

JANVIER 2003

L'intercommunalité en Ile-de-France, un nouveau souffle

L'année 2002 est marquée par une avancée significative de l'intercommunalité en Ile-de-France : accélération des regroupements, de l'intercommunalité urbaine, développement des compétences structurantes, progression de la solidarité financière. Toutefois, le mouvement intercommunal est loin d'être arrivé à terme dans notre région. La coopération intercommunale n'atteint pas l'ampleur qu'elle connaît au niveau national et est marquée par de fortes disparités territoriales. Si la progression semble se confirmer pour les prochaines années, les regroupements auront à faire face à de nombreux défis, parmi lesquels la délimitation exacte de leurs compétences, leur mise en œuvre rapide, mais aussi l'adaptation à de nouvelles réformes, notamment financières.

Le mouvement s'accélère en 2002

Entre 1999 et 2001, ce sont en moyenne une trentaine de communes d'Ile-de-France qui sont entrées chaque année dans un groupement à fiscalité propre. En 2002, le nombre de nouvelles communes adhérentes (création ou extension de périmètre) dépasse la centaine.

Ainsi, la multiplication du nombre de groupements se poursuit : 26 structures en 1992, à la veille du vote de la loi d'Administration territoriale de la République instaurant les communautés de communes (CC), 43 en 1999, année de promulgation de la loi Chevènement, et 55 au premier janvier 2002, se décomposant en 12 communautés d'agglomération (CA), 37 CC et 6 syndicats d'agglomération nouvelle (SAN). Entre 1999 et 2001, 6 CA et 8 CC ont été créées ex nihilo, tandis que 2 dissolutions étaient prononcées. Dans le même temps, 24 groupements ont changé de catégorie juridique¹, parmi lesquels 6 se sont transformés en communauté d'agglomération ; des groupements existants ont accueilli de nouvelles communes membres et sont se dotées de compétences supplémentaires.

Pour l'année 2002, une augmentation du nombre de création ex nihilo est en perspective. Plus de 10 nouvelles structures, dont plusieurs CA (Val d'Yerres et Hauts-de-Bievre déjà instaurées, agglomération de Meaux en cours de création au 1er novembre 2002) s'ajouteraient à cette liste au premier janvier 2003. De plus, 2 CA pourraient être créées par transformation de structures existantes (Seine-Essonne et Plateau de Saclay), ce qui porterait le nombre de CA à 17 en Ile-de-France. Il faut noter que les structures à fiscalité propre sont en général créées en fin d'année, afin de bénéficier des dotations de l'Etat l'année suivante. Les groupements à

fiscalité propre atteindraient le nombre de 65 au premier janvier 2003, représentant 38 % de la population francilienne et 42 % des communes, contre respectivement 29 % et 33 % au premier janvier 2002.

Nouvelles compétences

L'accélération du regroupement intercommunal va de pair avec l'élargissement des attributions confiées aux groupements à fiscalité propre. Depuis 1999, les compétences intercommunales ont été radicalement restructurées, à l'occasion des transformations juridiques, rendues obligatoires par la loi Chevènement. La perspective d'accéder à une dotation globale de fonctionnement (DGF) plus attractive (CA ou CC à DGF bonifiée) a également contribué aux transformations volontaires de CC ou à de simples extensions de compétences. Plus d'une structure sur deux (22 districts, 3 CC et un SAN) a disparu entre 1999 et 2002 au profit d'une forme plus intégrée de groupement.

Compétences obligatoires

Les missions qui sont confiées aux groupements leur offrent maintenant la possibilité de développer de véritables projets de territoire, grâce à l'inscription de compétences aussi stratégiques que l'aménagement de l'espace ou les actions de développement économique.

Tous les groupements exercent maintenant, en droit, des compétences obligatoires dans ces domaines. Les CA sont en charge de 2 autres blocs de compétences obligatoires : politique de la ville et équilibre de l'habitat.

(1) Transformation des districts au plus tard le 01/01/2002 et des SAN après déclaration d'achèvement des travaux.

