

Intercommunalité en France.

L'**intercommunalité en France** désigne l'ensemble des acteurs et organismes de coopération associant pour tout ou partie des [communes](#) pour l'exercice de certaines de leurs compétences. Selon la législation en vigueur entrent dans cette catégorie les [établissements publics de coopération intercommunale](#), les syndicats mixtes, les pôles métropolitains, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et d'autres formes de coopération intercommunale, comme les ententes, conventions et conférences intercommunales.

Les premiers syndicats de gestion sont apparus dès 1890 et ont été structurés en 1935, puis 1955 et 1959. À partir des [années 1950](#), des formules plus intégrées sont créées pour gérer et aménager un espace urbain en fort développement avec l'apparition des districts urbains et de quatre communautés urbaines. Mais il faudra attendre 1992 pour qu'une nouvelle conception de l'intercommunalité fasse place à la liberté de négociation contractuelle et à la libre association de communes, avec l'apparition des communautés de communes et les communautés de villes. En 1995 naissent une coopération spécifique orientée autour du développement durable : les pays. En 1999 sont généralisées les communautés d'agglomération et communautés urbaines. Les lois de 2004 puis de 2010 viennent achever et rationaliser l'intercommunalité. Mais en 2014 de nouvelles lois sont votées pour simplifier cette organisation intercommunale très complexe.

Au [1^{er} janvier 2014](#), il existait [12 159 établissements publics de coopération intercommunale](#) (EPCI).

Historique

La [commune](#) est, historiquement, en France, l'échelon politique et administratif de base. Toutefois, pour remédier à ce qui a été qualifié « d'émiettement communal » et à l'incapacité des communes les plus petites à assurer leurs obligations, diverses formes de regroupements de communes ont été proposées dès la fin du [XIX^e siècle](#).

1890-1956 : développement des syndicats de gestion.

Ainsi, des syndicats de communes ont d'abord été créés avec la loi du [22 mars 1890](#) pour gérer divers services publics ou activités débordant les limites territoriales des communes (eau, assainissement, électricité, transports, etc.)¹. Les [syndicats mixtes](#) sont créés par le décret-loi du [30 octobre 1935](#) dont l'article 1^{er} disposait que « les départements, communes, chambres de commerce et établissements publics peuvent se regrouper sous forme de syndicats pour l'exploitation, par voie de concession, de services publics représentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause ». Puis le décret du [20 mai 1955](#) leur permet d'associer les communes aux départements ou à d'autres établissements publics puis les [syndicats intercommunaux à vocation multiple](#) (SIVOM) sont autorisés avec l'ordonnance n° 59-29 du [5 janvier 1959](#).



1959-1992 : le fait urbain.

Avec le développement de l'[urbanisation après-guerre](#), des formules plus intégrées sont créées à partir des [années 1950](#), pour gérer et aménager un espace urbain en fort développement. Les [districts urbains](#), institués par l'ordonnance du [5 janvier 1959](#), constituent une forme de coopération plus intégrée que le syndicat de communes dès lors qu'on les a dotés de compétences obligatoires (logement, incendie et secours, services précédemment assurés par les syndicats de communes associant les mêmes communes), éventuellement complétées par des compétences facultatives. Ils deviennent des districts lorsque la loi du [31 décembre 1970](#) en étend l'application aux zones rurales. Ils sont alors dotés d'une fiscalité propre, additionnelle à celle des communes membres. Ces groupements

intercommunaux demeurent cependant peu nombreux : 81 en 1992 et 312 en [1994](#).

À l'instar du district autour des villes moyennes, la [DATAR](#) définit en [1963](#) huit [métropoles d'équilibre](#) : [Lyon-Saint-Étienne-Grenoble](#), [Aix-Marseille](#), [Lille-Roubaix-Tourcoing](#), [Toulouse](#), [Bordeaux](#), [Nantes-Saint-Nazaire](#), [Strasbourg](#) et [Nancy-Metz](#).

