

FICHE 12 – Les différentes formes de l'intercommunalité

La France compte 36 682 communes, ce qui est considérable. Cette situation entraîne un éparpillement des moyens et des énergies. Le problème est d'autant plus grave que, souvent, une même agglomération est constituée par plusieurs communes. Une solution drastique avait été envisagée : celle de la fusion de communes (loi du 16 juillet 1971). Devant son échec, on reviendra en les développant aux formules de coopération. Celle du syndicat de communes, fort ancienne, a été déclinée sous plusieurs formes. Celle aussi du district mise en place en 1958 qui connaîtra quelques évolutions. Celle enfin de la communauté urbaine créée en 1966 qui sera retouchée à plusieurs reprises. Ces trois formules classiques s'essouffant, de nouvelles apparaîtront avec la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République : la communauté de communes et la communauté de villes. Le succès ne sera que partiel, aussi la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale a repris la question en créant une nouvelle structure : la communauté d'agglomération. Depuis le 1^{er} janvier 2002, elle s'est substituée aux communautés de villes et aux districts ainsi que, dans une large mesure, à certains syndicats.

Les communautés urbaines, qui ont été mises en place par la loi du 31 décembre 1966, subsistent avec quelques petites modifications. Ainsi, aujourd'hui on peut distinguer les formes anciennes de coopération intercommunale dont certaines subsistent en attendant leur remplacement par ce qu'il faut bien appeler les formes nouvelles.

Aujourd'hui, la France compte quatre types de structures intercommunales : les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines.

A - LES SYNDICATS DE COMMUNES

La loi du 22 mars 1890 permettait aux communes de se syndiquer. L'ordonnance n° 59-29 du 5 janvier 1959 va autoriser la création de syndicats à vocation unique (SIVU) à la majorité qualifiée des communes intéressées, au lieu de l'unanimité. Elle prévoit aussi que des syndicats à vocation multiple (SIVOM) peuvent être constitués sous réserve de délibérations concordantes de tous les conseils municipaux.

La loi n° 88-13 du 5 janvier 1988 a institué les « syndicats à la carte », appelé encore les « syndicats à géométrie variable ». Dans cette formule, une commune adhère à un syndicat pour une partie seulement de ses compétences (art. L. 5212-16 CGCT).

Les syndicats sont créés à la majorité des deux tiers des conseils municipaux, représentant la moitié de la population totale ou, au contraire, à la moitié des conseils municipaux représentant les deux tiers de la population totale.

Au début 2009, les syndicats intercommunaux (SIVOM et SIVU) sont au nombre de 12 624, en diminution de 1 025 par rapport aux 13 649 recensés en 2006.

a) Structures

Le syndicat est géré par un comité syndical qui élit un président. Il est composé de délégués de communes. En principe, chaque commune désigne deux délégués ; ils sont élus par le conseil municipal à la majorité absolue, pour la durée du mandat du conseil municipal. Le comité est soumis pour l'essentiel aux mêmes règles que les conseils municipaux.

b) Compétences

En général, les compétences des syndicats portent sur les points suivants, au choix bien sûr des créateurs :

- eau (production, distribution)
- électrification
- gestion scolaire
- ramassage scolaire
- assainissement
- ordures ménagères.

B - LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES

Instaurée par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, la communauté de communes est un établissement public qui regroupe plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave, et a pour objet de les associer au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace en milieu rural, - cette restriction au milieu rural a été supprimée par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993.

On compte, au 1er janvier 2009, **33 communautés de communes (CC) de plus de 50 000 habitants** sur les 2 406 CC, ce qui représente environ 1 % des CC. Parmi elles, 6 CC dépassent même le seuil des 100 000 habitants regroupés. Ces 33 CC regroupent 689 communes et 2 479 580 habitants, soit 9 % de la population totale regroupée dans des CC. Les 33 CC de plus de 50 000 habitants sont réparties uniformément par type de fiscalité : 16 sont à fiscalité additionnelle et 17 sont à taxe professionnelle unique.

a) Structures

C'est un conseil qui administre la communauté. Chaque commune dispose d'au moins un siège, la répartition se faisant à la proportionnelle. Aucune commune ne peut disposer de plus de la moitié des sièges.

