Bourgogne
Conseil économique et social

# « LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES : ÉTAT DES LIEUX, FONCTIONNEMENT ET PERSPECTIVES »

RAPPORT

présenté par

Jacky DUPAQUIER

COMMISSION N°1

Aménagement des territoires, agriculture

SEANCE PLENIERE DU 28 MARS 2007

Conseil économique et social de Bourgogne
17, boulevard de la Trémouille - BP 1602 – 21035 Dijon cedex -Tél. 03 80 44 34 32 -Fax 03 80 44 33 09
e-mail : cesr@cr-bourgogne.fr www.cr-bourgogne.fr

*« La pire des choses est l'intercommunalité des « malgré nous » »*

*Gérard Pelletier, président de l'association des maires ruraux de France.*

# SOMMAIRE


**1. Les principes de l'intercommunalité ou comment mutualiser les forces des communes francaises 3**

*1.1 L'intercommunalité en Europe : des exemples à suivre ? 3*
1.1.1. L'intercommunalité en Allemagne 3
1.1.2. L'intercommunalité en Belgique 4
1.1.3. L'intercommunalité en Espagne 4

*1.2. L'intercommunalité en France : contexte juridique 4*
1.2.1. Les textes fondateurs 4
1.2.2. Le contexte juridique récent 5

*1.3. Les dispositions financières 7*
1.3.1. Les ressources des EPCI 7
1.3.1.1. Les régimes fiscaux des groupements à fiscalité propre 7
1.3.2. La taxe professionnelle unique (TPU) 8

*1.4. L'intérêt communautaire et les compétences 11*
1.4.1. L'intérêt communautaire 11
1.4.2. Les compétences 11

**2. L'intercommunalité : état des lieux 13**

*2.1. L'intercommunalité en France : paysage 13*
2.1.1. L'intercommunalité sans fiscalité propre en France 13
2.1.2. L'intercommunalité à fiscalité propre en France 14

*2.2. Constats et recommandations du rapport de la Cour des comptes « L'intercommunalité en France » 16*
2.2.1. Le pilotage de l'intercommunalité 16
2.2.2. Le déploiement territorial 16
2.2.3. La mise en place d'un nouveau cadre financier 18
2.2.4. Les transferts des moyens nécessaires au fonctionnement des intercommunalités 18
2.2.5. L'exercice des compétences 19
2.2.6. L'intercommunalité de projet 20
2.2.7. Intercommunalité et services publics 20
2.2.8. Les conséquences financières du développement de l'intercommunalité à fiscalité propre 21

**3. Les perspectives en region bourgogne 22**

*3.1. L'intercommunalité en Bourgogne : profils des territoires 22*
3.1.1. L'intercommunalité sans fiscalité propre en Bourgogne 22
3.1.2. L'intercommunalité à fiscalité propre en Bourgogne 23
3.1.2.1. Données générales 23
3.1.2.2. La Côte-d'Or 25
3.1.2.3. La Nièvre 25
3.1.2.4. La Saône-et-Loire 25
3.1.2.5. L'Yonne 26
3.1.3. Les compétences 27
3.1.3.1. Les principales compétences 27
3.1.3.2. Analyse 27

*3.2. Des questions d'actualité 28*
3.2.1. Les schémas d'orientation des préfets de département et leurs scénarii 28
3.2.1.1. La Côte-d'Or 28
3.2.1.2. La Saône-et-Loire 30
3.2.1.3. La Nièvre 30
3.2.1.4. L'Yonne 31
3.2.2. Des sujets « brûlants » 32
3.2.2.1. Le projet de communauté d'agglomération interdépartementale « Beaune Côte et Sud » 32
3.2.2.2. Le ralliement de communes rurales à la Communauté Urbaine Le Creusot-Montceau 34
3.2.2.3. La question des communes isolées 35

*3.3. Des communautés de communes d'opportunité et des communautés de projet 36*
3.3.1. Des indicateurs de la dynamique de projet 36
3.3.1.1. L'intégration fiscale 36
3.3.1.2. La suppression ou non des syndicats pré existants 36
3.3.1.3. La mutualisation des forces et des moyens 38
(1) Les frais de personnel partagés 38
(2) Les villes centres parfois opposées à la TPU 38
3.3.1.4. L'intérêt communautaire 38
3.3.1.5. La compétence PLU primordiale pour l'exercice des compétences obligatoires 39
3.3.2. Les difficultés rencontrées 40
3.3.2.1. Les périmètres et l'exercice des compétences 40
3.3.2.2. La difficulté d'être un élu communautaire face aux instances de décision 43
(1) Les CDCI sont-elles représentatives 44
3.3.2.3. Le projet d'élection au suffrage universel des élus communautaires : vers une politisation des conseils communautaires ? 44
3.3.2.4. L'imbrication des différents échelons du territoire 45
(1) Avec les communautés de communes : les communes ont-elles encore une raison d'être ? 45
(2) Les communautés de communes et les départements 46
(3) Les pays et les communautés de communes 46

**CONCLUSION 48**

# REMERCIEMENTS

Jean-Bernard ANDRE, maire de Mesvres, Vice-Président de la Communauté de communes d'Arroux-Mesvrin
René BEAUMONT, sénateur de Saône-et-Loire, président de la Communauté de communes du canton de Cuiseaux
Michel BLANC, maire de Ruffey les Echirey, président de la communauté de communes « Val de Norge », représentant de l'Association des maires de Côte d'Or
Christian BONSACQUET, chef du service Etudes Diffusion – INSEE Bourgogne
Paul BOUTY, premier vice-président de la Communauté de communes de l'Autunois
Gabriel BRIET, maire de Saint Symphorien de Marmagne, Vice-Président de la Communauté de communes d'Arroux-Mesvrin
Jean-Philippe CAUMONT, directeur de l'Aménagement du territoire, de l'environnement, de la santé publique, des établissements de soin et du service aux personnes, Conseil régional
Rodolphe DUROUX, directeur de la Communauté de communes de la région de Chagny en Bourgogne
Christian GAITEY, président de la Communauté de communes de l'Auxois Sud
Roland GALESTE, conseiller municipal à Marmagne, Vice-Président de la Communauté de communes d'Arroux-Mesvrin
Christian GILLOT, maire de Broye, Président de la Communauté de communes d'Arroux-Mesvrin
André GRIMM, chef du service « collectivités locales », Préfecture de la Côte-d'Or
Clémentine HODEAU, chargée de mission, SGAR
Jean-Marc HIPPOLYTE, maire de Saint Sernin du Bois, Vice-Président de la Communauté de communes d'Arroux-Mesvrin
Robert JACQUEMART, président de la Communauté de communes de Beuvray Val d'Arroux
Luc JOLIET, vice-président de la Communauté de communes de la Plaine dijonnaise
Gilbert LAPALUS, maire de Dettey et Vice-Président de la Communauté de communes d'Arroux-Mesvrin
Guy LEBLANC, président de la Communauté de communes Entre Loire et Forêt
Daniel LERICHE, président de la Communauté de communes de la région de Chagny en Bourgogne
Pascal MOUCHE, directeur général adjoint de la Communauté de communes de l'Autunois
Christian MYON, président de la Communauté de communes de Saint Seine l'Abbaye
Jean-Paul NORET, maire de Laignes
Christian PAUL, vice-président du Conseil régional, en charge de l'Aménagement du territoire
Michel PICARD, maire de Chagny
Michel POILLOT, vice-président de la Communauté de communes de l'Auxois-Sud
Rémy REBEYROTTE, président de la Communauté de communes de l'Autunois
Yves ROQUELET, vice-président de la Communauté de communes de la Vallée de l'Ouche
Fabrice THEVENOUX, agent de développement de la Communauté de communes Entre Loire et Forêt
Aurélie VIDAL, directrice de la Communauté de communes d'Arroux-Mesvrin
Claude VIGNEAUX, président de la communauté de communes du Gâtinais

## COMMISSION N° 1

### « AMENAGEMENT DES TERRITOIRES, AGRICULTURE »

Président : **Jacky DUPAQUIER**, représentant de l'union régionale CFTC

Secrétaire : **Gérard MOTTET**, personnalité qualifié

Membres :

**Renaud ABORD de CHATILLON**, représentant d'Aprovalbois, CRP et union syndicale régionale des organismes de la forêt privée en Bourgogne
**Jean ADAM**, représentant de la Chambre régionale d'agriculture
**Jean-Michel BROCHERIEUX**, représentant des professions libérales
**Guy BRUNET**, représentant de la Confédération paysanne et coordination rurale
**Gisèle CORNIER**, représentante de la chambre régionale d'agriculture
**Noël GILIBERT**, représentant de l'union régionale des associations familiales, CODERPA, FNAR, ADMR
**Brigitte JOUROT**, représentante de la fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles
**Sylvie LOMBARD-DOYONNARD**, représentante du comité régional CGT
**Christophe MONOT,** représentant le Centre régional des jeunes agriculteurs
**Eric TAUFFLIEB**, représentant de l'union régionale des syndicats FO

Personnalité associée : **Jean-Claude DESLOT**, personnalité qualifiée.

### Cabinet

**Elsa DEBARNOT,** chargée d'études associée aux travaux de la commission n°1
**Christophe LEFEVRE,** assistant d'études
**Marie-Claude LEONARD,** assistante

# PRINCIPAUX SIGLES UTILISES DANS CE RAPPORT

| | |
|---|---|
| **AC** | Attribution de compensation |
| **CGCT** | Code général des collectivités territoriales |
| **CIF** | Coefficient d'intégration fiscal |
| **CDCI** | Commission départementale de coopération intercommunale |
| **DGCL** | Direction générale des collectivités locales |
| **DGE** | Dotation globale d'équipement |
| **DGF** | Dotation globale de fonctionnement |
| **DSC** | Dotation de solidarité communautaire |
| **EPCI** | Etablissement public de coopération intercommunale |
| **FCTVA** | Fonds de compensation de la TVA |
| **OPAH** | Opération programmée de l'habitat |
| **PDU** | Plan de déplacement urbain |
| **PLH** | Plan local de l'habitat |
| **PLU** | Plan local d'urbanisme |
| **TPU** | Taxe professionnelle unique |
| **TPZ** | Taxe professionnelle de zone |
| **SAN** | Syndicat d'agglomération nouvelle |
| **SCOT** | Schéma de cohérence territoriale |
| **SIVOM** | Syndicat à vocation multiple |
| **SIVU** | Syndicat intercommunal à vocation unique |
| **ZAE** | Zone d'activité économique |

# INTRODUCTION

Le morcellement communal de la France apparaît exceptionnel en comparaison de ses homologues européens. Ainsi l'Hexagone regroupe-il **près de la moitié des 75 000 communes** de l'Europe des Quinze[1].

