



AdCF



01 L'INTERCOMMUNALITÉ EST-ELLE UN PHÉNOMÈNE RÉCENT ?

Non. La coopération intercommunale est très ancienne en France et a été rendue nécessaire par l'extrême densité du maillage municipal français, sans équivalent en Europe, qui a conduit à un très grand nombre de communes de faible poids démographique.

Dès la fin du XIX^e siècle des syndicats intercommunaux ont vu le jour pour accompagner l'électrification du pays, la construction de réseaux d'eau, de gaz... Cette intercommunalité était de nature technique.

Puis sont apparus les districts en 1959 et les communautés urbaines en 1966 qui étaient des formules beaucoup plus intégrées, polyvalentes, levant une part d'impôts. Elles ont eu pour but d'accompagner l'urbanisation du pays en s'occupant des transports, du logement, des réseaux techniques... Les lois de 1992 puis de 1999 ont créé des nouvelles catégories juridiques (communautés de communes, communautés d'agglomération) qui ont connu un important succès.

02

L'INTERCOMMUNALITÉ EST-ELLE OBLIGATOIRE ?

Oui elle l'est devenue désormais.

Elle était initialement facultative mais encouragée par l'Etat à travers des dotations financières. De manière progressive, différentes lois ont renforcé la cohérence des périmètres des intercommunalités et leurs compétences obligatoires.

à partir de 1999, une intercommunalité à fiscalité propre devait respecter un principe de continuité territoriale et ne pas comprendre d'enclave en son sein (communes isolées). En 2010, après le rapport du comité Balladur, et plus récemment avec la loi NOTRe, le législateur a voulu couvrir l'ensemble du territoire national à travers des intercommunalités de plus grande taille. La France est aujourd'hui intégralement recouverte. Leur nombre s'est réduit. Il est passé de 2 600 intercommunalités en 2010 à 1258 en 2019.

03

L'INTERCOMMUNALITÉ COMPLIQUE-T-ELLE LE "MILLE-FEUILLES" TERRITORIAL ?

Cette expression revient souvent dans le débat public.

Pour autant, le nombre de structures intercommunales ne cesse de diminuer en France. Il y avait environ 18 000 syndicats de communes en 1995. Ils ne sont plus que 11 500 environ et beaucoup sont programmés à disparaître d'ici 2020. Les intercommunalités à fiscalité propre ont également été divisées par deux depuis 2010 (2600 contre 1258 en 2019). Contrairement à une idée communément répandue, notre pays a davantage réduit le nombre de structures qu'il n'en a rajouté au cours des deux dernières décennies. En revanche, les intercommunalités à fiscalité propre ont pris beaucoup plus de place dans les politiques publiques. Leur visibilité accrue donne parfois ce sentiment d'empilement de structures. Mais on peut aussi parler d'une organisation plus transparente.

Le renforcement de l'intercommunalité interroge par ailleurs l'avenir des départements. Dans les métropoles, il est possible que certains disparaissent par fusion avec l'intercommunalité. C'est ce qui s'est passé à Lyon à travers la fusion de la communauté urbaine et du département. Ces fusions « verticales » ont été envisagées dans d'autres métropoles. C'est notamment en débat dans la métropole Aix-Marseille.

04

QUELLES SONT LES COMPÉTENCES PRINCIPALES DE L'INTERCOMMUNALITÉ ?

Les intercommunalités exercent des responsabilités majeures en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace, de transports urbains, de logement, d'environnement, de gestion des grands équipements culturels et sportifs...

Elles disposent de **compétences obligatoires**, qu'elles peuvent exercer de manière exclusive ou partagée avec leurs communes, mais aussi d'autres compétences qu'elles choisissent au sein d'une liste proposée par la loi. Elles peuvent également se voir confiées des **compétences supplémentaires** à titre facultatif par leurs communes.

