

**L'INTERCOMMUNALITÉ EN
BASSE-NORMANDIE**

Avis

du Conseil Économique et Social Régional de Basse-Normandie

adopté par 58 voix pour, 6 contre et 6 abstentions

le 16 Décembre 2002

L'INTERCOMMUNALITE EN BASSE-NORMANDIE

Progressivement développée en France depuis une cinquantaine d'années, la coopération intercommunale a été marquée depuis le début des années 1990 par de profonds changements à la fois en termes de contenu et de diffusion.

Au plan du contenu, deux lois récentes sont venues favoriser la mise en place d'une intercommunalité axée sur la mise en œuvre de projets d'aménagement et de développement délaissant ainsi l'aspect fonctionnel autrefois privilégié par les SIVU, SIVOM¹ et autres syndicats mixtes dont le rôle était et demeure d'assurer le rendu de services essentiels à la vie collective : ramassage et élimination des ordures ménagères, alimentation en eau potable, assainissement, ramassage scolaire...

Une mutation a donc été opérée entre une intercommunalité - coopération traditionnelle et intercommunalité - intégration novatrice, la première étant financée par les contributions des communes membres, la seconde par une fiscalité propre votée au niveau intercommunal.

Ainsi, respectivement la loi relative à l'Administration Territoriale de la République (ATR) de 1992 a-t-elle instauré les communautés de communes, et la loi Chevènement a proposé en 1999 à la fois une simplification de la coopération intercommunale, une extension de l'intercommunalité urbaine et du recours à la taxe professionnelle unique (TPU).

Ces deux lois, en impulsant une véritable mutation de l'intercommunalité de services vers celle de projet, ont permis une couverture du territoire national en communautés de communes, d'agglomération et urbaines de plus en plus dense, notamment dans le Nord-Ouest de l'hexagone.

Au plan régional, le CESR, attentif aux évolutions institutionnelles, avait dès 1995 produit un rapport et un avis sur l'intercommunalité en Basse-Normandie, témoignant ainsi de son intérêt soutenu pour cette question et ses implications régionales. L'entrée en vigueur de la loi Chevènement modifiant la donne intercommunale, le Conseil Économique et Social Régional a voulu actualiser ses premières réflexions et a donc procédé à la réalisation d'une nouvelle étude sur l'intercommunalité en Basse-Normandie.

Outre son rôle didactique, ce second document constitue également un prolongement des prises de position (un rapport et deux avis) produites ces dernières années sur la notion de Pays et sur son degré d'avancement au plan régional sachant que l'intercommunalité constitue un passage obligé pour la mise en place et le bon fonctionnement des Pays. Néanmoins, le présent avis n'inclut pas

¹ Syndicat Intercommunal à Vocation Unique.
Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple.

dans son analyse et ses réflexions la problématique tout à fait actuelle des Pays, ces derniers n'étant pas des collectivités territoriales.

S'agissant d'un domaine relevant de l'initiative des communes, le présent avis se borne à établir un constat à la fois descriptif de l'état et de l'évolution de l'intercommunalité en Basse-Normandie. Toutefois, pour étoffer l'aspect informatif de cette autosaisine, des comparaisons ont été effectuées avec les régions et les départements limitrophes ou appartenant au Grand Ouest, comparaisons qui ne manquent pas de faire surgir quelques sujets d'interrogation.

Préalablement à cette présentation de la coopération intercommunale en Basse-Normandie, un bref rappel de l'effet normatif et institutionnel des lois de 1992 et de 1999 sur l'intercommunalité est opéré.

I - DE LA COOPERATION INTERCOMMUNALE A L'INTERCOMMUNALITÉ

Avant d'éclairer le caractère quelque peu sibyllin du titre de cette première partie de l'avis, il convient de rappeler que la coopération entre communes répond à une volonté ancienne d'atténuer les effets pas toujours opportuns d'un émiettement communal tout à fait considérable. A cet égard, il semble que la France détienne à elle seule autant de communes (36 500) que le reste des 14 autres pays de l'Union Européenne.

En cherchant à passer de la coopération intercommunale à l'intercommunalité, les pouvoirs publics ont donc voulu substituer en tout ou partie à une coopération essentiellement basée sur la gestion en commun de services publics classiques une intercommunalité s'appuyant sur la mise en œuvre de projets d'aménagement et de développement.

Ainsi, jusqu'au début des années 1990, la coopération intercommunale reposait majoritairement en France sur quelque 15 000 SIVU, 2 500 SIVOM et environ 1 000 syndicats mixtes. En revanche, les structures intégratrices, donc dotées d'une fiscalité propre et de compétences élargies, ne rassemblaient que 214 districts, 9 communautés urbaines et 9 syndicats d'agglomération nouvelle, soit à peine 20 % de la population française.