Conséquence de ce phénomène, les communes françaises sont, pour l'essentiel, de très petites collectivités : elles comptent **en moyenne 1 680 habitants**, alors que leur équivalent suédois en rassemble près de 30 000, et une commune lituanienne plus de 60 000[2].

La France n'est toutefois pas un cas isolé. En effet, la part des communes de moins de 5 000 habitants atteint 86 % en Espagne, 91 % en Autriche et 97 % en Grèce, des chiffres comparables à celui de la France (95 %).

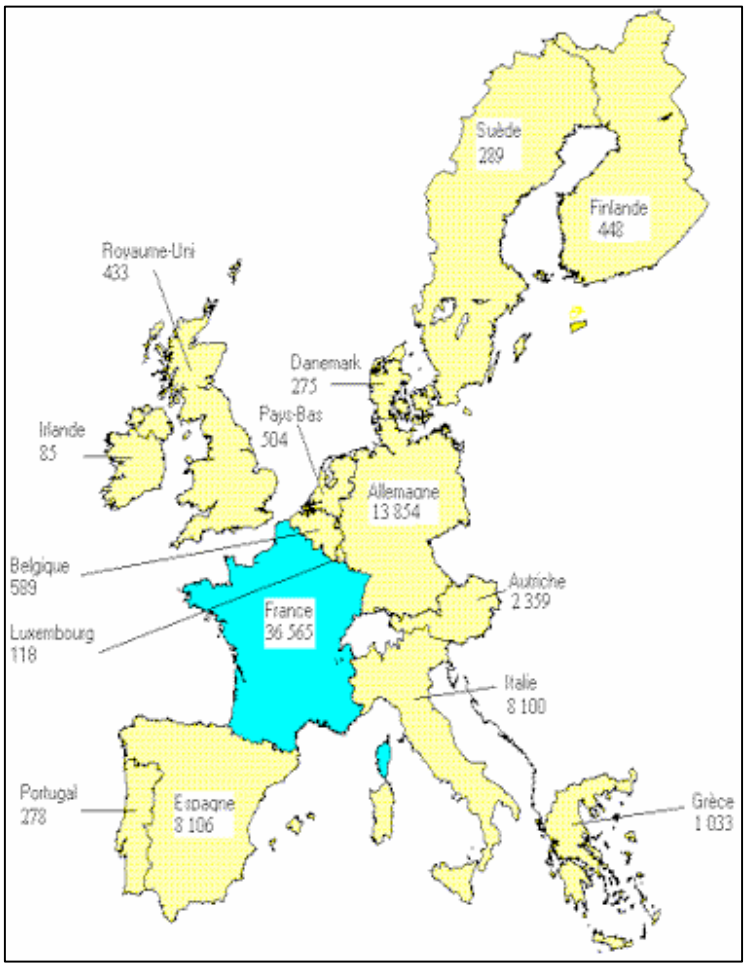



*Figure 1 – Les communes dans l'Union européenne des Quinze*
**(Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie)**

La plupart des pays de l'Union européenne ont entrepris beaucoup plus tôt que la France de redessiner leur carte communale en procédant à des fusions et en redistribuant les compétences entre les différents niveaux de collectivités.

Au contraire, la France a démultiplié les structures : des échelons ont été créés, s'ajoutant et non pas se substituant à leurs prédécesseurs. Dans les années 1950 existaient en France trois niveaux institutionnels : l'État, le Département, la Commune. Aujourd'hui, il existe, de fait, six niveaux : l'Europe, l'État, la Région, le Département, la Commune et l'Etablissement de coopération intercommunale à fiscalité propre. C'est pourquoi l'organisation territoriale du pays est de moins en moins lisible aux yeux des concitoyens.

[1] Source www.colloc.minefi.gouv.fr.
[2] *L'atlas des régions : territoire et environnement*, Les Echos, 2004.

La vocation première de l'intercommunalité, c'est-à-dire la simplification de l'organisation territoriale par la mutualisation des structures, s'est avérée difficile à mettre en œuvre, les Français étant très attachés à leurs communes et au principe de leur libre administration.

La communauté de communes se présente donc, pour le moment, non pas comme une supra-structure, qui tendrait à une future suppression de l'échelon communal, mais bien comme une collectivité qui « a pour objet d'associer 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 ». (article L.5216-1 du code général des collectivités territoriales).

La réalité de terrain n'est pas aussi optimale, plusieurs rapports récents[3] soulignent les incohérences du système actuel, lançant un débat de fond : empilement des échelons et des compétences, périmètres ne correspondant pas aux espaces de vie, projets factices. Les schémas d'orientation de l'intercommunalité présentés par chaque préfet de département, à la demande du ministre de l'Intérieur, établissent un bilan de l'intercommunalité au 30 juin 2006 et dessinent des perspectives pour remédier aux dysfonctionnements et asseoir l'échelon intercommunal, sa pertinence, dans le paysage structurel français.

L'autosaisine du CESR de Bourgogne s'inscrit dans ce contexte foisonnant. Elle a pour objectif de comprendre comment la communauté de communes participe à l'optimisation des moyens et des projets de territoire aux côtés des autres structures que sont, les Pays, les Départements, la Région, et bien sûr les Communes, sans oublier les services de l'État.

Après un rappel introductif des grands principes de l'intercommunalité, le rapport dressera un état des lieux national de l'intercommunalité, en prenant soin de le confronter à la réalité bourguignonne et en s'appuyant fortement sur le rapport de la Cour des Comptes consacré au sujet. Enfin, il sera question de la Bourgogne, de ses problématiques propres et de l'avis des acteurs locaux.

[3] Rapports de la Cour des comptes, du Conseil Économique et Social et du Parlement, voir bibliographie.

# 1. LES PRINCIPES DE L'INTERCOMMUNALITE OU COMMENT MUTUALISER LES FORCES DES COMMUNES FRANCAISES

## 1.1 L'INTERCOMMUNALITE EN EUROPE : DES EXEMPLES A SUIVRE ?

En 2003, **l'Europe des Quinze** comptait près de **75 000 communes** réparties pour l'essentiel en **France (36 685)**, en Allemagne (13 854), en Espagne (8 106), en Italie (8 100) et en Autriche (2 359). Les autres pays européens comptent au plus quelques centaines de communes[4].

Tous les pays européens sont confrontés à la question de la réduction du nombre de communes, celles-ci étant souvent considérées comme trop petites par leur dimension territoriale et par leur densité démographique. Plusieurs pays ont donc entrepris de redessiner leur carte communale en procédant à des fusions et en redistribuant les compétences entre les différents niveaux de collectivités.

### 1.1.1. L'intercommunalité en Allemagne[5]

En matière d'organisation territoriale, l'approche retenue en Allemagne privilégie un processus de **fusion et de regroupements** des communes. Achevé dès les années 1970 en République fédérale d'Allemagne (**la réforme ainsi menée a permis de réduire le nombre de communes de 25 000 à 8 500**[6]), cette politique s'est poursuivie à partir de 1990 dans les Länder de l'Est. Actuellement, l'Allemagne compte **12 862 communes**.

Parallèlement existent les **« Kreise »**, qui recouvrent le territoire de plusieurs communes. Ces structures intercommunales sont de deux natures : on distingue les **« Landkreise »** (au nombre de 306) correspondant plutôt au milieu rural, et les **« Stadtkreise »** (au nombre de 112) qui exercent leurs responsabilités sur les agglomérations.

Il n'y a pas à proprement parler de transfert de compétences par les communes aux « Kreise » ; ce sont les législations des länder qui leur attribuent **des prérogatives**. Il s'agit donc plus de **supra-communalité** que d'intercommunalité. Le conseil qui le gère est élu au **suffrage universel direct**.

Même s'il existe des différences d'un Land à l'autre, **les prérogatives des « Kreise »** relèvent généralement de l'aménagement et de l'entretien du réseau routier intercommunal ; de l'aménagement du territoire, des transports en commun ; de la gestion des parcs naturels ; de l'aide sociale et à la jeunesse ; du service de la santé publique ; de la construction et de l'entretien des écoles professionnelles ; de la collecte et du traitement des déchets.

Malgré l'important mouvement de fusion des années 1970, il subsiste en Allemagne de nombreuses formules de coopération sous la forme de **syndicats spécialisés**, proches des SIVU et SIVOM français. Sur les 8 500 communes subsistant à l'Ouest, 6 300 appartiennent à un syndicat intercommunal.

---

[4] Source www.colloc.minefi.gouv.fr.
[5] *Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe*, L'Harmattan, 2004.
[6] Source www.colloc.minefi.gouv.fr.

### 1.1.2. L'intercommunalité en Belgique[7]

La Belgique a connu en 1976 un vaste mouvement de **fusion de communes,** qui a permis d'en **réduire le nombre à 589**. Parallèlement existent plusieurs formes d'associations de communes, la plus organisée étant « **l'intercommunale** » : il en existe **240**. Ces structures ne disposent toutefois d'aucun pouvoir fiscal. Elles peuvent être chargées de la distribution de l'électricité et du gaz, du captage et de la distribution de l'eau, du fonctionnement d'institutions médico-sociales, de l'expansion économique, de l'aménagement du territoire, de la crémation et de l'inhumation, de la gestion d'infrastructures culturelles et sportives…

Tant par leur objet (gestion de services publics à caractère industriel et commercial pour l'essentiel) que par leur financement, les « intercommunales » se rapprochent des SIVOM ou SIVU français.

Par ailleurs, existe en Wallonie un projet de création de communautés urbaines.

### 1.1.3. L'intercommunalité en Espagne[8]

En Espagne prévaut une intercommunalité de services sous la forme principale de « **mancommunidades** », qui sont des groupements de communes agissant par délégation de celles-ci. En Navarre et en Andalousie, les « mancommunidades » fonctionnent majoritairement avec des **transferts financiers** venant des autres collectivités et avec le soutien de la communauté autonome. Elles perçoivent aussi des **impôts**.