La loi NOTRe du 7 août 2015 tend à rapprocher les compétences des différentes catégories d'intercommunalités, ce qui sera plus lisible. Toutes les intercommunalités disposent désormais de la compétence exclusive sur l'aménagement économique du territoire (création et gestion des zones d'activités). Elles sont chargées de la promotion du tourisme et de la politique locale du commerce. Elles ont **un rôle majeur dans la planification de l'habitat, des déplacements urbains, des politiques d'efficacité énergétique**. Dans les agglomérations, ce sont les intercommunalités qui gèrent les transports publics (bus, tramways, métros) et programment les constructions de logements sociaux.



Toutes les intercommunalités disposent de la **compétence de collecte et traitement des déchets** depuis le début de l'année 2017. Elles sont d'ores-et-déjà – à l'exception des communautés de communes – toutes compétentes pour gérer les services d'eau et d'assainissement, en lien avec leurs responsabilités nouvelles dans la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

Aux côtés de ces compétences obligatoires, les intercommunalités sont encouragées à choisir d'autres compétences optionnelles. Beaucoup ont retenu **les voiries, les équipements culturels et sportifs, l'action sociale** (petite enfance, services à domicile pour les personnes âgées...). De très nombreuses communautés détiennent aujourd'hui beaucoup plus de compétences que ce que n'impose la loi. Les élus ont choisi des compétences qui vont bien au-delà des minimums légaux.

05

ON ÉVOQUE SOUVENT DES "DOUBLONS" ENTRE COMMUNES ET INTERCOMMUNALITÉS. EST-CE AVÉRÉ ?

Ils existent mais se raréfient.

Les fameux « doublons » ont longtemps été une réalité, d'ailleurs déplorée par les élus locaux eux-mêmes. **Depuis plus de 15 ans, les associations de collectivités ont souhaité que le droit autorise davantage de mutualisations entre les services municipaux et intercommunaux.** Historiquement, les réglementations et la jurisprudence imposaient une séparation stricte des deux niveaux d'administration au nom des principes d'exclusivité et de spécialité. Des communautés urbaines comme celle de Strasbourg qui s'adossait à une administration unique (avec la ville de Strasbourg) étaient critiquées alors qu'elles préfiguraient l'avenir.

Ce n'est que très lentement – et à l'issue d'un combat conduit par les associations de collectivités (dont l'AdCF) – que la loi a autorisé ces mutualisations. Aujourd'hui, elles deviennent fortement encouragées. Les intercommunalités sont tenues de réaliser un schéma de mutualisation avec leurs communes. L'idée est de partager les mêmes agents administratifs que ce soit dans les directions générales et les fonctions supports mais aussi les équipes plus opérationnelles (ex. services techniques). La mutualisation est aujourd'hui en plein essor. Elle permet de faire face aux restrictions de moyens budgétaires et à la pression sur les effectifs à travers les non-renouvellements de postes (départs en retraite, agents contractuels...)



06

POURQUOI EXISTE-T-IL AUTANT DE CATÉGORIES D'INTERCOMMUNALITÉS ? EST-CE NÉCESSAIRE ?

Un effort de simplification va de toute évidence s'imposer.

Depuis 20 ans, certaines catégories juridiques ont d'ailleurs déjà disparu (districts, communautés de villes, syndicats d'agglomération nouvelle...) mais d'autres ont vu le jour avec les communautés d'agglomération et les métropoles.

Il y a aujourd'hui quatre catégories juridiques : les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles. Les divers statuts visaient à l'origine des territoires différents : espaces plutôt ruraux, villes moyennes, grandes villes. Des seuils démographiques ont été fixés et accompagnés de compétences obligatoires variables. Les dotations intercommunales varient également en fonction des statuts. L'élargissement important du périmètre des intercommunalités et le renforcement de leurs compétences, quel que soit leur statut, rend sans doute moins nécessaires ces distinctions juridiques.