L'exécutif est assuré par un président élu par le conseil.

b) Compétences

1° Compétences obligatoires

- aménagement de l'espace
- développement économique.

Dans ces deux groupes, les communes détailleront les transferts qu'elles veulent bien opérer. Toutefois, la loi transfère aux communautés de communes optant pour le régime fiscal de la taxe professionnelle unique (TPU) l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire.

2° Compétences optionnelles

La communauté doit choisir obligatoirement au moins un groupe de compétence parmi les quatre suivants :

- protection et mise en valeur de l'environnement
- politique du logement et du cadre de vie
- création, aménagement et entretien de la voirie
- construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs, et d'équipements d'enseignement préélémentaire et élémentaire.

La communauté peut aussi disposer d'autres compétences que peuvent transférer les communes.

c) Finances

1° Ressources de droit commun

- taxes foncières, taxe d'habitation et taxe professionnelle ou, le cas échéant, la taxe professionnelle de zone (TPZ) ou la taxe professionnelle unique (TPU)
- taxes diverses selon les compétences transférées (taxes d'enlèvement des ordures ménagères, de balayage, de séjour, sur la publicité, sur les fournitures d'électricité...)
- les revenus des biens meubles et immeubles de la communauté de communes
- les subventions de l'Etat, de la région, des départements et des communes.

2° Régime particulier

Si certaines conditions d'ordre fiscal, démographique ou relatives aux compétences exercées sont remplies, la communauté bénéficiera d'une dotation d'intercommunalité (DGF) plus élevée.

C - LES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION

Toute dernière forme de coopération intercommunale, la communauté d'agglomération regroupe plusieurs communes formant un ensemble de plus de 50 000 habitants, d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou de plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants. Le seuil démographique de 15 000 habitants ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département.

Les 174 communautés d'agglomération au 1er janvier 2009 regroupent 2 983 communes et 21 016 706 habitants. Exception faite d'une CA qui compte 29 371 habitants, toutes les autres CA ont plus de 50 000 habitants.

a) Création

L'initiative de la création appartient aux communes intéressées ou au représentant de l'Etat. La décision de création est prise à la majorité qualifiée (Les deux tiers des conseils municipaux intéressés représentant la moitié de la population ou l'inverse).

b) Structures

Le conseil comprend un nombre de sièges fixé par accord amiable entre les conseils municipaux, sinon à la majorité qualifiée il est attribué un nombre de sièges en fonction de la population.

Le conseil élit un président et un bureau.

c) Compétences

1° Compétences obligatoires

- Développement économique : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire qui sont d'intérêt communautaire Actions de développement économique d'intérêt communautaire.
- Aménagement de l'espace communautaire : schémas directeurs et de secteur ; création et réalisation de ZAC d'intérêt communautaire ; transports urbains.
- Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire : programme local de l'habitat, politique du logement d'intérêt communautaire (y compris du logement social) et action par des opérations d'intérêt communautaire en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti d'intérêt communautaire.
- Politique de la ville : dispositifs contractuels (développement urbain, local et insertion économique et sociale) d'intérêt communautaire et dispositifs locaux d'intérêt communautaire de prévention de la délinquance.

2° Compétences optionnelles

Les communautés d'agglomération doivent choisir au moins trois des cinq groupes de compétence suivants :

- création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ; création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire
- assainissement
- eau
- protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et assimilés (ou traitement et opérations connexes seulement)
- construction, aménagement, entretien, gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

En outre, la communauté d'agglomération peut exercer pour le département tout ou partie des compétences d'aide sociale que celui-ci lui confie.

d) Finances

La communauté d'agglomération bénéficie des moyens financiers suivants :

- taxe professionnelle unique (TPU)
- en complément de la TPU, la communauté d'agglomération perçoit une fiscalité additionnelle à la taxe d'habitation et aux taxes foncières
 - taxe d'enlèvement des ordures ménagères (...), taxe du balayage, taxe de séjour, taxe sur la publicité et taxe sur les fournitures d'électricité
 - les revenus de ses biens meubles et immeubles
 - les sommes qu'elle reçoit des administrations publiques, des associations, des particuliers en échange d'un service rendu
 - les subventions et dotations de l'Etat et des collectivités territoriales
 - les produits des : dons et legs, taxes, redevances et contributions correspondant aux services assurés, emprunts, ainsi que du versement destiné aux transports en commun.