L'intercommunalité
en Ile-de-France,
un nouveau souffle

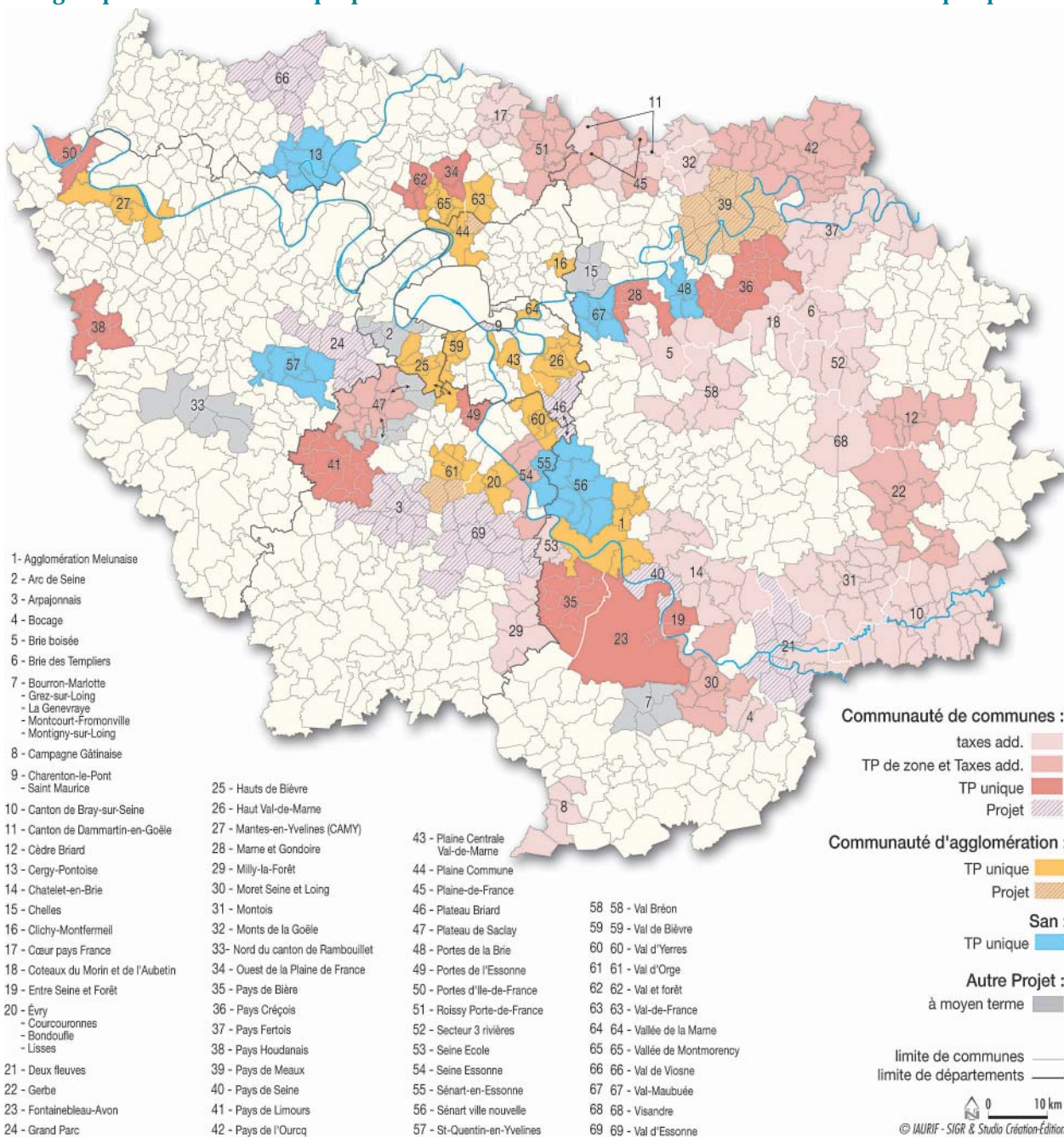
Compétences optionnelles

De plus, les communautés opèrent le choix de compétences optionnelles (au moins un groupe pour les CC et 3 pour les CA). Parmi les domaines proposés par le législateur, les préférences des CA sont relativement peu hiérar-

chisées : 92 % en matière d'équipements ; 83 % pour l'environnement (lutte contre la pollution de l'air, les nuisances sonores et déchets des ménages) ; 67 % en matière d'assainissement ; 42 % en ce qui concerne l'eau. Pour les CC les compétences

optionnelles sont réparties de la façon suivante : 86 % en matière d'environnement, 78 % en ce qui concerne la voirie, 73 % pour les équipements et 57 % pour le logement. La compétence «habitat» semble être en queue des préoccupations intercommunales.