En votant la loi ATR en 1992, le Parlement a introduit deux formes nouvelles d'intercommunalité : la communauté de communes et la communauté de villes. En simplifiant à l'extrême, le premier EPCI (Établissement Public de Coopération Intercommunale) cité avait plus comme domaine de prédilection le milieu rural, le second le milieu urbain.

Ces deux nouveaux EPCI se sont vus confier des domaines de compétences élargis : à titre obligatoire, l'aménagement de l'espace et le développement économique, et à titre optionnel au moins une compétence dans le domaine de l'environnement, ou du logement et du cadre de vie, ou de la voirie, ou des équipements culturels et sportifs, ceci pour les communautés de communes. Pour

les communautés de villes, les compétences obligatoires étaient identiques avec de surcroît au plan optionnel les transports urbains et les équipements scolaires.

Le succès rencontré par ces deux formes d'EPCI fut diamétralement opposé : 1 500 communautés de communes virent le jour entre 1992 et fin 1999 tandis que 5 communautés de villes étaient péniblement créées dans le même laps de temps. L'échec de cette dernière formule a souvent été interprété comme l'expression du refus des communes d'une même agglomération de partager certaines ressources fiscales sensibles, en particulier la taxe professionnelle. On a donc assisté en matière communale à l'émergence d'une France à deux niveaux, l'une rurale plutôt réceptive au concept de coopération, l'autre urbaine plutôt réticente, encore que les communautés urbaines et les districts venaient relativiser le constat de cette partition.

En 1999, une nouvelle loi était votée, dite loi Chevènement, avec comme principaux objectifs de simplifier les règles applicables aux EPCI, de favoriser le développement de l'intercommunalité en milieu urbain et d'encourager l'adoption de la TPU.

Au titre de la simplification, ce nouveau texte conservait et/ou instituait trois types d'EPCI : la communauté de communes, la communauté urbaine et la communauté d'agglomération. Il prescrivait la suppression des districts, des communautés de villes et à terme des syndicats d'agglomération nouvelle. Non seulement son impact sur l'intercommunalité urbaine a été positif - création de 120 communautés d'agglomération², dont une partie cependant par substitution aux districts – mais encore, il a induit le passage à la TPU de 450 nouveaux EPCI portant leur nombre total à 743 au 1^{er} janvier 2002 pour une population concernée par ce type d'EPCI à TPU passant de 13 à 30 millions d'habitants. En outre, cette loi a relancé les créations de communautés de communes en les faisant passer de 1 500 à 2 000 entre janvier 2000 et janvier 2002 (dont une partie consécutivement à la suppression des districts).

Au plan de l'arithmétique communale, ces deux lois ont emporté le ralliement à l'intercommunalité de projet de 22 000 communes supplémentaires soit au 1^{er} janvier 2002 un total de 27 000 communes concernées tandis qu'au plan démographique, la population "intercommunalisée" a presque été multipliée par 3 (de 16 millions d'habitants en 1993 à 45 en 2002).

Le bilan de ces deux lois est donc positif même si, au plan de leur application quotidienne, les élus dénoncent une certaine complexité rémanente :

- maintien des deux formes d'intercommunalité, l'une de service, l'autre de projet, avec des périmètres dissociés ce qui fait qu'encore une même commune adhère en moyenne à 5,4 groupements intercommunaux (SIVOM, SIVU...),
- maintien et même parfois accroissement de certaines disparités malgré la volonté simplificatrice affichée. A cet égard, la volonté d'imposer des EPCI sans enclave ne s'applique qu'à ceux postérieurs à la loi Chevènement. De

² Au 1^{er} janvier 2002, les communautés d'agglomération et les communautés urbaines recouvraient 65 % de la population des 141 aires urbaines de plus de 50 000 habitants dénombrées par l'INSEE au niveau national.

même, la faculté de choisir des compétences optionnelles apporte sur le terrain une grande hétérogénéité dans l'application de la coopération intercommunale,

- maintien de régimes fiscaux différenciés, une même forme d'intercommunalité pouvant être régie par une fiscalité additionnelle, par la TPU ou par un système mixte.

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°1 : Évolution des différentes formes d'intercommunalité de 1972 à 2002 en France
SOURCE : DGCL

II - LA SPÉCIFICITÉ COMMUNALE BAS-NORMANDE

L'un des objectifs majeurs de la coopération intercommunale, outre l'optimisation des services rendus à la population et la mise en œuvre de projets communs d'aménagement et de développement, est de lutter contre les effets, généralement pervers, de l'émiettement communal.

En l'occurrence, la Basse-Normandie illustre tout à fait et même de façon criante cet objectif. Dix-septième région pour l'importance de la population, elle est en revanche 9^{ème} pour le nombre de communes (1814), soit deux fois plus par exemple que Provence - Alpes - Côte d'Azur dont la population est pourtant trois fois supérieure.

