

L'INTERCOMMUNALITE EN BASSE-NORMANDIE

RAPPORT

présenté au Conseil Économique et Social Régional de Basse-Normandie

par Martine MOULIN

Décembre 2002

S O M M A I R E

INTRODUCTION	1
PREMIERE PARTIE	
L'INTERCOMMUNALITE, DE SA NECESSITE A SA CONCRETISATION, UN LONG CHEMINEMENT	3
I - L'INTERCOMMUNALITE JUSQU'AUX ANNEES 1990	4
II - LA LOI SUR L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE LA REPUBLIQUE (6 FEVRIER 1992)	6
A - LA COMMUNAUTE DE COMMUNES	6
B - LA COMMUNAUTE DE VILLES	7
III - LA LOI RELATIVE AU RENFORCEMENT ET A LA SIMPLIFICATION DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE DU 12 JUILLET 1999	8
A - UNE RATIONALISATION DE L'OFFRE ET UNE RESTRUCTURATION DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE	9
1 ^o Une simplification passant par un processus de restructuration.....	9
2 ^o L'instauration de trois types de structures intercommunales.....	10
B - UNE AMELIORATION DU FONCTIONNEMENT DES EPCI	12
1 ^o Une souplesse accrue.....	12
2 ^o La mise en place de périmètres cohérents.....	13
C - DES INITIATIVES FINANCIERES ET FISCALES	14
1 ^o Des incitations financières.....	14
2 ^o Des incitations fiscales.....	15
D - L'ACCENTUATION DE LA TRANSPARENCE ET DE LA DEMOCRATIE	15
1 ^o Avec les communes.....	16
2 ^o Avec les administrés.....	16
IV - UN PREMIER BILAN FAVORABLE	17
A - MALGRE LA VOLONTE SIMPLIFICATRICE AFFICHEE, UNE COMPLEXITE REMANENTE	17
B - UNE AMELIORATION MANIFESTE	19
1 ^o La situation au 1 ^{er} janvier 2002.....	19
2 ^o Des évolutions remarquables.....	20
DEUXIEME PARTIE	
L'INTERCOMMUNALITE DANS LE GRAND OUEST	23
I - LES TAUX D'INTERCOMMUNALITE DES REGIONS DU GRAND OUEST	26
II - LA COOPERATION INTERCOMMUNALE DANS LE GRAND OUEST SELON LES FORMES D'INTERCOMMUNALITE	30

A -	LES COMMUNAUTES URBAINES	31
B -	LES COMMUNAUTES D'AGGLOMERATION	31
C -	LES COMMUNAUTES DE COMMUNES	31
III -	L'INTERCOMMUNALITE AU PLAN DEPARTEMENTAL	32
TROISIEME PARTIE		
L'INTERCOMMUNALITE EN BASSE-NORMANDIE : ÉVOLUTION ET SITUATION EN 2002		
I -	LES SPECIFICITES COMMUNALES BAS-NORMANDES	35
A -	LA BASSE-NORMANDIE, UNE REGION A FORTE DENSITE COMMUNALE	35
B -	UNE MOSAÏQUE DE PETITES COMMUNES	38
C -	UN MAILLAGE DENSE DE VILLES PETITES ET MOYENNES	39
II -	L'EVOLUTION RECENTE (1990-2002) DE L'INTERCOMMUNALITE ET SA SITUATION ACTUELLE EN BASSE-NORMANDIE.....	40
A -	SON EVOLUTION ENTRE 1990 ET 2002.....	40
B -	LA SITUATION ACTUELLE SELON LES TYPES D'INTERCOMMUNALITE	48
C -	L'IMPORTANCE DES TRANSFERTS DE COMPETENCES	49
III -	EVOLUTION ET SITUATION DE L'INTERCOMMUNALITE AU SEIN DES DEPARTEMENTS BAS-NORMANDS.....	51
A -	DANS LE DEPARTEMENT DU CALVADOS	52
19	Caractéristiques générales de l'intercommunalité dans le Calvados.....	52
29	Les spécificités de l'intercommunalité dans le département du Calvados.....	57
B -	DANS LE DEPARTEMENT DE LA MANCHE	58
19	caractéristiques générales	58
29	Spécificités de l'intercommunalité dans le département de la Manche	64
C -	DANS LE DEPARTEMENT DE L'ORNE.....	66
19	Caractéristiques générales.....	66
29	Spécificités de l'intercommunalité dans le département de l'Orne.....	70

INTRODUCTION

En une dizaine d'années, l'intercommunalité en France est passée d'une coopération intercommunale principalement dédiée à la gestion en commun de services publics classiques à une autre plus ambitieuse fondée sur la recherche et la mise en oeuvre de projets de développement économique locale et d'aménagement de l'espace.

Cette mutation considérable a été déclenchée par la loi relative à l'administration territoriale de la république (votée en 1992) puis relancée et étendue par la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale dite loi Chevènement (votée en 1999).

Ainsi en dix ans, le paysage intercommunal français et bas-normand a fondamentalement changé, certains départements affichant aujourd'hui des taux de population intercommunalisée supérieurs à 95 %.

Déjà, en 1995, le CESR de Basse-Normandie s'était penché sur le contenu et les premières conséquences visibles de la loi ATR au plan régional. Trois ans après la promulgation de la loi Chevènement, il lui a semblé également intéressant de faire le point en la matière pour mesurer les progrès accomplis et ceux restant à accomplir.

L'intérêt d'un Conseil Économique et Social Régional pour cette question, même si elle ressort prioritairement des domaines institutionnel et politique, demeure légitime. La coopération intercommunale constitue en effet un élément à part entière de l'aménagement du territoire régional, de l'efficacité économique et de la qualité de vie que la population bas-normande est en droit d'attendre.

Le CESR a surtout voulu établir un bilan de la situation et de l'évolution qu'à connu la Basse-Normandie en ce domaine. En ce sens, le présent rapport est essentiellement descriptif, s'appuyant sur les données nationales recensées par le Ministère de l'intérieur et sur les informations transmises par les préfetures. Trois parties composent ce document :

- La première rappelle l'histoire et le contenu des différentes formes d'intercommunalité et en dresse un bilan chiffré national de 1972 à aujourd'hui,
- La deuxième opère une comparaison de l'intercommunalité dans le Grand Ouest sur la base des dernières données disponibles (2002) et met en exergue de significatives différences notamment en termes de recours à la taxe professionnelle unique,
- La troisième réalise un bilan et présente l'évolution de l'intercommunalité en Basse-Normandie, au plan global puis

département par département non sans avoir, au préalable, insisté sur l'importance de l'émiettement communal qui caractérise la région.

Il s'agit donc d'un document dont l'objectif est de mettre en avant non seulement le bilan chiffré de l'intercommunalité en Basse-Normandie mais aussi de souligner certaines des spécificités qui la caractérisent avec en particulier les questions relatives au recours à la TPU et au dimensionnement optimal des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Néanmoins, le présent rapport n'inclut pas dans son analyse et ses réflexions la problématique tout à fait actuelle des Pays, ces derniers n'étant pas des collectivités territoriales.

PREMIERE PARTIE

L'INTERCOMMUNALITE, DE SA NECESSITE A SA CONCRETISATION, UN LONG CHEMINEMENT

L'intitulé de cette première partie aurait pu être plus provocateur et adopter le libellé suivant : "de la coopération intercommunale à l'intercommunalité". En effet, dès l'origine et jusqu'aux années 1960, la coopération entre communes, rapidement ressentie comme indispensable, a durablement été confinée dans une intercommunalité dite de services au sein de laquelle les communes se regroupaient pour coordonner la mise en œuvre de compétences basiques - mais indispensables à la collectivité - comme le ramassage et l'élimination des ordures ménagères, l'assainissement, la distribution d'eau, le ramassage scolaire, l'entretien de la voirie... Cette forme d'intercommunalité, essentiellement fonctionnelle, est apparue cependant largement dépourvue d'une rationalité d'ensemble. Elle présente même selon certains un "paysage désordonné".

Graduellement, sous l'impulsion de nouveaux textes, la coopération intercommunale s'est orientée vers la mise en commun et l'émergence de projets d'aménagement et de développement via la mise en place de structures plus élaborées. Sont ainsi apparus bien après les syndicats à vocation unique (SIVU) et les syndicats à vocation multiples (SIVOM), les districts, les communautés urbaines, puis plus récemment les communautés de communes et dernièrement les communautés d'agglomération. Beaucoup plus intégratrice, cette intercommunalité de projets repose sur une fiscalité propre. À la différence des syndicats, dont le financement est assis sur les contributions des communes membres en fonction d'un service rendu, les groupements de communes dotés d'une fiscalité propre disposent d'une autonomie financière et fiscale vis-à-vis de leurs communes membres, perçoivent la dotation globale de fonctionnement (DGF), et doivent adopter des taux d'imposition uniformes, gages d'une solidarité financière réelle.

C'est cette évolution, de l'intercommunalité de services à l'intercommunalité de projets, que cette première partie entend rappeler. Trois approches successives illustrent ce lent cheminement ; la première traite de l'intercommunalité des origines jusqu'au début des années 1990 ; la deuxième évoque la loi sur l'Administration Territoriale de la République (ATR) avec l'instauration en 1992 des communautés de communes ; la troisième met en évidence l'impact de la loi Chevènement (1999) qui, en simplifiant et en renforçant certains aspects de la coopération intercommunale, marque une dernière étape des plus importantes. À la description de cette évolution ultime (à la date de rédaction de ce rapport), succède un premier bilan chiffré de l'état de l'intercommunalité en France.

Dans un pays où le nombre de communes est particulièrement élevé, l'intercommunalité constitue à la fois une véritable nécessité et une problématique incontournable. En effet, avec 36 500 communes¹, la France occupe, il faut le souligner, une place tout à fait à part au sein de l'Europe communautaire puisqu'elle compte, à elle seule, autant de communes que tous les autres états membres. La raison de cette disproportion flagrante vient du fait que la plupart de nos voisins ont procédé à des regroupements communaux dès les années 1970 et ce de façon parfois autoritaire. L'Allemagne Fédérale est ainsi passée de 24 386 communes à 8 505, la Belgique de 2 359 à 589 et la Grande-Bretagne de 1 549 à 522. Cette volonté de réduire significativement le nombre des communes a été généralement justifiée par la recherche d'un optimum dimensionnel variant selon les pays entre 5 000 et 10 000 habitants à partir duquel une réponse satisfaisante aux demandes des habitants en matière de services et d'équipement est donnée.

La France est loin d'atteindre ce seuil ; le nombre moyen d'habitants d'une commune française est de 1 600 contre 7 000 en Allemagne et en Italie, 17 500 en Belgique, aux Pays-Bas et au Danemark.

Cette tendance, bien française, à la parcellisation est loin d'être en régression. Ainsi, entre le recensement de 1990 et celui de 1999, le nombre de communes en France métropolitaine est passé de 36 551 à 36 565, et le nombre de syndicats de 18 051 à 18 504....

I - L'INTERCOMMUNALITE JUSQU'AUX ANNEES 1990

Sur un plan purement historique, on peut considérer que la volonté de mettre en œuvre l'intercommunalité est née dès l'instauration de la commune en tant qu'échelon de base des institutions locales françaises. Ainsi, dès 1790 envisageait-on la réunion des communes de moins 250 habitants. Cette intention ne sera jamais concrétisée.

En 1837, une première loi institue la coopération intercommunale en créant des commissions syndicales chargées de gérer les biens indivis des communes. En 1884, une deuxième loi autorise la mise en place d'ententes intercommunales pour la réalisation de travaux d'utilité communale.

Mais la loi qui marque réellement le début de la coopération intercommunale est celle du 22 mars 1890 qui crée les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU). En 1955, un décret constitue le syndicat mixte qui permet aux communes de s'associer à d'autres communautés territoriales ainsi qu'à des établissements publics et à des organismes consulaires.

Depuis l'ordonnance du 5 janvier 1959, les conseils municipaux ont d'autre part la possibilité de créer des syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) ainsi que des districts. Puis en 1966, les communautés urbaines, destinées à

¹ 36 565 exactement.

répondre aux besoins de coordination et d'unité des agglomérations pluri-communales, ont été instaurées.

Voulant aller également au-delà de la coopération simplifiée, le législateur, avec la loi Marcellin du 16 juillet 1971, s'est orienté vers la suppression des petites communes par voie de fusion volontaire. Chaque département devait établir un schéma des fusions et des regroupements souhaitables. Celui-ci était soumis à une commission d'élus, présidée par le président du conseil général. Prudents, les auteurs de la loi faisaient une large place à la contribution des élus locaux et à l'avis des communes intéressées. La loi prévoyait, par ailleurs, des incitations financières : la majoration de 50 % des subventions d'équipement, une aide financière de l'État dans le cas d'intégration fiscale progressive... Mais face à la résistance des élus, cette politique de fusion ne fut guère couronnée de succès².

Finalement, depuis la création de la commune jusqu'au début des années 1990, la coopération intercommunale s'est surtout limitée à l'intercommunalité de services : 14 596 SIVU, 2 478 SIVOM, un millier environ de syndicats mixtes ont ainsi vu le jour. Mais en revanche, les structures plus élaborées demeuraient peu nombreuses : 214 districts, 9 syndicats d'agglomération nouvelle et 9 communautés urbaines. Consécutivement, la population concernée par ces trois dernières formes d'intercommunalité ne représentait à la fin des années 1990 qu'à peine 20 % de la population française.

Pour compléter cette évocation de l'intercommunalité, dès origines à nos jours, il convient de souligner que la notion de coopération intercommunale doit également être appréhendée sous l'angle de sa contribution à la décentralisation et plus largement à l'aménagement du territoire.

Au plan de la décentralisation, la philosophie qui anime la plupart des textes en cause et indiscutablement le dernier d'entre eux, en l'occurrence la loi Chevènement, procède essentiellement du principe de liberté, inscrit dans le code général des collectivités territoriales (art. L 5 210.1), qui remet entre les mains des élus locaux l'évolution des intercommunalités, même si la loi donne cependant aux préfets un certain pouvoir modérateur.

La recherche d'unités de gestion et de décision de dimension adaptée est tributaire de l'émergence d'une véritable solidarité intercommunale. À cet égard, le fait de chercher à encourager la constitution de communautés d'agglomération participe d'une volonté indiscutable d'œuvrer en faveur de l'aménagement du territoire notamment au plan urbain.

² Au plan régional, la loi ne fut suivie d'aucune fusion dans le département de l'Orne. En revanche, elle remporta un succès plus grand dans les deux autres départements bas-normands. Dans le Calvados, 32 regroupements virent le jour et depuis un seul d'entre eux a défusionné entraînant le divorce de Longraye et de Hottot-les-Bagues. Dans la Manche, une cinquantaine de communes a accepté de se regrouper. Le cas le plus marquant fut celui d'Isigny-le-Buat avec la fusion de toutes les communes du canton. Avec le recul, cette loi fut néanmoins un demi-échec dans la Manche, une commune sur cinq ayant recouvré son indépendance depuis et un désir de retour à l'autonomie existe encore aujourd'hui dans plusieurs communes.

Par ailleurs, les lois relatives à l'intercommunalité (loi sur l'Administration Territoriale de la République de 1992 et surtout la loi sur le renforcement et la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, dite loi Chevènement) sont venues avec d'autres lois tout aussi récentes (loi sur l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 dite Loi Voynet et loi sur la solidarité et le renouvellement urbains du 13 décembre 2000) constituer un ensemble cohérent au service de l'aménagement du territoire. En ce sens, les Pays proposés par la loi Voynet n'auront d'efficacité que s'ils reposent sur un territoire totalement sinon largement intercommunalisé. Faute d'une telle articulation, le risque est grand de voir ces nouvelles entités que sont les Pays (qui ne sont pas des collectivités territoriales ou des établissements publics de coopération intercommunale au sens institutionnel du terme) connaître des difficultés de fonctionnement et un déficit de reconnaissance.

II - LA LOI SUR L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DE LA REPUBLIQUE (6 FEVRIER 1992)

L'échec de la loi Marcellin a conduit l'État à dépasser le cadre communal tout en étant obligé de le conserver. Ainsi, au début des années 1990 et après 10 années de décentralisation, la nécessité de relancer la coopération intercommunale est apparue. La loi sur l'Administration Territoriale de la République du 6 février 1992 a ainsi instauré deux nouvelles formes d'intercommunalité, en l'occurrence la communauté de communes et la communauté de villes.

A - LA COMMUNAUTE DE COMMUNES

Nouvel établissement public de coopération intercommunale (EPCI), la communauté de communes "associe des communes au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace"³.

Créée à la demande des communes mais soumise à l'approbation du Préfet de département, la communauté de communes est un EPCI administré par un conseil de communauté et un bureau. La communauté de communes exerce de plein droit, aux lieu et place des communes membres, des actions d'intérêt communautaire dans les domaines de l'aménagement de l'espace et du développement économique et des compétences relevant de quatre groupes (environnement, logement et cadre de vie, voirie, équipements culturels et sportifs). La communauté de communes exerce également de droit les compétences antérieurement confiées par les communes membres à un syndicat formé des mêmes communes, à l'exclusion de toute autre.

³ À l'origine, le texte affichait la notion d'aménagement de l'espace en milieu rural. La loi du 29 Janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques a supprimé cette référence et a permis la création de la communauté de communes quelque soit le contexte local.

La communauté de communes est obligatoirement un groupement à fiscalité propre. En ce sens, elle doit voter ses propres taux de fiscalité (taxe d'habitation, taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxe professionnelle) et en perçoit les produits correspondants.

Elle peut opter pour un système fiscal différent de celui de la fiscalité additionnelle : la taxe professionnelle unique (TPU).

Afin de lisser les distorsions préjudiciables aux communes et aux entreprises entre les taux communaux et le taux de taxe professionnelle décidé par la communauté de communes, des mécanismes d'unification progressive des taux de taxe professionnelle sont mis en œuvre.

Les communautés de communes jouissent d'une autonomie large par rapport aux communes qu'elles regroupent. Toutefois, comme tout EPCI, elles sont soumises au principe de spécialité et n'ont d'actions possibles que dans le cadre des compétences définies par leur décision institutive.

B - LA COMMUNAUTE DE VILLES

Cette brève évocation des communautés de villes n'est opérée ici que pour mémoire puisque la loi Chevènement en a instauré la suppression.