Les groupements à fiscalité propre d'Ile-de-France - État des lieux au 01-11-2002 et perspectives



L'intercommunalité
en Ile-de-France,
un nouveau souffle

Pour les CC, elle est la compétence optionnelle la moins choisie et son inscription correspond souvent à une réminiscence formelle d'une ancienne compétence districale. Obligatoire pour les CA, la mise en œuvre des politiques d'habitat n'est pourtant pas considérée comme prioritaire par nombre d'entre elles. De plus, l'attribution des logements sociaux reste dans l'escarcelle communale.

Compétences à géométrie variable

Cependant, la lecture des statuts demande à être nuancée. Les attributions obligatoires ou optionnelles sont plus ou moins étoffées selon les cas. Alors que les CA sont légalement chargées de blocs détaillés de compétences, les CC définissent elles-mêmes le contenu des attributions. Dans tous les cas², la ligne de partage entre les compétences communales et communautaires demande à être définie par une délibération qui précise, pour chaque compétence, le contenu de l'intérêt communautaire. La compétence voirie est par exemple très graduée. Elle recouvre, selon les cas, des aspects plus ou moins diversifiés du service : le simple balayage de la voirie, l'entretien, les travaux, la réalisation de voies d'intérêt communautaire, comme les abords des collèges, les dessertes des zones d'activité économique (ZAE) et des équipements intercommunaux. Il en va de même en matière d'actions économiques (aménagement et gestion de ZAE, promotion du territoire, accueil et soutien aux entreprises, actions en faveur de l'insertion et de l'emploi...) et d'environnement (informations à la population, études de type «plan paysage», ramassage ou traitement des déchets des ménages...).

(2) Exception faite des compétences optionnelles eau, assainissement et ordures des ménages des communautés d'agglomération.

(3) Avec une échéance de création incertaine pour quelques uns d'entre eux.

Ces attributions, obligatoires et optionnelles, sont complétées par des compétences facultatives, dans le domaine social ou socio-éducatif en particulier.

Compétences et gains financiers

Comme la nature juridique, le choix des compétences est orienté par des motifs financiers. Ainsi les compétences déchets des ménages et assainissement, qui donnent droit à une majoration de DGF par l'instauration de taxes ou de redevances, sont des compétences relativement prisées par les groupements, malgré l'existence de syndicats techniques compétents dans ces domaines. Il en va de même des attributions qui engendrent d'importants transferts de charges communales, notamment en personnel (compétence facultative de restauration scolaire par exemple).

Des groupements plus urbains

De plus, la taille moyenne des communes regroupées tend à s'accroître : de 4 129 habitants en janvier 1999, elle atteint 6 463 en novembre 2002. La population moyenne des groupements passe, SAN inclus, de 32 555 habitants en 1999 à 49 777 en 2002. Cette tendance pourrait se poursuivre à l'avenir, puisque la taille moyenne des communes ayant le projet de former une intercommunalité est de 7 386 habitants. Sur les douze projets recensés début novembre 2002³, 5 concerneraient des secteurs comprenant plus de 50 000 habitants, 6 des zones comprenant entre 10 000 et 50 000 habitants et un seul, une population inférieure à 10 000 habitants. Ainsi, quelques projets émergent dans la proche banlieue de Paris, comme la CA Arc de Seine (Hauts-de-Seine), CC de Charenton-le-Pont / Saint-Maurice (Val-de-Marne) ; d'autres s'inscrivent dans des secteurs urbanisés

Le rôle des communautés en matière d'aménagement de l'espace

En matière d'aménagement de l'espace communautaire, les compétences les plus exercées sont relatives aux documents d'urbanisme, aux créations de zones d'aménagement concerté et aux transports urbains. Ces thématiques constituent des attributions obligatoires pour les CA et des domaines d'intervention privilégiés des CC, choisis par plus de la moitié d'entre elles.