Pour administrer ces métropoles d'équilibre, la loi n° 66-1069 du [31 décembre 1966](#) crée quatre [communautés urbaines](#) ([Bordeaux](#), [Lille](#), [Lyon](#), [Strasbourg](#)), et pose ainsi la première pierre de l'édification du modèle d'intercommunalité intégrée. La loi Boscher » du 10 juillet 1970 tend à faciliter la création d'agglomérations nouvelles via des ensembles urbains et des syndicats communautaires d'aménagement. Ces syndicats de communes, en charge de la programmation et de la réalisation de certains équipements des agglomérations nouvelles, ont été les premiers à bénéficier de plein droit de la [taxe professionnelle unique](#), les communes membres se voyant attribuer par la loi du [13 juillet 1983](#) les produits des trois autres contributions directes locales ([taxe d'habitation](#), [impôt foncier bâti](#), impôt foncier non bâti).



1992 : Apparition de l'intercommunalité de projet.

Mais il faudra attendre 1992 pour qu'une nouvelle conception de l'intercommunalité fasse place à la liberté de négociation contractuelle et à la libre association de communes. La loi du [6 février 1992](#) crée deux nouvelles catégories d'[EPCI à fiscalité propre](#) : les « communautés de communes » et les « communautés de villes ». Ces groupements disposent de compétences élargies et sont obligatoirement compétents en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Cette loi dote, sur le plan fiscal, ces nouvelles structures d'un régime destiné à favoriser une coopération plus intégrée. Aux communautés de communes, mais également aux communautés urbaines et aux districts existant à

la date de publication de cette loi, trois régimes sont accessibles :

Le maintien de la fiscalité additionnelle aux quatre taxes directes locales ;

L'instauration d'un régime de taxe professionnelle de zone, à condition de créer et de gérer une zone d'activités économiques ;

La création d'une taxe professionnelle d'agglomération avec un taux unique sur l'ensemble du périmètre.

1995 : les pays, un cinquième niveau ?

Parallèlement l'organisation territoriale va se complexifier par l'institutionnalisation, en [1995](#) avec la [Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire \(LOADT\)](#), dite [Loi Pasqua](#) du 4 février 1995, des [pays](#) conçus comme des groupements de collectivités, expression de communautés d'intérêts de leurs membres et le cadre d'élaboration « d'un projet commun de développement durable ». Leur statut est même renforcé par la [LOADDT \(dite Loi Voynet\)](#) du [25 juin 1999](#).

Si certains vont pleinement remplir le rôle qui leur avait été assigné, d'autres se sont constitués en instrument de contestation du pouvoir local. Au bout du compte, ces structures vont contribuer à altérer la lisibilité de l'organisation territoriale en apparaissant comme un niveau supplémentaire de gestion, le cinquième.

1999 : communautés d'agglomération et communautés urbaines.

En 1999, on compte seulement 111 groupements à fiscalité propre regroupant ainsi 1 058 communes sur tout le territoire. La loi du [12 juillet 1999](#) va contribuer à accélérer la création de nouvelles structures. Elle supprime les districts et les communautés de villes. Ces dernières n'avaient pas rencontré le succès escompté : cinq communautés de villes seulement avaient été créées depuis 1992. Elle crée une nouvelle catégorie d'EPCI à fiscalité propre, les « [communautés d'agglomération](#) », réservée aux groupements de plus de 50 000 habitants. Elle recentre les communautés urbaines sur les ensembles de population les plus importants : 500 000 habitants au lieu de 20 000 précédemment. Enfin, elle élargit les compétences des communautés de communes.

Sur le plan fiscal, cette loi prolonge le processus d'intégration déjà engagé par la loi de 1992, en instituant la taxe professionnelle unique en remplacement de l'ancienne taxe professionnelle

d'agglomération. Les communautés urbaines et les communautés d'agglomération en bénéficient de plein droit. Les communautés de communes conservent pour leur part la possibilité de choisir entre trois régimes distincts, comme dans le dispositif prévu par la loi du 6 février 1992: la fiscalité additionnelle, la taxe professionnelle de zone et la taxe professionnelle unique.

Au-delà de ces aspects institutionnels et fiscaux, cette loi de 1999 souhaite promouvoir une intercommunalité de projet. C'est ainsi qu'elle dote les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes de compétences et d'outils renforcés en matière de gestion et d'aménagement de l'espace, en leur donnant pour vocation de prendre en compte des intérêts dépassant le seul territoire communal.

