



La coopération intercommunale

« Le progrès de la coopération intercommunale se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité. » (code général des collectivités territoriales)

Les textes fondateurs : des mécanismes anciens relancés par 2 lois récentes

L'intercommunalité, qui vise à la mise en commun de compétences et de moyens par plusieurs communes (éventuellement associées à d'autres collectivités territoriales ou autres personnes morales de droit public), est un mécanisme ancien et complexe qui s'est construit par étape au cours du siècle dernier. Le premier acte de cette construction a été la création des syndicats à vocation unique, définis par la loi du 22 mars 1890 et constituant la première forme associative de coopération intercommunale.

Les différentes formes de coopération intercommunale, leurs conditions de création, leurs attributions, leur fonctionnement, leurs modes de financement sont définies dans **le code général des collectivités territoriales aux articles 5111-1 et suivants**. Ce code a été modifié à diverses reprises, dont récemment par 2 lois importantes qui ont contribué à redéfinir le cadre de l'intercommunalité :

- **la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la république**, qui crée notamment des commissions départementales de coopération intercommunales, les communautés de ville (aujourd'hui supprimées) et les communautés de communes,
- **la loi du 99-586 du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement »** qui réorganise les formes de coopération intercommunale de projet à fiscalité propre, leurs compétences, leurs modes de financement. (la loi entraînant également des modifications substantielles du code des impôts),

Les grands principes : depuis la mise en commun de moyens pour des économies d'échelle jusqu'à la cohérence territoriale des politiques

Les principes qui ont présidé à l'association des collectivités locales et territoriales pour l'exercice de compétences ont évolué dans le temps. Le regroupement de communes au sein de structures de coopération intercommunale a d'abord répondu au souci de **favoriser la mise en commun de moyens à la fois techniques et financiers des communes pour répondre au mieux et au meilleur coût à certains besoins ou assurer certains services auprès de la population**. Sur ces principes se sont créés les syndicats de communes, d'abord à vocation unique (SIVU), puis à vocation multiple (SIVOM) en 1959 et enfin les syndicats mixtes.

Puis s'est développée une **intercommunalité de projet dite encore de type fédératif visant à favoriser le regroupement de communes en vue d'aménager et de gérer collectivement leur territoire**. Elle s'est traduite d'abord par la création des districts et des communautés urbaines (loi du 31 décembre 1966) puis des syndicats communautaires d'agglomération créés par la loi du 10 juillet 1970 pour gérer les villes nouvelles, transformés en syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) par la loi du 13 juillet 1983.

Par la suite est apparu un autre objectif : **favoriser la création de structures intercommunales dotées de moyens financiers suffisants et pérennes, permettant de garantir la viabilité dans le temps de ces structures**. Ainsi ont été institués de nouveaux types de groupements de communes dits à fiscalité

propre (c'est à dire alimentés directement par l'impôt et non par des cotisations) : les communautés de ville et les communautés de communes (loi du 6 février 1992).

La loi du 12 juillet 1999 qui a largement redéfini le cadre d'action intercommunal répond à des objectifs majeurs :

- **renforcer l'intégration des compétences au niveau intercommunal** afin de rendre l'action des groupements de communes plus cohérente et plus lisible en précisant les blocs de compétences obligatoires et optionnels associés à chacun des types,
- **organiser le territoire, notamment rural, en espaces de développement cohérents et solidaires autour de projets communs**, en imposant la cohérence territoriale des structures intercommunales afin de lutter contre l'affaiblissement du tissu rural,
- **promouvoir l'intercommunalité urbaine** en améliorant le statut des zones urbaines au travers de la redéfinition des communautés urbaines et de la création des communautés d'agglomérations et contribuer ainsi à lutter contre la ségrégation et l'exclusion urbaine à la bonne échelle territoriale,
- **renforcer la solidarité financière entre les communes par une gestion mutualisée de la taxe professionnelle** : la perception par la structure de la taxe professionnelle unique, fortement encouragée par la loi, vise tout autant à réduire les inégalités financières entre communes qu'à supprimer les concurrences stériles pour attirer des entreprises sur les territoires communaux et donc à rationaliser les choix d'aménagement du territoire et d'organisation des services.