## 1.2. L'INTERCOMMUNALITE EN FRANCE : CONTEXTE JURIDIQUE

### 1.2.1. Les textes fondateurs

Entre 1890 et 1959 s'est mise en place l'intercommunalité primaire, fonctionnant avec des syndicats intercommunaux financés par des contributions communales. La loi du 22 mars 1890 a ainsi institué les **syndicats intercommunaux à vocation unique** (SIVU). Le SIVU, qui consiste en une association de communes partageant leurs moyens afin d'assumer ensemble des obligations d'intérêt intercommunal, a favorisé le développement de l'électrification et l'installation des réseaux d'eau, mais aussi l'exercice de toutes les compétences qui dépassaient le simple cadre du territoire communal. **Le SIVU est un syndicat spécialisé** dont l'objet est limité à une seule œuvre ou à un seul service d'intérêt communal.

Ont ensuite été créés les **syndicats mixtes**, qui permettent l'association de communes avec des Départements, des Régions ou des Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) (1955), et les **syndicats à vocation multiple** (SIVOM) dont l'objet, à la différence des SIVU, n'est pas limité à une seule œuvre ou à un seul service d'intérêt communal (1959).

Entre 1959 et 1975 s'est construit le second étage de l'intercommunalité. **L'ordonnance n° 59-30 du 5 janvier 1959** créant les **districts urbains** et la **loi n°66-1069 du 31 décembre 1966** relative

[7] *Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe*, L'Harmattan, 2004.
[8] *Rapport d'information fait au nom de l'observatoire de la décentralisation sur l'intercommunalité à fiscalité propre*, Sénat, n° 193, 1re février 2006.

aux **communautés urbaines** ont instauré des EPCI disposant du droit de lever l'impôt. L'intercommunalité née de ces textes a alors été appelée « fédérative » ou « à fiscalité propre », ou encore « de projet ». Elle a connu par la suite un nouveau développement avec la loi n°83-636 du 13 juillet 1983, qui précise les options juridiques des agglomérations nouvelles (syndicat ou communauté d'agglomération nouvelle) et leur donne un régime financier.

Les **districts ont disparu le 1er janvier 2002**. Selon les dispositions de la loi du 12 juillet 1999 ils ont été transformés en communautés de communes, en communautés d'agglomération ou en communautés urbaines. De la même manière, le processus de rationalisation des structures intercommunales doit avoir pour conséquence, à terme, la **transformation des syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) en communautés d'agglomération**. Il subsistait, au 1er janvier 2006, six SAN, représentant 34 communes et 357 216 habitants[9].

### 1.2.2. Le contexte juridique récent

**La loi n°92-125 du 6 février 1992** relative à l'administration territoriale de la République a créé deux nouvelles catégories d'EPCI : **les communautés de communes** et **les communautés de villes**. Ces dernières, disparues comme les districts le 1er janvier 2002**,** étaient des établissements regroupant plusieurs communes d'une agglomération de plus de 20 000 habitants[10]. La loi du 6 février 1992 comporte un volet fiscal reposant essentiellement sur la taxe professionnelle unique (TPU), obligatoire pour les communautés de villes, optionnelle et modulable avec la taxe professionnelle de zone (TPZ) en milieu rural. Le bilan de la loi montre que, contrairement à ce qu'avait imaginé le législateur, la TPU s'est surtout développée en milieu rural, alors qu'elle avait été principalement instituée pour le milieu urbain[11].

**La loi n° 99-586 du 12 juillet 1999** a remodelé le paysage intercommunal en retenant **trois structures principales** : la communauté urbaine, la communauté d'agglomération et la communauté de communes. Ces groupements de communes, qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement et d'aménagement de leur territoire, sont dotés d'une fiscalité propre et doivent être d'un seul tenant et sans enclave afin de constituer un périmètre cohérent. La loi Chevènement introduit également la notion « d'intérêt communautaire ». Une hiérarchie démographique est par ailleurs instituée entre les différentes structures. Ainsi, **la communauté urbaine** est-elle formée par un groupe de communes formant **un ensemble de plus de 500 000 habitants**[12]. La **communauté d'agglomération**, nouvellement créée, est un établissement public regroupant plusieurs communes formant **un ensemble de plus de 50 000 habitants** autour d'une ou plusieurs **communes centres de plus de 15 000 habitants**, ce seuil ne s'appliquant pas lorsque la communauté d'agglomération comprend le chef-lieu du département[13]. Les autres territoires peuvent s'unir au sein **d'une communauté de communes**.

**La loi n° 2004-809 du 13 août 2004** relative aux libertés et responsabilités locales apporte un certain nombre de précisions concernant le périmètre, le fonctionnement et les conditions d'exercice des compétences intercommunales.

---

[9] Source www.dgcl.interieur.gouv.fr.
[10] Loi n°92-125 relative à l'administration territoriale de la République, 6 février 1992, article 73.
[11] *Rapport d'information fait au nom de l'observatoire de la décentralisation sur l'intercommunalité à fiscalité propre*, Sénat, n° 193, 1re février 2006.
[12] Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, article 5.
[13] *Ibidem*, article 1er.

La loi ouvre le spectre des compétences qui peuvent être transférées à l'EPCI. **L'article 28** transfert la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des aérodromes civils appartenant à l'Etat aux collectivités territoriales ou à leurs groupements dans le ressort géographique desquels sont situées ces infrastructures. **L'article 32** organise le transfert des voies navigables fluviales et des ports intérieurs aux collectivités qui en font la demande (les régions sont prioritaires en la matière). **L'article 60** dispose pour sa part que le représentant de l'Etat peut, par convention, déléguer au maire ou au président d'un EPCI compétent en matière d'habitat tout ou partie des réservations de logements dont il bénéficie. **L'article 61** prévoit une délégation de compétences en matière d'attribution des aides en faveur de la construction, de l'acquisition, de la réhabilitation et de la démolition des logements locatifs sociaux, de celles en faveur de la rénovation de l'habitat privé, de celles en faveur de la location-accession et de celles destinées à la création de places d'hébergement.

**L'article 153** de cette loi prévoit des **modalités de fusion des EPCI** : « Des établissements publics de coopération intercommunale, dont au moins l'un d'entre eux est à fiscalité propre, peuvent être autorisés à fusionner[14] ». Auparavant, la seule voie possible était la dissolution de l'un des deux groupements concernés.

**L'article 172** modifie les conditions de majorité nécessaires pour autoriser une commune à se retirer d'un EPCI. Désormais, **le retrait** doit recevoir l'accord dans les conditions requises pour la création de l'intercommunalité (deux tiers des communes représentant la moitié de la population ou la moitié des communes représentant les deux tiers de la population).

**L'article 175 amende l'obligation de continuité géographique** introduit par la loi du 12 juillet 1999 : « Par dérogation à l'obligation de former un ensemble d'un seul tenant et sans enclave prévue par les articles L5214-1, L5215-1 et L5216-1, le représentant de l'Etat peut autoriser l'adhésion d'une ou plusieurs communes à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, dès lors que ces communes sont empêchées d'adhérer par le refus d'une seule commune[15] ».

**Cette loi précise également que les délibérations d'intérêt communautaire** doivent être adoptées au plus tard deux ans après la création de la communauté[16]. La circulaire du 23 novembre 2005[17] apporte un certain nombre de critères permettant aux EPCI de définir leur intérêt communautaire. De manière générale, les actions, opérations, zones et équipements dont l'intérêt n'est pas détachable du développement, de l'aménagement ou de la politique de cohésion sociale menée par l'EPCI doivent être inclus dans la définition de l'intérêt communautaire.

**Un récent rapport d'information**, présenté par Alain GEST (député UMP), évalue l'état d'avancement de la mise en application de cette loi[18]. Concernant les transferts obligatoires de compétences, le rapport constate « que les transferts ont eu lieu ou sont en cours dans le respect des délais fixés par le législateur ». C'est le cas, notamment, pour les ports et les aéroports, pour la gestion desquels de nombreuses collectivités ont déjà déposé leur candidature.

Concernant les conditions matérielles des transferts de compétences, le rapporteur conclut à « une compensation généreuse du coût des compétences transférées ». Selon lui, ce n'est que par

---

[14] Code général des collectivités territoriales, article L5211-41-3.
[15] *Ibidem*, article L5211-18.
[16] Loi n°2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales, 13 août 2004, article 164.
[17] Circulaire NOR/INT/B/5/00105/C sur le renforcement de l'intercommunalité et la définition de l'intérêt communautaire dans les EPCI à fiscalité propre, 23 novembre 2005.
[18] *Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*, Sénat, 28 juin 2006.

l'assimilation de plusieurs lois relatives au champ social[19], incomplètement compensées, à la loi du 13 août 2004 que celle-ci « prend une coloration négative qu'elle ne mérite pas ».

Pour conclure, il convient de noter **qu'une proposition de loi[20]** a été présentée par Jean-Pierre BALLIGAND, député PS de l'Aisne, le 13 juin 2006. Constatant que le développement de la coopération intercommunale ne s'est pas accompagné d'une « implication citoyenne plus grande dans le fonctionnement de l'intercommunalité », il propose l'introduction du suffrage universel dans la désignation de l'exécutif de l'EPCI. Selon ce texte, les élections pourraient se dérouler les mêmes jours que ceux du renouvellement général des conseils municipaux. Ce texte a été renvoyé à la commission des lois constitutionnelles de la législation et de l'administration générale de la République.

## 1.3. LES DISPOSITIONS FINANCIERES

### 1.3.1. Les ressources des EPCI[21]

Selon leur nature, les EPCI ont pour ressources principales soit les **contributions des communes membres** pour les syndicats, soit **une fiscalité propre**, qui peut être additionnelle ou se substituer à la taxe professionnelle perçue par les communes. Les EPCI à fiscalité propre reçoivent en outre une attribution de l'État au titre de la **dotation globale de fonctionnement** (DGF).

Les **autres revenus des EPCI** sont constitués par le revenu des biens, meubles ou immeubles ; les sommes reçues des administrations publiques, des associations, des particuliers, en échange d'un service rendu ; les subventions publiques ; les produits des dons et legs ; le produit des taxes, redevances et contributions correspondant aux services assurés ; la dotation globale d'équipement (DGE) ; le fonds de compensation de la TVA (FCTVA).