La communauté de villes avait pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité urbaine en vue du développement concerté d'une agglomération de plus 20 000 habitants.

Comme pour les communautés de communes, l'initiative revenait aux communes, mais, là aussi, le Préfet déterminait le périmètre et prenait l'arrêté instituant l'EPCI.

La communauté de villes était, elle aussi, administrée par un conseil et un bureau. Elle était composée de délégués élus par les conseils municipaux des communes membres.

Ses champs de compétences étaient précisément délimités. Étaient obligatoires les compétences de l'aménagement de l'espace et des actions de développement économique. Étaient optionnelles les compétences relatives à la protection et la mise en valeur de l'environnement, la politique du logement, la voirie et les transports urbains, les équipements culturels, sportifs et scolaires. Le transfert de compétences n'entraînait cependant pas toujours dessaisissement total des communes membres mais plutôt possibilité d'actions conjointes.

Le caractère particulièrement intégré de la communauté de villes se manifestait par l'instauration d'un régime fiscal unique, en l'occurrence une fiscalité de substitution portant sur la taxe professionnelle qu'elle percevait directement et qui devenait ainsi un impôt communautaire.

Globalement, la loi sur l'Administration Territoriale de la République, en ajoutant deux nouveaux EPCI, a indéniablement amplifié la coopération intercommunale d'autant que les différences pratiquées entre communautés de communes et districts s'avéraient relativement tenues.

III - LA LOI RELATIVE AU RENFORCEMENT ET A LA SIMPLIFICATION DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE DU 12 JUILLET 1999

Conscient de la complexité, à la fois apparente et structurelle, des règles régissant la coopération intercommunale, et de son essoufflement, le gouvernement a déposé en 1999 un projet de loi relatif au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. En effet, si l'intercommunalité en milieu rural avait poursuivi sa croissance notamment en raison de son caractère vital pour des communes en perte de vitesse démographique, en revanche les agglomérations étaient restées à l'écart de ce mouvement.

En termes de bilan, l'intercommunalité en milieu rural avait rencontré un succès certain avec plus de 1 300 communautés de communes créées en 7 années (de 1993 à 1999) ; à l'inverse, l'intercommunalité urbaine, au sens de la loi d'Administration Territoriale de la République de 1992, n'avait abouti à la mise en place que de cinq communautés de villes.

De surcroît, les diverses formes d'intercommunalité apparaissaient nombreuses et de nature à altérer la lisibilité de la coopération intercommunale. À cet égard, l'expression de "manteau d'Arlequin" a été employée pour l'intercommunalité telle qu'elle apparaissait dans son hétérogénéité.

Si la loi Chevènement n'a pas bouleversé la donne institutionnelle, elle a cependant opéré un véritable recentrage au profit du développement de l'intercommunalité urbaine autour de la taxe professionnelle unique. Ce dispositif fiscal, tel que décrit dans la loi de 1999, est plus radical, plus axé sur le fonctionnement de l'établissement public de coopération intercommunale que sur celui des communes.

Par ailleurs et d'une manière pratiquement inédite, la loi Chevènement a réalisé un toilettage dans les EPCI en effectuant non une superposition de structures - les nouvelles se surajoutant aux anciennes - mais bien une simplification en instaurant la disparition d'un certain nombre de formes d'intercommunalité : la communauté de villes morte née, le district, et ultérieurement les syndicats d'agglomération nouvelle.

En outre, cette loi modifie le paysage syndical. Ainsi, il n'est plus possible de créer des SIVU et des SIVOM au sein d'une des trois intercommunalités. Une communauté urbaine ou une communauté d'agglomération sera substituée de plein droit au syndicat de communes préexistant dont le périmètre est identique au leur, pour l'ensemble des compétences qu'il exerce ; il en est de même pour les syndicats de communes inclus en totalité dans leur périmètre.

Plus globalement, la loi Chevènement doit être replacée dans un ensemble législatif plus large. En aval de la loi Voynet (25 juin 1999) relative à l'aménagement et au développement durable du territoire, elle apporte les moyens institutionnels indispensables à l'essor des politiques de développement local grâce à l'appui d'une forte coopération intercommunale. Ainsi, comme cela a déjà été précisé, les Pays au plan de leur efficacité demeurent tributaires de la présence sur l'ensemble de leur périmètre d'un socle d'intercommunalités suffisant pour assurer le relais et la concrétisation sur le terrain des impulsions et des décisions prises en amont.

Approuvée le 12 juillet 1999, la loi Chevènement a donc comme objectifs essentiels de simplifier les différentes règles applicables aux EPCI (comme l'indique son intitulé), de favoriser le développement de l'intercommunalité en milieu urbain (tout en conciliant sa réussite en milieu rural), et d'encourager l'adoption de la taxe professionnelle unique.

A - UNE RATIONALISATION DE L'OFFRE ET UNE RESTRUCTURATION DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE

L'essentiel de l'offre de rationalisation de la coopération intercommunale réside dans la réduction du nombre des formes d'établissements de coopération et donc dans l'instauration de trois formes essentielles d'intercommunalité - la communauté de communes, la communauté d'agglomération et la communauté urbaine - contre huit auparavant.

1° UNE SIMPLIFICATION PASSANT PAR UN PROCESSUS DE RESTRUCTURATION

L'innovation majeure de la loi consiste donc en la réduction du nombre de formes d'établissements de coopération : la disparition des districts et des communautés de villes est intervenue au 31 décembre 2001 et les syndicats d'agglomération nouvelle devraient également évoluer vers une forme ordinaire de communauté⁴.

Parallèlement, toujours dans un souci de rationalisation, une commune ne peut appartenir à plus d'un EPCI à fiscalité propre, ce afin de prévenir notamment les chevauchements de compétences.

Par ailleurs, le code général des collectivités territoriales fait l'objet d'un toilettage important avec l'édition de dispositions communes aux divers groupements tant du point de vue de leur création, de leur mode de fonctionnement que de leurs dispositions financières.

Enfin, la commission de conciliation, compétente pour le retrait d'une commune d'un syndicat, est supprimée ; son rôle est désormais assuré par la commission départementale de la coopération intercommunale (CDCI).

⁴ Actuellement au nombre de 9, ils concernent les villes de Marne la Vallée, Sénart, Saint Quentin en Yvelines, Évry, Cergy Pontoise, Fos-Istres-Miramas, et l'établissement public administratif de l'Isle d'Abeau.

2^e L'INSTAURATION DE TROIS TYPES DE STRUCTURES INTERCOMMUNALES

En instaurant trois formes uniques d'établissements de coopération intercommunale, la loi Chevènement offre un éventail restreint de structures mais répondant bien à la diversité des situations et à la multiplicité des intérêts communautaires. Une hiérarchie apparaît donc avec une progressivité dans l'intégration : plus une communauté rassemble de population, plus ses compétences sont définies largement par la loi.

2.1 - La communauté de communes

Créée par la Loi d'Administration Territoriale de la République de 1992, la communauté de communes demeure non sans subir quelques modifications. Ainsi, les futures communautés de communes devront disposer d'un territoire "d'un seul tenant et sans enclave". Par ailleurs, si la communauté de communes opte pour la taxe professionnelle unique, l'aménagement, la gestion et l'entretien des zones industrielles, commerciales, artisanales... d'intérêt communautaire sont inclus dans la compétence "action de développement économique".

Créée sans condition de population, la communauté de communes est soumise à des contraintes souples en matière de compétences ; comme auparavant, elle doit exercer des compétences obligatoires relevant de deux domaines d'actions :

- l'aménagement de l'espace,
- les actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté (y compris ce qui concerne les zones d'activité d'intérêt communautaire si la communauté de communes opte pour la TPU),

et d'au moins un des quatre groupes optionnels :

- 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.

2.2 - La communauté d'agglomération

C'est la nouvelle structure instaurée par la loi du 12 juillet 1999. Elle est destinée aux ensembles urbains d'une certaine importance puisque le seuil de création est fixé à 50 000 habitants, ce qui est nettement supérieur au seuil antérieurement fixé pour les communautés urbaines (20 000 habitants). En outre, cette structure doit comprendre en son sein au moins une commune de 15 000 habitants. Toutefois, ce dernier seuil ne s'applique pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu de département.

Les compétences obligatoires sont plus nombreuses. Elles se répartissent en quatre groupes :

- le développement économique avec notamment les zones d'activité et les actions économiques d'intérêt communautaire,
- l'aménagement de l'espace communautaire avec les schémas directeurs, les créations et réalisations de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire et l'organisation des transports urbains,
- l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire,
- la politique de la ville avec ce qui a trait au développement urbain et à la prévention de la délinquance.

En ce qui concerne les compétences optionnelles, trois d'entre elles devront être exercées parmi les suivantes :

- création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire,
- assainissement,
- eau,
- protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie (lutte contre les différentes formes de pollution, élimination et valorisation des déchets ménagers),
- construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

Du fait du nombre élevé de compétences obligatoires et optionnelles, le degré d'intégration de cette nouvelle forme d'intercommunalité est important.

2.3 - La communauté urbaine

Cet établissement public de coopération intercommunale instauré en 1966 voit son seuil de création très fortement augmenté pour être porté de 20 000 à 500 000 habitants, avec la condition d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave, mais les communautés urbaines existantes ne sont pas concernées par ce seuil et continuent d'exercer les compétences qui sont actuellement les leurs⁵.

Les compétences des communautés urbaines passent au nombre de 19 (contre 12 auparavant) regroupées en six ensembles :

- développement et aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire (ce qui a trait aux zones d'activité, aux actions de développement économique, aux actions et aux équipements culturels, lycées et collèges),
- aménagement de l'espace communautaire (schéma d'aménagement, transports urbains, voirie,...),

⁵ Sauf si, remplissant les conditions nouvelles de création d'une communauté urbaine, elles décident d'élargir leurs compétences à l'ensemble des nouvelles compétences de ces structures.

- équilibre social de l'habitat (politique du logement, OPAH...),
- politique de la ville (politiques contractuelles et dispositif de prévention de la délinquance),
- gestion des services d'intérêt collectif (assainissement, eau, cimetières, abattoirs, marchés d'intérêt national, nuisances sonores).

Comme dans les communautés d'agglomération, l'intérêt communautaire des compétences est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la communauté urbaine. De la même manière, la communauté urbaine peut transférer certaines de ses compétences à un syndicat mixte dont le périmètre inclut en totalité le périmètre communautaire.

À l'instar des communautés d'agglomération, les communautés urbaines pourront exercer tout ou partie des compétences d'aide sociale que le Conseil Général leur confie, et ce aux termes d'une convention.

Comme la description des diverses formes d'EPCI instaurés (ou confirmés) par la loi Chevènement le montre, l'importance des compétences transférées va en croissant, en quelque sorte par palier, et traduit des niveaux d'intégration de plus en plus élevés. Dès lors, l'intercommunalité apparaît comme une gradation dont la finalité est l'adhésion des communes à des formes intégrées de coopération intercommunale. Cet état de fait se traduit par un dispositif où les retours en arrière sont autorisés de façon très restrictive et où les avancées sont facilitées et bénéficient d'incitations très diverses.

Enfin, il convient de préciser que les conseils généraux ou régionaux peuvent demander à être associés par un EPCI à "l'élaboration de tout projet de développement et d'aménagement de son territoire en vue de fixer des objectifs généraux de partenariat ou de coopération".

B - UNE AMELIORATION DU FONCTIONNEMENT DES EPCI

La loi Chevènement contient en son sein un certain nombre de dispositions favorisant la souplesse de fonctionnement et leur cohérence.

1° U NE SOUPLESSE ACCRUE

Plutôt que d'imposer des modes de fonctionnement qui auraient pu être mal accueillis par les élus locaux, la loi du 12 juillet 1999 octroie aux établissements de coopération intercommunale une latitude certaine d'organisation. Ainsi, la reconnaissance de l'intérêt communautaire de telles ou telles compétences est laissée à la détermination du conseil de communauté. Par ailleurs, la loi généralise aux trois catégories de communautés la liberté pour elles de fixer par accord amiable à la fois le nombre et la répartition des sièges au sein de l'organe délibérant.

L'entrée dans un processus de coopération ne conduit pas non plus à figer la situation initialement choisie. La loi ouvre de nombreuses possibilités nouvelles d'évolution et les rend plus aisées. Par exemple, elle facilite la transformation d'un établissement de coopération à fiscalité propre en un autre établissement de même nature. Ainsi, l'absence de création d'une nouvelle personne morale évite d'avoir à liquider le premier groupement et les délibérations prises en matière fiscale sont ipso facto applicables à l'établissement issu de la transformation. La loi Chevènement, dans le même esprit, prévoit de nombreuses dispositions pour transformer les districts et communautés de villes. Dans les deux cas est mise en place une procédure simplifiée et, en cas d'inertie d'ici le 1^{er} janvier 2002, la transformation en communauté de communes était automatique.

Cette volonté de souplesse accrue, de flexibilité en quelque sorte, transparait également dans la notion d'intérêt communautaire, notion que la loi du 12 juillet 1999 a introduit dans le fonctionnement des intercommunalités. L'intérêt communautaire s'analyse comme la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau communal. En d'autres termes, c'est le moyen de laisser au niveau communal ce qui peut l'être et de transférer à l'établissement de coopération intercommunale ce qui exige une gestion intercommunale. Telles villes vont par exemple conserver leur syndicat dans le domaine de compétences transférables des eaux car le bassin technique correspondant n'est pas jugé en cohérence avec le périmètre de l'intercommunalité.

Toutefois, le préfet aura lui aussi la faculté d'apprécier si les interprétations de l'intérêt communautaire opérées par les élus s'inscrivent bien dans l'économie de la loi.

À ce propos, il convient de souligner que le préfet détient une faculté d'arbitrage ultime en matière d'intercommunalité. Ainsi, il conserve la possibilité de refuser la création d'une structure de coopération. Mais les dispositions donnant au préfet un pouvoir d'initiative en matière de création et d'extension du périmètre d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine sont contrebalancées par la faculté pour les communes et le conseil de la communauté de bloquer le processus d'extension.

2° LA MISE EN PLACE DE PERIMETRES COHERENTS

La loi érige en règle absolue le principe selon lequel tout établissement communautaire doit être constitué d'un seul tenant et sans enclave, ce afin de renforcer la logique d'une coopération communautaire pour conduire des projets axés sur le développement économique, l'aménagement de l'espace et l'organisation des équipements et des services.

Toutefois, ce principe ne s'applique pas aux communautés existant à la date de la loi.

Cette recherche de cohérence est amplifiée par le refus de laisser la possibilité à une commune d'appartenir à deux groupements à fiscalité propre. Désormais, une commune ne pourra plus être membre d'un syndicat à travers la communauté : seule cette dernière sera membre du syndicat, transformé en syndicat mixte.

La mission de fixer les périmètres des nouveaux groupements appartient au préfet, soit dans un délai de deux mois à compter de la délibération transmise à l'initiative d'un ou plusieurs conseils municipaux, soit de sa propre initiative après avis de la CDCI.

C - DES INITIATIVES FINANCIERES ET FISCALES

Bien que les instigateurs de la loi s'en défendent, des incitations financières et fiscales ont été intégrées au texte pour encourager et stimuler les communes à une plus grande coopération : "l'argent ne fait pas l'intercommunalité mais il y contribue fortement". À ce propos, il est patent que des groupements sans véritable projet communautaire se sont constitués en vue de percevoir des dotations plus importantes et c'est regrettable. D'ailleurs, une circulaire du 13 juillet 1999 ne mettait-elle pas en garde les préfets face à de tels comportements et les invitait à ne pas autoriser la création de telles structures.

1° DES INCITATIONS FINANCIERES

En ce qui concerne les dispositions financières, il faut en tout premier lieu mentionner le niveau élevé de dotation globale de fonctionnement (DGF) moyenne par habitant promise aux EPCI : 38 Euros pour les communautés d'agglomération et 26,5 Euros (au lieu de 18,80 Euros en moyenne en 1999) pour les communautés de communes ayant opté pour la taxe professionnelle unique et remplissant les critères de compétences et démographiques fixés par la loi. Les communautés urbaines bénéficiaient en moyenne de 72,65 Euros par habitant en 1999. Toutefois, ces DGF bonifiées ne correspondent qu'à des moyennes. En outre, l'attribution de ces dotations augmentées sera tributaire d'un coefficient d'intégration fiscale (CIF) dépendant des compétences transférées afin d'éviter les effets d'aubaine. Elles sont toutefois garanties jusqu'en 2005.

En retenant plutôt l'importance démographique que le degré d'engagement de l'EPCI en faveur de l'intégration comme critère d'attribution de la DGF, la loi du 12 juillet 1999 a fait sienne une logique d'avantages acquis : ainsi, les communautés urbaines à fiscalité additionnelle sont davantage encouragées financièrement que les communautés d'agglomération et surtout que les communautés de communes à TPU.

Outre des dispositions spécifiques relatives à la dotation globale de fonctionnement et au régime de la dotation de développement rural, une modification a été apportée aux règles d'attribution du fonds de compensation de la TVA pour tenir compte de la création des communautés d'agglomération et les faire bénéficier du même régime que les communautés de communes.

Enfin, dernier avantage de nature financière, les communautés d'agglomération pourront se doter d'une structure juridique adéquate pour signer un contrat en application des futurs Contrats de Plan État-Région. Autrement dit, il sera possible de contractualiser la participation des communautés d'agglomération au futur financement de l'aménagement du territoire pour la période 2000-2006.

2^o D ES INCITATIONS FISCALES

Pour compléter et rendre le dispositif général plus attractif, différentes formes d'avantages fiscaux ont également été prévues.

La hiérarchie démographique existant entre les trois formes d'intercommunalité a tout d'abord conduit le législateur à introduire une hiérarchie fiscale. Ainsi les communautés d'agglomérations et les nouvelles communautés urbaines sont assujetties à la TPU. Les communautés de communes conservent quant à elles leur régime fiscal et peuvent opérer un choix entre fiscalité additionnelle, TPU, fiscalité mixte, ou taxe professionnelle de zone.