Les instruments : différents types de structures intercommunales et des incitations financières

→ Les établissements de coopération intercommunale - EPCI - à fiscalité propre

La loi « Chevènement » a réorganisé l'intercommunalité de projet autour de **3 types d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre : les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes**. Cette loi comporte à la fois des prescriptions réglementaires et des incitations financières pour favoriser l'émergence de ces nouveaux regroupements de communes.

Les 3 types d'EPCI à fiscalité propre possibles sont **régis par des principes communs** :

- la création d'un EPCI doit répondre à la décision des communes de s'associer au sein d'un espace de solidarité (c'est à dire un territoire comprenant des communes dont les perspectives de développement et les niveaux de ressources sont différents mais dont les atouts sont complémentaires) en vue de élaborer et de conduire un projet commun de développement et d'aménagement de leur territoire (le territoire devant être d'un seul tenant sans enclave),
- les EPCI exercent de plein droit, en lieu et place des communes qui la composent, des compétences obligatoires et optionnelles dans la limite de l'intérêt communautaire ; la loi définit expressément, pour chaque type d'EPCI, les « blocs » ou groupes de compétence à transférer obligatoirement, ceux dont le transfert est optionnel. Dans certains cas elle précise in extenso le contenu des « blocs ». Les communes peuvent aussi décider de confier à ces établissements des compétences supplémentaires dont le transfert n'est pas explicitement prévu par la loi, (dans ce cas toutes les communes membres de l'EPCI doivent transférer cette compétence supplémentaire)
- le transfert des compétences, qui pour certaines demeure subordonné à la reconnaissance effective d'un l'intérêt communautaire, entraîne obligatoirement la mise à disposition des biens, équipements et services publics nécessaires à l'exercice des compétences transférées.
- tous les EPCI sont obligatoirement investis de compétences dans le domaine de l'aménagement de l'espace et du développement économique et pour les communautés importantes (communautés urbaines et communautés d'agglomération) dans le domaine des politiques de l'habitat et de la ville

L'appartenance à l'une ou l'autre de ces 3 types structures est déterminée par la population de la communauté créée et des communes qui la composent. Les communautés de ville, les districts et les SAN sont appelés à disparaître ou à se transformer dans l'une de ces 3 formes.

La communauté urbaine, désormais réservée aux très grosses agglomérations (plus de 500 000 habitants contre plus de 20 000 précédemment) est la forme la plus évoluée, la plus intégrée mais aussi la plus encadrée et la plus cohérente des EPCI. Elle vise à faire émerger des métropoles régionales à compétences renforcées. Les compétences structurantes exercées par les communes doivent être obligatoirement transférée à l'EPCI ; les communes conservent cependant des compétences de proximité.

De fait, la loi ne prévoit que des blocs de compétences obligatoires (aucune compétence n'a un caractère optionnel) et précise in extenso le contenu de chaque bloc.

La communauté d'agglomération, concernant les zones urbaines de moyenne importance (au moins 50 000 habitants) est obligatoirement investie de compétences en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, d'équilibre social de l'habitat et politique de la ville. Elle doit en outre exercer au moins 3 des 5 compétences suivantes : création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire, création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ; assainissement ; eau ; environnement et cadre de vie ; construction, aménagement, entretien, gestion d'équipements culturels, sportifs d'intérêt communautaire.

La communauté de communes constitue le premier niveau de mise en commun de compétences et d'intégration fiscale au sein d'un regroupement de communes. Ses compétences obligatoires sont limitées à l'aménagement de l'espace et à la réalisation d'actions de développement économique intéressant la communauté. S'y ajoute une compétence supplémentaire à choisir parmi les 4 blocs de compétences 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, fonctionnement d'équipements culturels, sportifs, d'enseignement préélémentaire et élémentaire.

Les EPCI à fiscalité propre sont financés par l'impôt (perception des taxes locales ou d'une fiscalité additionnelle à ces taxes). Ils peuvent également percevoir la taxe professionnelle de zone (sur les zones d'activités communautaires) ou la taxe professionnelle unique (TPU) sur l'ensemble du territoire de la communauté. La loi Chevènement a fortement encouragé la généralisation de la mise en place de la TPU ; son institution est obligatoire pour les communautés d'agglomération et les nouvelles communautés urbaines, elle est optionnelle mais fortement attractive pour les communautés de communes qui peuvent, sous certaines conditions, prétendre à des dotations majorées de la part de l'Etat lorsqu'elles l'ont instituées.