La conséquence de cette spécificité institutionnelle est la faiblesse de la population communale moyenne : de l'ordre de 784 habitants par commune contre 1 348 pour le reste de la France (hors Ile de France). Seules la Corse (722), Champagne-Ardenne (690) et Franche-Comté (625) présentent des niveaux de population inférieurs.

Pour illustrer ces propos, d'autres données peuvent être avancées. Ainsi, 79 % des communes bas-normandes ont moins de 700 habitants contre, à titre comparatif, 71 % en Haute-Normandie, 65 % en Poitou-Charentes, 42 % en Pays de la Loire et 32 % en Bretagne.

La Basse-Normandie dispose d'un maillage dense de villes de petite et moyenne importance assez harmonieusement réparties faisant qu'aucune micro-région ne souffre de carences évidentes en termes de services et d'équipements de base. Mais là aussi, cette structuration repose sur un ensemble de communes plutôt faiblement peuplées : sur les 120 chefs-lieux de cantons bas-normands recensés, 25 seulement excèdent les 5 000 habitants.

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 intercommunale 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 et les services indispensables aux besoins des populations,
- celle des agglomérations au sein desquelles les communes doivent nécessairement se concerter pour gérer les équipements qu'utilisent indistinctement 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.

III - L'INTERCOMMUNALITÉ EN BASSE-NORMANDIE

Depuis 1992, année d'entrée en vigueur de la loi ATR, la coopération intercommunale a connu en Basse-Normandie un développement incontestable quoique très différencié d'un département à l'autre tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

Plusieurs approches de l'intercommunalité en Basse-Normandie sur une période récente sont possibles. La première est d'ordre régional, donc globalisante, mais permet à la fois de donner un aperçu général du degré de développement de

l'intercommunalité en termes de situation et d'évolution, et autorise également des comparaisons avec les régions voisines formant le Grand Ouest.

Une seconde approche, basée sur une analyse de l'intercommunalité au plan des trois départements bas-normands, donne une vision plus précise des différences intervenues dans la mise en œuvre de cette structuration des institutions communales.

• Évolution et situation de l'intercommunalité en Basse-Normandie

De 1990 à aujourd'hui (deuxième semestre 2002), la coopération intercommunale a significativement progressé en Basse-Normandie. Le tableau n°2 montre l'ampleur des évolutions enregistrées au niveau régional. Certaines d'entre elles procèdent d'un volontarisme certain des élus locaux, d'autres sont la stricte conséquence de l'application des textes, quelques unes enfin sont l'expression d'une volonté préfectorale de faire évoluer significativement la coopération intercommunale. Ce fut le cas de l'Orne voici une dizaine d'années et plus récemment du Calvados.

Comme le prouve le tableau n° 2, l'intercommunalité de projet n'a cessé de progresser ces huit dernières années. Durant cette brève période au plan institutionnel, le nombre de structures intercommunales a pratiquement doublé (passant de 62 à 117) tandis que le nombre de communes concernées était multiplié par 2,4. Quant à la population intéressée, elle s'est accrue de 54 % pour s'élever à fin septembre 2002 à 1 250 000 personnes soit 85 % de la population régionale.

La forme la plus répandue d'intercommunalité de projet est la communauté de communes : 113 EPCI de ce type existent à l'heure actuelle en Basse-Normandie. De 1992 à aujourd'hui, le rythme de création de ces structures n'a pas été linéaire, les années immédiatement postérieures à la promulgation de la loi ATR ayant été les plus fertiles en créations notamment dans l'Orne et la Manche. Cependant, 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 a

	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°2 : L'évolution de la coopération intercommunale en Basse-Normandie (exprimée en nombre d'EPCI) de 1990 à 2002

Sources : CESR d'après préfectures de département

fortement contribué en 1999 à développer le nombre et l'importance des communautés de communes. Stricto sensu, cette réforme a entraîné au plan régional la création de 14 d'entre elles (soit 194 communes et 180 000 habitants supplémentaires concernés).

Par ailleurs, la création en 1996 de la communauté urbaine d'Alençon (15 communes et 46 709 habitants pour sa partie ornaise) et la transformation en 2001 du district de Caen en communauté d'agglomération ont été les autres évolutions marquantes intervenues en matière d'intercommunalité durant cette période.

On relèvera également la diminution récente du nombre de SIVOM et de SIVU comme conséquence des lois ATR et Chevènement. Toutefois, si le nombre des SIVOM a baissé (de 76 en 1994 à 44 en 2002) de même que celui des SIVU (de 789 à 702), celui des syndicats mixtes n'a cessé de croître exprimant l'exiguïté des périmètres intercommunaux à fiscalité propre dans l'impossibilité d'absorber l'intercommunalité de service.