Ainsi, l'incitation à retenir l'option en faveur de la taxe professionnelle unique (TPU) devient le régime de droit commun des agglomérations. À cet égard, l'échec des communautés de villes a été dû à la réticence très forte des communes riches à mutualiser leur taxe professionnelle⁶. Cette volonté de favoriser le développement du recours à la TPU marque, entre autres, la deuxième phase de la réforme de la taxe professionnelle après l'allègement de la part des salaires dans cet impôt. Pour mémoire, seuls 98 groupements - majoritairement ruraux - avaient souscrits depuis 1992 à cette forme d'imposition.

Par ailleurs, la loi abaisse la majorité requise pour décider du passage à la taxe professionnelle unique ou de zone⁷ : la moitié des membres du conseil et non plus les 2/3.

En outre, alors qu'initialement la taxe professionnelle unique devait constituer la seule recette fiscale de la communauté, il est désormais possible de mettre en place une fiscalité mixte, reposant à la fois sur la taxe professionnelle unique et sur une fiscalité additionnelle à la taxe d'habitation et aux taxes foncières.

Enfin, l'incitation à la taxe professionnelle unique est complétée par le fait que les communautés d'agglomération ne sont pas assujetties à l'écrêtement de leurs bases de taxe au profit des fonds départementaux de péréquation de cette taxe, et que les pertes subies par certaines communes donnent lieu à compensation.

Pour tous les EPCI, la durée d'unification des taux de taxe professionnelle des communes membres pourra être étalée sur 12 ans.

D - L'ACCENTUATION DE LA TRANSPARENCE ET DE LA DEMOCRATIE

La coopération intercommunale comporte des facteurs et des risques de déséquilibre au profit ou au détriment des communes et fait naître une crainte chez

⁶ Tel qu'institué par la loi ATR de 1992, le choix de la TPU n'était pas "payant" pour les groupements les plus importants. Les EPCI les plus intégrés auraient essuyé une perte conséquente de DGF s'ils l'avaient adopté ; au 1^{er} janvier 1999, 94 % des groupements existants avaient conservé la fiscalité additionnelle.

⁷ Dans le cadre de la fiscalité additionnelle avec taxe professionnelle de zone, les communes cessent de percevoir la TP sur une ou plusieurs zones d'activités intercommunales, laquelle est perçue par l'EPCI. Sur le reste du territoire intercommunal, le régime de la fiscalité additionnelle s'applique.

les administrés et les élus face à une administration plus lointaine. La loi tente de corriger ces inconvénients par de nouvelles mesures concernant les relations du groupement avec les communes et avec les administrés.

1° A VEC LES COMMUNES

En premier lieu, la possibilité de la mise au point par accord amiable du nombre de sièges au conseil du groupement et de leur répartition entre communes constitue une mesure favorable à une démocratie librement consentie.

De la même manière, la reconnaissance de l'intérêt communautaire d'une compétence transférée dépend de la réunion d'une majorité qualifiée. Par ailleurs, une décision d'un groupement à fiscalité propre ne concernant qu'une seule commune membre ne peut être prise qu'après avis du conseil municipal de ladite commune, et au cas où cette dernière émettrait un avis défavorable, la décision devrait alors être adoptée à la majorité des 2/3 des membres du conseil.

La loi impose également des obligations nouvelles de transparence au groupement vis-à-vis des communes membres. Pour l'essentiel, elles concernent le président. Ce dernier doit désormais adresser un rapport annuel d'activité, accompagné du compte administratif, au maire de chaque commune. Le président de l'intercommunalité peut être entendu par le conseil municipal d'une commune membre, à sa demande ou à celle de l'assemblée communale. Enfin, les délégués des communes doivent rendre compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité du groupement.

2° A VEC LES ADMINISTRÉS

Les groupements de communes comprenant une commune de 3 500 habitants et plus doivent mettre en place une commission consultative pour un ou plusieurs services publics locaux. Cette disposition permet aux associations d'usagers d'être écoutées sinon entendues.

Également tout contribuable inscrit au rôle d'une commune peut exercer les actions qu'il croit appartenir au groupement et que celui-ci a négligées ou refusé d'exercer.

Ces deux exemples illustrent bien la volonté d'associer plus étroitement les citoyens au fonctionnement des intercommunalités. Toutefois, le pas décisif n'a pas été franchi avec l'élection des représentants des communes par la population elle-même. Pour l'instant, l'intercommunalité ne constitue qu'une forme de démocratie indirecte.

Toutefois, on peut également s'interroger sur la réalité du déficit démocratique qu'il y a à confier à des élus du second degré, mais tous élus au suffrage universel direct, la charge de conduire des EPCI à fiscalité propre. Ce déficit démocratique n'existerait donc autant que les élus des communes s'abstiendraient d'exercer les droits de contrôle, d'information et d'orientation.

À l'heure actuelle, il faut bien admettre que c'est grâce aux liens de confiance entre l'échelon communal et l'échelon intercommunal que les communautés de communes et les communautés d'agglomération ont pu naître. En effet, les élus de ces institutions sont les mêmes et c'est ce qui instaure un lien de confiance fort et explique en grande partie les progrès enregistrés par l'intercommunalité ces dernières années.

Si, à terme, l'élection au suffrage universel direct devait être envisagée, il ne faudrait pas que cette harmonie soit rompue. Il faudrait dès lors veiller à ce que les élus communautaires soient également élus municipaux et que les élections aient lieu en même temps.

Par ailleurs, l'élection au suffrage universel direct introduirait une seconde problématique, à savoir la constitution des intercommunalités en collectivités territoriales de plein exercice dotées d'une compétence générale. En définitive, entre ces deux pôles (compétence générale de droit commun et élection au suffrage universel direct), il faudrait choisir l'un ou l'autre sauf à bouleverser totalement l'architecture institutionnelle et juridique actuelle, les EPCI se substituant alors et supplantant définitivement la commune.

Dès lors, une forme de contradiction apparaîtrait entre la légitimité démocratique résultant de l'élection au suffrage universel direct et une limitation des compétences pour éviter une concurrence avec les communes.

IV - UN PREMIER BILAN FAVORABLE

Malgré une complexité certaine -35 pages de texte, 113 articles dont certains à la technicité extrême - la loi sur la simplification et le renforcement de la coopération intercommunale présente, trois années après son entrée en vigueur, un premier bilan qui peut être qualifié de favorable.

A - MALGRE LA VOLONTE SIMPLIFICATRICE AFFICHEE, UNE COMPLEXITE REMANENTE

L'un des défauts majeurs de la politique d'incitation à la coopération intercommunale menée par l'État depuis plus de quarante ans demeure une complexité avérée, caractérisée notamment par une carte territoriale extrêmement compliquée.

D'une manière générale, il faut convenir qu'aujourd'hui encore coexistent et fonctionnent en parallèle deux types d'intercommunalité : l'une, dite de gestion, a pour objet la réalisation de services aux administrés ; l'autre, dite de projet, vise à l'élaboration et à la mise en œuvre de projets communs de développement et d'aménagement. De ce fait, selon des données récentes, en moyenne une commune adhère encore à 5,4 groupements intercommunaux. La lisibilité pour l'administré de même que pour un certain nombre d'élus en souffre. Il est plus que probable que la

cohérence d'ensemble, tant dans la conception que dans la mise en œuvre des projets, en soit affectée. En outre, la coexistence sur un même territoire d'intercommunalités de services et de projets est de nature à générer des coûts de fonctionnement supplémentaires de même que de possibles transferts de pouvoir au profit des technstructures.

Cette complexité d'ordre général, malgré la succession de textes et de réformes, perdure. La volonté simplificatrice de la loi Chevènement n'a donc pas suffi, loin s'en faut, à toiletter le paysage institutionnel et à le rationaliser. À sa décharge, force est de reconnaître que les situations communales en cause revêtaient une extrême variété tant au plan démographique qu'en ce qui concerne les ressources fiscales, les degrés de développement économique et, enfin, la volonté politique. Il était donc difficile de trouver des réponses simples à des situations compliquées au moyen d'un seul texte de loi, si dense fut-il. D'ailleurs, des établissements publics de coopération intercommunale existaient déjà avec des différences de fonctionnement considérables et il était difficilement concevable de faire table totalement rase du passé.

Dans ces conditions, la nouvelle loi maintient, accroît même dans certains cas, des différences voire des disparités. À cet égard, on observera que les conditions tenant à l'unicité du territoire et à l'absence d'enclave ne sont applicables ni aux communautés existantes ni à celles issues de la transformation d'un district ou d'une communauté de villes. Le même régime d'exception vaut pour l'exercice des compétences et il en découle une grande hétérogénéité des situations : d'une part, la loi autorise une pluralité de choix en ce qui concerne les compétences optionnelles ; d'autre part, si la communauté est issue de la transformation d'un district, des règles particulières s'appliquent quant aux compétences exercées.

En ce qui concerne les dispositifs financiers et fiscaux, les facultés de modulation sont grandes. Une même forme d'intercommunalité peut être régie par plusieurs types de fiscalité : additionnelle, taxe professionnelle unique, mixte. La dotation de fonctionnement peut être également d'un montant différencié en fonction de bonifications.

Enfin, on observera des différences de régimes entre certaines catégories de communautés. Par exemple, la possibilité de prévoir l'élection de suppléants est mentionnée pour les communautés d'agglomération et les communautés de communes mais pas pour les communautés urbaines. Plus grave, les conditions de majorité exigées pour la définition de l'intérêt communautaire de certaines compétences sont les mêmes pour les communautés d'agglomération et les communautés urbaines (2/3 des membres du conseil) mais sont plus exigeantes pour les communautés de communes (double majorité de communes et de population, 2/3 et 1/2).

B - UNE AMELIORATION MANIFESTE

En dépit de ces quelques remarques, le bilan chiffré (tant aux plans des communes concernées que de la population) est encourageant. L'objectif de lutte contre la fragmentation communale, notamment au plan urbain est, au 1^{er} janvier 2002, en bonne voie.

1° LA SITUATION AU 1^{ER} JANVIER 2002

Ainsi a-t-on vu très rapidement se mettre en place et à un rythme soutenu les communautés d'agglomération, principale novation de la loi : 50 en 1999, 40 en 2000, 30 encore en 2001. Parallèlement, de nombreuses communautés de communes se sont constituées ou ont opté pour la taxe professionnelle unique. Le tableau n°1 illustre ce premier bilan.

Au plan quantitatif, les groupements à fiscalité propre réunissent aujourd'hui les 3/4 de la population française et des communes. Parmi les groupements, ceux qui appliquent la taxe professionnelle unique réunissent la moitié de la population (29,7 millions d'habitants).

De plus, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines recouvrent 65 % de la population des 141 aires urbaines de +50 000 habitants dénombrées par l'INSEE au niveau national.

	communautés d'agglomérations	communautés urbaines	SAN*	communautés de communes		Total
				Avec TPU	Sans TPU	
Nombre de groupements	120	14 dont TPU 10	8	600	1433	2175
Nombre de communes regroupées	1996	353	47	6789	17650	26835
Population regroupée (en millions d'hab.)	15,924	6,202	0,648	8,399	13,847	45,020
Taille moyenne (en milliers d'hab.)	132,7	443,0	81,1	14,0	9,7	20,7

* SAN : Syndicat d'Agglomération Nouvelle

Tableau n°1 : Les groupements de communes à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2002

Source : Ministère de l'intérieur, Direction générale des collectivités territoriales (DGCL), février 2002, 3e bilan d'application de la loi du 12 juillet 1999

2^e DES EVOLUTIONS REMARQUABLES

En dix ans, l'intercommunalité a accompli en France des progrès considérables. Mais il convient toutefois de souligner que, si l'intercommunalité s'est fortement développée, le nombre des communes, lui, n'a pratiquement pas varié.

Le tableau n°2 donne un aperçu détaillé des évolutions constatées au cours des trois dernières décennies. Cinq dates ont été retenues :

- 1972, année constituant la première référence statistique disponible,
- 1992, marquant la fin d'une période de stagnation,
- 1993, correspondant à la première année d'application de la loi A.T.R. avec en particulier la mise en place des communautés de communes,
- 2000, première année d'application de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale,
- 2002, dernière référence statistique connue (à la date de rédaction de ce document).

Alors que l'intercommunalité avait quasiment stagné durant 20 ans (1972-1992), avec comme seul fait notable la croissance des districts (de 95 entités à 244), l'année 1993 avec l'entrée en vigueur de la loi ATR, est immédiatement caractérisée par un véritable engouement pour la formule des communautés de communes. Dès sa première année d'application, 193 communautés de communes ont été créées. Cette faveur initiale dès lors ne se démentira pas et sept ans après, cette forme d'intercommunalité concernera 1 493 groupements de communes en France.

Au 1 ^{er} janvier	1972	1992	1993	1999	2002
Communautés urbaines	9	9	9	12	14
Communautés d'agglomération				50	120
Communautés de communes			193	1493	2032
Syndicats d'agglomération nouvelle		9	9	9	8
Districts	95	214	252	281	0
Communautés de villes			3	1*	0
Nombre de groupements à fiscalité propre			214	1846	2174
Nombre total de communes regroupées			5071	21328	26845
Population regroupée en millions d'habitants			16,1	37,0	45,0
dont TPU nombre de groupements à TPU			18	303	743
Nombre total de communes regroupées			179	3264	9126
Population regroupée en millions d'habitants			2,1	13,1	29,7

* Le nombre maximal de communautés de villes a été de 5 en 1999

Tableau n°2 : Évolution des différentes formes d'intercommunalité de 1972 à 2002 en France

Source : DGCL

Durant cette période (de 1993 à 2000), le nombre des groupements à fiscalité propre passera de 214 à 1 846, le nombre des communes intéressées de 5 071 à 21 328 et surtout la population concernée sera multipliée par plus de 2 (de 16,1 à 37,0 millions d'habitants).

Ainsi, le premier constat qui peut être tiré est que l'intercommunalité est un phénomène récent puisqu'il a fallu attendre le début des années 1990 pour la voir prendre son essor sous une forme plus aboutie, en l'occurrence celle de l'intercommunalité de projet.

Concernant cette dernière période (1993-2000), deux observations peuvent être opérées :

- d'une part, l'engouement constaté se focalise uniquement sur les communautés de communes, lesquelles ont pour principal terrain d'expansion le milieu rural. En effet, faute de dispositifs adaptés, le milieu urbain s'est révélé peu réceptif à l'intercommunalité telle que la loi ATR la proposait. La réticence des communes riches à mutualiser notamment leur taxe professionnelle de même que le dispositif des communautés de villes⁸ n'offrait pas aux communes urbaines un intérêt tel qu'il puisse emporter leur adhésion,
- d'autre part, la taxe professionnelle unique rencontre un succès croissant. De 18 groupements, 179 communes et 2,1 millions d'habitants concernés en 1993, ce dispositif au 1^{er} janvier 2000 rassemblait 303 groupements, 3 264 communes et 13,1 millions d'habitants.

Concernant la période 2000-2002, le vote de la loi Chevènement a imposé une réforme de l'intercommunalité et en a modifié profondément l'ordonnancement. Sa principale novation, en l'occurrence la communauté d'agglomération, remporte un franc succès avec 120 groupements constitués en un peu plus de deux ans. Les communautés de communes sont également relancées et leur nombre passe de 1493 à 2032. Bien entendu, ce succès demeure en partie dû à la disparition du district (281 au 1^{er} janvier 2000).

Mais cette réforme n'a pas seulement donné lieu à des transferts. Elle s'est rapidement traduite par une croissance significative du nombre des groupements à fiscalité propre (+ 328), des communes concernées (+ 5 517) et surtout par 8 millions supplémentaires d'habitants intégrés dans des intercommunalités de projet.

Le principal succès à mettre au crédit de la loi Chevènement a trait à la relance de la taxe professionnelle unique (TPU). À cet égard, entre 2000 et 2002, le nombre de groupements assujettis à la TPU a été multiplié par 2,5 de même que la population concernée (de 13,1 à 29,7 millions d'habitants) tandis que les communes intéressées voyaient leur nombre multiplié par 3 (de 3 264 à 9 126).

*

* *

⁸ 5 communautés de villes ont seulement été instituées entre 1992 et 1999.

Ainsi, la loi sur la simplification et le renforcement de la coopération intercommunale est-elle venue compléter la loi ATR de 1992 et relancer l'intercommunalité, aboutissant à la participation de près de 27 000 communes françaises à ce processus. Exprimé en termes de taux, 72,8 % de la population française dépendaient début 2002 d'une intercommunalité et 48,2 % d'une intercommunalité avec TPU.

DEUXIEME PARTIE

L'INTERCOMMUNALITE DANS LE GRAND OUEST

Pour apprécier à sa juste valeur le niveau de développement de l'intercommunalité en Basse-Normandie, il est utile de procéder à des comparaisons non seulement avec le niveau national mais aussi avec des régions géographiquement et sociologiquement proches, en l'occurrence celles appartenant au Grand Ouest. Dans cette optique, les régions retenues sont, outre la Basse-Normandie, la Haute-Normandie, la Bretagne, les Pays de la Loire et Poitou-Charentes.

Ce cadre de comparaison est d'autant plus intéressant qu'il intègre un groupe de régions très impliquées dans la coopération interrégionale. À cet égard, **la carte n°2 ci-après** témoigne du haut niveau de développement des diverses formes d'intercommunalité dans cette partie de l'hexagone. En termes chiffrés, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de types communautés d'agglomération, de communes et urbaines concernent au 1^{er} juin 2002 dans le Grand Ouest 92,5 % de la population contre 72,8 % en France. Dans le cas des EPCI ayant opté pour la taxe professionnelle unique (TPU), la propension des régions du Grand Ouest pour cette forme plus aboutie d'intercommunalité est là aussi supérieure à celle constatée au plan national : 59,2 % de la population du Grand Ouest relèvent d'EPCI à TPU contre 48,2 % en France⁹.

Compte tenu de l'intérêt manifesté par les régions du Grand Ouest pour l'intercommunalité à fiscalité propre, une approche comparative peut être menée selon trois axes principaux :

- une vision globale avec pour bases de comparaison, la population, le nombre de communes intéressées, en intégrant par ailleurs la variable TPU,
- une approche plus détaillée selon le type d'intercommunalité retenue (communautés d'agglomération, de communes et urbaines),
- une présentation départementale selon un classement établi en fonction de l'importance de la population concernée.

⁹ D'après les données issues du Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité Intérieure et des Libertés Locales, incluant une population calculée avec les doubles comptes.

