvent se sentir écrasées par la « ville centre » alors même que cette dernière se sent diluée au milieu de très nombreuses petites communes. **La construction de nouvelles solidarités villes-campagnes est en cours**, mais reste exposée à de nombreuses difficultés. Les harmonisations de compétences au dernier semestre 2018 ont mis en évidence les dissonances qui peuvent persister entre ruraux et urbains sur la vocation de l'intercommunalité et sa gouvernance.

L'INTERCOMMUNALITÉ DANS LE REGARD DES FRANÇAIS QUAND 86% DES FRANÇAIS SOUTIENNENT L'INTERCOMMUNALITÉ

Des critiques adressées aux nouvelles intercommunalités et au renforcement de leurs compétences se sont exprimées durant le grand débat national. Pour autant, le sondage réalisé par l'IFOP en septembre 2018 pour l'AdCF (échantillon représentatif de 2000 personnes) a montré une large adhésion de nos concitoyens aux objectifs de l'intercommunalité en général, mais aussi un jugement positif sur les réalisations de leur propre intercommunalité.

En septembre 2018, selon ce sondage (échantillon de 2005 personnes), 86% des Français considéraient de manière positive l'intercommunalité de manière générale. **75 % se déclaraient satisfaits du travail accompli par l'intercommunalité de leur commune de résidence**. Ils étaient 78 % à apprécier positivement le mode de scrutin introduit en 2014. Ils souhaitaient très majoritairement que les futurs candidats à la présidence de l'intercommunalité se déclarent clairement avant les élections locales (93 %) et **94 % souhaitaient que les grands projets et domaines de compétences de leur intercommunalité soient placés au cœur des débats et programmes des candidats aux élections locales**.

LES VOIES DE PROGRÈS

L'élargissement des périmètres des intercommunalités, et de fait du nombre de communes réunies dans une même communauté ou métropole, a conduit à des assemblées plus importantes. Certaines communes se sentent moins prises en compte que dans leur ancienne intercommunalité dans laquelle tous les maires se connaissaient bien. Les conseils intercommunaux rassemblent plusieurs dizaines d'élus, voire plus d'une centaine parfois. Chaque commune dispose d'un nombre plus réduit de représentants.

Pour éviter le décrochage des communes et des dissensions au sein des « blocs intercommunaux », il est fondamental de repenser les modes de gouvernance locaux et mettre en place des instances resserrées de coordination. Sans être obligatoires à ce jour, **les conférences de maires** (ou instances analogues) **se sont fortement généralisées**. Dans deux intercommunalités sur trois, elles sont aujourd'hui en ordre de marche et se réunissent en général avant chaque conseil communautaire.

Pour impliquer les élus municipaux ou adjoints aux maires qui ne sont pas élus communautaires, la **plupart des intercommunalités de France ont ouvert leurs commissions thématiques** à l'ensemble des élus. Selon une récente enquête de l'AdCF, leur participation reste inégale, notamment en fin de mandat, mais il est notable de recenser des expériences nombreuses dans lesquelles ces commissions prennent un rôle actif et mobilisent fortement les conseillers municipaux intéressés. Cette ouverture était impossible jusqu'en 2010 et un amendement voté par le Parlement sur proposition de l'AdCF.

VERS DES PACTES DE GOUVERNANCE

L'ancrage de l'intercommunalité dans les communes est une obligation structurelle. Il doit être rappelé qu'elle reste intégralement pilotée par des élus issus des conseils municipaux. Tout changement statutaire doit être l'objet de délibérations des communes. Les assemblées intercommunales doivent en outre réunir sur certains sujets des majorités qualifiées (deux tiers de leurs membres pour définir l'intérêt communautaire par exemple). Nombre de décisions sont prises à l'unanimité. **Opposer communes et intercommunalité n'a donc aucun sens**, l'intercommunalité étant un collectif de communes.