→ les syndicats de communes et les syndicats mixtes

Les syndicats de communes à vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVOM) sont des établissements publics de coopération intercommunale associant des communes en vue d'actions ou de services d'intérêt intercommunal. Ils jouent traditionnellement un rôle très important en matière de gestion de services collectifs et sont fortement présents dans des domaines tels que : l'eau potable et l'assainissement, l'électrification, la gestion des déchets ménagers, l'hydraulique et l'entretien et l'aménagement de rivières, les transports urbains, les activités scolaires et périscolaires... Ils sont financés par des cotisations payées par les communes adhérentes et par des taxes ou redevances correspondant aux services collectifs qu'ils assurent (versement transport, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe sur l'électricité, taxe sur les remontées mécaniques...).

Les syndicats mixtes sont des structures associant indifféremment des collectivités territoriales de rang différents (communes et département par exemple), des groupements de collectivités territoriales (SIVU, EPCI à fiscalité propre...) et d'autres personnes morales de droit public (chambres de commerce et d'industrie par exemple). La présence d'au moins une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales étant toutefois obligatoire. Ils jouent des rôles assez semblables à ceux des syndicats de commune mais répondent à des règles de fonctionnement spécifiques, généralement précisées dans leurs statuts. De fait, si les syndicats mixtes demeurent des établissements publics ils ne sont pas des EPCI (ces derniers ne pouvant associer que des communes).

Il peut être rappelé que les EPCI à fiscalité propre peuvent être membres d'un syndicat de communes ou déléguer une ou plusieurs des compétences qui leur ont été attribuées par les communes à un syndicat qui dispose de ces compétences, (sous certaines conditions, notamment de périmètres respectifs) ; dans ces deux cas, le syndicat devient obligatoirement un syndicat mixte et l'EPCI assure la représentation de ses communes adhérentes au sein du syndicat. Mais les communes des communautés urbaines et des communautés d'agglomération ont obligation de retrait des syndicats auxquels elles adhèrent afin de permettre un exercice effectif des compétences obligatoires et optionnelles transférées à l'EPCI à fiscalité propre. L'EPCI peut par la suite adhérer au syndicat pour la totalité des communes qu'il fédère, si ce syndicat qui devient alors mixte a une échelle plus vaste.

→ Les autres formes de coopération locale concernant les communes

Les communes peuvent conclure des **ententes** sur des « objets d'utilité communale compris dans leurs attributions et qui intéressent ces communes » ou passer des **conventions** pour « entreprendre ou conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité ».

Elles peuvent aussi conclure des **chartes intercommunales** de développement et d'aménagement. Une des formes la plus connue de ces chartes est le parc naturel régional.

Les parcs naturels régionaux, créés à l'initiative des conseils régionaux, associent les communes et le Conseil Régional autour d'un projet de développement d'un territoire basé sur la préservation et la valorisation du patrimoine et plus largement de l'environnement. Les PNR sont régis par une charte qui détermine notamment l'action de l'organisme de gestion, les moyens financiers et humains mis en œuvre et dont les mesures s'imposent aux communes adhérentes. Cette charte donne lieu à une convention d'application avec l'Etat. (voir fiche protection de la nature). Chaque PNR est représenté par un président et est géré par un organisme, généralement syndicat mixte auquel adhèrent la Région et les communes membres. Son financement est essentiellement assuré par les collectivités locales sous forme de cotisations ou dotations.

Les pays sont des « espaces de projet » concernent des territoires caractérisés par une cohésion géographique et économique, une identité culturelle, sociale ou patrimoniale, une solidarité d'usage en matière de services, d'équipements collectifs et de services publics. Ils ont vocation à fédérer les communes et groupements de communes qui les composent autour d'un projet commun de développement à une échelle adaptée aux enjeux de développement économique, souvent plus vaste que le territoire d'un simple EPCI. Ils doivent toutefois respecter les périmètres des EPCI à fiscalité propre. Ce projet est traduit dans un document de référence ou charte qui précise la stratégie et les objectifs du territoire en matière de développement socio-économique, de gestion de l'espace et d'organisation des services à un horizon de 10 ans ainsi que les moyens correspondants prévus.