• L'intercommunalité bas-normande au sein du 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 avec la Basse-Normandie au Grand Ouest (Haute-Normandie, Bretagne, 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 intercommunale. En termes chiffrés, les EPCI à fiscalité propre (communautés d'agglomération, de communes et urbaines) concernaient au 1^{er} juin 2002 dans le Grand Ouest 92,5 % de la population contre 72,8 % au plan national. Dans le cas des EPCI ayant opté pour la TPU, la propension des communes du Grand Ouest pour cette forme plus intégratrice d'intercommunalité est là aussi supérieure à celle constatée au plan national : 59,2% de la population contre 48,2 % en France.

Au plan détaillé, la population intercommunalisée de chacune des cinq régions du Grand Ouest est la suivante :

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

Les classements des deux régions normandes 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.

Au plan de l'adhésion à des EPCI dotés de la TPU, le classement s'établit de la manière suivante :

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

L'attrait des intercommunalités bas-normandes pour une fiscalité basée sur la TPU apparaît donc pour le moins mitigé. Outre un certain nombre de raisons techniques qui seront exposées plus loin, il faut cependant faire observer que l'urbanisation moins dense de la Basse-Normandie explique pour partie ce résultat en générant une moindre faculté de créer des communautés d'agglomération (pour lesquelles la TPU est obligatoire).

Au plan purement départemental, le tableau n°3 vient compléter l'approche par région. Il met en évidence le fait que l'intercommunalité à fiscalité propre est pratiquement à son stade ultime de développement dans une douzaine de départements du Grand Ouest, ceux-ci atteignant une proportion de population concernée égale ou supérieure à 95 %.

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	7,3
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	13	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°3 : 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 : CESR d'après données DGCL actualisées

En revanche les marges de progression sont beaucoup plus importantes en matière d'EPCI à TPU.

• **Un recours à la TPU plutôt faible en Basse-Normandie**

Quelles explications et quelles motivations peuvent être à l'origine de cette tiédeur des intercommunalités bas-normandes (17 EPCI, 270 communes et 399 000 habitants concernés dont 216 000 pour la seule communauté d'agglomération de Caen) par opposition à la prise en compte notable voire l'engouement de certaines régions pour cette forme spécifique de fiscalité intercommunale ?

Outre l'argument de la densité urbaine déjà avancé, il faut reconnaître que le choix de la TPU implique pour les EPCI d'arbitrer entre un certain nombre d'avantages et d'inconvénients inhérents à cette forme de fiscalité.

Au plan des avantages, ceux-ci sont surtout d'ordre financier puisque le passage à la TPU détermine une dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée (de l'ordre de 26,5 € par habitant pour les communautés de communes au lieu de 19 €) de même qu'une attribution de compensation, ainsi que dans certains cas une dotation de solidarité communautaire. Globalement, ces avantages financiers permettent aux intercommunalités en bénéficiant d'envisager et de développer une offre de services au public et la réalisation d'aménagements et d'équipements structurants mieux adaptés.

Au plan des inconvénients, il existe un risque tout à fait réel de voir les ressources fiscales des EPCI fragilisées car ne reposant que sur une seule base (la taxe professionnelle). Ce risque est d'autant plus grand que l'EPCI concerné est de taille modeste. En outre, le passage à la TPU impose un délicat exercice d'harmonisation des taux au sein des communes composant l'intercommunalité, instituant pour certaines communes et surtout pour les entreprises contribuables des hausses pas toujours faciles à supporter. Par ailleurs, l'adoption de la TPU et surtout le passage de la fiscalité additionnelle à la TPU s'accompagnent d'une complexité grandissante dans la mise en œuvre. Également, l'adoption de la TPU est encouragée par l'octroi - temporaire - d'une DGF bonifiée mais les élus considèrent qu'il sera difficile à l'État de maintenir durablement à un niveau satisfaisant le montant de la dotation en question. Enfin et probablement, 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.

De tous ces inconvénients, il semble bien que le risque de fragilisation des ressources fiscales et le problème du maintien à un niveau élevé des dotations versées par l'État soient les raisons les plus souvent prises en considération par les élus bas-normands concernés. De surcroît, la grande majorité des intercommunalités existantes a fait procéder à des études et à des simulations dont les conclusions, tant financières qu'administratives, n'ont pas apporté suffisamment d'assurances favorables au passage à la TPU. Il n'en est cependant pas de même, semble-t-il, pour les intercommunalités récemment créées ou en cours de création qui, comme c'est le cas dans le Calvados, paraissent plus intéressées par le recours à la TPU.

• L'intercommunalité dans les départements 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 bas-normands présente un profil intercommunal différent.

- Dans le département du Calvados

Des trois départements bas-normands, le Calvados est celui qui a le moins développé une intercommunalité à fiscalité propre : 27 EPCI, 480 communes et 473 000 habitants concernés (71,3 % de la population totale). Des pans entiers de ce département restent imperméables à la coopération intercommunale de projet. C'est le cas de l'Est du département et d'une vaste zone située entre Bayeux et Vire au cœur du pays Bessin-Bocage.