D - LES COMMUNAUTÉS URBAINES

La communauté urbaine est un établissement public regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave, qui forment un ensemble de plus de 500 000 habitants (jusqu'à la loi du 12 juillet 1999, le seuil démographique était de 50 000 habitants).

L'initiative de la création appartient aux communes intéressées ou au représentant de l'Etat. La décision de création est prise à la majorité qualifiée (les deux tiers des conseils municipaux intéressés représentant la moitié de la population ou l'inverse).

Avec les transformations des communautés d'agglomération de Nice et de Toulouse, on recense désormais 16 communautés urbaines. Les communautés urbaines rassemblent désormais 409 communes et 7 596 835 habitants. Sur les 16 communautés urbaines, 3 d'entre elles ont choisi la fiscalité additionnelle, alors que les autres sont à taxe professionnelle unique.

Dans le cadre de la réforme des collectivités territoriales qui est en cours, la métropole remplacerait la communauté urbaine dont elle conserverait les attributions. Elle pourrait même « exercer tout ou partie » des compétences d'une commune si cette dernière le souhaite. La métropole peut également, en cas d'accord avec la région, se substituer à celle-ci sur son territoire.

a) Structures

- Le conseil de la communauté comprend un nombre de sièges fixé par accord amiable entre les conseils municipaux. En cas d'échec, il est attribué, à la majorité qualifiée, un nombre de sièges en fonction de la population. Le conseil élit un président et un bureau.

- Le président dispose de nombreux pouvoirs :

il prépare et exécute les délibérations prises par le conseil et veille à la bonne organisation des services publics communautaires

il dispose d'autre part de pouvoirs propres : il est le chef hiérarchique des agents communautaires, il représente la communauté urbaine, il peut enfin disposer de certains pouvoirs en matière d'urbanisme (délivrance de permis de construire et autres autorisations).

b) Compétences

La communauté urbaine exerce obligatoirement les compétences suivantes à la place des communes :

• Développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire

- création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire.

- actions de développement économique

- construction ou aménagement, entretien, gestion et animation d'équipements (culture, sport...) lorsqu'ils sont d'intérêt communautaire.

- lycées et collèges dans les conditions fixées par la loi.

• Aménagement de l'espace communautaire

- schémas directeurs et de secteur, PLU, création et réalisation de ZAC d'intérêt communautaire et, après avis des conseils municipaux, constitution de réserves foncières d'intérêt communautaire

- transports urbains, création ou aménagement et entretien de voirie, signalisation, parcs de stationnement

- prise en considération d'un programme d'aménagement d'ensemble et secteurs d'aménagement du code de l'urbanisme.

● **Equilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire**

- programme local de l'habitat
- politique du logement non social d'intérêt communautaire, politique du logement social dans son ensemble, actions en faveur du logement des personnes défavorisées par des opérations d'intérêt communautaire
- opérations programmées d'amélioration de l'habitat et actions de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre lorsqu'elles sont d'intérêt communautaire.

● **Politique de la ville dans la communauté**

- dispositifs contractuels (développement urbain, local et insertion économique et sociale)
- dispositifs locaux de prévention de la délinquance.

● **Gestion des services d'intérêt collectif**

- assainissement et eau
- cimetières (création, extension), crématoriums
- abattoirs, abattoirs-marchés et marchés d'intérêt national
- services d'incendie et de secours dans les conditions fixées par la loi.

● **Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie**

- élimination et valorisation des déchets des ménages et assimilés
- lutte contre la pollution de l'air
- lutte contre les nuisances sonores.

c) Finances

Les communautés urbaines disposent du produit de la taxe professionnelle unique (TPU). La communauté urbaine peut décider de percevoir une fiscalité additionnelle à la taxe d'habitation et aux taxes foncières.

En outre, les communautés urbaines peuvent bénéficier du :

- produit des taxes correspondant aux compétences transférées
- produit du versement destiné aux transports en commun.

Enfin, il faut ajouter à ces recettes les attributions de DGF.