#### *1.3.1.1. Les régimes fiscaux des groupements à fiscalité propre[22]*

Les groupements où s'applique **la fiscalité additionnelle** disposent de la même autonomie fiscale que les communes : vote des quatre taxes (taxe professionnelle, taxe d'habitation, taxes foncières sur les propriétés non bâties ou bâties), choix des abattements, décisions d'exonérations… Ce régime concerne les communautés de communes n'ayant pas opté pour la TPU, ainsi que les communautés urbaines préexistantes à la loi du 12 juillet 1999 qui n'ont pas changé de régime fiscal.

**La taxe professionnelle de zone** (TPZ) est une option offerte aux EPCI à fiscalité additionnelle afin d'unifier la politique fiscale du groupement sur les zones d'activité. Au préalable, le groupement doit avoir inscrit la compétence « création ou gestion de zone d'activité » dans ses statuts. Un seul taux de taxe professionnelle est alors appliqué aux activités économiques localisées dans le périmètre de la zone. En dehors de ce périmètre, les entreprises sont assujetties au taux communal et au taux du groupement.

---

[19] Du 18 décembre 2003, qui a mis à la charge des départements les dépenses du RMI ; loi du 11 février 2005, qui a créé une prestation de compensation du handicap ; loi du 27 juin 2005 améliorant le régime des assistants maternels.

[20] *Proposition de loi tendant à l'élection au suffrage universel direct des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre*, 13 juin 2006.

[21] Source www.colloc.minefi.gouv.fr.

[22] Source www.colloc.minefi.gouv.fr.

**Les groupements à TPU** perçoivent la taxe professionnelle à la place des communes adhérentes. En cas d'écart de taux important entre les membres de l'EPCI, il est fait application d'un dispositif d'unification progressif sur une période pouvant aller jusqu'à douze années. **Ce régime a pour effet d'atténuer la concurrence entre les communes vis-à-vis de l'accueil des entreprises** et facilite la mise en œuvre d'une politique économique intercommunale. Il concerne les communautés d'agglomération, les communautés urbaines créées après la publication de la loi du 12 juillet 1999, et, sur option, les communautés de communes. Les communautés à TPU reversent une partie de leurs recettes fiscales aux communes membres selon trois modalités :

- **l'attribution de compensation** (AC) obligatoire, qui correspond à la différence entre le produit de la taxe professionnelle auparavant encaissée par la commune et le coût des compétences que celle-ci a transférées ;
- **la dotation de solidarité communautaire** (DSC) obligatoire pour les communautés urbaines, facultative pour les autres EPCI ;
- **les fonds de concours**, exceptionnels, pour certains équipements communaux[23].

**La fiscalité mixte** permet aux EPCI à TPU de lever, en sus de cette dernière, une fiscalité additionnelle sur la taxe d'habitation et les taxes foncières. Ce régime dérogatoire a vocation à rester exceptionnel.

### 1.3.2. La taxe professionnelle unique (TPU)

En 2005, le nombre d'EPCI concernés par le régime fiscal de la TPU a encore progressé, passant de 1 103 à 1 161. Depuis 1999, le nombre de groupements à TPU a été **multiplié par dix**[24]. Le nombre d'habitants concernés par ce régime fiscal s'élève désormais à 40,9 millions (soit **65 % de la population**), un chiffre en augmentation de plus de 1,4 million de personnes. Cette tendance traduit les progrès de l'intégration fiscale associée à l'intercommunalité.

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nombre de groupements | 111 | 306 | 511 | 745 | 934 | 1 028 | 1 103 | 1 161 |
| Nombre de communes | 1 058 | 3 289 | 5 728 | 9 161 | 11 958 | 13 362 | 14 404 | 15 130 |
| Population | 4 248 627 | 13 160 490 | 20 714 339 | 29 689 634 | 35 364 452 | 37 753 421 | 39 461 624 | 40 873 368 |

*Figure 2 – Evolution du nombre d'EPCI et de communes concernés par la taxe professionnelle unique depuis 1999*
**(Direction générale des collectivités locales)**

Dans l'esprit de la loi du 12 juillet 1999, le régime de la TPU repose sur la spécialisation fiscale des territoires, la TPU revenant aux communautés pour le financement du développement et de l'aménagement des territoires communautaires, la taxe d'habitation et les taxes foncières étant prélevées par les communes membres pour le financement des services de proximité à leur population.

[23] *L'intercommunalité en France. Rapport au Président de la République, suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, Cour des comptes, novembre 2005.
[24] *L'intercommunalité à fiscalité propre en 2006*, Bulletin d'informations statistiques, direction générales des collectivités locales, 2006.

« Deux raisons permettent d'expliquer l'importance de la TPU pour les EPCI. D'une part, les politiques de soutien à la mise en place de communautés d'agglomération et de communautés de communes à TPU, en particulier le supplément de dotation moyenne par habitant pour les communautés de communes à TPU, ont incité les élus à opter pour ce régime fiscal. D'autre part, la TPU est un outil essentiel pour la mise en œuvre des compétences qu'exercent les EPCI, tant par la mise en commun des ressources que par son rôle pour mettre fin à la concurrence fiscale sur un territoire. La TPU apparaît ainsi comme un élément structurant de l'intercommunalité[25] ».

[25] *Rapport au Premier ministre*, Commission de réforme de la taxe professionnelle, 21 décembre 2004.

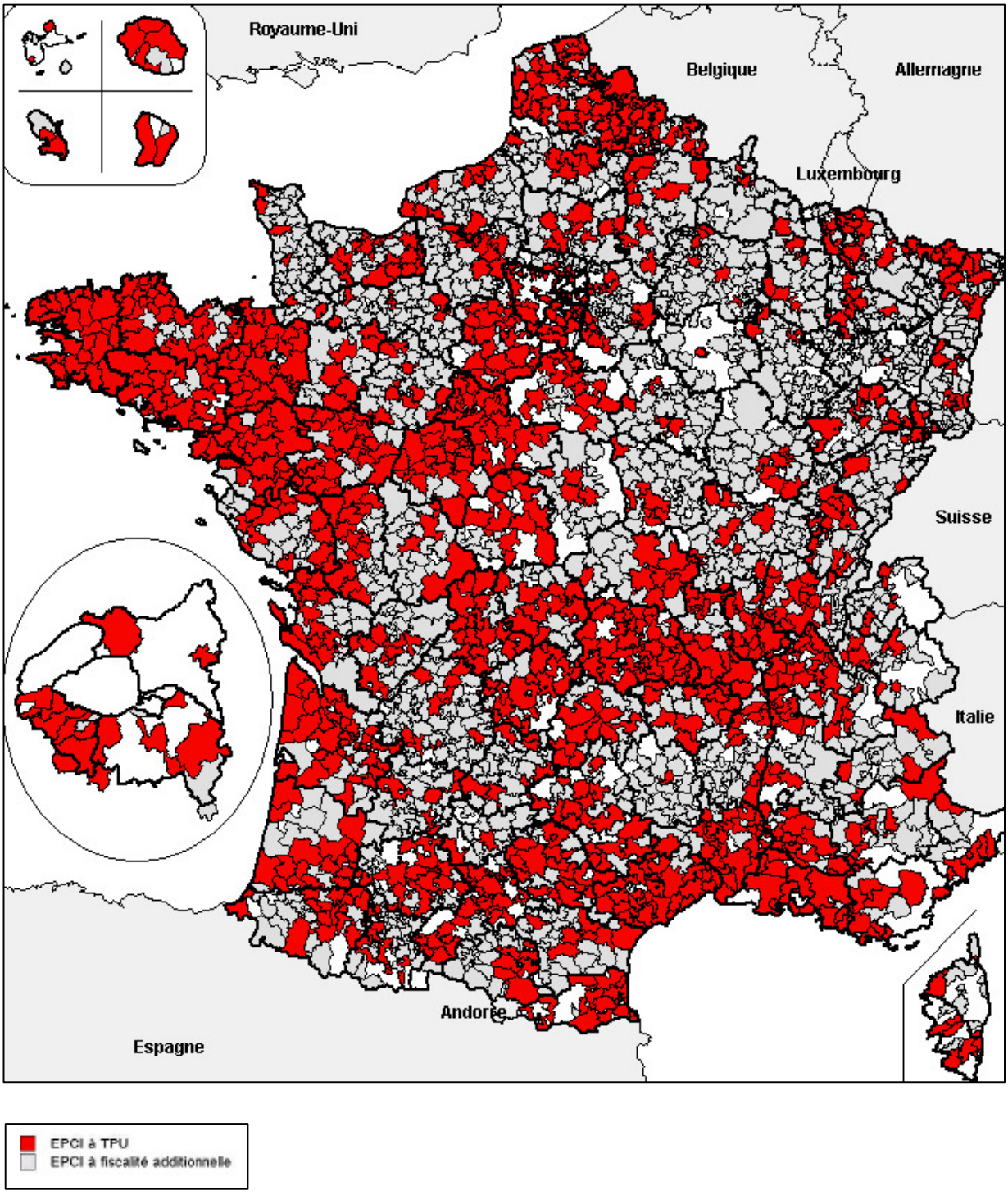



*Figure 3 – Les ECPI à fiscalité propre suivant le type de fiscalité (1er janvier 2006)*
**(Direction générale des collectivités locales)**

## 1.4. L'INTERET COMMUNAUTAIRE ET LES COMPETENCES

### 1.4.1. L'intérêt communautaire

**La notion d'intérêt communautaire a été introduite par la loi du 6 février 1992**, à l'occasion de la création des communautés de communes et des communautés de villes. La loi du 12 juillet 1999 l'a étendue aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines.

La loi ne donne pas de définition précise de l'intérêt communautaire. Cependant, plusieurs éléments -quantitatifs, géographiques, qualitatifs- peuvent être utilisés pour justifier qu'une opération ou une action soit d'intérêt communautaire :

- des seuils financiers (coût de fonctionnement ou d'investissement…) ;
- des éléments physiques (superficie, nombre de lots ou de logements) ;
- des critères géographiques (situation des zones, localisation de l'équipement…) ;
- des critères liés à la nature de l'équipement ;
- des critères de temps.

Selon une circulaire du ministère de l'Intérieur, l'intérêt communautaire paraît devoir être défini « au moyen de critères objectifs permettant de fixer une ligne de partage stable entre les compétences communautaires et celles qui demeurent de nature communale[26] ».