Toutefois, certaines de ces attributions sont exercées de façon indirecte. Ainsi, les documents d'urbanisme sont-ils en général élaborés dans le cadre de syndicats d'études et de programmation, dont l'assise territoriale est plus vaste que celle des groupements. Il en va de même en matière de transports urbains. Le STIF (syndicat des transports d'Ile-de-France) est l'autorité organisatrice des transports en Ile-de-France, tandis que les groupements peuvent mener des missions complémentaires (versement de participations financières, etc.). D'autres compétences existent en aménagement, comme les attributions en matière de réserves foncières, que partagent une communauté de communes sur 3 et 2 CA sur 3. Ces actions sont souvent préalables à l'aménagement de ZAE, dans le domaine économique ou à la constitution d'espaces verts en matière d'environnement. D'autres catégories d'actions peuvent être initiées dans le domaine des liaisons douces, l'aménagement de cheminements piétonniers, de pistes cyclables, de berges de rivières...

Enfin, il faut noter que les autorisations d'occupation du sol demeurent en général des attributions communales, alors que l'instruction des dossiers peut être déléguée au niveau intercommunal.

de grande couronne (projets de groupements autour de Versailles, de Meaux, de Chelles) ou correspondent à de vastes rassemblements de communes périurbaines ou rurales (CC de l'Arpajonnais, CC du Val d'Essonne ou du Val de Viosne). Par contre, Paris privilégie la voie de coopérations souples avec les communes périphériques.

Des facteurs incitatifs convergents

Les incitations financières instaurées par la loi Chevènement, qui comptent parmi les moteurs de l'émergence de l'intercommunalité, sont désormais relayées par les politiques territoriales de l'Etat, qui joue un rôle plus ou moins actif selon les départements, de la Région ou des Départements. Des Départements aident les communes à engager des réflexions intercommunales, en leur proposant un appui technique ou le financement d'études préalables (Essonne et Val d'Oise). D'autres départements appuient, pour des intercommunalités de différentes natures juridiques, la mise en œuvre de programmes structurants par le biais, par exemple, des contrats locaux d'aménagement intercommunal et rural (CLAIR) en Seine-et-Marne et des conférences de projets en Seine-Saint-Denis. La Région accorde également un bonus à l'intercommunalité pour le financement d'opérations d'aménagement et finance une partie des études préalables. Des politiques de «troisième génération» destinées à apporter un appui spécifique aux communautés apparaissent (contrats de territoire communautaires de la Région institués en décembre 2001, contrats communautaires votés par le conseil général de l'Essonne en novembre 2002). Face à la multiplication des outils incitatifs, le «coût d'opportunité», le choix de ne pas appartenir à une intercommunalité, s'alourdit. Des communes isolées s'engagent dans des processus

de réflexion complexes, dont l'aboutissement est incertain. Elles peuvent se rallier, après hésitations, aux intercommunalités existantes ou développer, sur le mode défensif, des contre-projets pour organiser la résistance aux intercommunalités voisines. Force est de noter en cette fin d'année 2002, le foisonnement des réflexions intercommunales, la multiplicité des projets, qui recouvre, il est vrai, un certain déficit de cohérence territoriale –cependant difficile à atteindre en Ile-de-France–.

Des ressources fiscales mieux partagées

Trois ans après le vote de la loi Chevènement, la solidarité fiscale a progressé de façon très notable au sein des groupements franciliens. Ce constat repose sur l'analyse de 3 indicateurs : la proportion de groupements en taxe professionnelle unique (TPU), le niveau du coefficient d'intégration fiscale (CIF) et la répartition des communes membres de groupements selon leur potentiel fiscal.

TPU

En novembre 2002, plus de la moitié des structures intercommunales est dotée du régime fiscal de la TPU : aux 6 SAN et 14 CA qui sont dotés de ce régime à titre obligatoire, s'ajoutent 11 CC qui ont volontairement opté pour la TPU. En 1999, au contraire, ce régime fiscal était peu répandu parmi les groupements d'Ile-de-France. Hormis les SAN, seuls 2 groupements étaient précurseurs dans ce domaine (Clichy-Montfermeil et Val de France).

