

IV

Les perspectives de l'intercommunalité en Pays de la Loire

1. Quel avenir pour l'intercommunalité ?

| Les grandes étapes de l'intercommunalité | |
|--|--|
| décembre 1789 : | <ul style="list-style-type: none"> la France des provinces et des paroisses cède la place à celles des départements et des communes ; |
| 22 mars 1890 : | <ul style="list-style-type: none"> première loi sur l'intercommunalité avec le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) ; on parle d'intercommunalité " associative " ou " de gestion " ; |
| 5 janvier 1959 : | <ul style="list-style-type: none"> ordonnance créant les districts ; |
| 31 décembre 1966 : | <ul style="list-style-type: none"> loi instituant les communautés urbaines ; on parle alors d'intercommunalité " fédérative ", ou à " fiscalité propre ", ou encore " de projet " ; |
| 6 février 1992 : | <ul style="list-style-type: none"> loi dite " ATR " (Administration Territoriale de la République) : création des communautés de villes ; affirmation du principe de " libre volonté des communes en vue d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité " ; |
| 4 février 1995 : | <ul style="list-style-type: none"> loi dite Pasqua d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire : instauration toujours sur la base du volontariat des " pays ", espaces non institutionnels, de dialogues, d'échanges et de projets entre les urbains, les péri-urbains et les ruraux ; |
| 12 juillet 1999 : | <ul style="list-style-type: none"> loi dite Chevènement : création de communautés urbaines (500.000 hab. au moins), de communautés d'agglomération (50.000 hab. au moins) et des communautés de communes ; |
| 13 août 2004 : | <ul style="list-style-type: none"> loi relative aux libertés et responsabilités locales : apporte des précisions concernant le périmètre, le fonctionnement et les conditions d'exercice des compétences intercommunales et fixe un délai pour définir l'intérêt communautaire au-delà duquel l'intégralité de la compétence transférée est exercée par les EPCI. |

1.1. Une intercommunalité " au milieu du gué "

Une étude réalisée en août 2006 par l'assemblée des communautés de France, auprès des présidents de communautés de communes de France, met en exergue le fait que les élus locaux restent attachés aux compétences de grande proximité pour les communes (problématiques urbaines, école, police, action sociale).

Ces compétences restent souvent la prérogative des communes et sont donc transférées dans une moindre mesure aux EPCI, même si les tendances actuelles viennent nuancer ce constat.

En revanche, quand il s'agit d'investissements

lourds, la charge en est souvent confiée aux EPCI (économie et tourisme, l'eau, les équipements sportifs, l'aménagement du territoire).

Une grande majorité des élus est favorable à la disparition des syndicats multiples (SIVU, SIVOM, syndicats mixtes) au profit de l'intercommunalité. La moitié des élus est également favorable au renforcement des compétences des EPCI à fiscalité propre, sous réserve qu'une pause soit effectuée, afin de pouvoir améliorer qualitativement l'exercice de leurs compétences. Ces élus souhaitent également une meilleure répartition des rôles entre les collectivités afin de gagner en efficacité et en clarté.



1.2. Quelle nouvelle étape pour l'intercommunalité ?

A l'occasion de sa 17^e Convention nationale tenue en octobre 2006, l'assemblée des communautés de France (AdCF) a formulé ses propositions officielles en vue d'une nouvelle étape de l'intercommunalité.

Répondant notamment aux observations de la Cour des Comptes qui soulignait l'inachèvement de l'édifice intercommunal, l'AdCF s'est notamment prononcée en faveur :

- de l'achèvement rapide de la couverture du territoire national par l'intercommunalité (au 1^{er} janvier 2012),
- de l'amélioration des périmètres actuels à travers la simplification des procédures de fusion, la suppression de syndicats et la recomposition des commissions départementales de la coopération intercommunale,
- de modalités visant à identifier, sur les listes

municipales, les futurs candidats aux sièges de conseillers communautaires,

- de l'adoption d'un statut de " communauté territoriale " lisible par les concitoyens et adapté aux spécificités institutionnelles de l'intercommunalité à fiscalité propre,
- de la libéralisation intégrale des relations contractuelles entre les communautés et leurs communes membres,
- de la simplification des procédures de définition de l'intérêt communautaire,
- de la refondation des assiettes de la fiscalité locale directe et, de toute urgence, de celle de la taxe professionnelle (sur la valeur ajoutée),
- de la réforme des dotations de l'Etat aux intercommunalités,
- de l'expérimentation d'une dotation " territoriale " de fonctionnement regroupant les concours de l'Etat aux communes et intercommunalités,
- du renforcement du " volet territorial " des contrats de projet Etat-régions.