Pour les communautés de communes, l'intérêt communautaire des compétences exercées est déterminé par les communes membres, à la majorité qualifiée requise pour la création du groupement[27]. Dans les communautés d'agglomération et les communautés urbaines, il est défini par le conseil communautaire à la majorité des deux tiers.

**La loi du 13 août 2004** précise que les délibérations d'intérêt communautaire doivent être adoptées au plus tard deux ans après la création de la communauté. A défaut, l'intégralité de la compétence est transférée à l'établissement public[28].

### 1.4.2. Les compétences

Le statut d'établissements publics des communautés de communes, d'agglomération ou urbaines a pour conséquence que ces groupements sont régis par les **principes de spécialité et d'exclusivité** de l'exercice des compétences transférées. En vertu du **principe de spécialité**, l'exercice de ses compétences par un établissement public est limité à celles qui lui ont été expressément attribuées par la loi et ses statuts. Le **principe d'exclusivité** a pour effet qu'une commune qui a transféré une de ses compétences à un EPCI ne peut plus l'exercer. L'EPCI a dorénavant l'exclusivité de l'exercice de cette compétence[29].

---

[26] *L'intercommunalité en France. Rapport au Président de la République, suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, Cour des comptes, novembre 2005

[27] Code général des collectivités territoriales, article L5214-16.

[28] Loi n°2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales, 13 août 2004, article 164.

[29] *L'intercommunalité en France. Rapport au Président de la République, suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, Cour des comptes, novembre 2005.

Les compétences transférées peuvent être soit très précises, soit consister en de grands blocs de compétences, soit porter seulement sur des champs d'intervention d'intérêt communautaire.

**Les communautés urbaines** sont obligatoirement chargées du développement et de l'aménagement économique, social et culturel ; de l'aménagement de l'espace ; de l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire ; de la politique de la ville dans la communauté ; de la gestion des services d'intérêt collectif ; de la protection et de la mise en valeur de l'environnement et de la politique du cadre de vie[30].

**Les communautés d'agglomération** exercent de plein droit en lieu et place des communes membres les compétences suivantes[31] :

- **en matière de développement économique** : création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ; actions de développement économique d'intérêt communautaire ;
- **en matière d'aménagement de l'espace communautaire** : schéma de cohérence territoriale et schéma de secteur ; création et réalisation de zones d'aménagement concerté ; organisation des transports urbains ;
- **en matière d'équilibre social de l'habitat** : programme local de l'habitat (PLH) ; politique du logement ; actions et aides financières en faveur du logement social ; réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat ; action en faveur du logement des personnes défavorisées ; amélioration du parc immobilier bâti ;
- **en matière de politique de la ville dans la communauté** : dispositifs contractuels de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale ; dispositifs locaux de prévention de la délinquance.

La communauté d'agglomération doit en outre exercer **au moins trois compétences parmi les six suivantes** : création ou aménagement et entretien de voirie, création ou aménagement et gestion de parcs de stationnement ; assainissement ; eau ; lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, élimination et valorisation des déchets des ménages et déchets assimilés ; construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs ; action sociale.

**Les communautés de communes** sont dotées de **compétences obligatoires en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique**. On leur attribue également des compétences optionnelles, choisies parmi au moins l'un des domaines suivants : 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 et d'équipements de l'enseignement préélémentaire et élémentaire ; action sociale[32]. A noter que les communautés qui exercent au moins quatre de ces compétences sont éligibles à la Dotation Globale de Fonctionnement majorée[33].

[30] Code général des collectivités territoriales, article L5215-20.
[31] *Ibidem*, article L5216-5
[32] *Ibidem*, article L5214-16.
[33] *Ibidem*, article L5214-23-1.

# 2. L'INTERCOMMUNALITE : ETAT DES LIEUX

## 2.1. L'INTERCOMMUNALITE EN FRANCE : PAYSAGE

### 2.1.1. L'intercommunalité sans fiscalité propre en France

**Le SIVU est un syndicat spécialisé**, dont l'objet est limité à une seule œuvre ou à un seul service d'intérêt communal. Cette formule a connu un grand succès, puisque le SIVU est, après la commune, le maillon le plus répandu de l'administration : **on en comptait 11 946 au 1er janvier 2005**[34], en recul par rapport à 1999 (14 885).

A la différence du SIVU, **l'objet du SIVOM n'est pas limité à une seule œuvre ou à un seul service d'intérêt communal**. Au 1er janvier 2005, les SIVOM représentaient près de **9 % des syndicats de communes** (1 511)[35], en recul par rapport à 1999 (2 165).

Une commune peut adhérer à un syndicat pour une partie seulement des compétences exercées par celui-ci. On parle alors de **syndicat à la carte**.

**Les syndicats mixtes** permettent l'association de communes avec des Départements, des Régions ou des EPCI. Ils sont dits **« fermés »** lorsqu'ils sont composés uniquement de communes et d'EPCI, et **« ouverts »** quand ils sont associés à des collectivités locales, des groupements de collectivités locales ou de personnes privées (chambres de commerce et d'industrie, d'agriculture, de métiers). Les syndicats mixtes ne constituent pas à proprement parler des EPCI, mais les règles juridiques qui leur sont applicables sont largement inspirées de celles régissant ces structures. Au 1er janvier 2005, les syndicats mixtes représentaient plus **de 18 % de l'ensemble des syndicats** (3 029)[36], en progression depuis 1999 (on en recensait alors 1 454[37]).

Le développement d'EPCI à fiscalité propre a été l'occasion de remanier l'organisation territoriale des services publics locaux. Cela a débouché sur la remise en cause des structures syndicales existantes (SIVU, SIVOM). Toutefois, certains groupements de communes n'étant pas toujours en mesure de prendre par eux-mêmes la relève, on a assisté au développement des syndicats mixtes.

---

[34] *L'intercommunalité en France. Rapport au Président de la République, suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, Cour des comptes, novembre 2005.
[35] *Ibidem*.
[36] *Ibidem*.
[37] *Ibidem*.

### 2.1.2. L'intercommunalité à fiscalité propre en France

Au 1er janvier 2006, on dénombrait en France **2 573 groupements de communes** à fiscalité propre. Les EPCI concernent désormais **32 913 communes** et **53,4 millions d'habitants**, soit près de 90 % des communes françaises et **85,5 % de la population**[38].

Les communes n'appartenant à **aucune intercommunalité** sont au nombre de **3 771** et représentent **9,07 millions de personnes** (chiffres prenant en compte Paris).

| Type d'EPCI | Nombre d'EPCI | Nombre de communes regroupées | Population (millions d'habitants) |
|---|---|---|---|
| CU | 14 | 356 | 6,2 |
| CA | 164 | 2 788 | 20,7 |
| CC | 2 389 | 29 735 | 26,1 |
| SAN | 6 | 34 | 0,4 |
| **Total** | **2 573** | **32 913** | **53,4** |

*Figure 4 – Répartition des EPCI à fiscalité propre (1er janvier 2006)*
**(Direction générale des collectivités locales)**

L'ancrage de l'intercommunalité dans le paysage institutionnel local s'est approfondi en 2005 avec **une augmentation de 1,9 % du nombre de groupements**[39]. Ce taux de progression est cependant le plus faible enregistré depuis l'année 2000. Ce ralentissement s'explique par le niveau déjà élevé de couverture du territoire national.

**Les dynamiques de création** les plus importantes se rencontrent en **Rhône-Alpes** (12 nouveaux EPCI au 1er janvier 2006), **en Île-de-France** (+ 10) et en **Midi-Pyrénées** (+ 8). L'intercommunalité ne représente que 58,3% de la population francilienne (hors Paris), mais elle connaît une évolution rapide.

Il convient de noter que, au 1er janvier 2005, environ 14 % des communautés de communes à fiscalité propre, soit 332 communautés, avaient un nombre de communes membres inférieur ou égal à cinq, soit une taille critique insuffisante. **Vingt-quatre communautés ne regroupaient que deux communes,** seize comptaient même moins de 700 habitants[40].

[38] *L'intercommunalité à fiscalité propre en 2006*, Bulletin d'information statistique, direction générales des collectivités locales, 2006.
[39] *Ibidem*.
[40] *L'intercommunalité en France. Rapport au Président de la République, suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, Cour des comptes, novembre 2005.