Néanmoins, la situation s'améliore de façon certaine et très récemment deux nouvelles communautés de communes (Bessin-Seulles-Mer et Trois Rivières) ont vu le jour tandis qu'une trentaine de communes ralliaient des EPCI préexistants. De surcroît, des arrêtés de périmètre préfigurent de futures intercommunalités autour de Honfleur, Lisieux, Cabourg, Dozulé, Moulton et Caen Nord.

Paradoxalement, c'est à l'occasion de l'entrée en vigueur de la loi Chevènement, 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. Ainsi, depuis 1999, 14 EPCI supplémentaires sont venus enrichir la coopération intercommunale calvadosienne.

Juin 2002	Nombre de communautés de communes	26	(452)	257 500 hab.	Pour mémoire	296	SIVU
	Nombre de communautés d'agglomération	1	(28)	216 000 hab.		33	SIVOM
						44	Syndicats Mixtes
	TOTAL *	27	480	473 500 hab.			

Tableau n°4 : LA SITUATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ D'ANS LE DEPARTEMENT DU CALVADOS EN 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)

Créée en décembre 2001, la communauté d'agglomération du Grand Caen (succédant à un district) rassemble depuis la fin septembre 2002, après bien des vicissitudes et des tergiversations, 28 communes et environ 216 000 habitants. Elle représente à elle seule 46 % de la population calvadosienne réunie dans une intercommunalité de projet et 74 % des habitants concernés par un EPCI sous TPU. Pour mériter définitivement l'appellation de Caen-sur-Mer, cette communauté d'agglomération devra encore séduire Colleville-Montgomery et surtout Ouistreham encore rétives au concept d'agglomération.

Concernant l'intercommunalité de services, on observe un doublement du nombre de syndicats mixtes (de 21 en 1994 à 44 en 2002), conséquence du mécanisme de représentation de substitution lui-même dû à l'insuffisance des périmètres des intercommunalités de projet.

Au plan de leur taille, les communautés de communes du Calvados rassemblent en moyenne de l'ordre de 10 000 habitants contre 11 000 au plan national. Elles sont donc dans la norme d'autant que ce calcul exclut l'agglomération de Caen.

Au plan des spécificités de l'intercommunalité dans le Calvados, il faut bien sûr souligner le caractère laborieux du processus, se traduisant in fine pour les communes par un manque à gagner en termes de DGF. 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), le Calvados est des trois départements bas-normands celui qui est le moins intercommunalisé. De plus, c'est également dans sa partie la plus densément pourvue en communes, en l'occurrence le Pays d'Auge, que l'intercommunalité est la moins développée.

En revanche, le recours à la TPU est plus important qu'ailleurs en Basse-Normandie avec 9 EPCI concernés (dont bien sûr la communauté d'agglomération de Caen) et 1/3 des communes intercommunalisées. Il semble même qu'un certain nombre de futures intercommunalités soient tentées par ce type de fiscalité.

- Dans le département de la Manche

A de nombreux égards, le département de la Manche présente un développement de la coopération intercommunale qui peut être qualifié de très satisfaisant puisque, à fin septembre 2002, la quasi-totalité des communes et de la population départementale relevait d'une intercommunalité à fiscalité propre soit 98,5 % des communes et 98 % de la population.

Le développement de l'intercommunalité dans la Manche présente la particularité d'avoir été très précoce puisqu'avant l'entrée en vigueur de la loi ATR (1992), il existait déjà 8 districts et une communauté urbaine, en l'occurrence celle de Cherbourg. Puis entre 1993 et 1994, 33 EPCI supplémentaires ont été instaurés. De ce fait, l'impact de la loi Chevènement a été réduit et n'a correspondu qu'à la mise en place de 4 communautés de communes (Pontorson, Bricquebec, Valognes et Carentan).

Sept. 2002	Nombre de communautés de communes	49	(587)	398 000 hab.	Pour mémoire	186	SIVU
	Nombre de communautés urbaines	1	(5)	92 000 hab.		6	SIVOM
	TOTAL *	50	592/601	490 000 hab.		32	Syndicats Mixtes

Tableau n°5 : LA SITUATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ D ANS LE DÉPARTEMENT DE LA MANCHE EN 2002

*** Intercommunalités sous TPU : 3 CDC (47 communes) 30 735 habitants**

Malgré ce fort développement, l'intercommunalité de services est demeurée stable, la diminution du nombre de SIVOM et de SIVU étant compensée par la croissance du nombre des syndicats mixtes. Ce phénomène est là aussi la conséquence directe du périmètre trop étroit d'une majorité d'intercommunalités. La taille moyenne des communautés de communes à ce propos est de 8 100, habitants avec 28 communautés de communes de taille inférieure à 7 000 habitants.