2. La réflexion sur l'intercommunalité en Pays de la Loire

Rappel :

Le 23 novembre 2005, le gouvernement a adressé aux préfets de département une circulaire qui fixait quatre axes de consolidation de la démarche intercommunale :

- élaborer, dans chaque département, un schéma de rationalisation des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale ;
- définir rapidement l'intérêt communautaire ;
- exercer les compétences transférées ;
- clarifier les relations financières entre communes et communautés.

Les préfetures de département de la région ont ainsi élaboré pour fin juin 2006 leurs schémas d'orientation de l'intercommunalité, en collaboration avec les collectivités locales.

Les schémas d'orientation de coopération intercommunale des cinq départements ligériens se sont appuyés sur des méthodes de travail différentes, en lien avec l'antériorité des pratiques intercommunales.

Ainsi, celui de la Sarthe propose une analyse cartographique dans chaque domaine de compétence des EPCI, permettant un diagnostic fouillé de la situation de l'intercommunalité dans le département. Celui du Maine-et-Loire complète également son analyse par de nombreuses cartes socio-économiques (sur l'orientation économique des bassins de vie, les flux journaliers de travailleurs, le taux de ménages à bas revenus...). Ceux de Loire-Atlantique et de Vendée apparaissent plus volontaires dans les propositions formulées d'évolution de la carte intercommunale, en concertation avec les élus. Le schéma de la Mayenne, quant à lui, met l'accent sur la question des syndicats.



2.1. Sur la question de la carte intercommunale

En 2005, la part de la population ligérienne vivant dans un groupement à fiscalité propre est de 98,3 %. Seules 23 communes, sur les 1504 que compte la région, n'appartiennent pas à un groupement à fiscalité propre. Ce taux de couverture au niveau régional, conforme aux autres régions de l'ouest de la France, est bien supérieur à celui observé au niveau national (84 %).

Les **cinq schémas départementaux d'orientation de l'intercommunalité** reprennent les évolutions récentes en terme de fusion ou dissolution de communautés de communes. En Loire-Atlantique, Maine-et-Loire et Mayenne, les évolutions souhaitables et les projets de fusion sont indiqués comme des pistes d'amélioration de la " qualité " de la couverture de ces territoires par les EPCI. Dans ces trois départements, la part de la population vivant dans un groupement à fiscalité propre est en effet très élevée (plus de 99 %).

En Sarthe, où la part de la population vivant dans un EPCI à fiscalité propre est de 96,9 % et où la taille des communautés de communes est conforme à la moyenne nationale, le schéma d'orientation ne place pas la question de l'évolution des périmètres des communautés de communes comme enjeu prioritaire. Quant à la Vendée, qui connaît la part de population vivant dans un EPCI à fiscalité propre la plus faible de la région (93,9 %), son schéma d'orientation indique que les périmètres des EPCI sont parfois trop petits et que douze communes ne sont pas regroupées. Le schéma d'orientation liste pour ces communes isolées les EPCI vers lesquels elles pourraient se tourner. Le schéma avance également quelques propositions de fusion d'EPCI.

Au niveau national, l'idée est confortée de " faire une pause " avant de franchir une nouvelle étape. Ainsi, le mensuel " Intercommunalités ", édité par l'assemblée des communautés de France, analyse les schémas départementaux d'orientation de l'intercommunalité au niveau national, et indique que les fusions d'EPCI sont souvent proposées dans les schémas d'orientation, mais à long terme, comme si elles relevaient davantage d'un objectif lointain que d'une volonté effective.

Parallèlement à la question des périmètres, la rationalisation du paysage syndical (SIVU, SIVOM, syndicats mixtes) constitue le second axe prioritaire des schémas des départements ligériens. En Maine-et-Loire, si le nombre de syndicats n'a pas baissé de manière significative, une réflexion est néanmoins engagée pour poursuivre leur réduction. La Mayenne y consacre une très large part, énumérant les dissolutions envisagées et avançant des propositions de rationalisation de ces syndicats. Le schéma d'orientation de la Sarthe fait un état des lieux précis de la situation des syndicats par thématique (eau, SCOT, déchets, transports...) et recommande la conduite d'une réflexion sur le mode de gestion des services concernés (particulièrement en matière de production et de distribution d'eau potable) pouvant aboutir à des formules de regroupement ou de rapprochement des structures. La Vendée, dans son schéma, fait un diagnostic de la situation et propose quelques solutions. Enfin, la Loire-Atlantique fait état des évolutions souhaitables par domaine.