Carte n°1 : les EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 1999

Carte n°2 : les EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2002

I - LES TAUX D'INTERCOMMUNALITE DES REGIONS DU GRAND OUEST

Comme cela vient d'être évoqué, les cinq régions situées dans le Grand Ouest présentent toutes une proportion de population en intercommunalité à fiscalité propre supérieure au taux national. Leur classement s'établit de la façon suivante¹⁰ :

- Poitou-Charentes	97,6 %
- Pays de la Loire	95,4 %
- Bretagne	95,2 %
- Haute-Normandie	85,5 %
- Basse-Normandie	85,1 %

Les médiocres résultats des deux régions normandes, toutefois supérieurs au taux national (72,8 %), s'expliquent par les faibles taux enregistrés respectivement par les départements de l'Eure (77,4 %) pour la Haute-Normandie, et du Calvados (71,3 %) pour la Basse-Normandie.

En revanche, Poitou-Charentes, Pays de la Loire et Bretagne affichent des proportions de populations intercommunalisées tout à fait remarquables car supérieures à 95 % dans tous les cas. Dans ces trois régions, un seul département enregistre un taux inférieur à 90 %, en l'occurrence le Morbihan avec 84 %.

En ce qui concerne la population appartenant à des intercommunalités dotées de la TPU, les taux sont nettement moins élevés mais presque toujours largement supérieurs au taux national qui s'élève à 48,2 %.

Dans ce domaine, le classement au sein des régions du Grand Ouest s'établit de la façon suivante :

- Bretagne	80,8 %
- Pays de la Loire	60,1 %
- Poitou-Charentes	56,9 %
- Haute-Normandie	50,8 %
- Basse-Normandie	27,3 %

Comme on peut le constater, le classement des trois premières régions est inversé. De surcroît, la Basse-Normandie présente une population concernée par des intercommunalités à TPU très inférieure à la moyenne française : 27,3 % contre 48,2 %. Cet attrait pour le moins mitigé pour cette forme de fiscalité intercommunale est surtout très net dans la Manche (6,2 %) et dans l'Orne (24,4 %). Un tableau situé

¹⁰ Pour les EPCI situés à cheval sur 2 ou plusieurs départements (et régions le cas échéant), la population intercommunalisée a été répartie selon les départements d'appartenance des communes concernées pour éviter que certains départements n'affichent une population totale intercommunalisée supérieure à leur population constatée au recensement (y compris les doubles-comptes). Le cas de la communauté de Redon (Ille et Vilaine) illustre bien cette problématique. Localisée sur trois départements et deux régions, les communes et la population de cette communauté de communes ont fait l'objet dans le cadre de cette étude d'une redistribution à raison de 18 000 habitants pour l'Ille et Vilaine, 15 000 pour le Morbihan et 7 000 pour la Loire-Atlantique.

plus loin dans le texte et relatif à l'ensemble des départements montre que seule la Sarthe offre un niveau comparable (12,1 %).

Quelles explications et quelles motivations peuvent être à l'origine de cette tiédeur, apparente, de la Basse-Normandie par opposition à la prise en compte notable, voire l'engouement de certaines régions, pour cette forme de fiscalité intercommunale ?

Au plan général, le choix de la TPU implique pour les EPCI concernés d'arbitrer entre un certain nombre d'avantages et d'inconvénients inhérents à cette forme de fiscalité.

Au titre des inconvénients, plusieurs observations peuvent être formulées.

Il existe tout d'abord un risque bien réel de voir les ressources des EPCI assises sur la TPU fragilisées car dépendant de bases fiscales moins variées et surtout moins stables que celles reposant sur les ménages (comme la fiscalité additionnelle). À ce propos, l'évolution de la taxe professionnelle a été moins rapide que ne le laissait supposer la santé de l'économie ces dernières années. De même, les dernières phases de la loi visant à supprimer la part salaires dans la taxe professionnelle pénalisent les collectivités ayant opté pour cette forme unique de fiscalité.

D'une façon générale, la TPU, selon des exemples passés, est plus "rentable" lorsque l'économie locale est portée par une spirale ascendante. Mais dans tous les cas, l'adoption de la TPU constitue pour une commune en phase économique dynamique un sacrifice par abandon de dividendes.

En outre, le passage à cette forme de fiscalité impose pour un certain nombre de communes d'augmenter significativement leur taux (et ce au détriment des entreprises). Même si, en portant à 12 années la durée maximale de convergence, la Loi Chevènement a atténué la hauteur des marches, elle n'en a cependant pas modifié la hauteur globale de l'escalier.

Les communes rurales sont celles qui semblent avoir le plus de difficulté à s'approprier la TPU car la fiscalité sur les ménages y est généralement plus importante que la TP. Le passage à la TPU crée également dans un premier temps des difficultés de trésorerie nécessitant un endettement.

Par ailleurs, dans un secteur géographique où les intercommunalités à TPU sont peu nombreuses, la concurrence des communes à faible taux de taxe professionnelle demeure et peut engendrer sinon des délocalisations, du moins des choix d'implantation différents au profit de communes à faible taux de TP.

Plusieurs autres remarques doivent également être faites. D'une part, il convient d'admettre que les procédures relatives à la TPU induisent une réelle complexité dans leur mise en œuvre exigeant des élus et des administrations de nombreuses démarches et réflexions préalables. D'autre part, certaines communautés de communes, du fait de leur coefficient d'intégration fiscale important, bénéficient déjà d'une Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) élevée ce qui minore d'autant leur intérêt pour l'adoption de la TPU.

De surcroît, nombreuses sont les interrogations qui pèsent sur le devenir de la DGF et en particulier sur le maintien des montants proposés aux groupements qui optent pour la TPU. À plus long terme, les élus s'interrogent sur la pérennité de cette ressource. En effet, la réforme de la TP génère une diminution des recettes que l'État compense pour l'instant. À ce propos, la compensation de la composante salaire de la TP est relativement obscure au-delà de 2003.

Enfin, l'adoption de la TPU impose aux communautés de communes de se doter de compétences élargies et donc de s'orienter vers une plus grande intégration ce qui n'est pas obligatoirement le souhait immédiat des communes les composant.

En ce qui concerne les avantages liés à l'adoption de la TPU, ceux-ci sont bien entendu d'ordre financier, -"l'argent ne fait pas l'intercommunalité mais il y contribue"- et doivent, selon les instigateurs de la loi du 12 juillet 1999, emporter la décision des élus et permettre un développement et de la TPU et de l'intercommunalité urbaine qui n'avaient pas, avec la loi ATR de 1992, connu le succès escompté.

En premier lieu, le choix de la TPU donne lieu, tant pour les communautés d'agglomération que pour les communautés de communes (à condition cependant pour ces dernières d'avoir des compétences étendues), à une dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée, de l'ordre de 38 Euros/habitant pour la première forme d'intercommunalité citée et de 26,5 Euros/habitant pour la seconde. Toutefois, si la loi prévoit une évolution égale ou supérieure à l'inflation de cette dotation, les montants précisés ne constituent pas des garanties individuelles pour chacun des EPCI concernés.

En outre, une attribution de compensation est prévue qui s'élève au montant des ressources de taxes professionnelles antérieures à l'entrée en TPU minoré des dépenses communautaires transférées à l'EPCI.

Enfin, à cette attribution de compensation peut s'ajouter une dotation de solidarité communautaire versée par la communauté aux communes.

Au plan purement bas-normand, plusieurs explications peuvent être avancées. La première est d'ordre démographique et réglementaire. À cet égard, la répartition de la population régionale est telle que les possibilités de créer des EPCI à TPU obligatoire comme le sont les communautés urbaines (nouvelles) et les communautés d'agglomération sont nettement inférieures à celles des régions voisines ainsi qu'en témoigne **la carte n° 3**. De plus, les deux communautés urbaines préexistantes (Cherbourg et Alençon) ont conservé leur régime de fiscalité additionnelle pour des motifs financiers tout à fait légitimes.

Par ailleurs, l'une des explications les plus souvent mentionnées au plan régional en faveur du statu quo (maintien de la fiscalité additionnelle) est la forte amplitude des taux de taxe professionnelle en vigueur au sein d'une même intercommunalité. L'adoption de la TPU impose dès lors de mettre en œuvre un processus d'harmonisation des taux obligeant certaines communes d'augmenter très significativement leurs taux de taxe professionnelle. Cela implique par ailleurs des transferts partiels de fiscalité plus ou moins bien ressentis par les contribuables locaux.

Carte n° 3 : l'importance relative des communes de plus de 15 000 habitants dans les départements français

Cet argument, s'il est dans l'absolu recevable, n'explique pas, à lui seul, pourquoi il a incité en Basse-Normandie les élus locaux concernés -ils sont nombreux- à adopter ou à conserver une fiscalité additionnelle alors que dans les régions voisines, confrontés à des problèmes identiques, les élus ont majoritairement (du moins en Bretagne et en Pays de la Loire) opté pour la TPU.

Une autre raison tient, cela a été évoqué précédemment, dans l'importance du coefficient d'intégration fiscale dont bénéficiaient certaines communautés de communes préexistantes autorisant l'attribution d'une DGF élevée et parfois même supérieure à celle proposée dans le cadre d'un passage à la TPU. Cet argument, tout à fait valable, a, en général et après la réalisation d'études préalables, emporté la décision des élus bas-normands.

L'ancienneté des intercommunalités et la lourdeur de la modification du régime fiscal des EPCI sont enfin deux autres explications avancées. Mais là aussi, en Bretagne et en Pays de la Loire, **les cartes n° 2 et 3** réalisées par la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) montrent qu'entre 1999 et 2002 d'importantes mutations de régime fiscal ont été réalisées, nonobstant ces obstacles administratifs et procéduriers.

En conclusion, il semble que la position adoptée par la très grande majorité des intercommunalités bas-normandes en faveur du maintien d'une fiscalité additionnelle obéisse à des critères objectifs et notamment à la volonté de conserver le bénéfice de dotations de l'État d'un niveau élevé et également de continuer à pouvoir disposer d'un éventail de ressources fiscales étendu.

II - LA COOPERATION INTERCOMMUNALE DANS LE GRAND OUEST SELON LES FORMES D'INTERCOMMUNALITE

Du fait de la loi Chevènement trois types d'intercommunalité demeurent : la communauté urbaine, la communauté d'agglomération et la communauté de communes¹¹. Le développement de chacune de ces formes de coopération communale varie selon les régions en fonction notamment du degré d'urbanisation ou de ruralité. Il va de soi qu'une région plutôt urbanisée a la possibilité de développer plus de communautés urbaines ou d'agglomération qu'une région plutôt rurale.

Cette précision devait être apportée pour relativiser les différences constatées d'une région du Grand Ouest à l'autre. Ainsi, de par ses caractéristiques rurales, la Basse-Normandie compte nettement moins de communautés d'agglomération que des régions comme la Bretagne, la Haute-Normandie ou les Pays de la Loire. Ainsi, le potentiel de la Basse-Normandie pour constituer des communautés d'agglomération (territoire sans enclave rassemblant au moins 50 000 habitants et doté d'une ville comptant au moins 15 000 habitants) est limité et seules deux

¹¹ Les syndicats d'agglomérations nouvelles devraient disparaître dans les années à venir.

communautés d'agglomération supplémentaires auraient pu être constituées, au prix d'une absorption de tout ou partie des intercommunalités limitrophes (pour atteindre le seuil fatidique des 50 000 habitants), ce qui ne correspondait certainement pas à la volonté des structures intercommunales préexistantes et aurait entraîné des redécoupages difficiles à mener à bien.

A - LES COMMUNAUTÉS URBAINES

Sur les cinq communautés urbaines présentes dans le Grand Ouest, la Basse-Normandie en compte deux : Cherbourg et Alençon. Ce sont par ailleurs les moins peuplées avec respectivement 91 717 et 52 555 habitants contre 188 852 habitants au Mans, 221 600 à Brest et 568 517 à Nantes.

B - LES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION

Beaucoup plus nombreuses, les communautés d'agglomération ont été rapidement mises en place dès la loi du 12 juillet 1999. Les régions du Grand Ouest en comptent 27 dont seulement deux pour la Basse-Normandie.

Globalement, comme le montre le tableau n°3, les communautés d'agglomération occupent une place importante dans l'intercommunalité en concernant 1/3 de la population intercommunalisée (32,6 % exactement).

	communautés de communes	communautés d'agglomération	communautés urbaines
Basse-Normandie	69,4 %	18,9 %	11,7 %
Haute-Normandie	45,3 %	54,7 %	-
Bretagne	54,9 %	37,4 %	7,7 %
Pays de la Loire	57,2 %	18,9 %	23,9 %
Poitou-Charentes	60,4 %	39,6 %	-

Tableau n°3 : Répartition de la population intercommunalisée dans le Grand Ouest selon le type d'intercommunalité en janvier 2002

Source : d'après données DGCL

C - LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES

De loin la forme d'intercommunalité la plus répandue (plus de 500 structures de ce type recensées dans le Grand Ouest), la communauté de communes correspond bien au profil démographique et territorial des régions concernées. Présentes de façon relativement homogène au sein des cinq régions en cause, les communautés de communes ne connaissent de différences notables de développement qu'en termes de recours à la TPU comme le montre le tableau suivant. À cet égard, un nombre considérable de communautés de communes de la Bretagne et des Pays de la Loire ont choisi un mode de ressources fiscales basé sur la TPU.

	communautés de communes	dont avec TPU
Pays de la Loire	131	51 (38,9%)
Basse-Normandie	112	13 (11,6%)
Bretagne	107	70 (65,4%)
Poitou-Charentes	92	20 (21,7%)
Haute-Normandie	63	4 (6,3%)

Tableau n° 4 : Nombre de communautés de communes dans le Grand Ouest en 2002 et celles ayant opté pour la TPU

Source : d'après DGCL

III - L'INTERCOMMUNALITE AU PLAN DEPARTEMENTAL

Ainsi que le montre le tableau n°5 analysant la coopération intercommunale sous l'angle de la population concernée, l'intercommunalité s'est largement diffusée dans la quasi-totalité des départements du Grand Ouest, 16 des 18 départements recensés présentant un taux d'intercommunalité supérieur à 84%. Seuls l'Eure (77,4 % de la population totale y sont intercommunalisés) et surtout le Calvados (69,8 %) détonnent dans le paysage intercommunal interrégional.

1 - La population intercommunalisée			2 - la population intercommunalisée avec TPU		
1	Finistère	99,8	1	Ille-et-Vilaine	89,1
2	Maine et Loire	99,8	2	Finistère	88,5
3	Mayenne	99,2	3	Loire Atlantique	87,9
4	Charente-Maritime	98,8	4	Maine et Loire	83,7
5	Manche	98,0	5	Morbihan	77,3
6	Vienne	97,5	6	Charente	63,1
7	Ille-et-Vilaine	97,3	7	Charente-Maritime	62,4
8	Côtes d'Armor	97,3	8	Seine-Maritime	60,2
9	Deux-Sèvres	97,0	9	Deux-Sèvres	56,6
10	Charente	96,6	10	Vienne	44,2
11	Sarthe	96,5	11	Calvados	43,8
12	Orne	94,8	12	Côtes d'Armor	42,6
13	Loire-Atlantique	93,2	13	Mayenne	40,8
14	Vendée	90,7	14	Eure	29,4
15	Seine-Maritime	89,0	15	Vendée	27,5
16	Morbihan	84,0	16	Orne	24,5
17	Eure	77,4	17	Sarthe	12,1
18	Calvados	71,3	18	Manche	6,2

Tableau n°5 : Classement par ordre décroissant (en termes de pourcentage) de l'importance de la population Intercommunalisée dans les 18 départements du Grand Ouest en 2002

Source : d'après données DGCL actualisées

Si l'on se place du point de vue de l'intercommunalité basée sur la TPU, l'éventail des situations se révèle beaucoup plus large : presque la moitié des départements affiche une population concernée inférieure à 45 % de la population totale. On observera au plan géographique que les départements situés dans la partie septentrionale du Grand Ouest témoignent d'une réticence certaine à l'adoption de la TPU comme ressource fiscale de l'intercommunalité.

TROISIEME PARTIE

L'INTERCOMMUNALITE EN BASSE-NORMANDIE : ÉVOLUTION ET SITUATION EN 2002

Après avoir opéré une présentation de l'intercommunalité aux niveaux national et interrégional, à la fois en termes de structures et de données chiffrées, il est à présent intéressant de se pencher sur la coopération intercommunale en Basse-Normandie, sur son évolution, sa situation, ses caractéristiques et en tout premier lieu sur ses spécificités communales.

I - LES SPECIFICITES COMMUNALES BAS-NORMANDES

Avec plus de 35 500 communes, la France occupe une place à part sur l'échiquier européen ; il en est de même pour la Basse-Normandie au niveau national. En effet, l'émiettement des communes constitue une véritable spécificité bas-normande.

A - LA BASSE-NORMANDIE, UNE REGION A FORTE DENSITE COMMUNALE

Parmi les 36 565 communes dénombrées à l'occasion du Recensement Général de la Population (RGP) de 1999, la Basse-Normandie en comptait 1 814. À cet égard, la répartition des communes au sein des ensembles régionaux apparaît très hétérogène comme le démontre le tableau n°6. Ainsi, le nombre de communes ne va pas toujours de pair avec l'importance de la superficie et de la population des régions. En l'occurrence, le cas de la Basse-Normandie est édifiant : quinzième région par sa superficie (17 589 km²), dix septième par sa population (1 422 193 habitants), elle se classe au neuvième rang pour le nombre de communes et rassemble deux fois plus de communes que Provence-Alpes-Côte d'Azur, région dont la superficie est supérieure à 31 000 km² et la population à 4 500 000 habitants.

Un second tableau vient compléter cette approche. Il procède à une évaluation du nombre moyen d'habitants par commune, toujours à l'échelon des régions. Le premier enseignement de cet état comparatif (effectué également sur la base du RGP 1999) est que la Basse-Normandie affiche une population moyenne par commune deux fois inférieure à la moyenne française : 784 habitants contre 1 600 au plan national ; en faisant abstraction de l'Île de France, c'est-à-dire en prenant en compte la France des régions, ce rapport n'est plus que 784 habitants contre 1 348, la différence restant cependant notable.