(4) Première génération : les intercommunalités deviennent éligibles aux aides départementales ou régionales, au même titre que les communes ; deuxième génération : des bonus financiers sont accordés aux intercommunalités, toutes natures juridiques confondues.

Il faut rappeler que ce régime assure une meilleure répartition des recettes fiscales sur le territoire intercommunal et permet de remédier en partie aux inégalités de richesse fiscale entre communes, qui trouvent leur origine à hauteur de 80 % dans la répartition de la taxe professionnelle.

Intégration fiscale

Entre 1999 et 2001, l'augmentation du CIF, qui mesure la proportion de ressources fiscales allant aux groupements, est également significative. La part de groupements ayant un CIF élevé s'accroît. Ainsi la proportion de groupements dont le CIF est supérieur à 25 % passe de 19 % en 1999 à 43 % en 2001. En 2001, un groupement sur 2 a un CIF supérieur à 20 %. Les CA sont, bien entendu, classées parmi les groupements à fort CIF : sept d'entre-elle ont un CIF supérieur à 50 % et les 2 autres un niveau d'intégration fiscale compris entre 25 % et 50 % en 2001. La proportion de groupement dont le CIF est compris entre 10 % et 25 % reste relativement stable (31 % en 1999 et 27 % en 2001) et la part des groupements à faible CIF (<10 %) est ramenée de 50 % en 1999 à 30 % en 2001.

Potentiel fiscal

Enfin, les communes membres d'un groupement se recrutent de plus en plus dans l'ensemble des classes de potentiel fiscal. En 2001, parmi les communes à faible potentiel fiscal, les communes regroupées étaient sur-représentées et les communes à fort potentiel fiscal sous-représentées. Ainsi 32 % des communes membres de groupements appartenaient au 20 % des communes les moins dotées en potentiel fiscal de la région. Ce pourcentage est passé à 25 % au 01/11/2002 et serait même de 16 % parmi les communes candidates au regroupement.

Inversement la proportion de communes regroupées appartenant au dernier quintile des communes classées selon leur potentiel fiscal, qui était de 17 % en 2001, serait de 26 % parmi les communes relevant du périmètre d'un projet. Différents facteurs peuvent expliquer ce rééquilibrage. La taille démographique des communes qui se regroupent est sans aucun doute un élément à prendre en compte. La faible propension des «communes riches» à se regrouper s'estompe de façon mécanique avec la croissance de l'intercommunalité urbaine, puisque le potentiel fiscal par habitant s'accroît avec la taille des communes. Toutefois le clivage régional Est/Ouest perdure : l'ouest parisien est moins enclin à développer des démarches intercommunales que l'Est de la région.

Des disparités territoriales qui demeurent

Les regroupements intercommunaux demeurent répartis de façon peu homogène sur le territoire régional. Dans les départements en tête du «palmarès intercommunal», plus de 50 % de la population ou des communes seraient regroupés au premier janvier 2003 : il s'agit de la Seine-et-Marne (61 % de la population et 59 % des communes), suivi de l'Essonne (55 % de la population, 44 % des communes) où la progression serait très notable en 2002, du Val-de-Marne (respectivement 44 % et 55 %) et du Val d'Oise (53 % et 38 %). Les trois autres départements seraient toujours en retrait : la Seine-Saint-Denis (avec 23 % de la population et des communes), les Yvelines (29 % et 13 %) et les Hauts-de-Seine (10 % et 14 %), où vient d'être instauré, en octobre 2002 le premier groupement à fiscalité propre.

(5) Proposition de loi de transfert de l'objectif communal des 20 % de logements sociaux au niveau intercommunal. Examen d'un projet de loi en janvier 2003.