Il est souhaitable d'aller vers une seule catégorie de communautés à côté des métropoles. Les métropoles recouvrent pour leur part des réalités juridiques distinctes (celle de Lyon n'est plus une intercommunalité mais une collectivité à statut particulier). Sans doute faudrait-il d'ailleurs distinguer celles qui demeurent des intercommunalités (que l'on pourrait appeler des communautés métropolitaines) et celles qui, comme à Lyon, pourraient devenir des collectivités métropolitaines de plein exercice.

07

QUEL EST LE "COÛT" DE L'INTERCOMMUNALITÉ ? FAIT-ELLE DES ÉCONOMIES D'ÉCHELLE ?

L'intercommunalité a été parfois jugée coûteuse, notamment au début lors de sa mise en place.

Elle ne coûte pas cher en soi puisqu'elle peut s'appuyer sur les moyens pré-existants. **Elle peut permettre des économies d'échelle et des mutualisations importantes dans les nombreux secteurs** qui s'y prêtent. L'intercommunalité a néanmoins été critiquée dans les années 2005 - 2006 car les dépenses publiques du secteur communal ont fortement augmenté, en parallèle de son essor. Dans les faits, l'intercommunalité s'est déployée à l'origine, dans les années 1990, surtout pour apporter des services nouveaux et supplémentaires. C'est particulièrement vrai dans les espaces ruraux mais cela a été le cas également dans les villes, en matière de transports, de grands équipements sportifs et culturels... L'intercommunalité a également permis de faire face à des obligations nouvelles imposées aux communes, notamment dans le domaine de l'environnement. Il est manifeste que la même offre de services aurait coûté beaucoup plus cher si l'intercommunalité n'avait pas permis des mutualisations.

En revanche, les véritables transferts des communes vers les intercommunalités ont été plutôt limités à l'origine. Il n'y a guère eu d'économies d'échelle, de fait, sur les services et équipements préexistants. Dans bien des cas, l'intercommunalité a renouvelé des équipements ou réseaux vétustes. Elle a surtout permis aux communes de faire à plusieurs ce qu'elles ne parvenaient pas à faire seules. La première motivation de la coopération intercommunale a été celle-là. Les économies d'échelle ont donc été au rendez-vous pour financer de nombreuses politiques nouvelles. Mais comme cela ne s'est pas opéré à « périmètre constant », on ne peut parler d'économies budgétaires. Ce n'était d'ailleurs pas les objectifs premiers des textes sur l'intercommunalité. Les efforts de maîtrise et de rationalisation des dépenses sont apparus plus nettement à partir de 2005 (rapport critique de la Cour des Comptes) puis de la crise économique.

La dynamique des recettes fiscales et financières s'est interrompue avec la suppression de la taxe professionnelle et le gel des dotations. Au cours des années 2014-2017, les baisses très importantes de dotations aux collectivités ont imposé d'importants plans d'économie au bloc communal. Les mutualisations et optimisations de services ont été très fortes. Les collectivités locales sont le seul secteur des administrations publiques à avoir vu ses dépenses baisser en valeur absolue au cours de ces années.





08

COMMENT EST FINANCÉE L'INTERCOMMUNALITÉ ?

Les communautés et les métropoles disposent de ressources d'origines variées. Elles ont en premier lieu une capacité fiscale importante. Elles perçoivent la cotisation foncière des entreprises (CFE) et d'autres impositions sur les entreprises (IFER, TASCOT) qui ont fait suite au remplacement de la taxe professionnelle.

Après la réforme de cette dernière, elles ont également vu leur part d'impôts économiques remplacée par la part départementale de la taxe d'habitation. La taxe d'habitation est aujourd'hui acquittée uniquement aux communes et à leur intercommunalité.

Les intercommunalités peuvent également prélever une part des taxes foncières à travers des taux additionnels, mais c'est plus rare. Les montants restent faibles.

Les intercommunalités perçoivent en outre **deux ressources majeures** destinées à financer d'importants services publics : le **versement transport** qui repose sur les employeurs (publics et privés) et finance les réseaux de transport public, la **taxe (ou redevance) d'enlèvement des ordures ménagères** (TEOM ou REOM). Ces recettes sont devenues très importantes mais sont affectées à des services précis.