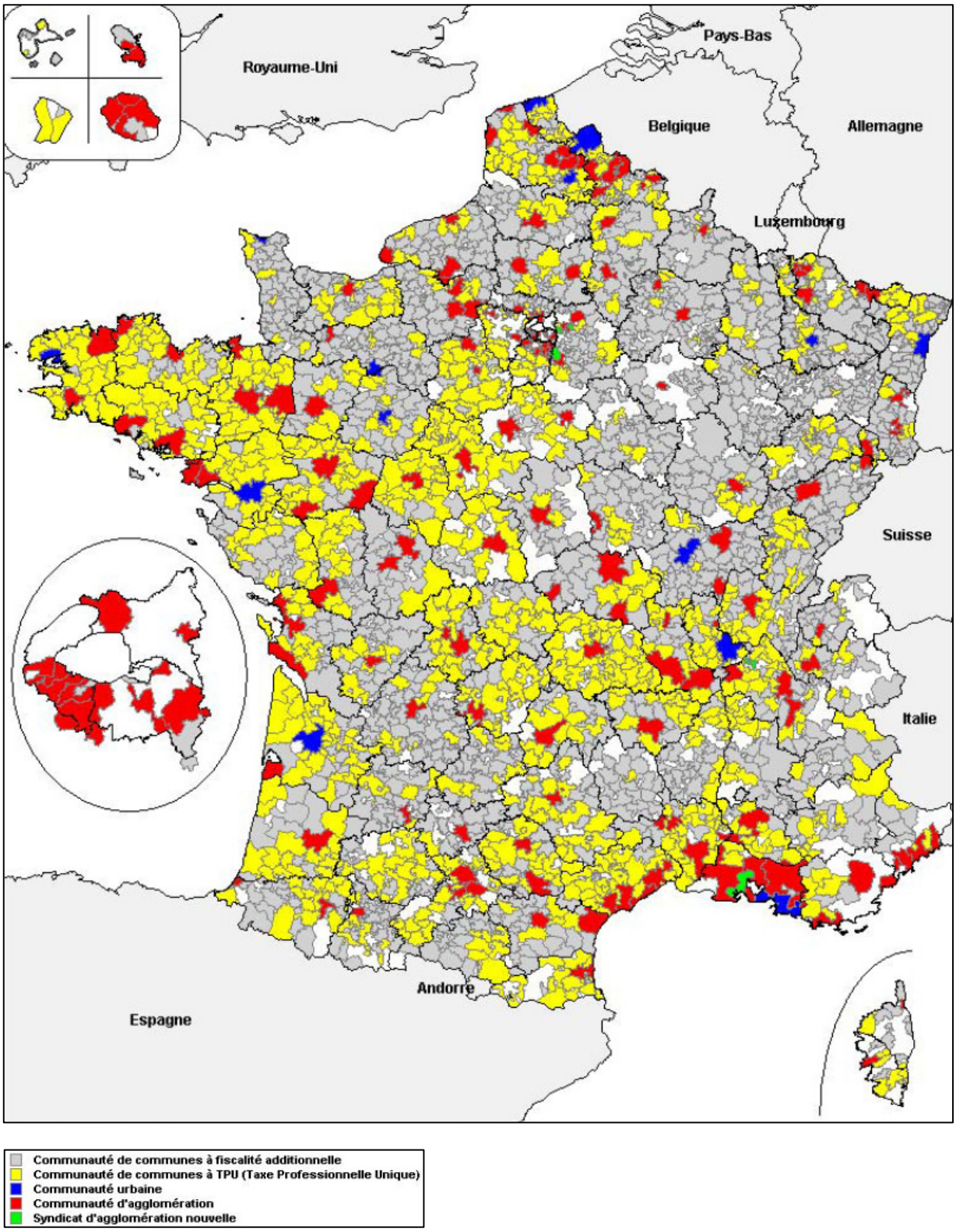



*Figure 5 – L'intercommunalité à fiscalité propre au 1er janvier 2006*
**(Direction générale des collectivités locales)**
**Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire**

## 2.2. CONSTATS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES « L'INTERCOMMUNALITE EN FRANCE »

Le rapport de la Cour des comptes pointe les principales failles du système intercommunal tel qu'il s'est construit et dessine des perspectives mises à l'épreuve du terrain au sein des commissions départementales de coopération intercommunale, qui ont travaillé à leurs schémas d'orientation de l'intercommunalité.

### 2.2.1. Le pilotage de l'intercommunalité

*Les constats de la Cour des comptes*

- L'Etat et les préfets n'ont pas fait un usage complet et optimal des dispositifs d'incitation destinés à permettre la mise en phase d'une nouvelle intercommunalité à fiscalité propre correspondant aux besoins des bassins de développement.
- L'implication des préfets a été prudente et plutôt d'accompagnement.
- L'implication financière de l'État a été limitée.
- L'Etat ne dispose pas des instruments d'information utiles a une connaissance précise du paysage intercommunal, en particulier dans sa dimension syndicale.

*Les recommandations de la Cour des comptes*

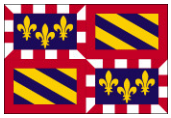
Repenser la contractualisation territoriale en mettant au centre de celle-ci la réorganisation des services et des politiques publiques.

1. Jouer un rôle d'incitation pour l'élaboration des schémas de cohérence territoriale (SCOT).
2. Adapter le contrôle de légalité à la montée en puissance de l'intercommunalité.

### 2.2.2. Le déploiement territorial

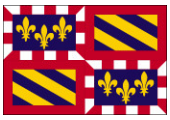
*Les constats de la Cour des comptes*

- Sur un plan quantitatif, la réforme de l'intercommunalité est un succès.

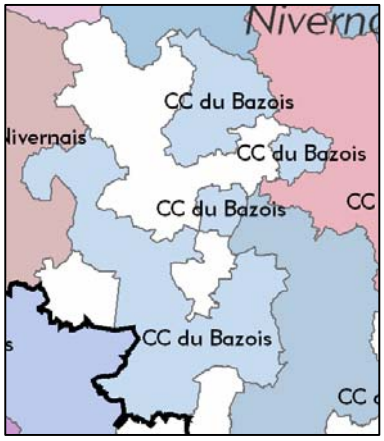


**Près de 87 % du territoire bourguignon couvert (soit 1 779 communes sur un total de 2 045).**

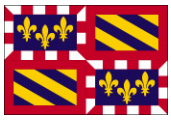
- D'un point de vue qualitatif, le bilan de l'intercommunalité est plus contrasté. Les périmètres des EPCI à fiscalité propre ne répondent pas toujours à une mise en œuvre optimale des politiques publiques locales.



**Exemple, dans la Nièvre, de la communauté de communes du Bazois (CCB), dont le périmètre inachevé et atomisé résulte de l'échec de la fusion de la CCB et du syndicat intercommunal de développement du Bazois (SIDEB).**

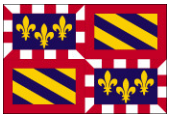


- Le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre ne s'est pas accompagné d'une simplification de la carte communale, toujours marquée par un foisonnement de structures diverses.



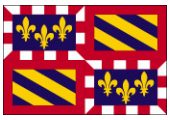
**La Bourgogne compte 702 syndicats de communes, 93 syndicats mixtes, 128 EPCI à fiscalité propre, territoires auxquels il convient d'ajouter les périmètres de planification spatiales (SCOT), les territoires de projets (pays), les périmètres d'intervention spécifiques à certaines politiques publiques (projets de pôles).**

- Il y a souvent discordance de périmètres et de compétences entre les anciens syndicats et les nouvelles communautés.
- Les réticences des communes à entrer dans un ECPI à fiscalité propre n'ont pas varié : attachement à leur autonomie, volonté de garder une taxe professionnelle importante, crainte du coût à supporter, contentieux ancestraux, frein à la réussite de projets à vocation communale.



**Exemple, dans la Nièvre, de la commune de Marzy, dont le refus d'intégrer la communauté d'agglomération de Nevers est motivé par des intérêts locaux (présence sur la commune d'une zone d'activité économique (ZAE) importante, crainte d'une hausse de la taxe professionnelle…). « Tel qu'il est actuellement dessiné, le périmètre de la communauté d'agglomération s'avère particulièrement découpé et aboutit à ce que, si l'on s'en tient aux strictes limites départementales, la commune de Gimouille et celle de Marzy constituent bel et bien des enclaves, alors que celles-ci sont contraires à l'objectif premier de simplification de la carte intercommunale poursuivi par la loi Chevènement » (Chambre régionale des comptes de Bourgogne).**

- Il n'est pas rare de voir se créer des communautés de communes défensives autour d'une communauté d'agglomération.
- Si le périmètre est trop restreint, la communauté n'est pas en mesure, faute de ressources suffisantes, de pouvoir mener à bien un projet de développement.



**Exemple, dans l'Yonne, de la communauté de communes Les Coteaux de la Chanteraine (1 103 habitants et 3 communes) ; en Côte-d'Or, de la communauté de communes de la Plaine des Tilles (4 communes) ; dans la Nièvre, des communautés de communes Fil de Loire, des Tilles et Le Bon pays (4 communes) ; en Saône-et-Loire, les communautés de communes du canton de Montpont-en-Bresse, de La Guiche, du Val Palingeois et de La Vallée de la Drée (5 communes).**

- Le territoire des communautés ne correspond pas toujours aux réalités économiques et sociales, les périmètres retenus ne coïncidant pas toujours avec les bassins de vie ou d'emploi.

*Les recommandations de la Cour des comptes*

1. L'intercommunalité doit entrer dans une phase plus qualitative, en donnant priorité à la pertinence des périmètres : la correspondance entre les communautés et les espaces vécus est indispensable.
2. La contractualisation doit être pleinement utilisée comme levier pour favoriser une meilleure cohérence des périmètres.
3. Des directives doivent être données aux préfets pour relancer le processus de simplification de la carte communale.
4. Un suivi précis des syndicats intercommunaux doit être mis en place par la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL).
5. Un premier inventaire de l'évolution des périmètres doit être établi par la DGCL.

### 2.2.3. La mise en place d'un nouveau cadre financier

*Les constats de la Cour des comptes*

- Les communautés qui ont institué la TPU en ont trop rarement tiré les conséquences en matière de gestion prévisionnelle et de coordination avec les politiques fiscales et financières des communes membres.
- L'absence de prospective financière a pu rendre nécessaire le recours à une fiscalité additionnelle en complément de la TPU.
- L'importance des dépenses de redistribution dans le budget des communautés à TPU est à relever. Elle peut correspondre à une absence de réalité de la nouvelle intercommunalité, qui n'est alors qu'une coquille vide permettant aux communes membres de se répartir des dotations de fonctionnement majorées.

*Les recommandations de la Cour des comptes*

1. Le représentant de l'Etat chargé du contrôle de légalité doit être attentif au volume de redistributions financières opérées sous couvert de l'intercommunalité.
2. Les ordonnateurs et les élus communautaires doivent élaborer une stratégie financière et fiscale coordonnée avec les communes membres, établir une évaluation prospective des besoins de financement de l'EPCI, utiliser avec discernement la possibilité de verser des fonds de concours.

### 2.2.4. Les transferts des moyens nécessaires au fonctionnement des intercommunalités

*Les constats de la Cour des comptes*

- Les transferts de patrimoine et de contrats sont marqués par des manques ou des négligences qui mettent en cause la fiabilité des comptes des EPCI et des communes membres.
- Les transferts n'ont généralement pas permis de dégager des économies d'échelle.
- Le développement de l'intercommunalité s'est accompagné d'une croissance globale des charges de personnels. De fait, si l'on additionne les personnels communaux et communautaires, il n'est pas rare de constater une augmentation par rapport à la situation

antérieure, sans que cela ne corresponde à des prestations ou à des services supplémentaires.

*Les recommandations de la Cour des comptes*

1. Les ordonnateurs et les élus communautaires doivent procéder aux transferts de patrimoine qui n'ont pas été réalisés.
2. Ils doivent accorder une attention accrue à la maîtrise des dépenses de personnels.
3. Ils doivent engager ou poursuivre une politique résolue de mutualisation des services.