Un rendez-vous important est fixé à l'été 2019 pour les intercommunalités. Pour tenir compte des évolutions démographiques, elles doivent à nouveau procéder à la **répartition des sièges entre les communes** au sein de l'assemblée intercommunale. Cette répartition est de plus en plus contrainte par une décision du Conseil constitutionnel (décision arrêt de Salbris) qui impose le primat du principe de proportionnalité démographique. Cette nouvelle répartition doit intervenir avant le 31 août 2019. Cela peut être l'occasion de **refonder les pactes de gouvernance locaux** avant les principales élections locales. Ces pactes concernent les attributions et le rôle confiés aux différentes instances de l'intercommunalité (exécutif, bureau, conseil communautaire ou métropolitain, conférence des maires, commissions) mais aussi les relations financières (pacte financier et fiscal), le projet de territoire, les modes de mutualisation entre intercommunalité et communes.

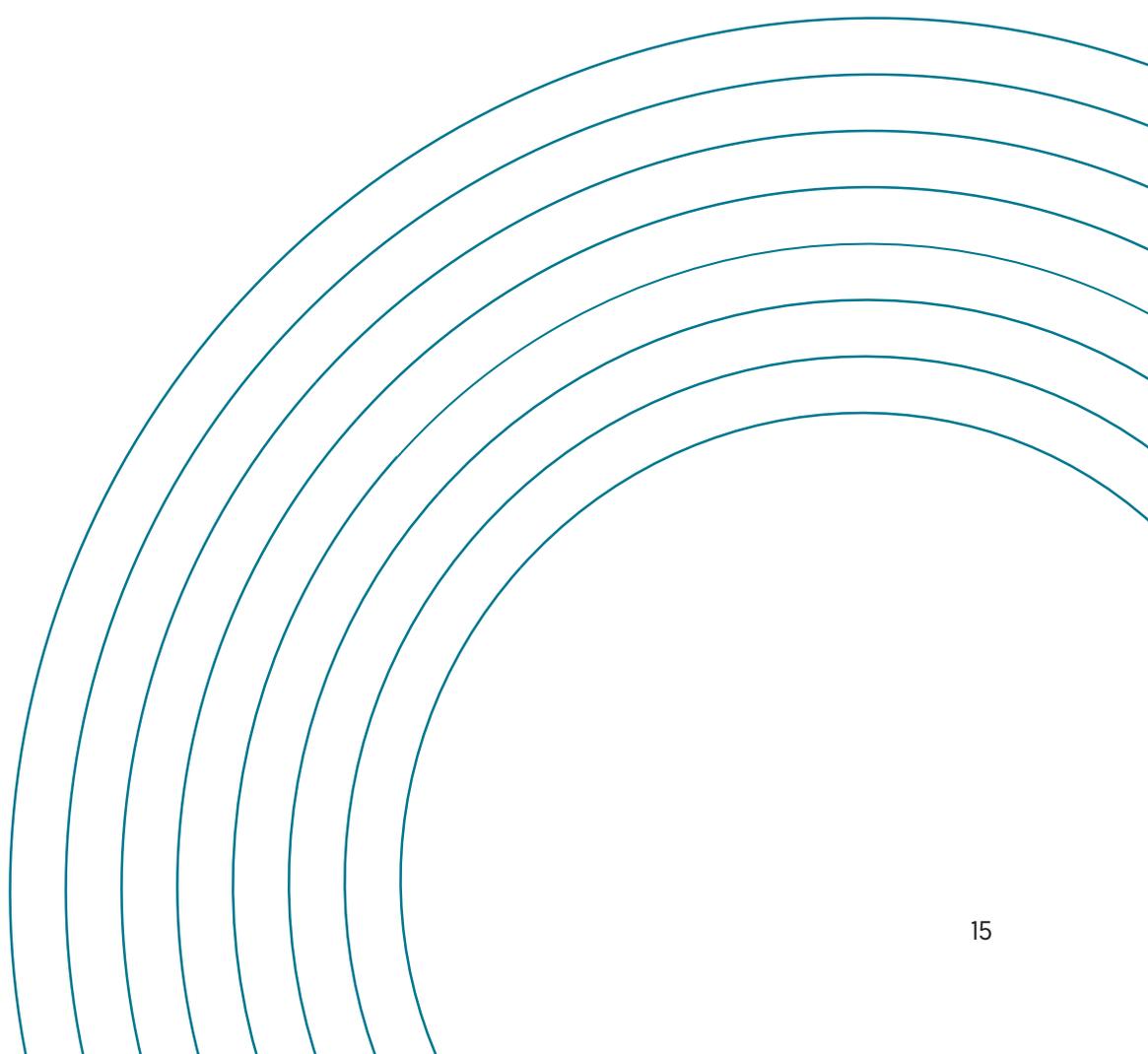
Des attentes de transparence et de démocratisation