Rang	Nom de la Région	Superficie en km ²	Population en 1999	Nombre de Communes
1er	Midi-Pyrénées	45 347	2 551 687	3 020
2 ^{ème}	Rhône-Alpes	43 698	5 645 407	2 879
3 ^{ème}	Lorraine	23 547	2 310 376	2 337
4 ^{ème}	Picardie	19 399	1 857 481	2 292
5 ^{ème}	Aquitaine	41 308	2 908 359	2 292
6 ^{ème}	Bourgogne	31 581	1 610 067	2 045
7 ^{ème}	Champagne-Ardenne	25 605	1 342 363	1 945
8 ^{ème}	Centre	39 150	2 440 325	1 842
9^{ème}	Basse-Normandie	17 589	1 462 193	1 814
10 ^{ème}	Franche-Comté	16 202	1 117 059	1 786
11 ^{ème}	Languedoc-Roussillon	27 375	2 295 648	1 545
12^{ème}	Pays de la Loire	32 081	3 222 061	1 547
13^{ème}	Poitou-Charentes	25 809	1 640 068	1 465
14 ^{ème}	Nord-Pas-de-Calais	12 414	3 996 588	1 504
15^{ème}	Haute-Normandie	12 317	1 780 192	1 420
16 ^{ème}	Auvergne	26 012	1 308 878	1 310
17^{ème}	Bretagne	27 207	2 906 197	1 268
18 ^{ème}	Ile-de-France	12 012	10 952 011	1 281
19 ^{ème}	Provence-Alpes-Côte d'Azur	31 399	4 506 151	963
20 ^{ème}	Alsace	8 280	1 734 145	903
21 ^{ème}	Limousin	16 942	710 939	747
22 ^{ème}	Corse	8 679	260 196	360
Départements Outre-Mer		-	1 667 436	114

Tableau n°6 : Nombre de communes par région (et population) au RGP 1999

Source : INSEE

Le deuxième enseignement de cet état comparatif est que la Basse-Normandie est la 19^{ème} région française par ordre décroissant d'importance de la population communale moyenne - seules la Corse (722), Champagne-Ardenne (690) et Franche-Comté (625) présentent des moyennes inférieures.

Enfin, la Basse-Normandie se positionne très loin derrière les régions du Grand Ouest (Bretagne, Haute-Normandie, Pays de la Loire et Poitou-Charentes) dont la moyenne d'habitants par commune se situe à 1 468 personnes.

En choisissant comme cadre d'analyse le département, l'émiettement communal bas-normand apparaît plus ouvertement encore. En moyenne, un département français en métropole est organisé en près de 381 communes. Mais

avec respectivement 705, 602 et 507¹² structures communales, le Calvados, la Manche et l'Orne sont parmi les départements français qui comptent le plus de communes. De ce point de vue, le Calvados est le septième département français derrière le Pas-de-Calais (896), l'Aisne (820), la Somme (783), la Seine-Maritime (748), la Moselle (787) et la Côte d'Or (707).

	Nombre de communes en 1999	Nombre moyen d'habitants par communes
Ile-de-France	1 281	8 549
Provence-Alpes-Côte d'Azur	963	4 679
Nord - Pas-de-Calais	1 547	2 583
Bretagne	1 268	2 291
Pays de la Loire	1 504	2 142
Rhône-Alpes	2 879	1 961
Alsace	903	1 920
Languedoc-Roussillon	1 545	1 486
Centre	1 842	1 325
Aquitaine	2 292	1 269
Haute-Normandie	1 420	1 253
Poitou-Charentes	1 465	1 120
Auvergne	1 310	999
Lorraine	2 337	988
Limousin	747	952
Midi-Pyrénées	3 020	845
Picardie	2 292	810
Bourgogne	2 045	787
Basse-Normandie	1 814	784
Corse	360	722
Champagne-Ardenne	1 945	690
Franche-Comté	1 786	625
France Métropolitaine	36 565	1 600

Tableau n°7 : Nombre moyen d'habitants par communes selon les régions

Source : RGP 1999 - INSEE

¹² Au RGP de 1999. Depuis, la fusion de Cherbourg et d'Octeville a ramené le nombre de communes recensées dans le département de la Manche à 601 et en Basse-Normandie à 1 813.

B - UNE MOSAÏQUE DE PETITES COMMUNES

Même si le nombre de communes présentes en Basse-Normandie est dans l'absolu élevé, la principale spécificité régionale en la matière tient dans la forte proportion de communes de petite taille. Comme le montre le tableau n°9, le nombre de communes de moins 500 habitants est particulièrement important : 1 250 communes sur 1 814 au total (soit 69 %). Il en est de même du nombre de communes de moins de 2000 habitants dont le nombre atteint 1 712 soit 94,4 % de l'ensemble. À titre indicatif, cette proportion n'est en France que de 87,3 %.

Il est également intéressant de procéder à des comparaisons avec les régions du Grand Ouest (Haute-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire, Bretagne et Poitou-Charentes). De toutes ces régions, la Basse-Normandie détient la plus forte proportion de communes de - 700 habitants et de -2 000 habitants.

	Pourcentage de communes de moins de 700 habitants	Pourcentage de communes de moins de 2000 habitants
Basse-Normandie	79,1	94,4
Haute-Normandie	71,4	91,4
Poitou-Charentes	65,1	89,3
Pays de la Loire	42,6	77,4
Bretagne	32,3	72,5

Tableau n°8 : Répartition des communes du Grand Ouest en fonction de leur taille

Source : RGP 1999

Communes de	Basse-Normandie	Calvados	Manche	Orne
- 50 habitants	25	10	9	6
50 à 99	160	61	36	63
100 à 199	420	157	109	154
200 à 499	645	250	235	160
500 à 999	310	109	127	74
1000 à 1999	152	73	45	34
2000 à 4999	71	31	29	11
5000 à 9999	16	8	6	2
10000 à 19999	9	3	4	2
20000 à 49999	5	2	2	1
50000 à 99999	-	-	-	-
100000 et +	1	1	-	-
	1 814	705	602	507

Tableau n°9 : La répartition des communes bas-normandes selon la taille au 1999 (RGP)

Source : INSEE

Au plan départemental, ce constat est encore accentué avec l'Orne dont les communes de - 500 habitants représentent 75 % de la totalité et celles de - 2000 habitants 96,6 % de l'ensemble.

À titre anecdotique, la plus petite commune de Basse-Normandie est Bressolette dans l'Orne avec 21 habitants en 1999 mais qui a enregistré entre 1990 et 1999 une augmentation considérable de sa population de +75 % (12 habitants en 1990).

Peu peuplées, les communes bas-normandes sont également peu étendues. 23 % d'entre elles s'étendent sur moins de 5 km² et 63 % sur moins de 10 km². Par comparaison, en Pays de la Loire les proportions sont respectivement de 3 % et de 18 % et en Bretagne de 8 % et de 26 %.

C - UN MAILLAGE DENSE DE VILLES PETITES ET MOYENNES

L'importance numérique des petites communes n'est pas, en Basse-Normandie, compensée par la présence de grandes villes dotées d'un peuplement élevé. On doit cependant souligner l'atout que constitue l'existence d'un maillage dense de villes de petite et moyenne importance, assez harmonieusement réparties sur le territoire régional, faisant qu'aucune micro-région ne souffre de carences évidentes en termes de services et d'équipements.

Mais là aussi, cette structuration repose sur un ensemble de communes plutôt faiblement peuplées. Ainsi, sur les 120 chefs-lieux de cantons bas-normands, 25 seulement excèdent les 5 000 habitants.

Les derniers enseignements tirés du RGP 1999 sont toutefois de nature à rassurer sur l'avenir démographique de la plupart des secteurs géographiques composant la Basse-Normandie. Ainsi, la baisse de la population dans le monde rural, qui semblait depuis plusieurs décennies inexorable, a connu un véritable coup d'arrêt. On a même enregistré entre 1990 et 1999 un excédent des arrivées sur les départs de près de 5 000 personnes. De ce fait, en 1999, 617 400 personnes vivaient dans des espaces à dominante rurale de la Basse-Normandie, soit 44 % de la population régionale. Le monde rural, nettement plus présent dans la région que sur le reste du territoire français, regroupe dans la Manche et dans l'Orne près de 6 habitants sur 10 (mais seulement 3/10 dans le Calvados).

Néanmoins, malgré ce sursaut, certains territoires connaissent une dévitalisation démographique continue. C'est le cas des bassins d'emploi d'Avranches, de Vire, de Flers (les bocages) et à un moindre degré ceux de l'Aigle et de Saint-Lô. Enfin, le Nord-Cotentin, après une période 75-90, faste en termes de croissance, a enregistré entre 1990 et 1999 une diminution significative de sa population. À l'inverse, certains littoraux (Ouest-Cotentin notamment) et surtout l'agglomération caennaise constituent au plan démographique des éléments moteurs.

*

* *

Ces spécificités, petite taille de la plupart des communes exerçant des fonctions de pôle, nombre supérieur à la moyenne de communes et en particulier de petites communes, font de la coopération entre communes en Basse-Normandie un point de passage obligé pour répondre à une double problématique :

- celle du grand nombre de communes qui n'ont pas la taille suffisante pour pouvoir réaliser et faire vivre les équipements indispensables aux besoins des populations,
- celle des agglomérations intercommunales au sein desquelles les communes doivent nécessairement se concerter pour gérer les équipements qu'utilisent indifféremment les habitants des différentes communes concernées.

C'est pourquoi en Basse-Normandie, comme ailleurs, la coopération intercommunale est apparue aux yeux des élus et de la population comme une réponse appropriée. Malgré les réticences (l'esprit de clocher notamment), les réformes successives (loi ATR, loi Chevènement pour les plus récentes) ont incité les communes bas-normandes et ceux qui les dirigent à saisir cette opportunité en faveur d'un développement local maîtrisé et relancé.

II - L'EVOLUTION RECENTE (1990-2002) DE L'INTERCOMMUNALITE ET SA SITUATION ACTUELLE EN BASSE-NORMANDIE

A - SON EVOLUTION ENTRE 1990 ET 2002

La coopération intercommunale a significativement évolué au cours des dix dernières années. En effet, sous l'influence des lois ATR (1992) et Chevènement (1999), le paysage intercommunal français, de même que bas-normand, a été considérablement modifié et même à certains égards bouleversé.

	1990	1994	1999 (à fin juin)	2002 (à fin sept.)
Districts	11	16	15	-
Communautés urbaines	1	1	2	2
Communautés de communes	-	44	83	113
Communautés de villes	-	1	1	-
Communautés d'agglomération	-	-	-	2
Total intercommunalité à fiscalité propre	12	62	101	117
SIVU	708	789	762	702
SIVOM	70	76	51	44
Syndicats mixtes	36	53	82	96

Tableau n°10 : L'évolution de la coopération inter communale en Basse-Normandie (exprimée en nombre d'EPCI) de 1990 à 2002

Sources : préfectures de département

Le tableau n°10 montre l'ampleur des évolutions en registrées au niveau régional. Certaines d'entre elles procèdent d'un volontarisme certain des élus locaux, d'autres sont la conséquence de l'application de réformes législatives, quelques unes enfin sont l'expression d'une volonté préfectorale de faire évoluer significativement la coopération intercommunale. Ce fut le cas dans l'Orne voici une dizaine d'années et plus récemment dans le Calvados.

Parmi les évolutions les plus remarquables, il faut signaler celle correspondant à la volonté expresse du législateur (par le truchement de la Loi Chevènement) de supprimer les districts et les communautés de villes. Il s'agit là d'une procédure assez exceptionnelle dans l'histoire de l'organisation institutionnelle française. Généralement, il était créé une nouvelle strate sans pour autant procéder à la suppression de l'ancienne, ce qui avait pour effet de favoriser un empilement progressif des structures. Cette volonté de simplifier sans additionner est suffisamment rare au plan institutionnel pour mériter d'être soulignée.

Également d'autres évolutions marquantes ont été enregistrées au cours des dix dernières années. Il en va ainsi de la diminution régulière du nombre de SIVOM (syndicat à vocation multiple) et de SIVU (syndicat à vocation unique). Il s'agit d'une conséquence majeure des lois ATR et Chevènement. Après avoir atteint leur maximum vers le milieu des années 1990, ceux-ci ont dès lors connu une baisse permanente. Le nombre de SIVU est ainsi passé de 789 en Basse-Normandie en 1994 à 702 en 2002, celui des SIVOM de 79 à 44. Cependant, le nombre de syndicats mixtes a poursuivi sa croissance sous l'influence principalement du département du Calvados qui a vu le nombre de ceux-ci augmenter de 16 unités (de 28 à 44) entre 1999 et 2002.

Il faut voir dans cette évolution, en contradiction avec l'esprit de la loi Chevènement, la conséquence de périmètres différents entre SIVOM, SIVU et intercommunalités de projet (notamment les communautés de communes). En effet, en cas de périmètres divergents, l'intercommunalité ne peut absorber le SIVOM ou le SIVU auquel elle adhère. Dès lors, une adhésion sous forme de représentation de substitution s'impose, et le SIVOM ou le SIVU évoluent de ce fait en syndicat mixte. Cette situation illustre à la fois le "tuilage" des structures intercommunales et la complexité de l'appareil institutionnel français.

Concernant l'intercommunalité de projet, le tableau n°11 synthétise les évolutions les plus importantes. Tout d'abord, au plan régional, l'intercommunalité de projet n'a cessé de progresser ces huit dernières années. En effet, le nombre de structures intercommunales a pratiquement doublé durant cette période (passant de 62 à 117) tandis que le nombre de communes concernées était multiplié par 2,4. Quant à la population dépendant de ces formes d'intercommunalité, elle s'est accrue de 54 %.

Au plan détaillé, les évolutions ont été encore plus significatives.

Ainsi, les communautés de communes, qui constituent la forme basique (et la plus répandue) de l'intercommunalité de projet, ont vu leur nombre multiplier par 2,6 en dix ans, le nombre de communes concernées par 3,7 et la population par 3,4. Cette évolution considérable n'a pas été linéaire. Un synoptique annuel (réalisé département par département dans la partie suivante de ce chapitre) met en évidence l'importance du nombre des créations dans les années immédiatement

postérieures à l'entrée en vigueur de la loi ATR, c'est-à-dire entre 1993 et 1995, (notamment dans les départements de la Manche et de l'Orne), et de la loi Chevènement, c'est-à-dire entre 1999 et 2001 (en particulier dans le Calvados).

En imposant la suppression des districts (au nombre de 15 en Basse-Normandie, englobant 212 communes et près de 380 000 habitants), et en les transformant pour la quasi-totalité d'entre eux en communautés de communes, la loi Chevènement en 1999 a fortement contribué à développer le nombre et l'importance des communautés de communes. On peut estimer que cette réforme législative a entraîné en Basse-Normandie la création de 14 communautés de communes supplémentaires (regroupant 194 communes et à 180 000 habitants), le district du Grand Caen devenant quant à lui communauté d'agglomération. Ces mutations législativement obligatoires viennent bien entendu relativiser l'ampleur de la croissance impressionnante des communautés de communes en 10 ans.

Enfin, la création en 1996 de la communauté urbaine d'Alençon (15 communes et 46 709 habitants)¹³ et la mutation en 2001 de district à communauté d'agglomération de Caen et de 17 autres communes situées en périphérie¹⁴ sont les autres évolutions marquantes en termes d'intercommunalité de projet intervenues en Basse-Normandie durant cette période.

¹³ Cette population ne concerne que la partie ornaise de la CUA. Globalement, cette intercommunalité compte 19 communes pour 52 500 habitants.

¹⁴ Avant son extension à 28 communes à fin septembre 2002 du fait du rattachement de 10 nouvelles communes essentiellement situées au nord de Caen.

	1994			1999 (fin juin)			2002 (fin septembre)		
	nombre	communes concernées	population concernée	nombre	communes concernées	population concernée	nombre	communes concernées	population concernée
Communautés de communes	44	423	245 500	83	916	473 500	113	1 484	864 000
Communautés de villes	1	15	29 500	1	13	29 500	-	-	-
Districts	16	206	418 000	15	210	377 500	-	-	-
Communautés urbaines	1	6	95 500	2	19	138 500	2	20	138 500
Communautés d'agglom.	-	-	-	-	-	-	2	41	245 500
TOTAL	62	650	788 500	101	1 158	1 019 000	117	1 545	1 248 000

Tableau n° 11 : Évolution détaillée de l'intercommunalité de projet en Basse-Normandie entre 1994 et 2002 (nombre d'EPCI, de communes concernées et population)

Source : d'après données préfectorales de département

B - LA SITUATION ACTUELLE SELON LES TYPES D'INTERCOMMUNALITE

Les trois formes d'intercommunalité actuellement en vigueur (communautés de communes, d'agglomération et urbaines) sont toutes présentes en Basse-Normandie. À tous points de vue, ce sont les communautés de communes qui constituent, et de loin, l'essentiel de la coopération intercommunale régionale.

En effet, au nombre de 113 à fin septembre 2002, les communautés de communes englobent la quasi-totalité des EPCI (113 sur 117 recensés), l'essentiel des communes intercommunalisées (1 484 sur 1 545) et une proportion élevée de la population (59 % soit 864 000 habitants). Cette incontestable faveur des élus pour cette forme d'intercommunalité est fondée sur plusieurs raisons :

- les spécificités territoriales et démographiques régionales (ruralité et semi-ruralité fortes) font de la communauté de communes une forme d'intercommunalité incontournable. En effet, la faiblesse des concentrations urbaines n'autorise pas la création de communautés d'agglomération en nombre (la loi fixant un seuil de 50 000 habitants incluant une ville de 15 000 habitants),
- il s'agit également d'une forme d'intercommunalité éprouvée, particulièrement rôdée par dix années de pratique,
- c'est enfin une forme d'intercommunalité où prédominent la souplesse et l'importance des marges de manœuvre laissées aux élus. Ainsi, les compétences obligatoirement transférées à l'EPCI sont moins nombreuses et moins étendues que dans le cas des communautés urbaines ou d'agglomération ; de même, la fiscalité propre à la communauté de communes est laissée au libre choix des élus : fiscalité additionnelle, taxe professionnelle unique, mixte...