Au niveau national, il est constaté que les schémas ne mentionnent pas tous cet aspect. On peut distinguer, parmi ceux qui en font mention, des schémas qui fixent un objectif de dissolution ou de regroupement à long terme à mettre en place par les acteurs locaux et ceux qui proposent un plan précis du nombre de syndicats à dissoudre.



2.2. Sur la définition de l'intérêt communautaire

Les schémas d'orientation de l'intercommunalité rappellent l'impératif d'une définition précise de cet intérêt communautaire pour la date butoir du 18 août 2006 (loi du 13 août 2004, modifiée par la loi du 13 juillet 2005). En l'absence de définition dans le délai imparti, les compétences sont intégralement transférées aux EPCI, et les communes ne peuvent plus intervenir dans les domaines considérés.

La définition de l'intérêt communautaire a permis de relancer le dialogue avec les élus sur la répartition des compétences entre les communes et les EPCI. Le partage des compétences a ainsi été clarifié, en privilégiant le rôle de proximité des communes.

Dans le schéma d'orientation de l'intercommunalité de la Loire-Atlantique, une définition souvent imprécise de l'intérêt communautaire a été souligné. Celui de Vendée fait un diagnostic précis de la situation des communautés de communes du département au regard de la définition de l'intérêt communautaire. Le schéma du Maine-et-Loire précise que cet exercice ne doit pas être vu seulement comme un exercice obligatoire du point de vue de la régularité des statuts.

Il doit s'agir aussi et surtout de la traduction de la volonté de mener des actions et des projets communautaires adaptés aux opportunités locales.

2.3. Sur l'exercice effectif des compétences et la clarification des relations financières entre les communes et les EPCI

L'intercommunalité à fiscalité propre ne pourra produire tous ses effets et être bénéfique aux habitants que si elle atteint un niveau d'intégration suffisant et si elle est dotée d'une stratégie financière et fiscale coordonnée entre groupements de communes et communes.

La Loire-Atlantique, la Vendée et la Sarthe ont souhaité aborder dans leurs schémas d'orientation de l'intercommunalité le coefficient d'intégration fiscale (CIF) qui mesure le rapport entre les recettes fiscales encaissées par l'EPCI (minorées le cas échéant des dépenses de transfert) et celles encaissées par les communes regroupées et l'ensemble des EPCI sur le territoire de celles-ci (syndicats intercommunaux inclus). Plus le CIF est élevé, plus l'EPCI s'est doté des moyens de l'exercice de ses compétences.

Seule la Loire-Atlantique indique dans son schéma d'orientation, les reversements de fiscalité des EPCI aux communes.

3. Quelles perspectives en Pays de la Loire ?

L'intercommunalité en Pays de la Loire est dans une phase de stabilisation des périmètres. L'accroissement de la population, lié notamment à l'étalement urbain, entraînera des nouveaux besoins en termes d'équipements surtout autour des grandes agglomérations et du littoral, ce qui ne sera pas sans conséquences sur les choix de finances des EPCI.

La redéfinition de l'intérêt communautaire clarifie la répartition des compétences entre les EPCI et les communes. Cet exercice de redéfinition influera fortement sur la situation financière des communes et des EPCI.

Le choix de développer une intercommunalité de projet ne doit pas être dissocié du choix d'une intercommunalité de mutualisation des services. La réalisation de projets nécessite logiquement la mise en place de services.

Elle pose aussi la question de l'articulation des compétences des EPCI avec les territoires de projets (agglomération, pays...), en confiant ainsi la gestion aux EPCI à fiscalité propre.

La montée en puissance des EPCI s'est traduite par une forte croissance des investissements, des charges de fonctionnement et parallèlement des produits, notamment ceux de la fiscalité. La réflexion sur l'évolution et le **choix de la fiscalité** sera probablement un des grands défis de l'intercommunalité dans un avenir proche.

Les **commissions départementales de coopération intercommunale** ont un rôle déterminant à jouer. Par ailleurs, des **outils** permettant d'apprécier l'évolution de l'intégration intercommunale doivent être développés et partagés entre les acteurs.