2004 : loi relative aux libertés et responsabilités locales.

La loi du 13 août 2004 comporte un ensemble de dispositions modifiant les conditions de fonctionnement et de développement des intercommunalités à fiscalité propre. Elle remédie à des difficultés qui avaient été constatées mais elle avalise également certaines pratiques qui s'étaient développées en marge de la loi.

Elle facilite en premier lieu les transformations de syndicats de communes en communautés d'agglomération ou de communes et permet la fusion d'établissements publics intercommunaux de divers types, afin de permettre la constitution d'un EPCI à fiscalité propre ayant les compétences les plus étendues et le régime fiscal le plus intégré de ceux le constituant. Elle fixe un délai aux EPCI pour la définition de « l'intérêt communautaire » des compétences partagées avec les communes. Elle comporte diverses dispositions facilitant le retrait d'une commune d'un EPCI. Mais surtout, elle revoit l'économie du dispositif financier et fiscal relatif à la répartition du produit de la taxe professionnelle unique entre l'EPCI et les communes membres et enfin elle assouplit encore les conditions de versement de fonds de concours entre la communauté et les communes membres, de même que les mises à disposition réciproques de services.

2010 : achèvement et rationalisation de l'intercommunalité.

À la fin des [années 2000](#), plusieurs rapports font état de la multiplicité des acteurs dans le domaine de la gestion publique, de la faible lisibilité de

l'organisation territoriale, de la parcellisation des compétences entre les différents groupements communaux et de la complexité des financements. Au 1^{er} janvier 2008, la France compte 2 393 communautés de communes, disposant d'un financement propre et 358 pays "reconnus" (26 sont en projet). Si l'on ajoute à cette liste les 15 636 syndicats intercommunaux ou mixtes créés pour gérer des services et élaborer les SCOT ([schémas de cohérence territoriale](#)), on aboutit à un ensemble confus, multipolaire, avec des chevauchements de périmètre qui réduisent l'efficacité de la gestion locale. Ce résultat souffre également de l'existence d'intercommunalités qui n'ont pas toutes été créées sur des territoires pertinents à l'aune de critères géographiques, économiques... Les périmètres sont parfois trop petits pour répondre véritablement à leur raison d'être qui est « d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité ».

La [réforme des collectivités territoriales](#) de 2010 va tenter d'apporter une réponse à cette problématique avec la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 qui définit trois objectifs principaux en ce qui concerne l'intercommunalité : achever la carte intercommunale d'ici au 31 décembre 2013, rationaliser les périmètres existants et simplifier l'organisation intercommunale actuelle. La loi rend obligatoire pour les communes l'adhésion à une intercommunalité au plus tard au [1^{er} janvier 2014](#). Elle crée également deux nouvelles formes d'association : la [métropole](#), pour les intercommunalités les plus importantes, et le [pôle métropolitain](#), forme de [syndicat mixte](#) regroupant des intercommunalités à fiscalité propre.



2013-2014 : vers une nouvelle carte intercommunale.

Au 1^{er} janvier 2014, la couverture territoriale nationale en structures intercommunales à fiscalité propre est presque achevée. On recense 36 614 communes membres d'un EPCI à fiscalité propre rassemblant 62,6 millions d'habitants. Seules 49 communes restent isolées. Ces communes bénéficiaient d'une dérogation législative n'exigeant pas leur rattachement à un EPCI à fiscalité propre. Mais l'organisation territoriale est encore complexe et surtout coûte très cher.

Concernant l'intercommunalité, le Président annonce dans une tribune publiée le 2 juin 2014 que celles disposant de « moyens trop faibles pour porter des projets », devront regrouper au moins 20 000 habitants à partir du 1^{er} janvier 2017, contre 5 000 aujourd'hui.

Acteurs locaux et gouvernance territoriale.

Les deux acteurs locaux principaux dans l'évolution du paysage de l'intercommunalité sont historiquement dans chaque département les communes et le préfet, représentant de l'État dans le département. Avec la volonté à partir de 1992 d'une promotion de l'intercommunalité de projet, constituée des établissements publics de coopération intercommunale, l'action du préfet a pris de l'importance et s'est renforcée à partir des années 2000 avec le souhait de rationaliser et simplifier la carte intercommunale. Des organismes et outils nouveaux de gouvernance territoriale ont été créés pour assurer un meilleur pilotage.