Les deux autres formes d'intercommunalités (communautés urbaines et d'agglomération) sont beaucoup moins répandues en raison notamment du degré d'urbanisation moindre de la Basse-Normandie. Ainsi, deux communautés urbaines existent (Alençon et Cherbourg). Ce sont les moins importantes de tout le Grand Ouest avec respectivement 52 500¹⁵ et 92 045 habitants. Elles présentent également la particularité d'avoir conservé une fiscalité additionnelle en raison du manque à gagner (en termes de dotation globale de fonctionnement - DGF -) qu'aurait occasionné un passage à la TPU.

Deux communautés d'agglomération ont également été créées : l'une à Flers succédant à l'ancienne communauté de villes et l'autre plus récemment (décembre 2001) à Caen succédant à une forme districale d'intercommunalité.

En termes de populations concernées, les deux communautés urbaines regroupent 9,7 % des habitants recensés en Basse-Normandie et les deux communautés d'agglomération 16,7 % (à comparer aux 59 % des communautés de communes).

¹⁵ Dont 46 700 pour la partie ornaise.

Enfin, l'intercommunalité normande présente en 2002, cela a déjà été évoqué, la particularité d'être essentiellement basée sur la fiscalité additionnelle, la taxe professionnelle unique (TPU) ne concernant qu'un nombre réduit d'EPCI comme en témoigne le tableau suivant :

14	communautés de communes		soit	210	communes	et	142 500 hab.
2	communautés d'agglomération		soit	41	communes	et	245 500 hab.
0	communauté urbaine		soit	-	-	-	-
17	EPCI		soit	270	communes	et	399 000 hab.

Tableau n°12 : L'intercommunalité à TPU en Basse-N ormandie à fin octobre 2002

Source : préfectures de département

Globalement, seulement 17 EPCI y ont recours dont 15 ayant volontairement opté pour cette forme de fiscalité. En effet, les communautés d'agglomération (Caen et Flers) ont été dans l'obligation d'utiliser ce type de fiscalité. Il convient de souligner qu'aucune des deux communautés urbaines (Alençon et Cherbourg) n'a souhaité recourir à la TPU pour les raisons précédemment mentionnées. Par ailleurs, il convient de souligner que le passage à la TPU n'est pas sans risques dans le long terme. En effet, les recettes fiscales de l'intercommunalité sont dès lors basées sur une seule ressource et non sur plusieurs comme avec la fiscalité additionnelle intercommunale.

Au plan chiffré, les EPCI à TPU ne représentent que 14 % des structures intercommunales (hors intercommunalités de services), 15 % des communes et 32 % de la population intercommunalisée en Basse-Normandie en raison principalement de l'apport démographique considérable de la communauté d'agglomération du Grand Caen avec ses quelques 216 000 habitants.

C - L'IMPORTANCE DES TRANSFERTS DE COMPETENCES

Le fondement même de l'intercommunalité réside dans la délégation par les communes au profit d'une structure collective (communauté de communes, communauté d'agglomération...) d'un nombre plus ou moins élevé de compétences. De l'importance de ce transfert dépend la constitution d'EPCI plus ou moins intégrateurs.

Essentielle pour apprécier le degré de développement de la coopération intercommunale, l'ampleur de la délégation de compétences conditionne également le fameux coefficient d'intégration fiscale (CIF), lui-même capital pour le calcul du montant des dotations versées par l'État, notamment la DGF, aux intercommunalités. En ce sens, un niveau élevé de transfert de compétences détermine pour partie l'ampleur des ressources intercommunales.

Il est donc intéressant d'opérer un rapide survol des compétences exercées par les intercommunalités en Basse-Normandie et notamment celles relevant des communautés de communes puisqu'à la différence des communautés d'agglomération et des communautés urbaines, les compétences optionnelles proposées par la loi Chevènement y sont plus nombreuses que les compétences obligatoires.

Outre le fait que les communautés de communes sont, et de loin, la forme d'intercommunalité la plus répandue en Basse-Normandie, une telle approche permet de mesurer le volontarisme des communes en la matière. À ce propos, il convient de préciser qu'un certain nombre d'intercommunalités n'ont pas été créées avec toute la spontanéité requise. Certaines ont vu le jour sur l'insistance des préfetures de département ou des conseils généraux, d'autres encore par effet d'aubaine¹⁶ le montant bonifié de la DGF se révélant être alors un puissant facteur de motivation. De ce fait, on peut constater de considérables différences entre intercommunalités au niveau de l'importance des transferts de compétences opérés ce qui traduit bien les degrés très différenciés d'appropriation et d'exercice de la coopération par les intercommunalités.

Au plan théorique, outre deux groupes de compétences obligatoires (aménagement de l'espace et actions de développement économique), les communautés de communes doivent au moins exercer un des quatre groupes de compétences suivant :

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

Les réponses aux demandes de renseignements adressées par le Conseil Économique et Social Régional aux préfetures de département ont été, tant sur la forme que sur le fond, très variées, les informations transmises par celle du Calvados se révélant être les plus détaillées. À ce propos, la Préfecture du Calvados a établi un programme informatique classant les compétences exercées par les communautés de communes en 62 rubriques incluant entre autres les compétences obligatoires. Sur les 26 communautés de communes répertoriées dans ce département, les compétences les plus souvent déléguées à l'intercommunalité sont celles relatives à la voirie (dans 18 intercommunalités sur 26), à la politique du logement (15 fois), aux activités sportives et de loisirs (13 fois), à la collecte et au traitement des ordures ménagères (12 fois) et aux activités scolaires et périscolaires (11 fois).

Si le domaine de l'environnement fait l'objet d'abondants transferts de compétences (déchets, protection et mise en valeur des sites, eau, assainissement, défense contre la mer et inondations...), on observe, du fait de la préexistence d'une intercommunalité de services avec des périmètres différents de ceux des

¹⁶ En modifiant le mode de calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF), la loi Chevènement a voulu lutter contre l'intercommunalité d'aubaine qui permettrait à certains groupements d'accroître artificiellement leur CIF par des transferts ne correspondant pas à des compétences effectivement exercées, cette technique augmentant sensiblement le niveau de leur DGF.

intercommunalités de projet que peu de transferts concernent l'assainissement (5 fois) et surtout le traitement, l'adduction et la distribution de l'eau (1 fois). Cette observation tend à prouver, s'il en est nécessaire, l'extraordinaire enchevêtrement des structures intercommunales qui s'oppose, malgré la volonté exprimée dans la loi Chevènement, à la simplification de l'intercommunalité par absorption des SIVOM, SIVU et autres syndicats mixtes.

Plus généralement, les informations transmises par la direction des collectivités locales et de l'environnement de la Préfecture du Calvados, montrent que sur un éventail large de 62 types de compétences exercées, la moyenne du nombre de compétences transférées s'établit à 10 par intercommunalité, 6 communautés de communes exerçant moins de 7 compétences (d'inégales importances) et 4 en exerçant de l'ordre de 15. Les intercommunalités dotées du plus petit nombre de compétences se recrutent également parmi les moins peuplées (entre 4 800 et 9 000 habitants).

Concernant le département de la Manche, les informations transmises par les services compétents opèrent un classement moins élaboré, articulé selon les quatre grandes catégories de compétences transférables de façon optionnelle. Sur les 48¹⁷ communautés de communes répertoriées dans la Manche, la compétence environnement a été transférée plus ou moins globalement à toutes les intercommunalités, le logement et le cadre de vie dans 37 cas sur 48, les équipements culturels et sportifs à 33 reprises et la voirie 30 fois.

Dans le département de l'Orne, le classement établi place en tête les transferts relatifs à l'amélioration du cadre de vie, puis ceux touchant à l'environnement, à la culture, aux sports et aux loisirs, à la voirie, l'enseignement et l'habitat constituant les compétences les moins abondamment déléguées.

D'une manière générale, la Basse-Normandie a pris le virage de l'intercommunalité et les évolutions enregistrées en la matière ont été considérables. Toutefois, elles diffèrent sensiblement d'un département à l'autre.

III - EVOLUTION ET SITUATION DE L'INTERCOMMUNALITE AU SEIN DES DEPARTEMENTS BAS-NORMANDS

La présentation régionale de l'état et du développement de l'intercommunalité, même si elle apporte un nombre considérable d'informations et d'enseignements, ne saurait se suffire à elle-même. En effet, du fait de leurs particularismes et de leurs spécificités, chacun des trois départements présente un profil intercommunal différent. Il est donc indispensable d'opérer une description département par département de l'intercommunalité en Basse-Normandie.

¹⁷ En réalité 49, mais au moment de la rédaction de document, les choix de compétences opérés par la Communauté de Communes de Carentan (toute récente) n'étaient pas connus.

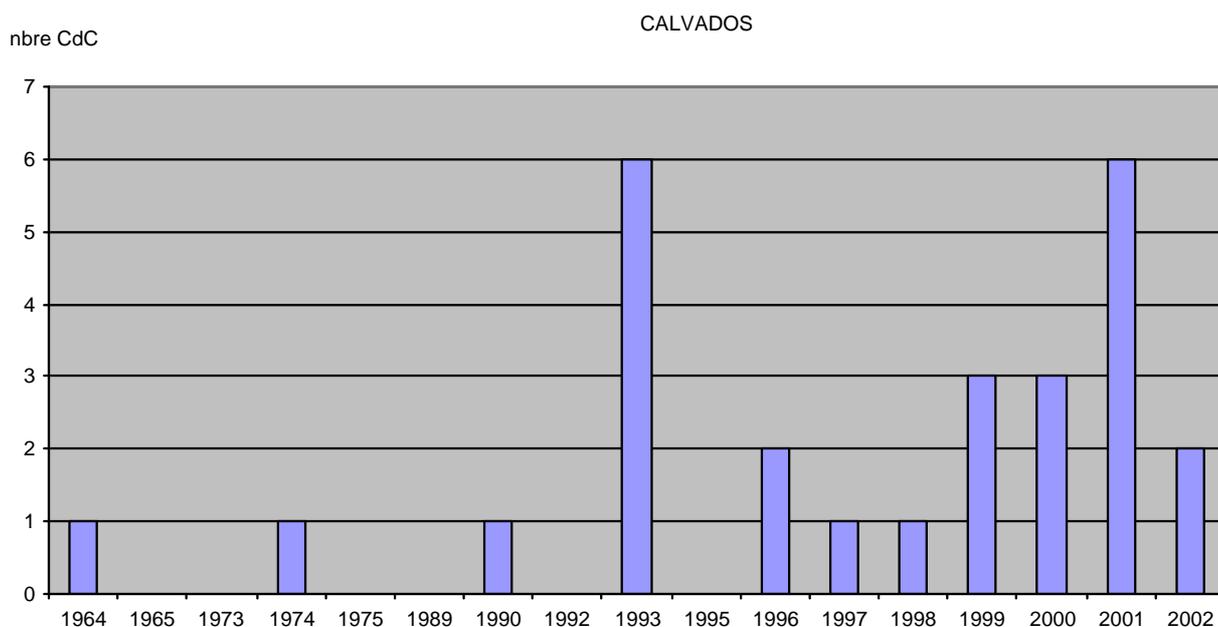
A - DANS LE DEPARTEMENT DU CALVADOS

1° CARACTERISTIQUES GENERALES DE L'INTERCOMMUNALITE DANS LE CALVADOS

Des trois départements bas-normands, le Calvados est celui qui est le moins développé du point de vue de l'intercommunalité à fiscalité propre. Ainsi en 2002, malgré une amélioration notable, le Calvados présente encore le taux d'intercommunalité le moins élevé de tout le Grand Ouest avec seulement 71,3 % de la population totale concernés et 480 communes sur 705. Des pans entiers de ce département restent imperméables à la coopération intercommunale de projet. Il en va ainsi des secteurs de Pont l'Évêque et d'Orbec, d'une fraction des communes situées à l'Est de Caen et surtout d'une vaste zone située entre Bayeux et Vire (au cœur même du futur pays Bessin-Bocage) comprenant environ 55 communes rétives à l'intercommunalité de projet.

Néanmoins la situation s'améliore de façon certaine et très récemment deux nouvelles communautés de communes ont vu le jour (Bessin Seulles Mer- BSM- et Trois Rivières) tandis qu'une trentaine de communes ralliaient des EPCI préexistants. Globalement, ce dernier mouvement a concerné une soixantaine de communes et presque 45 000 habitants.

L'évolution de l'intercommunalité dans le Calvados de 1992 à la date de rédaction de ce document (c'est-à-dire à fin septembre 2002) reste cependant placée sous le signe de la circonspection. À l'inverse de la Manche, l'entrée en vigueur de la loi ATR n'a pratiquement pas suscité de regain d'intérêt en faveur de l'intercommunalité de projet.



Graphique n°1 : Historique de la création des EPCI à fiscalité propre dans le Calvados

Source : d'après données préfecture

Le graphique n°1 retraçant l'historique de la création des EPCI dans le Calvados met bien en évidence cette atonie. Comme ce graphique en témoigne, seuls 3 EPCI existaient avant 1993, en l'occurrence des districts dont celui de Caen créé en 1990. L'année 1993 a vu la création de seulement six communautés de communes. Ce n'est qu'à partir de 1996 et surtout de 1999 sous la double impulsion de la loi Chevènement et du représentant de l'État dans le département que l'on a assisté à un redémarrage de l'intercommunalité de projet avec globalement l'instauration de 14 EPCI, essentiellement des communautés de communes à l'exception de la communauté d'agglomération de Caen. La suppression rendue obligatoire de cinq districts relativise cette progression la ramenant à la création nette de 9 communautés de communes.

C'est paradoxalement à l'occasion de l'entrée en vigueur d'une loi dont la finalité principale était de relancer l'intercommunalité en milieu urbain qu'un certain nombre de groupements de communes du Calvados, situés en milieu rural ou semi-rural, ont enfin adhéré à l'intercommunalité à fiscalité propre.

Cette évolution positive n'est pas terminée puisque la dernière commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) tenue en juillet 2002 a également permis d'officialiser un certain nombre de nouveaux périmètres de communautés de communes, en l'occurrence, ceux de la CDC de Honfleur, de Lisieux, de Cabourg, de Dozulé, de Moulton et de Caen-Nord.

Carte n° 4 : l'intercommunalité à fin 2002 dans le département du Calvados

1994 (juin)	nombre de communautés de communes	5	(37 communes)	33 000 hab.	pour mémoire	38	SIVOM
	nombre de districts	5	(83)	263 500 hab.		307	SIVU
TOTAL (1)		10	120	296 500 hab.		21	syndicats mixtes
1999 (juin)	nombre de communautés de communes	9	(87 communes)	57 000 hab.	pour mémoire	37	SIVOM
	nombre de districts	5	(83)	263 500 hab.		327	SIVU mixtes
	TOTAL (1)	14	170	320 500 hab.		28	syndicats mixtes
2002 (juin)	nombre de communautés de communes	26	(452)	257 500 hab.	pour mémoire	33	SIVOM
	nombre de communautés d'agglomération	1	(28)	216 000 hab.		296	SIVU
TOTAL (1)		27	480	473 500 hab.		44	Syndicats mixtes

Tableau n°13 : L'ÉVOLUTION ET LA SITUATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ DANS LE DÉPARTEMENT DU CALVADOS (1994-2002)

Intercommunalités sous TPU : 9 (dont 8 CDC) avec 164 communes concernées et 291 000 habitants (dont 216 000 pour la seule communauté d'agglomération du Grand Caen)

Au sein des 27 EPCI composant le paysage intercommunal calvadosien, la communauté d'agglomération du Grand Caen fait figure de poids lourd. Créée par un arrêté préfectoral en décembre 2001, consacrant la transformation du district, la communauté d'agglomération du Grand Caen rassemble depuis la fin septembre 2002, après bien des vicissitudes et des tergiversations,¹⁸ 28 communes et environ 216 000 habitants (sous réserve d'une confirmation dans les trois mois par les dix conseils municipaux concernés¹⁹). Elle représente à elle seule 46 % des calvadosiens réunis dans une intercommunalité de projet. Toutefois, manquent encore à l'appel pour que le concept de "Caen sur Mer" prenne tout son sens les communes littorales de Ouistreham (8 679 habitants au dernier recensement) et de Colleville-Montgomery (1 925 habitants).

Concernant l'intercommunalité de services évoquée ici pour mémoire, le nombre de structures a légèrement crû entre 1994 et 2002 en raison notamment de la montée en puissance des syndicats mixtes, ces derniers étant passés de 21 en 1994 à 44 en 2002. L'augmentation affectant cette forme d'intercommunalité de services est la conséquence du phénomène de représentation de substitution lui-même dû à l'insuffisance des périmètres des intercommunalités de projet. Ceci a pour principal inconvénient la non éligibilité à la dotation de développement rural et l'impossibilité pour ces structures de lever l'impôt.

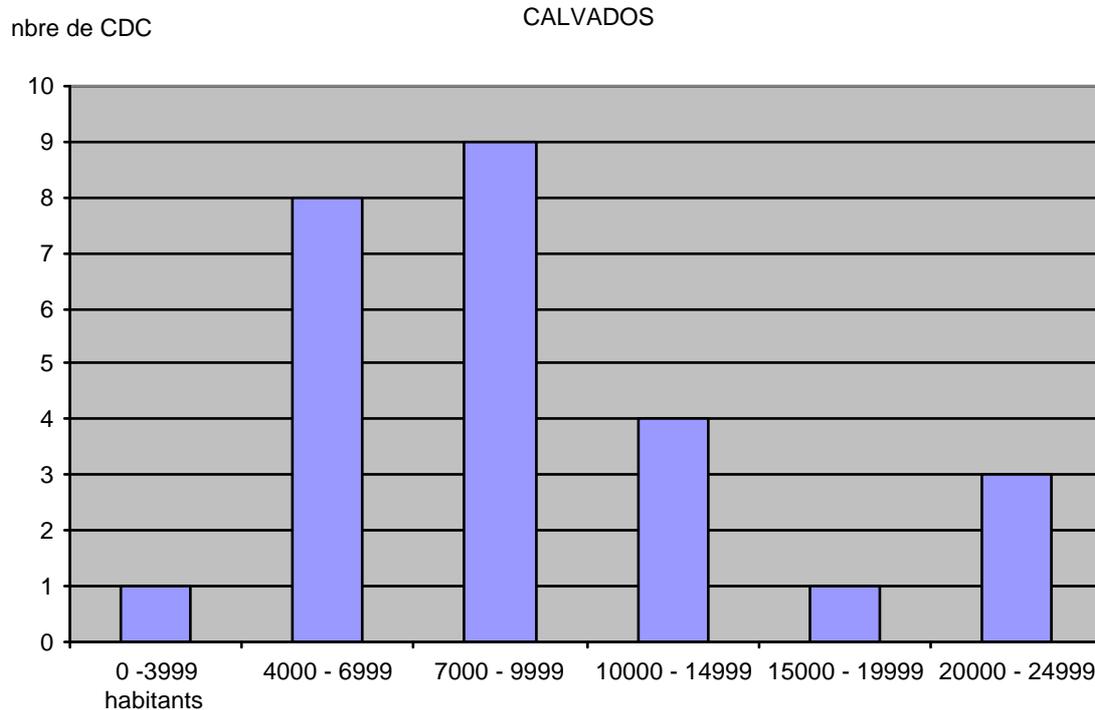
En relation directe avec l'observation précédente, l'analyse de l'importance démographique des intercommunalités de projet du département du Calvados présente un réel intérêt.