Enfin, l'intercommunalité bénéficie de **dotations de l'Etat**. Celles-ci correspondent d'une part à des incitations à la coopération intercommunale, fortement développées au début des années 2000. Elles tendent à diminuer très vite avec les baisses des dotations de l'Etat aux collectivités. Les dotations correspondent aussi à des compensations de l'Etat accordées en remplacement d'impôts supprimés (et notamment la taxe professionnelle).

Enfin, comme toutes les collectivités, les intercommunalités peuvent bénéficier des tarifs fixés par leurs services publics, du produit de la cession de leurs actifs (terrains par exemple), des aides budgétaires d'autres acteurs (Etat, agences nationales, régions...), du remboursement de la TVA payée sur leurs investissements (FCTVA)...

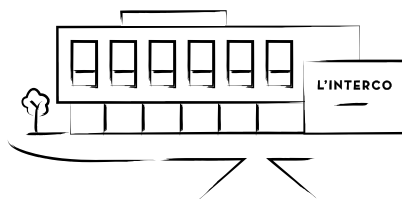
09

QUELLE PART REPRÉSENTE L'INTERCOMMUNALITÉ DANS LA DÉPENSE PUBLIQUE LOCALE ?

Avec plus de 30 milliards d'€ de dépenses (24 milliards en fonctionnement et 8,6 milliards en investissement en 2017), les intercommunalités pèsent plus du quart de la dépense globale du secteur public dit « communal ».

Elles portent environ **le tiers de l'investissement du bloc communal**. Si l'on comptabilise les budgets annexes liés à des services publics spécifiques, et qui sont très nombreux au niveau intercommunal, le poids des intercommunalités et métropoles approche plutôt un tiers en dépenses globales du « bloc communal » et plus de 40% en investissement. Ces pourcentages vont s'accroître fortement avec les transferts prévus par la loi NOTRe et liés à la création des métropoles.

Le secteur public « communal » est la principale composante des administrations publiques locales (APUL). Il porte la maîtrise d'ouvrage de 80% des investissements publics locaux (qui sont eux-mêmes très prépondérants dans les investissements publics). De fait, la croissance des dépenses publiques locales s'avère assez dynamique au niveau intercommunal et beaucoup moins à l'échelle des communes puisque celles-ci transfèrent des compétences et des charges. Les dépenses des communes ont même commencé à baisser certaines années.



10

LES ASSEMBLÉES INTERCOMMUNALES SONT-ELLES

ÉLUES AU SUFFRAGE UNIVERSEL DIRECT ?

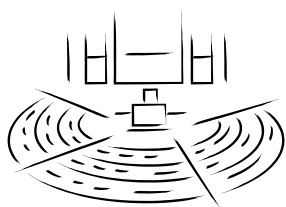
La réponse à la question dépend de la définition donnée au **suffrage universel direct**.

Les assemblées intercommunales sont désormais composées pour l'essentiel d'élus directement désignés par nos concitoyens, donc au **suffrage universel**, mais **dans le cadre des scrutins municipaux**. Dans les communes de plus de 1 000 habitants, les bulletins comprennent depuis mars 2014 deux listes (municipale et intercommunale).

La liste intercommunale doit reprendre des noms de candidats parmi la liste municipale. C'est le scrutin dit « fléché ». Il s'inspire du scrutin en vigueur à Paris, Lyon et Marseille avec leurs scrutins d'arrondissements. Dans les communes de moins de 1 000 habitants, les élus intercommunaux restent désignés par le conseil municipal.

Les évaluations de l'impact du « fléchage » ont montré qu'il n'apportait pas toute la visibilité souhaitable à l'intercommunalité. Les campagnes sont demeurées essentiellement municipales. Un débat s'est ouvert pour savoir s'il faut en rester au statu quo, améliorer le fléchage pour le faire gagner en lisibilité, ou aller vers autre chose. Beaucoup d'élus souhaitent que le lien entre équipes municipales et intercommunales demeure très étroit. D'autres élus considèrent que ce lien pourrait être maintenu à travers la conférence des maires mais avec un autre mode d'élection des membres du conseil communautaire.