L'Ile-de-France toujours en retrait

Au premier janvier 2002, la part de la population francilienne comprise dans une intercommunalité à fiscalité propre (29 %) était bien inférieure aux moyennes nationales (73 %). Ce constat n'est pas nouveau et l'écart s'est même creusé depuis 1999, lorsque 17 % de la population d'Ile-de-France (hors Paris) était en intercommunalité, contre 29 % au niveau national. En effet, la croissance de l'intercommunalité issue du cadre de la loi Chevènement a été plus rapide en Province qu'en Ile-de-France. Pour 2003, une inversion de la tendance pourrait être à l'ordre du jour, avec un développement de l'intercommunalité qui atteindrait en Ile-de-France un niveau sans précédent depuis 1999. Toutefois le «rattrapage» n'est pas à l'ordre du jour et le niveau d'intercommunalité atteint dans la région d'Ile-de-France demeurerait en retrait par rapport aux moyennes nationales pendant encore plusieurs années. Cependant, la proportion de groupements à TPU est doré et déjà supérieure en Ile-de-France. Sur 4 habitants en intercommunalité, 3 appartiennent à un groupement à TPU, contre 2 sur 3 pour l'ensemble de la France.

Pour l'avenir, les groupements intercommunaux ont à faire face à de nombreux défis. Différents chantiers sont en cours. Les périmètres ne sont pas stabilisés. Les groupements doivent démontrer leur capacité à mettre en œuvre toutes leurs compétences, dans la limite de l'intérêt communautaire, qui reste parfois à définir... Et déjà, les règles institutionnelles sont sur le point d'évoluer. Parmi les réformes annoncées, il faut citer la refonte des lois Voynet, solidarité et renouvellement urbain (SRU)⁵ et Chevènement, la décentralisation, les perspectives de rénovation de la fiscalité locale (possibilités de partage local de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, révision des valeurs locatives

laissées à l'initiative des élus) et de la DGF. Néanmoins, ces perspectives ne devraient pas entraver la progression de l'intercommunalité qui semble durablement ancrée dans le paysage régional.

Recensement au 01/11/02 des projets intercommunaux, méthode et limites

Les projets intercommunaux portés sur la carte ci-jointe (création de groupement ou extension de périmètre) ont été recensés à partir d'entretiens menés auprès des préfetures d'Ile-de-France, de groupements ou de communes. Les projets qui sont cartographiés correspondent à différents stades de la procédure de création des établissements de coopération intercommunale :

- Communes comprises dans un projet ayant donné lieu à délibérations transmises en préfecture¹
- Communes incluses dans un périmètre arrêté par le représentant de l'Etat.

Cependant, de nombreuses incertitudes, relatives aux périmètres intercommunaux et aux dates de création effective des groupements, pèsent sur ces projets. Le périmètre intercommunal proposé sur initiative communale peut être refusé par le représentant de l'Etat s'il est jugé incohérent. Des intégrations communales d'office peuvent être prononcées. Plusieurs arrêtés de périmètre peuvent être signés successivement (CC du Grand Parc et de la CC du Val de Viosne), le périmètre de création ne pouvant être différent de celui fixé par l'arrêté de périmètre. De même les décisions communales ou intercommunales peuvent être modifiées par de nouvelles délibérations. En tout état de cause, l'arrêté de création suppose l'approbation préalable des communes concernées à la majorité qualifiée (2/3 au moins des conseils municipaux représentant plus de la moitié de la population ou inversement).

(1) Les informations concernant les délibérations communales ou intercommunales ne sont pas exhaustives. En tout état de cause, les projets qui n'ont pas donné lieu à délibération ne sont pas cartographiés

L'intercommunalité
en Ile-de-France,
un nouveau souffle

Intercommunalité et décentralisation

Quel sera l'impact de la décentralisation pour les groupements intercommunaux ? L'intercommunalité n'est pas au centre du débat sur la décentralisation, réforme de première importance pour les collectivités territoriales, alors que les groupements sont devenus en quelques années un acteur majeur de la vie locale. Néanmoins, la réforme constitutionnelle que s'apprête à voter le congrès, tout comme les prochaines lois de décentralisation¹ dont les termes restent aujourd'hui incertains, concernent les structures intercommunales à plus d'un titre.