Communes.

Une ou des communes peuvent prendre l'initiative de la création d'un EPCI en saisissant le représentant de l'État dans le département en adoptant une délibération demandant la création d'un EPCI. Cette délibération doit préciser la composition du futur établissement, les compétences transférées, ses règles de fonctionnement, la possibilité ou non de passer des conventions de prestations de services. Les

communes intéressées doivent être associées à la délibération.

Les conseils municipaux sont saisis du projet de création de l'EPCI. Une majorité qualifiée des conseils municipaux doit s'être prononcée favorablement sur l'arrêté de périmètre du préfet et sur les statuts. Dès lors que cette condition est remplie, le préfet peut prendre un arrêté autorisant la création de l'EPCI.

Préfet.

Le représentant de l'État dans le département autorise, par arrêté, la création de l'EPCI, que cette création résulte de l'initiative des communes, ou de sa propre initiative, après avis de la Commission départementale de coopération intercommunale. Lorsqu'il décide de donner suite au projet, le Préfet dispose de deux mois à compter de la première délibération des communes le saisissant pour prendre un arrêté de périmètre qui dresse la liste des communes intéressées. À compter de la notification de cet arrêté, le conseil municipal de chaque commune concernée dispose d'un délai de 3 mois pour se prononcer sur la liste des communes. À défaut de délibération dans ce délai, la décision est réputée favorable.

Commission départementale de coopération intercommunale.

La volonté du législateur de 1992 d'inciter une réflexion concertée à l'échelle départementale pour promouvoir l'intercommunalité de projet est marquée par la création des commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI), un organisme chargé initialement d'élaborer, en concertation étroite avec les communes, un schéma départemental de coopération. Ce dernier étant établi, la CDCI est dorénavant chargée de tenir à jour l'évolution de la coopération intercommunale dans le département. Elle peut également formuler toute proposition pour renforcer cette coopération, et, à cet effet, entend, à leur demande, les représentants des collectivités locales concernées. Elle est présidée par le représentant de l'État dans le département et se compose de représentants d'élus communaux (60 %), départementaux (15 %), régionaux (5 %) et d'EPCI (20 %).

Schéma départemental de coopération intercommunale.

Le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), institué par les articles 35

à 37 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 est un document, établi dans chaque département, servant de cadre de référence à l'évolution de la carte intercommunale. L'objectif est d'établir une couverture intégrale du territoire en EPCI à fiscalité propre, de supprimer les enclaves et discontinuités et de rationaliser les périmètres. En ce qui concerne les syndicats de communes et les syndicats mixtes, il s'agit de réduire leur nombre et de rationaliser leurs périmètres.

Formes d'intercommunalités.

Les collectivités territoriales peuvent s'associer pour l'exercice de leurs compétences en créant des organismes publics de coopération dans les formes et conditions prévues par la législation en vigueur. Il existe deux formes de coopération intercommunale :

La forme associative qui permet aux communes de gérer ensemble des équipements ou des services publics tels que l'assainissement collectif, l'alimentation en eau potable, les transports communs, la collecte et le traitement des ordures ménagères... Les collectivités territoriales s'associent au sein de syndicats intercommunaux, à vocation unique ou multiple, ou mixtes, qui peuvent, en outre, être administrés « à la carte », les communes choisissant alors les compétences qu'elles décident de transférer au syndicat.

La forme fédérative qui regroupe des communes autour d'un projet de développement local favorisant l'aménagement du territoire. Les communes se fédèrent au sein d'[établissements publics de coopération intercommunale](#) (EPCI) à fiscalité propre dont le financement est assuré par les produits de la fiscalité directe locale (taxes foncières, d'habitation et professionnelle) levée par ces établissements publics, qui votent également les différents taux d'imposition.