Dans la collectivité du Grand Lyon, c'est la conférence des maires qui maintiendra un lien institutionnel avec les communes. Mais l'assemblée de la métropole va disposer de ses propres élus qui ne seront pas nécessairement conseillers municipaux. Le président du Grand Lyon ne pourra plus, en 2020, être également maire de Lyon ou d'une autre ville.



11

L'INTERCOMMUNALITÉ EST PARFOIS JUGÉE PEU LISIBLE.

POURQUOI ?

L'intercommunalité est en effet restée assez discrète jusqu'à présent.

La communication intercommunale progresse mais a été essentiellement axée sur les services rendus et les projets, moins sur les décideurs et les instances de décision. Dans sa phase de construction, l'intercommunalité a souvent été préservée de toute « politisation » et, partant, de toute forme de médiatisation. Les élus municipaux ont été très attentifs à ce que la communication en direction des usagers et citoyens demeure de leur initiative. Les choses changent au demeurant depuis dix ans. **La notoriété des intercommunalités progresse dans les territoires**. Cela est très vrai dans les métropoles mais aussi ailleurs, dans les secteurs ruraux où les services qu'elles apportent sont de plus en plus tangibles et appréciés. Les patronymes ou symboles des intercommunalités gagnent en visibilité sur les réseaux de transport, les piscines, les stades, les grands équipements culturels (théâtres, zéniths, médiathèques...), les maisons de services au public, les crèches, les parcs d'activités, les poubelles, les stations d'épuration...

Pour autant, **l'information du grand public sur l'intercommunalité reste à faire**. Dans les enquêtes d'opinion ou sondages, l'intercommunalité est de plus en plus connue dans son principe mais **les habitants en savent très peu sur ses modalités de fonctionnement et ses processus de décision**. C'est un défi considérable pour des institutions dont le rôle se renforce. Cela n'excuse rien mais il faut rappeler que ce problème de compréhension est posé à l'ensemble de nos niveaux de collectivités territoriales. Leurs règles de fonctionnement et de financement, leurs compétences, leurs élus... ne sont pas toujours bien connus. Même la notoriété des maires, naguère très forte, tend à décroître avec la mobilité croissante des individus (le « zapping territorial »).

Par rapport à nos institutions territoriales, il est souvent souligné que nos concitoyens s'y perdent et qu'ils ne savent pas qui fait quoi. Mais il faut convenir que les actions de communication pour expliquer la décentralisation et notre organisation territoriale aux Français ont été très rares, voire introuvables. Le logiciel « jacobin » est encore très dominant dans les administrations et même les relais d'opinion. Le « local » n'a pas été pris suffisamment au sérieux alors que c'est là où les citoyens ont le plus de possibilités de s'impliquer dans la vie publique. C'est surtout là où se prennent les décisions majeures qui impactent leur quotidien. Le nouvel acte de la décentralisation annoncé par le chef de l'Etat devrait commencer par une grande phase d'explication.

Pour ce qui est de l'intercommunalité, sa relative jeunesse explique en partie sa faible lisibilité. Mais on ne saurait se contenter de donner du temps au temps. Si elle n'intervenait à l'origine que sur des compétences assez techniques et limitées, les nouvelles compétences qu'elle exerce et son poids dans la dépense publique imposent un vaste effort de médiatisation et de transparence. À défaut, un risque de fracture civique menacerait.