### 2.2.5. L'exercice des compétences

*Les constats de la Cour des comptes*

- Les compétences ne sont pas toujours mises en œuvre ou bien elles ne sont que partiellement exercées.
- Trop souvent, la définition de l'intérêt communautaire est imprécise.
- L'éligibilité à la DGF majorée pour les communautés de communes a pu inciter certaines d'entre elles à accroître le nombre de leurs compétences, tout en limitant très fortement leur exercice par une définition restrictive de l'intérêt communautaire.
- Des EPCI interviennent hors de leur domaine, alors même que des compétences obligatoires ne sont pas transférées.
- Des communes continuent d'exercer des compétences qu'elles ont transféré et qui ne relèvent donc plus de leur domaine d'action en vertu du principe d'exclusivité.
- L'application des principes de spécialité et d'exclusivité sont donc remis en cause par le développement de l'intercommunalité.

*Les recommandations de la Cour des comptes*

1. Il appartient aux élus communautaires de résorber les retards constatés dans la définition de l'intérêt communautaire : cette définition doit être claire, précise, objective et opérationnelle.
2. Dans le cadre du contrôle de légalité, les préfets doivent veiller au respect des principes de spécialité et d'exclusivité.
3. Les autorités de l'Etat doivent s'assurer que les communautés de communes qui perçoivent une DGF bonifiée exercent réellement les compétences justifiant cet avantage.

### 2.2.6. L'intercommunalité de projet

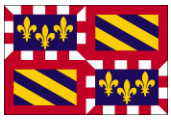
*Les constats de la Cour des comptes*

Une réflexion insuffisante ou trop tardive sur la teneur du projet commun de développement est souvent observée.

Si les différents dispositifs de contractualisation peuvent nourrir le projet de développement commun de la communauté, ils favorisent également un empilement des projets de territoire, des périmètres de planification ou des circonscriptions d'action dont l'articulation est souvent complexe.

La superposition d'établissements publics portant des projets de territoires différents peut aussi comporter des risques juridiques.

La composition de l'assemblée délibérante se traduit fréquemment par une inflation du nombre des membres des conseils de communauté.



**La communauté de communes du pays Châtillonnais (21 211 habitants) est administrée par un conseil communautaire composé de 116 délégués, la ville de Dijon (151 200 habitants), par un conseil municipal de 55 conseillers.**

*Les recommandations de la Cour des comptes*

- En milieu rural, la coopération des petites communes au niveau du pays doit être plus systématiquement encouragée par l'Etat.
- En milieu urbain, l'Etat doit utiliser avec plus de détermination le volet financier de ses interventions pour favoriser une dynamique de regroupement et d'action au niveau pertinent.
- La mise en cohérence des compétences et des projets, lorsqu'ils viennent à se superposer sur un même territoire, implique une bonne articulation des services et des politiques publiques.
- L'adhésion des citoyens passe par leur pleine information et par une répartition claire des compétences.

### 2.2.7. Intercommunalité et services publics

*Les constats de la Cour des comptes*

- La constitution et le développement d'EPCI à fiscalité propre sont l'occasion de revoir l'organisation territoriale des services publics locaux. Cela débouche souvent sur la remise en cause des structures syndicales existantes (SIVU, SIVOM), mais les communautés de communes n'étant pas toujours en mesure de prendre par elles-mêmes la relève, on assiste au développement de syndicats mixtes.
- Le transfert aux communautés d'agglomération ou de communes de nouvelles attributions dans le domaine des services publics s'accompagne souvent d'une amélioration quantitative et qualitative du service rendu aux usagers sur le territoire considéré. Cela s'accompagne cependant généralement d'une augmentation des coûts qui rend moins perceptibles les économies d'échelle obtenues par la mutualisation des services.

*Les recommandations de la Cour des comptes*

1. Les élus communautaires doivent insérer dans les comptes rendus annuels publics d'activité des indicateurs pertinents rendant compte de l'évolution des charges pesant sur l'usager-contribuable.
2. Ils doivent également poursuivre l'effort de clarification et d'harmonisation des financements des services intercommunaux.

### 2.2.8. Les conséquences financières du développement de l'intercommunalité à fiscalité propre

*Les constats de la Cour des comptes*

- Le cadre financier du développement de l'intercommunalité est largement contraint aujourd'hui par les incertitudes pesant sur les principales ressources de celle-ci, notamment la taxe professionnelle.
- La montée en puissance de l'intercommunalité à fiscalité propre s'est traduite par un accroissement de la pression fiscale locale.
- A la fin de 2003, les marges de manœuvre financières de l'intercommunalité à fiscalité propre étaient réelles, mais il est probable qu'à terme, celles-ci se réduiront. Il est donc à craindre un accroissement de la pression fiscale locale.

*Les recommandations de la Cour des comptes*

1. L'Etat doit arrêter rapidement les décisions susceptibles d'assurer aux décideurs locaux une visibilité minimale à moyen terme concernant les critères de répartition de la dotation d'intercommunalité et l'évolution des ressources perçues au titre de la TP.
2. Il apparaît nécessaire d'améliorer l'information financière, par la mise en place d'un réseau d'alerte unifié.

# 3. LES PERSPECTIVES EN REGION BOURGOGNE

## 3.1. L'INTERCOMMUNALITE EN BOURGOGNE : PROFILS DES TERRITOIRES

### 3.1.1. L'intercommunalité sans fiscalité propre en Bourgogne

| | Côte-d'Or | Nièvre | Saône-et-Loire | Yonne | |
|---|---|---|---|---|---|
| **SIVU** | | | | | **Total** |
| | 178 | 128 | 155 | 156 | 617 |
| **Principales compétences exercées** | | | | | **Total** |
| Eau (traitement, adduction, distribution) | 52 | 21 | 31 | 47 | 151 |
| Etablissements scolaires | 33 | 30 | 52 | 36 | 151 |
| Transport scolaire | 3 | 47 | 22 | 19 | 91 |
| Autres | 12 | 31 | 3 | 34 | 80 |
| Production, distribution d'énergie | 36 | 23 | 11 | | 70 |
| Activités péri-scolaires | 14 | 27 | 10 | 9 | 60 |
| Hydraulique | 27 | 13 | | 5 | 45 |
| Assainissement collectif | 14 | 2 | 4 | 11 | 31 |
| Protection et mise en valeur de l'environnement | 2 | | 20 | 1 | 23 |
| Gestion d'un centre de secours | 6 | | 10 | 6 | 22 |

*Figure 6 – Les SIVU en Bourgogne : répartition départementale et principales compétences exercées (2006)*
**(Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire)**

| | Côte-d'Or | Nièvre | Saône-et-Loire | Yonne | |
|---|---|---|---|---|---|
| **SIVOM** | | | | | **Total** |
| | 32 | 18 | 26 | 9 | 85 |
| **Principales compétences exercées** | | | | | **Total** |
| Assainissement collectif | 22 | 7 | 11 | 1 | 41 |
| Eau (traitement, adduction, distribution) | 21 | 9 | 7 | 2 | 39 |
| Assainissement non collectif | 11 | 7 | 7 | | 25 |
| Etablissements scolaires | 12 | 4 | 6 | 3 | 25 |
| Autres | 5 | 5 | 4 | 8 | 22 |
| Collecte des déchets des ménages et déchets assimilés | 10 | 1 | 5 | 6 | 22 |
| Tourisme | 8 | 3 | 5 | 3 | 19 |
| Création, aménagement, entretien de la voirie | 8 | 1 | 4 | 5 | 18 |
| Traitement des déchets des ménages et déchets assimilés | 8 | | 6 | 3 | 17 |
| Construction ou aménagement, entretien, gestion d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs | 6 | 3 | 5 | 2 | 16 |

*Figure 7 – Les SIVOM en Bourgogne : répartition départementale et principales compétences exercées (2006)*

| | Côte-d'Or | | Nièvre | | Saône-et-Loire | | Yonne | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Syndicats mixtes** | | | | | | | | | **Total** |
| | **F**[41] | **O**[42] | **F** | **O** | **F** | **O** | **F** | **O** | |
| | 29 | 3 | 11 | 1 | 19 | 15 | 13 | 2 | 93 |
| **Principales compétences exercées** | | | | | | | | | **Total** |
| Autres | 2 | 3 | | 1 | 2 | 3 | 10 | 2 | 23 |
| Collecte des déchets des ménages et déchets assimilés | 3 | | 7 | | 4 | 2 | 1 | | 17 |
| Eau (traitement, adduction, distribution) | 5 | | | | 3 | 5 | 2 | | 15 |
| Etablissements scolaires | 4 | | | | 4 | 1 | 1 | | 10 |
| Traitement des déchets des ménages et déchets assimilés | 4 | | | 1 | 4 | | 1 | | 10 |
| hydraulique | 7 | | | | 1 | 1 | 1 | | 10 |
| Protection et mise en valeur de l'environnement | | 1 | | 1 | 3 | 3 | | 1 | 9 |
| Etudes et programmation | 2 | 1 | 1 | | 1 | 4 | | | 9 |
| Aménagement rural | | | 4 | 1 | 3 | | | | 8 |
| Assainissement collectif | 4 | | | | 2 | 1 | | | 7 |

*Figure 8 – Les syndicats mixtes en Bourgogne : répartition départementale et principales compétences exercées (2006)*
**(Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire)**

En 2006, la Bourgogne compte **702 syndicats de communes** (pour l'essentiel, il s'agit de SIVU (617)) et **93 syndicats mixtes**.

Les compétences exercées sont très variées : construction, aménagement et entretien de la voirie, activités sportives, plan local d'urbanisme, aménagement rural, tourisme, gestion de personnels, acquisition en commun de matériel, aide sociale, organisation des transports non urbains.... Quelques-unes sont cependant plus fréquemment exercées. Elles concernent l'eau (traitement, adduction, distribution), l'assainissement (collectif ou non), la collecte et le traitement des déchets des ménages, les établissements scolaires.