Sur le plan juridique, le [Code général des collectivités territoriales](#) définit sept types de groupements de collectivités territoriales : les EPCI, les syndicats mixtes, les pôles métropolitains, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (créés par la loi MAPAM du 27 janvier 2014), les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales. Seuls les quatre premiers types de groupements relèvent du domaine spécifique de l'intercommunalité auxquels il convient d'ajouter les ententes, conventions et conférences intercommunales.

Agglomération.

Les projets et contrats d'agglomération sont institués par l'article 26 de la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires du [25 juin 1999](#) (LOADDT). Au sens de la loi, une agglomération est une fédération de collectivités locales (communes et EPCI) qui s'associent pour élaborer de manière volontaire un projet d'agglomération. Ce projet politique commun vise à mettre en débat et expliciter des options d'aménagements et de développement durable dans une perspective de moyen terme, à l'échelle où les enjeux se posent et gagnent à être résolus. Les choix à opérer concernent le mode de développement économique, la résorption des inégalités spatiales au sein de l'agglomération. Ces choix s'enrichissent de la participation de la « société civile » mais la responsabilité des choix revient aux acteurs politiques. Le décret n° 2000-1248 du 21 décembre 2000 précise les conditions d'application de l'article 26 de la loi LOADDT.

Les projets et contrats d'agglomération concernent des [aires urbaines](#) d'au moins 50 000 habitants, et dont une commune au moins compte plus de 15 000 habitants.



Réseaux de villes.

Les réseaux de villes trouvent leur fondement juridique dans les circulaires du Premier Ministre du 17 avril 1991 et du 5 juin 2000. Ils permettent à des villes moyennes d'unir leurs forces autour d'un programme ou de projets communs pour atteindre un seuil métropolitain ou permettent à des métropoles de se positionner au niveau européen ou international. Ils n'ont pas vocation à se substituer aux structures de coopération locale

prévues par la loi, mais leur souplesse de constitution et de fonctionnement les rendent complémentaires pour le développement de l'intercommunalité.

Créé en 1989, le Club des Villes Cyclables est un exemple de réseau « d'échanges d'informations et d'expériences sur les politiques cyclables dans les

Sources de financement non fiscales.

Les structures peuvent recevoir des dotations budgétaires de l'État :

La dotation globale de fonctionnement des groupements de communes (ou « dotation d'intercommunalité ») : composée d'une dotation de base et d'une dotation de péréquation. Leur montant est calculé en fonction d'un coefficient d'intégration fiscale.

La dotation de développement rural, qui est versée, sous certaines conditions démographiques, aux groupements de communes à fiscalité propre exerçant une compétence en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique.

Le fonds de compensation de la TVA (FCTVA).

La dotation globale d'équipement (DGE).

Par ailleurs, à l'instar des structures associatives, les structures intercommunales à fiscalité propre jouissent d'aides diverses et de recettes propres (produits de taxes, redevances ou contributions correspondant à des services assurés par elles).

Fonctionnement des institutions intercommunales.

Une communauté est créée par délibération concordante des communes selon des règles de majorité qualifiée

agglomérations ». Il représentait en 2014 un total de 215 collectivités couvrant 1 404 villes, 7 régions, deux départements qui œuvrent en faveur de la promotion du vélo en ville.

Depuis 1999, son périmètre doit respecter un principe de continuité territoriale. Une commune ne peut appartenir qu'à une seule communauté.

Elles ont la qualité d'établissements publics territoriaux, sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Deux principes doivent être respectés :

Chaque commune compte au moins un délégué.

Une commune ne peut pas, à elle seule, compter plus de la moitié des sièges du conseil communautaire.

Les conseillers communautaires sont aujourd'hui élus par chaque conseil municipal parmi les conseillers municipaux. Le [comité Balladur](#) a proposé leur élection directe, par les citoyens, sur les listes municipales en 2014.

Ce document a été réalisé à partir de documents pris sur Internet ; car après un mois d'attente, la personne qui devait réaliser le dossier ne l'avait toujours pas fait. (C'est pour cela que vous recevez Espéral avec un mois de retard). Alors j'ai décidé de le faire. Ce document est sûrement incomplet, je m'en excuse, je n'ai pas de compétences particulières sur le sujet, mais je crois avoir résumé un dossier qui demanderait beaucoup plus de volume pour être complet.

Jean Desante.