Au plan des spécificités de l'intercommunalité dans la Manche, il faut insister sur le découpage très inspiré des limites cantonales. Historiquement, ce département avait déjà fait le choix d'une organisation des services basée sur le canton (collèges, services de secours...). Ainsi une trentaine de communautés de communes épousent très exactement les contours des cantons, notamment dans le centre et le sud du département. Cependant, si ce choix de périmètre a permis d'atteindre rapidement un degré d'"intercommunalisation" élevé, il s'avère aujourd'hui à bien des égards étroit et de nature à limiter l'impact et l'efficacité d'une coopération intercommunale volontariste. Il s'agit probablement de la problématique majeure qui se pose en termes d'intercommunalité au département de la Manche.

Parmi les autres particularités, il faut noter un recours des plus limités à la TPU ; 3 communautés de communes l'ont adoptée seulement tandis que la Communauté Urbaine de Cherbourg conservait une fiscalité additionnelle. Du fait de l'ancienneté de la plupart des intercommunalités dans la Manche, de la pratique qu'avaient les élus de la fiscalité additionnelle et sur la foi d'études comparatives, le recours à la TPU n'a pratiquement pas été utilisé. Enfin, dernière spécificité, aucune communauté d'agglomération n'a été créée. Du fait de l'existence préalable d'une communauté urbaine, seules St Lô et sa périphérie pouvaient prétendre à ce type d'EPCI mais cela nécessitait la fusion totale de 6 ou 7 intercommunalités situées à proximité pour atteindre le seuil fatidique de 50 000 habitants.

- Dans le département de l'Orne

Comme la Manche, l'Orne présente un niveau d'intercommunalité satisfaisant : 93 % des communes et 95 % de la population relèvent d'EPCI à fiscalité propre. Outre quelques communes isolées (pour des raisons tenant à la taxe professionnelle

notamment), le canton de Vimoutiers (19 communes) demeure rétif à ce mouvement encore qu'un arrêté de périmètre ait été pris pour cette dernière zone.

L'Orne compte donc 40 intercommunalités dont 35 ont vu le jour entre 1993 et 1996. Il existe également une communauté d'agglomération, Flers, (en tant qu'ex communauté de villes) et une communauté urbaine, Alençon. Du fait de ce mouvement de création concentré dans le temps, l'impact de la loi Chevènement a été très limité (1 communauté de communes supplémentaire), en l'occurrence celle de Bellême créée fin 1999.

Juin 2002	Nombre de communautés de communes	38	(445)	208 500 hab.	Pour mémoire	220	SIVU
	Nombre de communautés urbaines	1	(15)	46 500 hab.		5	SIVOM
	Nombre de Communautés d'agglomération	1	(13)	29 500 hab.		20	Syndicats Mixtes
	TOTAL *	40	473	284 500 hab.			

Tableau n°6 : LA SITUATION DE L'INTERCOMMUNALITÉ D ANS LE DÉPARTEMENT DE L'ORNE EN 2002

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

À l'inverse des autres départements, l'intercommunalité de services exprimée en nombre de structures a connu une diminution (de 285 SIVU à 220, de 25 SIVOM à 5, le nombre de syndicats mixtes demeurant pratiquement inchangé).

Au plan des spécificités, la plus évidente tient dans le caractère faiblement peuplé des communautés de communes. En effet, la moyenne s'élève à 5 500 habitants soit deux fois moins qu'au niveau national. De fait, 17 communautés de communes comptent moins de 4 000 habitants et 12 entre 4 000 et 7 000. Ce constat pose le problème des moyens de ces intercommunalités en termes de capacité d'aménagement et de développement.

Par ailleurs, et c'est un atout, le parti a été pris de calquer un certain nombre de périmètres d'intercommunalités sur celui des SIVOM préexistants. Ce choix constitue un avantage en terme de lisibilité et a permis, cela a été noté, de réduire les intercommunalités de services en en absorbant un certain nombre.

L'Orne présente également la particularité de compter des EPCI interdépartementaux. L'exemple le plus éloquent est la Communauté Urbaine d'Alençon qui inclut quatre communes du département de la Sarthe ; deux autres communes relèvent déjà ou souhaitent relever également d'EPCI sarthois.

Enfin, les intercommunalités du département de l'Orne recourent avec modération à la TPU. 5 EPCI l'ont adoptée dont un impérativement, en l'occurrence la communauté d'agglomération de Flers. Cependant, il faut souligner que les deux plus importantes communautés de communes (Argentan et L'Aigle) ont opté pour ce type de fiscalité.

* *

*

À l'issue de cet avis nécessairement descriptif, le Conseil Économique et Social Régional voudrait cependant émettre quelques observations et réflexions sur la situation et le devenir de la coopération intercommunale en Basse-Normandie.