**PLUS D'INFORMATIONS
SUR LE SITE WWW.ADCF.ORG**

Dans les métropoles, affiche et infographie vidéo :

LE VOTE DANS LES MÉTROPOLIS

Dans toutes les intercommunalités, affiche et infographie vidéo :

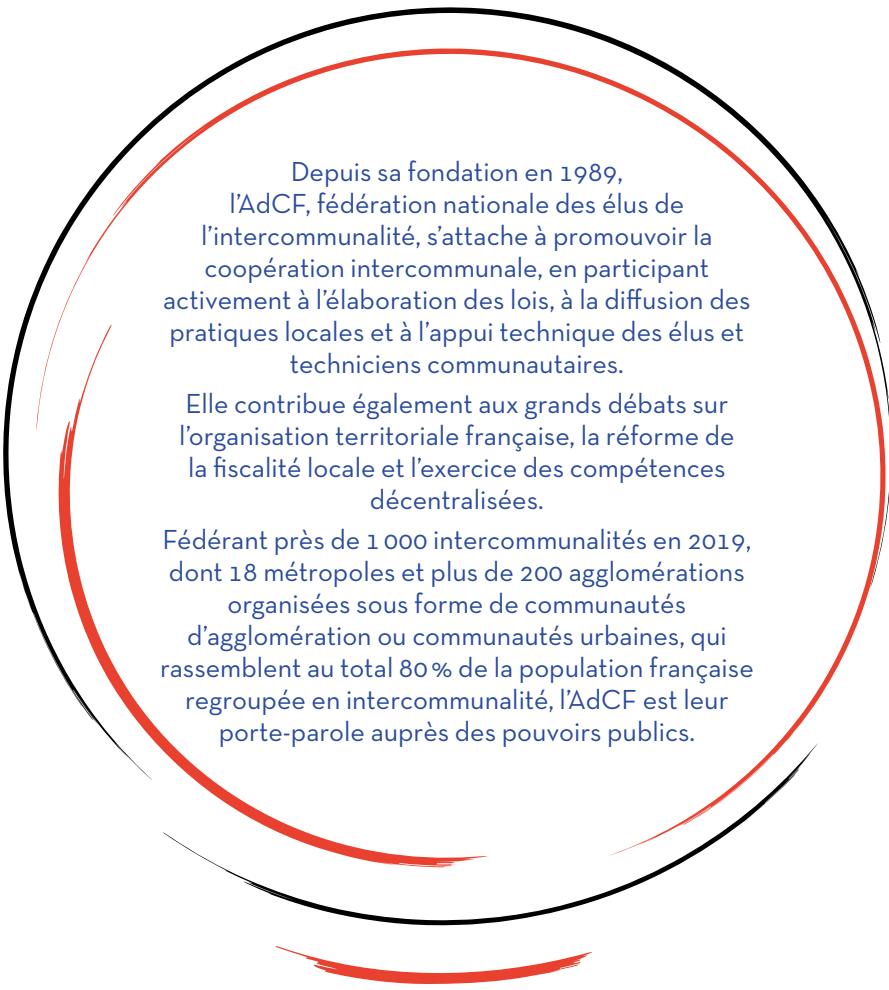
LES ÉLECTIONS LOCALES ET INTERCOMMUNALES

Retrouvez aussi la vidéo :

3 MINUTES POUR COMPRENDRE L'INTERCO

sur www.adcf.org

AdCF Les intercommunalités de France



Depuis sa fondation en 1989, l'AdCF, fédération nationale des élus de l'intercommunalité, s'attache à promouvoir la coopération intercommunale, en participant activement à l'élaboration des lois, à la diffusion des pratiques locales et à l'appui technique des élus et techniciens communautaires.

Elle contribue également aux grands débats sur l'organisation territoriale française, la réforme de la fiscalité locale et l'exercice des compétences décentralisées.

Fédérant près de 1 000 intercommunalités en 2019, dont 18 métropoles et plus de 200 agglomérations organisées sous forme de communautés d'agglomération ou communautés urbaines, qui rassemblent au total 80 % de la population française regroupée en intercommunalité, l'AdCF est leur porte-parole auprès des pouvoirs publics.

ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (AdCF)

22, rue Joubert – 75009 Paris
T. 01 55 04 89 00 – F. 01 55 04 89 01
adcf@adcf.asso.fr – www.adcf.org