Globalement, la taille moyenne des intercommunalités concernées (communautés de communes et communauté d'agglomération confondues) s'établit à 17 537 habitants. Réduite aux seules communautés de communes, l'importance démographique moyenne n'est plus que 9 905 habitants, chiffre nettement supérieur à la moyenne régionale (7 600 habitants par CDC) mais cependant inférieur à la moyenne nationale qui est de 10 948.

Le graphique n°2 donne un aperçu significatif de la répartition par taille des communautés de communes dans le département du Calvados. Si les communautés de communes sont relativement bien réparties, soit un tiers de moins de 7 000 habitants, un tiers entre 7 000 et 10 000 et un dernier tiers supérieur à 10 000, il n'en est pas de même pour la population puisque les "grandes" communautés de communes (>10 000) représentent plus de 53 % de la population intercommunalisée. À titre anecdotique, la plus petite des intercommunalités à fiscalité propre présente dans le Calvados est celle du plateau de Moyaux (avec 8 communes et 3 581 habitants).

¹⁸ En effet, la communauté d'agglomération de Caen a connu en ce qui concerne son extension plusieurs échecs et dernièrement un vote hostile le 2 mai 2002 en conseil de communauté d'agglomération rejetant un projet d'élargissement par 30 voix contre et 28 pour.

¹⁹ Ces dix communes sont les suivantes : Bénouville, Biéville-Beuville, Blainville-sur-Orne, Éterville, Hermanville-sur-Mer, Luc-sur-Mer, Mathieu, Périers-sur-le Dan, Saint-Aubin d'Arquenay, Villiers-les-Buissons.



Graphique n°2 : Répartition par taille des communes utilisées de communes dans le département du Calvados

Source : d'après données préfecture

2° LES SPECIFICITES DE L'INTERCOMMUNALITE DANS LE DEPARTEMENT DU CALVADOS

À l'analyse, deux spécificités essentielles apparaissent ; l'une, évidente, concerne le retard pris par l'intercommunalité et la difficulté qu'il y a à le combler à marche forcée ; l'autre, plus encourageante, témoigne d'un recours à la TPU relativement significatif.

2.1 - Une expansion laborieuse de l'intercommunalité à fiscalité propre

Avec moins de 71,3 % de la population concernée par l'intercommunalité à fiscalité propre, le Calvados occupe la dernière place de tous les départements du Grand Ouest. Cette réticence pour la coopération intercommunale intégrée, quels que soient ses origines et ses motifs, génère au plan départemental une forme de manque à gagner puisque les communes concernées n'ont pu bénéficier des avantages financiers que procure l'intercommunalité, même si le Conseil Général du Calvados a mis en place des politiques de substitution notamment en faveur de l'aménagement des petites communes rurales. Ainsi, une partie des collectivités communales calvadosiennes n'a pu être éligible à des taux de dotation globale de fonctionnement bonifiés de même qu'aux politiques instaurées par le Conseil

Régional en direction des intercommunalités notamment en matière de politique d'aménagement du territoire (contrats de pôle intercommunal).

Pour combler ce retard préjudiciable, des intégrations et des regroupements plutôt autoritaires ont été mis en œuvre, suscitant parfois des réactions d'hostilité et de rejet de la part de certaines municipalités. Pourtant, outre l'utilité dans l'absolu incontestable de l'intercommunalité, la constitution des Pays, elle-même problématique dans le Calvados, impose pour être efficace un socle dense d'EPCI à fiscalité propre.

Par ailleurs et d'une façon générale, il faut souligner qu'alors qu'il est doté de la plus forte densité communale (plus de 700 communes comptabilisées), le Calvados est, des trois départements bas-normands, celui qui est le moins intercommunalisé. De surcroît, c'est également dans sa partie la plus densément pourvue en communes, en l'occurrence le Pays d'Auge, que l'intercommunalité de projet est la moins développée.

2.2 - Un recours croissant à la TPU

À la date de rédaction de ce document, 9 EPCI dans le Calvados (soit 8 communautés de communes et par définition la communauté d'agglomération du Grand Caen) ont adopté la taxe professionnelle unique (TPU). Ces intercommunalités regroupent 164 communes et environ 291 000 habitants concernés à comparer aux 480 communes et aux 473 500 habitants que concerne l'intercommunalité de projet dans le Calvados.

De ce fait, au sein du classement des départements du Grand Ouest, le Calvados détient un rang honorable, et même élevé en comparaison de la place occupée par les deux autres départements bas-normands (la Manche est dernière et l'Orne antépénultième). Bien entendu, la présence dans ces EPCI à TPU de la communauté d'agglomération du Grand Caen (28 communes et 216 000 habitants) est déterminante mais il en va de même dans la plupart des départements du Grand Ouest où la majorité des grandes agglomérations (plus nombreuses en général qu'en Basse-Normandie) ont adopté la TPU.

Par ailleurs, avec 8 communautés de communes ayant opté pour la TPU, le Calvados, plutôt réticent à "s'intercommunaliser", est à l'inverse plutôt précurseur en la matière. Par comparaison, 5 EPCI dans l'Orne dont une communauté d'agglomération et seulement 2 dans la Manche ont opté pour la TPU.

B - DANS LE DEPARTEMENT DE LA MANCHE

1^o CARACTERISTIQUES GENERALES

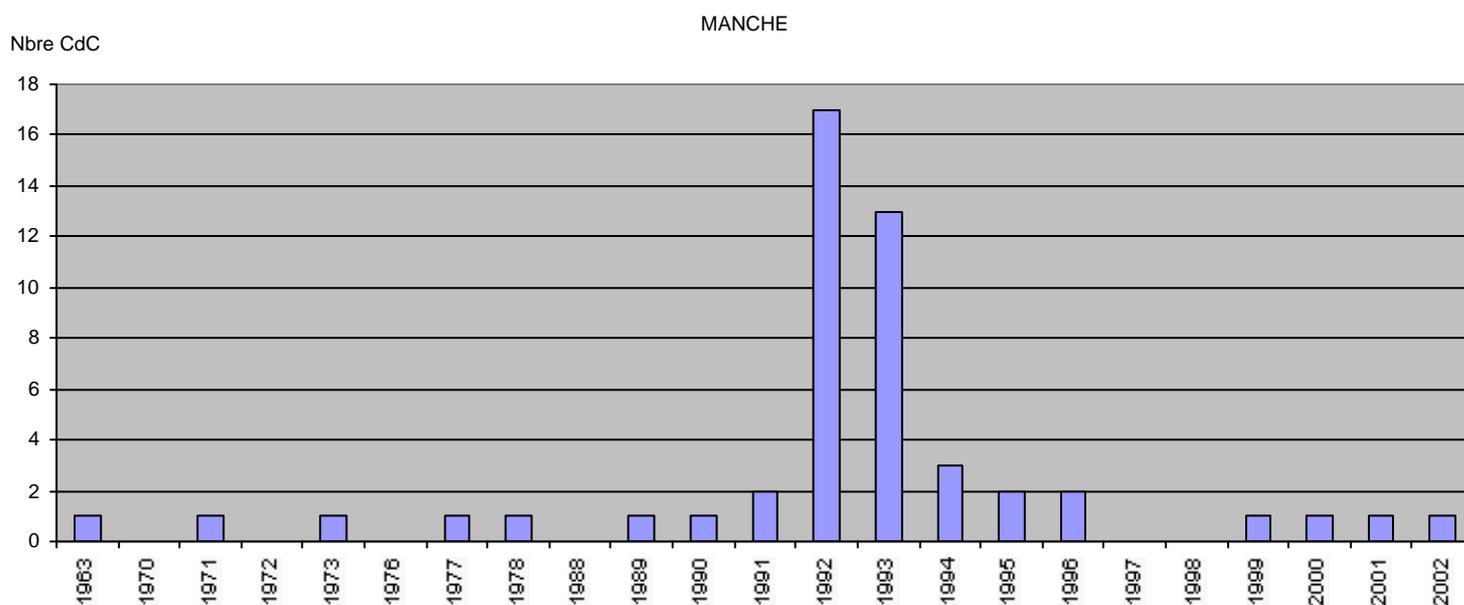
À de nombreux égards, le département de la Manche présente un développement de la coopération intercommunale qui peut être qualifié de très satisfaisant puisqu'à fin septembre 2002, la quasi-totalité des communes et de la population départementale relevait d'une intercommunalité. Ainsi, depuis la création d'une communauté de communes regroupant l'essentiel des communes du canton

de Carentan, seules quelques communes isolées (au nombre de 9) demeuraient encore rétives à l'intercommunalité à fiscalité propre. De la sorte, dans le département de la Manche, 98,5 % des communes et plus de 98 % de la population relèvent d'EPCI à fiscalité propre.

Le développement de l'intercommunalité dans le département de la Manche présente tout d'abord la particularité d'avoir été antérieur à la loi ATR de 1992 puisqu'à cette date 9 EPCI (essentiellement des districts et un communauté urbaine) étaient déjà opérationnels. Dès la promulgation de la loi ATR, ce mouvement a été amplifié au point de générer la création entre 1992 et 1994 de 33 EPCI supplémentaires. Ainsi en 1994, deux tiers des communes manchottes relevaient déjà d'une intercommunalité à fiscalité propre et regroupaient environ 70 % de la population départementale.

L'impact de la loi Chevènement en revanche a été beaucoup plus réduit et ce au moins pour trois raisons :

- d'une part le niveau de développement de l'intercommunalité dans ce département était déjà important à la date de parution de la loi (en 1999),
- d'autre part, l'objectif de cette loi était notamment de dynamiser l'intercommunalité urbaine ce qui, compte tenu des spécificités territoriales et démographiques de la Manche, ne pouvait produire dans ce département que des effets limités,
- enfin, en instituant la suppression des districts, la loi de 1999 a surtout induit dans la Manche un mécanisme de substitution et non de création, les districts au nombre de 9 étant remplacés par des communautés de communes,



Graphique n°3 : historique de la création des EPCI à fiscalité propre dans la Manche

Source : d'après données préfecture

Carte n°5 : L'intercommunalité dans le département de la Manche en 2002

Au plan détaillé, l'application de la loi Chevènement s'est traduite par la mise en place de 13 nouvelles intercommunalités dont seulement 4 correspondaient à des créations nettes (Pontorson, Bricquebec, Valognes et Carentan) comptant globalement 46 communes et environ 40 000 habitants supplémentaires.

Enfin, il convient de souligner que depuis 1992 aucune demande de sortie d'un EPCI n'a été formulée par une commune et que les créations ou les adhésions à des EPCI n'ont cessé de progresser.

Le tableau synoptique n°14 brosse un portrait de l'évolution et de la situation de l'intercommunalité de projet dans le département de la Manche. Le nombre d'EPCI à fiscalité propre est donc de 50 rassemblant 592 communes sur un total de 601 et 490 000 habitants. Il manque donc "à l'appel" moins d'une dizaine de communes et moins de 10 000 habitants.

1994 (juin)	nombre de communautés de communes	29	(290 communes)	166 000 hab.	pour mémoire	200	SIVU
	nombre de CU	1	(6)	95 500 hab.		13	SIVOM
	nombre de districts	9	(100)	88 500 hab.		11	syndicats mixtes
	TOTAL (1)	39	396/602	350 000 hab.			
1999 (juin)	nombre de communautés de communes	36	(399 communes)	232 500 hab.	pour mémoire	197	SIVU
	nombre de CU	1	(6)	92 000 hab.		7	SIVOM
	nombre de districts	9	(116)	93 500 hab.		32	syndicats mixtes
	TOTAL (1)	46	521/602	418 000 hab.			
2002 (sept)	nombre de communautés de communes	49	(587)	398 000 hab.	pour mémoire	186	SIVU
	nombre de CU	1	(5)	92 000 hab.		6	SIVOM
	TOTAL (1)	50	592/601	490 000 hab.		32	Syndicats mixtes

Tableau n° 14 : L'ÉVOLUTION ET LA SITUATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ DANS LE DÉPARTEMENT DE LA MANCHE (1994-2002)
Intercommunalités sous TPU 3 CDC (47 communes) 30 735 habitants

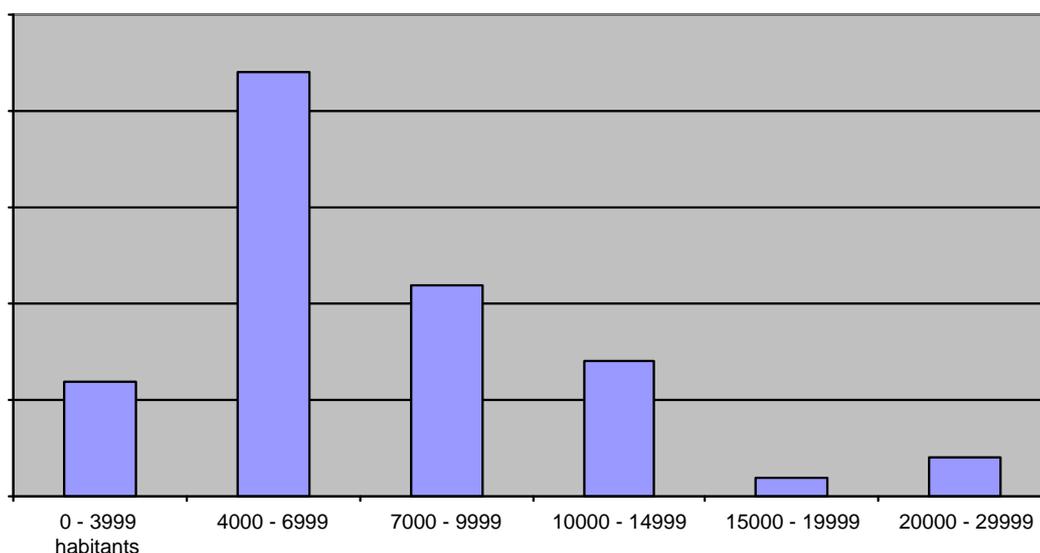
On observera l'existence depuis 1971 d'une communauté urbaine, celle de Cherbourg, regroupant 5 communes (et non plus 6 depuis la fusion de Cherbourg et d'Octeville) pour environ 92 000 habitants.

Il faut également évoquer le cas très original de la commune – canton d'Isigny-le-Buat (3 050 habitants) qui, au début des années 1970, était née de la fusion d'une dizaine de communes rurales mais qui depuis cette date n'a institutionnellement pas évolué en intégrant par exemple une communauté de communes voisine.

Concernant l'intercommunalité de services, évoquée ici pour mémoire, le nombre de structures est resté stable entre 1994 et 2001. Tout au plus, à la diminution du nombre de SIVOM et de SIVU s'est substituée une augmentation du nombre de syndicats mixtes. Ce phénomène est la conséquence directe du périmètre trop étroit d'une majorité des actuelles intercommunalités pour initier des dossiers à finalité économique ou d'aménagement particulièrement significatifs. Pour pallier cet inconvénient, il est procédé à la création de syndicats mixtes avec pour principal handicap une non éligibilité à la dotation de développement rural (DDR) et l'impossibilité de lever l'impôt.

En relation directe avec l'observation précédente, l'analyse de l'importance démographique des intercommunalités du département de la Manche présente également un intérêt.

Nbre CDC



Graphique n°4 : Répartition par taille des communautés de communes dans le département de la Manche

Source : d'après données préfecture

Globalement, la taille moyenne des intercommunalités (communautés de communes, et communauté urbaine confondues) s'établit à 9 780 habitants. Réduite aux seules communautés de communes, l'importance démographique moyenne n'est plus que de 8 102 habitants, chiffre supérieur à la moyenne régionale (7 600

habitants par CDC) mais nettement inférieur à la moyenne nationale qui est de 10 948.

Le graphique précédent donne un aperçu significatif de la répartition par taille des communautés de communes dans le département de la Manche et montre combien les communautés de communes manchoise regroupant moins de 7 000 habitants sont abondantes. Elles représentent 57% des communautés de communes (28/48) mais seulement 40 % de la population.

2^e SPECIFICITES DE L'INTERCOMMUNALITE DANS LE DEPARTEMENT DE LA MANCHE

À l'analyse, trois spécificités majeures apparaissent dans l'intercommunalité de projet manchoise : un découpage très inspiré des limites cantonales, un recours à la TPU très limité, l'absence de communauté d'agglomération.

2.1 - Un découpage très inspiré des limites cantonales

Dès l'entrée en vigueur de la loi ATR, tant le Président du Conseil Général que le représentant de l'État dans le département se sont attaché à favoriser le développement de l'intercommunalité de projet. Cette alliance objective a retenu comme périmètre sinon pertinent du moins réaliste le canton. En l'occurrence, le département de la Manche présentait déjà la particularité d'une organisation des services à la population basée sur cette strate électorale. Ainsi, les services de secours, les collèges ainsi que d'autres domaines étaient répartis selon cette organisation territoriale. Politiquement, il faut aussi souligner que c'était là pour le Conseil Général et les conseillers généraux un moyen de conforter un pouvoir récemment décentralisé. Administrativement, c'était également pour le Préfet un moyen efficace de mettre en application avec célérité la nouvelle loi ATR.

Depuis, s'il ne présente pas que des avantages, ce choix n'a pas été démenti. D'une manière générale, à l'heure actuelle une trentaine de communautés de communes épousent très exactement les contours des cantons²⁰ notamment dans le centre et le sud du département. Si le choix d'un type de périmètre calqué sur le canton a permis d'atteindre rapidement un degré "d'intercommunalisation" élevé, il s'avère en revanche aujourd'hui à bien des égards étroit et de nature à limiter l'impact et l'efficacité d'une coopération intercommunale moderne.