Il convient tout d'abord de reconnaître le succès global rencontré par l'intercommunalité de projet en Basse-Normandie : 85 % de la population sont "intercommunalisées" contre près de 73 % en France, succès un peu amoindri, il est vrai, par l'engouement tardif manifesté par les communes calvadosiennes pour cette forme de coopération intercommunale.

La majorité des communes bas-normandes et de leurs élus ont bien compris quels avantages ils pouvaient tirer de cette possibilité nouvelle de structuration institutionnelle :

- un intérêt financier avec une dotation globale de fonctionnement (DGF) bonifiée, une récupération de TVA accélérée, un accès à la dotation de développement rural (pour un certain nombre de communautés de communes),
- un intérêt en termes de développement avec la possibilité d'harmoniser la taxe professionnelle,
- un intérêt collectif en favorisant l'accès de la population à des services que seuls les regroupements de communes sont en mesure d'autoriser,
- un intérêt collectif encore en mutualisant les moyens pour la création d'aménagements ou de projets structurants impossibles à réaliser autrement et en évitant également des investissements redondants et coûteux pour le contribuable.

Ces avantages sont d'autant plus déterminants que les 3 départements bas-normands présentent une typologie communale où prédominent la petitesse et l'exiguïté : 79 % des communes bas-normandes comptent moins de 700 habitants contre, il faut le rappeler, 42 % en Pays de la Loire et 32 % en Bretagne.

Dans ces conditions, l'intercommunalité de projet ne doit plus constituer une éventualité mais bien plutôt une ardente obligation.

Bien entendu, la coopération intercommunale comporte des inconvénients. Ces derniers sont inhérents à la nécessité de parvenir préalablement à un consensus dont la durée et les conditions d'obtention sont ressenties par les plus dynamiques comme un frein et un facteur réel de ralentissement dans la concrétisation de leurs projets.

En outre, la lourdeur et la complexité des procédures propres à la coopération intercommunale en accroissent l'opacité de même que les délais de réalisation des opérations.

Par ailleurs, les conseillers municipaux, non directement parties prenantes à la gestion intercommunale, ressentent, notamment dans les petites communes, la coopération intercommunale comme une forme d'abandon de responsabilités et comme une réduction considérable de leur capacité à décider, à agir et à gérer.

Enfin, faute d'une réduction sensible des structures liées à l'intercommunalité de service, la complexité, l'empilement, le "tuilage" des structures intercommunales sont tels qu'ils en rendent la lisibilité, la transparence et l'appropriation par le citoyen et même par certains élus particulièrement difficiles.

Nonobstant ces dernières remarques et observations, le Conseil Économique et Social Régional considère que le développement de l'intercommunalité de projet doit être poursuivi et consolidé en Basse-Normandie. En effet, notamment au plan de la mise à disposition de services à la population et de la réalisation d'investissements structurants (et non redondants), l'intercommunalité de projet constitue la seule alternative possible.

Il rappelle toutefois l'importance, en particulier en milieu rural, des notions de proximité et d'animation de la vie sociale auxquelles les communes concourent le plus souvent et auxquelles les citoyens demeurent très attachés.

- Dans cet esprit, le Conseil Économique et Social Régional insiste pour que le mouvement en faveur de l'intercommunalité à fiscalité propre soit poursuivi et amplifié, en particulier dans le Calvados - 225 communes de ce département ne sont toujours pas à l'heure actuelle placées sous l'égide d'une communauté de communes ou d'agglomération - . Des zones entières sont en effet encore imperméables à ce concept : c'est le cas de l'Ouest de ce département (55 communes d'un seul bloc non intercommunalisées) et du Pays d'Auge, même si dans cette dernière région des arrêtés de périmètre ont été pris. La couverture globale du Calvados en EPCI à fiscalité propre est donc nécessaire, surtout si l'on se place dans l'optique de la constitution des Pays.

Pour les deux autres départements, en l'occurrence la Manche et l'Orne, la poursuite de l'"intercommunalisation" relève plus de l'aspect qualitatif que quantitatif, seules quelques enclaves résistant au mouvement intercommunal.

- Le Conseil Économique et Social Régional considère que, dans le moyen terme, les intercommunalités de projet gagneraient à s'affranchir de leurs actuelles limites territoriales, souvent cantonales et presque toujours départementales. En effet, l'une des caractéristiques de l'intercommunalité de projet en Basse-Normandie est d'être constituée d'un grand nombre d'EPCI de petite taille. Ainsi, 58 % des communautés de communes bas-normandes comptent moins de 7 000 habitants (soit 66 sur 113, dont 24 de moins de 4 000 habitants).

Sans remettre en cause leur dynamisme, le Conseil Économique et Social Régional observe que, pour la plupart d'entre elles, les transferts de compétences sont plutôt limités en nombre, et d'autre part, que leur exigüité territoriale

s'accompagne d'une appartenance à un nombre considérable de SIVU, SIVOM et autres syndicats mixtes.