Les pays dont le périmètre est reconnu peuvent bénéficier, de la part de l'Etat, de crédits d'étude et d'animation dans le cadre de conventions d'objectifs afin d'élaborer leur charte de développement. Par la suite, ils peuvent contractualiser avec l'Etat dans le cadre des volets territoriaux des contrats de plan et obtenir ainsi des financements spécifiques. Dans ce cas, ils doivent préalablement s'organiser en syndicat mixte ou en groupement d'intérêt public (GIP) de développement local (sauf s'ils sont entièrement constitués d'EPCI à fiscalité propre).

Enfin, **les communautés locales de l'eau**, instituées par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 sont des structures particulières associant les collectivités territoriales et leurs groupements dans le but de conduire des études, des travaux, de gérer des ouvrages, d'intérêt général dans le domaine des aménagements de rivière ou de mettre en œuvre les objectifs d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Elles prennent la forme d'un EPCI si elles associent des communes et d'une entente interdépartementale si elles associent des conseils généraux.

Le rôle de l'Etat : favoriser, accompagner, veiller à la cohérence territoriale

L'Etat contribue à favoriser et à accompagner le mouvement de création des groupements de communes à fiscalité propre. Il le fait au niveau national, notamment au travers de la mise en place de conditions financières plus avantageuses pour ces structures. Au niveau local, il a un rôle important d'animation et de coordination : le préfet peut en effet, (après avis de la commission départementale de la coopération intercommunale), prendre l'initiative de la création d'un projet de structure intercommunale ou de l'extension du périmètre d'une structure existante, en engageant la consultation des conseils municipaux. Il arrête le périmètre de la communauté puis sa création, en veillant à la cohérence territoriale et économique des structures créées.

S'agissant des parcs naturels régionaux, l'Etat doit se prononcer sur l'intérêt du projet de création. Il est associé à la rédaction de la charte et doit l'approuver de même que l'ensemble des collectivités concernées. (Les mesures de la charte s'imposent pareillement aux collectivités du PNR et à l'Etat). Il prononce le décret de classement du PNR et de signe la convention d'application de la charte avec l'organisme gestionnaire du parc. (voir fiche protection de la nature).

En matière de pays, le préfet de région arrête, sur proposition des communes, le périmètre d'étude du pays, puis le périmètre définitif du pays, lorsque la charte en a été adoptée par les collectivités locales. Il approuve la convention portant création du GIP de développement local chargé de représenter le pays et s'engage financièrement avec le pays dans le projet de développement dans le cadre des contrats de pays (voir fiche planification).

Le rôle des collectivités locales : liberté et initiative de création des établissements de coopération

Les collectivités locales ont pouvoir de décider la création de structures intercommunales, de leur forme, de leur périmètre, des compétences à leur transférer, de leurs modalités de fonctionnement et des modalités de financement associées, dans le respect des textes en vigueur. (étant rappelé que l'initiative de la création d'un EPCI à fiscalité propre peut aussi être prise par l'Etat). Par ailleurs, les communes doivent identifier les biens à transférer aux EPCI et en assurer leur transfert effectif.

Pour ce qui concerne spécifiquement les EPCI à fiscalité propre, les communes doivent en outre :

- préciser les compétences optionnelles qu'elles transfèrent à l'EPCI, définir le contenu des différents groupes de compétences transférées lorsqu'il ne figure pas in extenso dans la loi,
- préciser pour chaque compétence transférée, la ligne de partage entre la compétence communautaire et la compétence communale.

Les collectivités locales ont l'initiative de constituer les PNR et les pays. Elles doivent dans ces 2 cas en déterminer le périmètre, en élaborer la charte qui définit les objectifs et moyens de fonctionnement, mettre en place la structure de gestion.

Elles ont également l'initiative de constituer les communautés locales de l'eau.