La question du contrôle démocratique des intercommunalités est de toute évidence la plus fondamentale. Levant l'impôt, gérant des dossiers majeurs, les intercommunalités doivent répondre de leurs décisions devant nos concitoyens. **L'introduction du scrutin « fléché » en 2014** a été le compromis proposé (depuis le début des années 2000) pour à la fois faire élire les élus communautaires directement par les citoyens, tout en préservant

une articulation étroite avec les communes et équipes municipales. Nombreux sont les élus ou observateurs qui considèrent cette avancée insuffisante, peu lisible, mais elle est néanmoins réelle. Il faudra au demeurant l'améliorer à l'avenir et surtout **mieux la faire connaître en amont des élections de 2020**.

Les Français, à une très large majorité, souhaitent que les thèmes intercommunaux soient au coeur des débats électoraux prochains. Ils veulent également avoir connaissance des candidats à la présidence de leur intercommunalité. Le fléchage, combiné avec l'élection au scrutin de liste dans les communes à partir de 1000 habitants (et non plus 3500), a déjà permis de **faire progresser la parité dans les assemblées intercommunales et**, à un degré moindre, dans leurs exécutifs. Il faut amplifier le mouvement.

En tout état de cause, il est nécessaire d'accroître la transparence sur le fonctionnement des intercommunalités et leurs procédures de décision. Beaucoup d'entre elles ont engagé des efforts d'information très soutenus. Au-delà, de nombreuses intercommunalités s'efforcent d'**impliquer les citoyens dans leurs travaux**, soit au travers d'instances de concertation [conseils de développement, conseils de jeunes...] soit de démarches participatives élargies [ateliers citoyens, Etats généraux...]. Le temps de l'élection, aussi indispensable soit-il (notamment pour désigner des élus qui exerceront des mandats de plus en plus prenants), ne peut plus suffire à lui seul. Des modes d'implication des forces « vives » [acteurs économiques, associations, institutions locales...] et des citoyens sont partout en invention, avec des succès inégaux tant il s'avère difficile de mobiliser dans la durée et de diversifier les publics volontaires mais cette participation ne cesse de s'accroître. Pour autant, les pratiques participatives ne cessent de s'amplifier.



CONCLUSION

Même si des progrès peuvent encore lui être apportés, notamment sur le terrain par la diffusion des meilleures pratiques, l'intercommunalité est aujourd'hui **une réalité puissante au cœur du processus de décentralisation et de territorialisation des politiques publiques**. Elle porte une part croissante de l'investissement public et des grands projets. Elle est le niveau de mise en œuvre de très nombreux documents réglementaires demandés par le législateur voire les directives européennes. Aucun retour en arrière n'est sérieusement envisageable. Contrairement à ce que certains peuvent plaider, le mouvement des communes nouvelles (véritables fusions de communes) n'est pas concurrent de la coopération intercommunale mais parfaitement complémentaire. Il consolide les communes, cellule de base de la démocratie locale, tout en améliorant la gouvernance des intercommunalités. Il permet en outre de repenser la subsidiarité en recentrant l'intercommunalité sur ses missions les plus stratégiques.

Dans le cadre du **nouvel acte de décentralisation** qui va s'ouvrir, l'intercommunalité sera un cadre privilégié pour renforcer les prérogatives locales en matière de mobilités, de transition écologique, de commerce, de développement économique et industriel, d'habitat. Il est d'autant plus fondamental de s'assurer du bon fonctionnement de nos communautés et métropoles pour les prochains mandats et de la pleine mobilisation des maires et équipes municipales autour des projets de territoires.



Les intercommunalités de France