Il s'en suit une multiplication, un "tuilage" en quelque sorte, des EPCI générant un risque de transfert des responsabilités au profit de technostructures, une inflation des coûts de fonctionnement et consécutivement une opacité tant pour les élus que pour les administrés.

À moyen terme, la recherche d'économies d'échelle et donc la constitution d'EPCI à fiscalité propre structurellement et territorialement plus importants apparaissent nécessaires. On pourrait les imaginer de dimension intermédiaire entre les intercommunalités actuelles et les futurs Pays, puisant leur légitimité territoriale dans la notion de bassins de vie plus ou moins étendus. Ainsi pourrait-on par exemple voir se mettre en place, là où elles n'existent actuellement pas, des communautés d'agglomération (à St Lô, à Argentan...).

Cette recherche de la taille pertinente des EPCI représenterait en quelque sorte une seconde étape dans le développement de l'intercommunalité de projet en Basse-Normandie.

- Le Conseil Économique et Social Régional souligne également que l'appropriation par les habitants de l'intercommunalité de projet constitue un enjeu dans lequel les élus intercommunaux doivent s'investir. L'actuelle lisibilité du système intercommunal est faible et la connaissance par les administrés de l'existence et du fonctionnement des compétences exercées par les EPCI à fiscalité propre demeurent très certainement perfectibles car embryonnaires.

D'une certaine manière, une politique de communication plus aboutie et permanente favoriserait le passage du statut de citoyen administré à celui de citoyen acteur de l'intercommunalité. Cette politique de sensibilisation accrue impose une réflexion sur la transparence et probablement sur la simplification des mécanismes intercommunaux actuellement mis en œuvre.

Incidemment, cet indispensable effort de communication pose le problème plus vaste de la légitimité des élus de l'intercommunalité. Il s'agit en effet de structures non directement élues par les citoyens. Mais on peut en revanche s'interroger sur la réalité du déficit démocratique en ce domaine. En ce sens et dans l'immédiat, pour le Conseil Économique et Social Régional, ce déficit existerait pour autant que les élus des communes s'abstiendraient d'exercer les droits de contrôle, d'information et d'orientation.

Par ailleurs, l'élection au suffrage universel direct des membres de l'intercommunalité induirait très probablement une mutation des EPCI en collectivités de plein exercice dotées d'une compétence générale et entrant dès lors en concurrence avec les communes.

- Domaine sensible s'il en est, la fiscalité intercommunale demeure un sujet d'affrontement tant entre élus qu'entre administrés attentifs au coût final de l'intercommunalité. L'optimal souhaitable, selon le Conseil Économique et Social Régional, est dans la recherche, à service égal rendu à la population, d'une stabilisation à tout le moins de la pression fiscale, et si possible, d'une baisse de celle-ci.

Il convient de rappeler que des études menées voici quelques années dans le département de la Manche avaient toutes conclu à un impact positif de l'intercommunalité en matière fiscale se traduisant, toujours à service égal, soit par une stabilisation soit par une baisse des impôts versés globalement par les contribuables concernés.

De toute évidence, l'appréciation que l'on peut avoir de l'intercommunalité et de ses conséquences fiscales constitue une problématique difficile à aborder de façon générale. En effet, d'une intercommunalité à l'autre, les choix opérés en matière de projets et de ressources fiscales (fiscalité additionnelle, taxe professionnelle unique, système mixte...) mais aussi compte tenu des différences de potentiel fiscal, font que les services rendus et leur coût fiscal peuvent varier du tout au tout. A cet égard, une réflexion sur la nécessaire mise en place de mécanismes de péréquation au sein des régions entre intercommunalités devrait être activement menée au niveau national, parallèlement à un renforcement des dispositifs prévus en la matière par les lois Pasqua et Voynet entre régions.

Affichant un bilan plutôt satisfaisant au plan quantitatif, surtout si les quelque 225 communes du Calvados adhèrent rapidement au processus d'intercommunalisation, les groupements de communes à fiscalité propre de Basse-Normandie doivent, après les évolutions sensibles suscitées par les lois ATR et Chevènement, désormais entamer une réflexion d'ordre qualitatif sur le devenir de leur EPCI. Dans cet ordre d'idées, le Conseil Économique et Social Régional souhaite voir s'instaurer à terme une communication renforcée en direction des administrés, la mise en place d'une solidarité fiscale plus étendue au travers notamment d'une harmonisation de la taxe professionnelle au sein et entre les structures communautaires, et enfin, la recherche de périmètres intercommunaux aux dimensions mieux adaptées à la mise en œuvre de véritables projets de développement et d'aménagement structurants, prenant en compte la notion de bassin de vie et dépassant, si nécessaire, les limites cantonales voire départementales.