Droit à l'expérimentation sans reconnaissance du statut de collectivité territoriale

Paradoxe Les structures intercommunales, dont les représentants ne sont pas élus au suffrage universel, demeureront absentes de la constitution. L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) n'est pas un échelon de collectivité locale, contrairement aux régions, départements et communes. Pourtant, les groupements se voient reconnaître, comme les autres catégories de collectivités locales un droit à l'expérimentation : communautés urbaines et d'agglomération pourraient avoir délégation de certaines politiques sociales, comme le logement à caractère social (construction, réhabilitation, surcoût foncier). Des structures seraient déjà candidates, comme la communauté urbaine de Lyon et le grand Nancy. Cette incursion

des groupements dans le domaine de la décentralisation ouvrirait la voie à une innovation sans précédent, le droit pour les structures intercommunales d'exercer d'anciennes compétences d'Etat, alors qu'elles exercent aujourd'hui exclusivement des compétences transférées par les communes.

La subsidiarité par le haut vue par les groupements intercommunaux

Originalité En vertu du principe de subsidiarité qui sera dorénavant inscrit dans la constitution, les collectivités locales ont vocation à exercer l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. Ce principe, issu du traité de Maastricht, guide la décentralisation et conduit, prochaine étape de la réforme, à une redistribution de pouvoirs l'Etat vers les échelons de proximité, lesquels restent à déterminer. Les groupements intercommunaux détournent ce principe, en revendiquant une pratique de la subsidiarité du bas vers le haut. Ce qui ne peut être fait par la commune ou ce qui sera mieux fait par la communauté est délégué à la communauté. En donnant un sens original au principe de subsidiarité, l'intercommunalité lui offre enfin une possibilité de mise en œuvre.

Compétences partagées et renforcement du couple intercommunalité - région

Ambiguïté D'une part, la décentralisation conforte le principe d'exclusivité des domaines de compétences des collectivités territoriales,

avec l'organisation de transferts de compétences par blocs. D'autre part, la notion de collectivité «chef de file», présente dans la loi relative à la démocratie de proximité, est introduite dans le projet de réforme de la constitution. Mais ce principe est tempéré par le rappel de l'absence de tutelle d'un niveau de collectivité sur un autre. Ainsi, la constitution reconnaîtra l'existence de compétences partagées, un sujet familier aux groupements, qui œuvrent pour la formalisation de la notion d'intérêt communautaire. Les domaines d'application des partages seront multiples pour la région d'Ile-de-France et pourraient concerner les domaines de la formation, des transports, de l'aménagement du territoire, les aides à la pierre en matière de logement, le développement économique ou encore l'environnement. Toutes ces thématiques régionales recoupent les domaines de compétences des groupements, récemment renforcés. Avec la décentralisation, la région et les intercommunalités constitueront plus que jamais des partenaires indissociables, dont les missions s'entremêlent. Les groupements pourraient avoir à préciser demain, au titre de l'intérêt communautaire, en sus de la ligne de partage entre les attributions communales et intercommunales, la répartition des compétences entre région et intercommunalité et pourquoi pas entre État et groupements expérimentateurs. A défaut de quoi le postulat «décentralisation-proximité-efficacité-simplicité» s'avèrerait bien vain.

(1) Loi organique, lois ordinaires organisant les transferts de compétences

Pour en savoir plus

Etat de l'intercommunalité en Ile-de-France au 01/01/2003, Iaurif (à paraître, 1er trimestre 2003)

Classeur des groupements à fiscalité propre d'Ile-de-France, CDC-Iaurif, (à paraître, 1er trimestre 2003)

L'intercommunalité en Ile-de-France, rapport d'étape, CDC-Iaurif, juillet 2001

Le développement de l'intercommunalité en Ile-de-France : aspects financiers et fiscaux, CDC-Iaurif, juin 2001

Le développement de l'intercommunalité en Ile-de-France : tendances et perspectives, CDC-Iaurif, décembre 2000

Les collectivités locales en chiffres, 2002-2003 (Ministère de l'Intérieur, DGCL)

Les finances des collectivités locales en 2002, observatoire des finances locales, rapport présenté en juillet 2002 par Joël Bourdin, Sénateur (Ministère de l'Intérieur, DGCL)

Les finances des Groupements à fiscalité propre, 2000 (Ministère de l'Intérieur, DGCL)

À consulter

le site Internet de l'Iaurif : www.iaurif.org

le site Internet de la Direction Générale des Collectivités Locales, Ministère de l'Intérieur : www.dgcl.interieur.gouv.fr