Toutefois, rien n'empêche de penser, qu'à moyen terme, des rapprochements puis des fusions de communautés de communes n'interviennent. À ce propos, cette éventualité a déjà été concrétisée dans le domaine des Pays avec la réunion des deux pays composant la partie sud du département de la Manche.

²⁰ Il en va ainsi (y compris pour les communautés de communes au sein desquelles une commune refuse encore l'adhésion comme dans celle de Villedieu-les-Poêles), des cantons de Beaumont-Hague, Juvigny-le-Tertre, Les Pieux, Avranches, Brécey, Canisy, Cerisy-la-Salle, Coutances, Ducey, Gavray, La Haye-Pesnel, Lessay, Montebourg, Montmartin-sur-Mer, Mortain, Percy, Quettehou, Saint-Hilaire-du-Harcouet, Saint-James, Saint-Malo-de la Lande, Saint-Pierre-Église, Saint Pois, Sourdeval, Sartilly, Pontorson...

2.2 - Un recours à la TPU très limité

La quasi-totalité des EPCI à fiscalité propre du département de la Manche a recours à la fiscalité additionnelle. Seules trois communautés de communes ont opté pour la taxe professionnelle unique : La Haye-du-Puits, Coutances et tout dernièrement La Hague (soit de l'ordre de 31 000 habitants concernés). Il s'agit par comparaison avec certains départements bretons et ligériens d'un parti pris diamétralement opposé. Dénoncer à cet égard une certaine forme de conservatisme relèverait du procès d'intention. En effet, de nombreuses études préalables ont été menées et les simulations auxquelles il a été procédé ont établi que dans la très grande majorité des cas le passage à la TPU se serait soldé par une perte globale de ressources.

Dans le même ordre d'idées, il faut souligner le fait que dans le département de la Manche la dotation globale de fonctionnement (DGF) moyenne par habitant est supérieure à la moyenne nationale ce qui n'est pas de nature à inciter les élus à abandonner un système de bonification de ressources plutôt favorable au profit d'un autre pour le moins aléatoire.

De surcroît, le passage à la TPU est un facteur de complexité indéniable au point que certains le qualifie "d'usine à gaz" ! Par ailleurs, le fait que la communauté urbaine de Cherbourg conserve son statut fiscal originel (fiscalité additionnelle plus avantageuse que la TPU) et qu'il n'y ait pas dans la Manche de communauté d'agglomération fait que la proportion départementale de population intercommunalisée sous TPU demeure très faible, la plus faible de tous les départements du Grand Ouest.

2.3 - L'absence de communauté d'agglomération

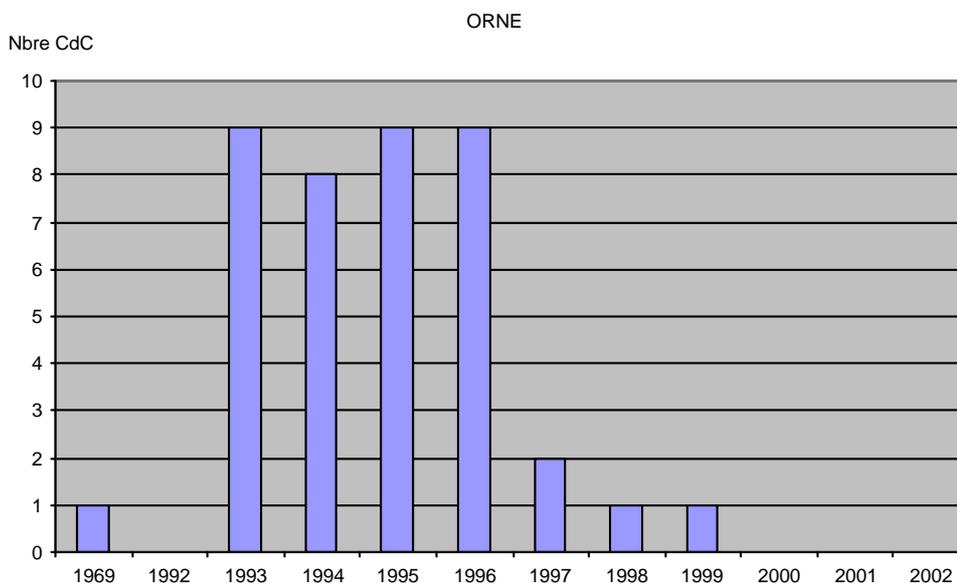
La dernière spécificité de l'intercommunalité à fiscalité propre dans le département de la Manche réside, cela vient d'être signalé, dans l'absence totale de communauté d'agglomération, à la différence d'ailleurs des deux autres départements bas-normands. Outre le fait que le département de la Manche dispose d'un nombre de communes comptant une population supérieure à 15 000 habitants très faible et que la plupart de celles pouvant rentrer dans ce cas de figure sont regroupées au sein de la communauté urbaine de Cherbourg, seules Saint-Lô et sa région pouvait prétendre à se constituer en communauté d'agglomération. Mais cela imposait de recomposer totalement le paysage intercommunal d'un vaste secteur géographique et aurait abouti à la fusion d'au moins 5 à 6 communautés de communes périphériques à Saint-Lô pour atteindre le seuil fatidique de 50 000 habitants. Là aussi, à long terme, l'hypothèse d'un regroupement pour la constitution d'une communauté d'agglomération reste dans le domaine du possible.

C - DANS LE DEPARTEMENT DE L'ORNE

1° CARACTERISTIQUES GENERALES

Le département de l'Orne, comme son homologue manchot, a atteint un degré d'intercommunalité à fiscalité propre qui peut être considéré comme relativement élevé. À mi-2002, 93 % des communes et 95 % de la population relevaient d'une intercommunalité intégrée. Une trentaine de communes demeurent rétives à ce mode d'organisation. À ce titre, une quinzaine de communes constituent autant d'enclaves au sein du paysage intercommunal ornais ainsi que le canton entier de Vimoutiers (19 communes). Toutefois, pour ce dernier, un projet de communauté de communes est en cours de finalisation, projet pour lequel un arrêté de périmètre a d'ores et déjà été pris.

Parmi les communes imperméables au concept d'intercommunalité, il faut souligner celles dont les ressources fiscales sont telles que le passage à l'intercommunalité constitue une forme de sacrifice (Saint-Langis lès Mortagne, Chailloué, La Chapelle Montligeon, les Aspres...). De même, le cas de Bagnoles-de-l'Orne est intéressant à évoquer. Avant sa réunion avec Tessé-la Madeleine, Bagnoles-de-l'Orne formait avec cette dernière une communauté de communes à deux éléments. Une fois la fusion accomplie, il était dès lors impossible de conserver un statut intercommunal.



Graphique n°5 : Historique de la création des EPCI à fiscalité propre dans l'Orne

Source : d'après données préfecture

Carte n°6 : L'intercommunalité dans le département de l'Orne en 2002

En termes d'évolution, l'intercommunalité à fiscalité propre dans l'Orne présente la particularité de s'être constituée dans un laps de temps somme toute réduit comme en témoigne le graphique n°5. Aussi, si l'on excepte la mise en place du district d'Alençon en 1969 (devenu en 1996 communauté urbaine), 33 communautés de communes, une communauté de villes (Flers) et un district (Argentan) ont vu le jour entre 1993 et 1996. Le mouvement s'est ensuite poursuivi mais de façon très réduite. De ce fait, l'impact de la loi Chevènement a été très limité dans le département de l'Orne puisque excepté les mutations obligatoires (la communauté de villes de Flers devenant communauté d'agglomération et le district d'Argentan évoluant en communauté de communes²¹), seule la communauté de communes de Bellême (31 décembre 1999) a vu le jour depuis la parution de cette loi.

Deux explications à la faiblesse de l'impact de cette loi dans l'Orne peuvent être données :

- d'une part, l'essentiel du territoire ornaïse était déjà couvert par des EPCI à fiscalité propre,
- d'autre part, la loi Chevènement visait principalement à relancer une intercommunalité urbaine défaillante, intercommunalité peu présente dans l'Orne compte tenu des spécificités territoriales et démographiques de ce département.

Par ailleurs, le tableau synoptique n°15 donne un aperçu assez détaillé de l'évolution de la situation de l'intercommunalité dans le département de l'Orne. Le nombre d'EPCI à fiscalité propre est de 40 rassemblant 473 communes et 284 700 habitants. On relève l'existence d'une communauté urbaine (créée en 1996) à Alençon dont la particularité est d'être à cheval sur deux départements et deux régions (Orne et Sarthe, Basse-Normandie et Pays de la Loire). La partie sarthoise de cet EPCI est constituée de 4 communes : Arçonnay, Champfleur, Le Chevain et Sainte Paterne. Il s'agit de la plus petite des communautés urbaines de France.

Historiquement, le département de l'Orne a également présenté la particularité de détenir avec Flers l'une des 5 communautés de villes existantes dans l'hexagone devenue depuis communauté d'agglomération.

Concernant l'intercommunalité de services évoquée pour mémoire dans le tableau n°15, on constate une diminution notable de son importance puisque le nombre de structures (SIVU, SIVOM, syndicats mixtes) est passé en 8 ans de 328 à 245. Il faut voir dans ce processus très significatif en ce qui concerne les SIVOM la conséquence (heureuse) du choix de prendre les périmètres des SIVOM pour constituer les intercommunalités. À cet égard, l'évolution de l'intercommunalité dans le département de l'Orne est exemplaire.

²¹ Le 1^{er} janvier 2001

1994 (juin)	nombre de communautés de communes	10	(96 communes)	46 500 hab.	pour mémoire	282	SIVU
	nombre de CU	-	-	-		25	SIVOM
	nombre de communautés de villes	1	15	29 500		21	syndicats mixtes
	nombre de districts	2	(13)	66 000 hab.			
TOTAL (1)		13	124	142 000 hab.			
1999 (juin)	nombre de communautés de communes	38	(430 communes)	184 000 hab.	pour mémoire	238	SIVU
	nombre de CU	1	(13)	46 500 hab.		7	SIVOM
	nombre de communautés de villes	1	(13)	29 500 hab.		22	syndicats mixtes
	nombre de districts	1	(11)	20 500 hab.			
	TOTAL (1)		41	467		280 500 hab..	
2002 (juin)	nombre de communautés de communes	38	(445)	208 500 hab.	pour mémoire	220	SIVU
	nombre de CU	1	(15)	46 500 hab.		5	SIVOM
	nombre de communautés d'agglomération	1	(13)	29 500 hab.		20	syndicats mixtes
	TOTAL (1)		40	473		284 500 hab.	

Tableau n°15 : L'ÉVOLUTION ET LA SITUATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ DANS LE DÉPARTEMENT DE L'ORNE (1994-2002)

Intercommunalités sous TPU : 5 (soit 53 communes concernées et 78 000 habitants)

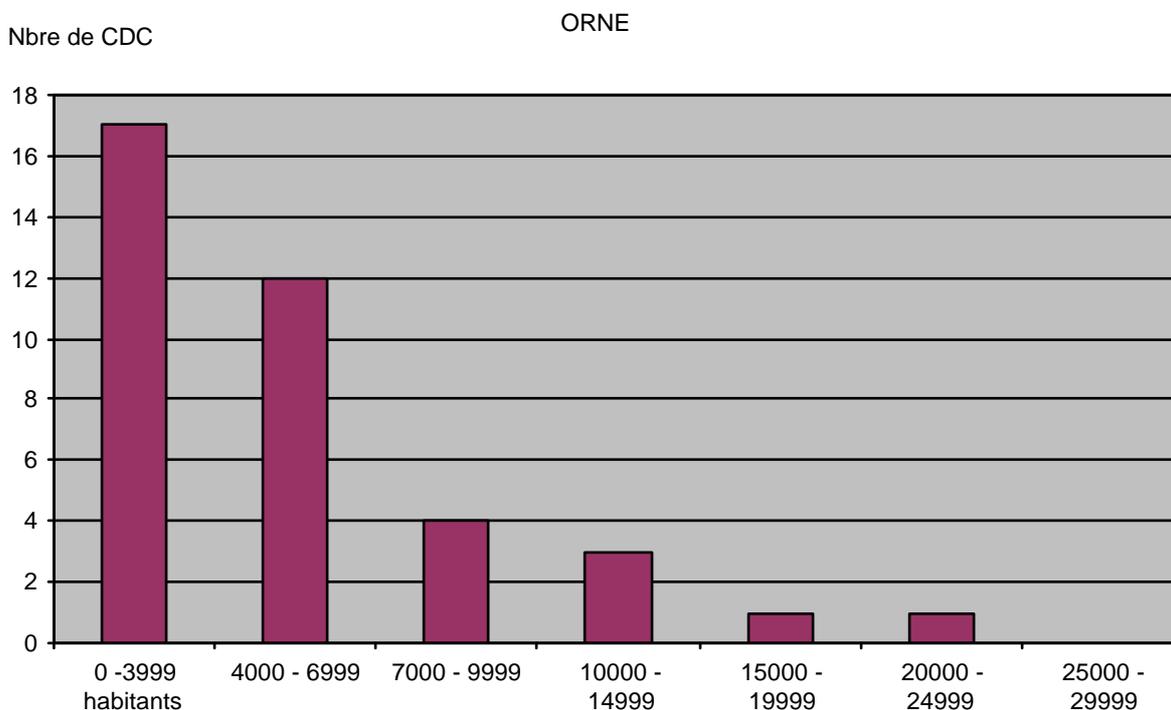
2^e SPECIFICITES DE L'INTERCOMMUNALITE DANS LE DEPARTEMENT DE L'ORNE

Département affichant un niveau d'intercommunalité relativement élevé, l'Orne présente au plan de la coopération intercommunale à fiscalité propre quatre spécificités : des EPCI faiblement peuplés, un découpage principalement basé sur les SIVOM, l'existence d'EPCI interdépartementaux, et enfin, un recours modéré à la TPU.

2.1 - Des EPCI faiblement peuplés

C'est sans nul doute l'une des caractéristiques les plus marquantes de l'intercommunalité à fiscalité propre ornaise.

Des trois départements, c'est en effet celui de l'Orne qui présente les dimensions démographiques intercommunales les plus faibles. Rapportée aux 40 EPCI à fiscalité propre, la taille moyenne s'établit à 7 116 habitants par structure et seulement à 5 485 par communauté de communes soit deux fois moins que la moyenne française (10 948). Ce résultat ne fait que traduire l'état d'un département démographiquement en situation de faiblesse (environ 290 000 habitants) soumis de surcroît à une diminution de la population.



Graphique n°6 : Répartition par taille des communautés de communes dans le département de l'Orne

Source : d'après données préfecture

Le graphique n°6, situé en page précédente, illustre bien cette situation et démontre combien les petites communautés de communes sont nombreuses puisque 17 sur 38 comptent moins de 4 000 habitants. Il convient même de signaler que 4 d'entre elles affichent des populations inférieures à 2 000 habitants : Essay (1 331) Pervençères (1 676) Courtomer (1 716) et Rânes (1 905).

Globalement les communautés de communes de moins de 7 000 habitants, au nombre de 29 (75 % des communautés de communes), ne représentent que 50 % de la population des communautés de communes du département de l'Orne tandis que celles de plus de 10 000 habitants, au nombre de 5 (soit Domfront, 10 020, Mortagne, 12 266, La Ferté-Macé, 13 228, l'Aigle, 19 575 et Argentan 20 971) regroupent 36 % de la population concernée. La recherche à moyen terme de l'efficacité dicterait très probablement qu'une nouvelle étape en termes d'intercommunalité soit franchie à savoir la mise en place de regroupements tendant à la création de communautés de communes de taille supérieure.

2.2 - Un découpage principalement basé sur les SIVOM

Le caractère très concentré dans le temps de ce processus de mise en place de l'intercommunalité dans l'Orne a procédé d'une volonté mutuelle de l'État et du Conseil Général, à l'instar de ce qui s'est passé dans le département de la Manche. Mais les similitudes s'arrêtent là. En effet, et d'une part, le rythme de création a été différent, plus restreint dans le temps, et d'autre part, les périmètres retenus ont été différents. Si dans la Manche, le canton est apparu la dimension de référence, il n'en a pas été de même dans l'Orne où le choix s'est plutôt porté sur les SIVOM préexistants qui constituaient une base de travail adaptée à l'instauration des intercommunalités. Toutefois, sept communautés de communes correspondent très exactement aux limites territoriales des cantons : Passais-la-Conception, la Ferté-Fresnel, Messei, Gacé, Longny-au-Perche, Nocé et le Theil-sur-Huisne.

2.3 - L'existence d'EPCI interdépartementaux

À la différence des deux autres départements bas-normands, l'Orne compte des EPCI dont la composition est interdépartementale. Il en va ainsi, comme cela a déjà été précisé, de la communauté urbaine d'Alençon qui compte 4 communes sarthoises (déjà citées plus haut). Cette spécificité bi-départementale est aussi présente pour deux communes ornaises (Origny-Le-Roux et Suré²²) qui relèvent ou vont relever de communautés de communes du département de la Sarthe.

2.4 - Un recours modéré à la TPU

Le recours à l'intercommunalité avec taxe professionnelle unique (TPU) est relativement développé dans l'Orne. 5 EPCI l'ont adopté : l'un de façon obligatoire, en l'occurrence la communauté d'agglomération de Flers, les autres par choix

²² La commune de Suré a demandé son retrait de la CDC du pays de Pervençères et son adhésion à la CDC du Saosnois (Sarthe).

délibéré. Il faut souligner que les deux plus importantes communautés de communes de l'Orne ont opté pour ce type de ressource : Argentan et l'Aigle. En revanche, pour des motifs tenant à des avantages financiers acquis, la communauté urbaine d'Alençon a conservé sa fiscalité additionnelle. Les deux autres communautés de communes sous TPU sont celles du Haut Perche et du Bocage de Passais.

Enfin, des trois départements bas-normands, le département de l'Orne est celui qui présente la plus large variété de structures intercommunales puisque tous les types d'EPCI à fiscalité propre y sont présents : communautés de communes, communauté d'agglomération et communauté urbaine, ce qui, compte tenu des caractéristiques démographiques de ce département (ruralité et diminution de la population) est assez exceptionnel.