## 3.1.2. L'intercommunalité à fiscalité propre en Bourgogne

### *3.1.2.1. Données générales*

| | Côte-d'Or | | | Nièvre | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Nombre d'établissements** | **Nombre de communes regroupées** | **Population regroupée** | **Nombre d'établissements** | **Nombre de communes regroupées** | **Population regroupée** |
| CU | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| CA | 1 | 21 | 250 267 | 1 | 10 | 73 132 |
| CC | 27 | 591 | 219 442 | 27 | 278 | 148 030 |
| SAN | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Total** | **28** | **612 (707)**[43] | **469 709 ((514 600)**[44] | **28** | **288 (312)** | **221 162 (222 250)** |

[41] Syndicat mixte fermé.
[42] Syndicat mixte ouvert.

| | Saône-et-Loire | | | Yonne | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Nombre d'établissements** | **Nombre de communes regroupées** | **Population regroupée** | **Nombre d'établissements** | **Nombre de communes regroupées** | **Population regroupée** |
| CU | 1 | 16 | 94 501 | 0 | 0 | 0 |
| CA | 2 | 63 | 170 255 | 0 | 0 | 0 |
| CC | 40 | 455 | 278 812 | 29 | 352 | 292 939 |
| SAN | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| **Total** | **43** | **534 (573)** | **543 568 (548 500)** | **29** | **352 (453)** | **292 939 (338 000)** |

*Figure 9 – Les groupements à fiscalité propre en Bourgogne (2006)*
**(Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire)**

| | **Côte-d'Or** | **Nièvre** | **Saône-et-Loire** | **Yonne** | **Bourgogne** | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | **Nombre de groupements** | **Nombres d'habitants** | **%** |
| TPU | 5 | 5 | 5 | 4 | 19 | 739 253 | 45,54% |
| Fiscalité additionnelle sans TPZ | 18 | 14 | 27 | 14 | 72 | 487 873 | 30,05% |
| Fiscalité additionnelle avec TPZ | 3 | 7 | 9 | 11 | 31 | 268 633 | 16,55% |
| Fiscalité mixte | 2 | 2 | 2 | 0 | 6 | 31 619 | 1,95% |
| **Total** | **28** | **28** | **43** | **29** | **128** | **1 527 378** | **94,09%** |

*Figure 10 – La fiscalité des EPCI à fiscalité propre en Bourgogne*
**(Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire)**

[43] Nombre de communes dans le département (source INSEE Bourgogne, recensement 1999).
[44] Population du département (source INSEE Bourgogne, estimation au 1er janvier 2004).

#### *3.1.2.2. La Côte-d'Or*

La **Côte-d'Or** compte une communauté d'agglomération et 27 communautés de communes. Cet ensemble couvre **85,56 % du territoire départemental et touche 91,28 % de la population**. Il subsiste **95 communes isolées**. Les ensembles les plus importants se situent au nord du département, à la limite de l'Yonne et de l'Aube (18 communes isolées), au sud-est de la communauté de communes du pays Châtillonnais (10 communes) et dans la région de Beaune (50 communes).

**L'EPCI le plus grand,** en nombre d'habitants, est la communauté d'agglomération dijonnaise (250 267 habitants). En nombre de communes, il s'agit de la communauté de communes du pays Châtillonnais (95 communes).

**L'EPCI le plus petit,** en nombre d'habitants, est la communauté de communes de Liernais (2 523 habitants). En nombre de communes, il s'agit de la communauté de communes de la Plaine des Tilles (4 communes).

Les EPCI de Côte-d'Or ont majoritairement opté pour une **fiscalité additionnelle sans TPZ** (18, soit 24,68 % de la population départementale). Cinq ont choisi la **TPU (57,38 % de la population)**, trois une fiscalité additionnelle avec TPZ (6,19 % de la population) et deux une fiscalité mixte (3,03 % de la population).

#### *3.1.2.3. La Nièvre*

La **Nièvre** compte une communauté d'agglomération et 27 communautés de communes. Cet ensemble couvre **92,31 % du territoire départemental et touche 99,51 % de la population**. A noter que Pousseaux, du canton de Clamecy, fait partie de la communauté de communes de Coulanges-sur-Yonne, dans le département de l'Yonne. Il subsiste **23 communes isolées**.

**L'EPCI le plus grand**, en nombre d'habitants, est la communauté d'agglomération de Nevers (73 132 habitants). En nombre de communes, il s'agit de la communauté de communes du Val de Beuvron (21 communes).

**L'EPCI le plus petit**, en nombre d'habitants, est la communauté de communes Le Bon pays (1 224 habitants). En nombre de communes, il s'agit des communautés de communes Fil de Loire et Le Bon pays (4 communes).

Les EPCI de la Nièvre ont **majoritairement opté pour une fiscalité additionnelle sans TPZ** (14, soit 28,64 % de la population départementale) et avec TPZ (7, soit 17,71 % de la population). Cinq ont choisi la **TPU (50,30 % de la population)** et deux une fiscalité mixte (2,87 % de la population).

#### *3.1.2.4. La Saône-et-Loire*

La **Saône-et-Loire** compte une communauté urbaine, deux communautés d'agglomération et 40 communautés de communes. Cet ensemble couvre **93,19 % du territoire départemental et touche 99,10 % de la population**. Il subsiste **39 communes isolées**

L'ensemble le plus important se situe à l'ouest du département, en bordure de l'Allier (12 communes isolées).

**L'EPCI le plus grand**, en nombre d'habitants et en nombre de communes, est la communauté d'agglomération de Chalon-Val de Bourgogne (108 614 habitants et 38 communes).

**L'EPCI le plus petit**, en nombre d'habitants, est la communauté de communes de La Guiche (1 227 habitants). En nombre de communes, il s'agit des communautés de communes du canton de Montpont-en-Bresse, de La Guiche, du Val Palingeois et de La Vallée de la Drée (5 communes).

Les EPCI de la Saône-et-Loire ont **majoritairement opté pour une fiscalité additionnelle sans TPZ** (27, soit 28,47 % de la population départementale). 9 ont choisi une fiscalité additionnelle avec TPZ (13,69 % de la population), 5 **la TPU (55,18 % de la population**) et 2 une fiscalité mixte (1,76 % de la population).

#### *3.1.2.5. L'Yonne*

L'**Yonne** compte 29 communautés de communes. Cet ensemble couvre **77,70 % du territoire départemental et touche 86,67 % de la population**. Il subsiste **101 communes isolées**. Les ensembles les plus importants se situent au sud de Sens (63 communes isolées) et dans la région d'Avallon (29 communes).

**L'EPCI le plus grand**, en nombre d'habitants, est la communauté de communes de l'Auxerrois (66 477 habitants). En nombre de communes, il s'agit de la communauté de communes du Tonnerrois (28 communes).

**L'EPCI le plus petit**, en nombre d'habitants et en nombre de communes, est la communauté de communes Les Coteaux de la Chanteraine (1 103 habitants et 3 communes).

Les EPCI de l'Yonne ont **majoritairement opté pour une fiscalité additionnelle sans TPZ** (14, soit 41,74 % de la population départementale) et avec TPZ (11, soit 36,20 % de la population). 4 ont choisi la TPU (8,73 % de la population).

## 3.1.3. Les compétences

### *3.1.3.1. Les principales compétences*

| | Côte-d'Or | Nièvre | Saône-et-Loire | Yonne | |
|---|---|---|---|---|---|
| | **Principales compétences exercées** | **Principales compétences exercées** | **Principales compétences exercées** | **Principales compétences exercées** | **Total** |
| Traitement des déchets des ménages et déchets assimilés | 28 | 27 | 31 | 28 | **114** |
| Collecte des déchets des ménages et déchets assimilés | 28 | 27 | 27 | 27 | **109** |
| Action de développement économique | 19 | 28 | 35 | 23 | **105** |
| Tourisme | 27 | 17 | 40 | 19 | **103** |
| Création, aménagement, entretien et gestion de zone d'activités industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale ou touristique | 24 | 17 | 35 | 23 | **99** |
| Autres | 17 | 18 | 27 | 28 | **90** |
| Protection et mise en valeur de l'environnement | 18 | 25 | 18 | 26 | **87** |
| Création, aménagement, entretien de la voirie | 26 | 15 | 30 | 15 | **86** |
| Construction ou aménagement, entretien, gestion d'équipements ou d'établissements culturels, socioculturels, socio-éducatifs, sportifs | 21 | 14 | 31 | 17 | **83** |
| Activités culturelles ou socioculturelles | 20 | 17 | 20 | 11 | **68** |
| Action sociale | 23 | 16 | 23 | 5 | **67** |
| Opération programmée d'amélioration de l'habitat | 20 | 12 | 21 | 5 | **58** |
| Activités péri-scolaires | 22 | 4 | 14 | 11 | **51** |
| Assainissement non collectif | 12 | 16 | 16 | 2 | **46** |
| Etudes et programmation | 14 | 2 | 21 | 8 | **45** |
| Assainissement collectif | 9 | 9 | 20 | 7 | **45** |
| Programme local de l'habitat | 12 | 13 | 14 | 6 | **45** |
| Aménagement rural | 4 | 4 | 30 | 6 | **44** |
| Schéma de secteur | 14 | 15 | 7 | 3 | **39** |
| Activités sportives | 13 | 5 | 13 | 7 | **38** |
| Schéma de cohérence territoriale | 12 | 6 | 12 | 6 | **36** |
| Politique du logement social | 5 | 3 | 23 | 3 | **34** |
| NTIC (Internet, câble…) | 7 | 6 | 18 | 0 | **31** |
| Préfiguration et fonctionnement des pays | 14 | 3 | 10 | 1 | **28** |
| Transport scolaire | 9 | 3 | 12 | 4 | **28** |
| Constitution de réserves foncières | 6 | 7 | 6 | 8 | **27** |
| Etablissements scolaires | 12 | 3 | 10 | 2 | **27** |

*Figure 11 – Principales compétences exercées par les groupements à fiscalité propre en Bourgogne (2006)*
**(Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire)**

### *3.1.3.2. Analyse*

En choisissant quatre compétences optionnelles, les communautés de communes s'ouvrent le droit à la perception de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) et délimitent ainsi leur projet territorial, et de fait leur intérêt communautaire. Le traitement et la collecte des déchets demeurent

la compétence la plus partagée (ce qui concerne le traitement est bien souvent délégué à des syndicats techniques), suivie par le développement économique et le tourisme. Le schéma d'orientation de l'intercommunalité du département de Côte d'Or, dans son diagnostic, observe :

« Une diversité très large de compétences qui génère de réelles inégalités territoriales entre les habitants de Côte-d'Or. L'intercommunalité de projet réussie passe par l'exercice de compétences intégrées. A titre d'exemple, sur les 14 communautés de communes de l'arrondissement de Dijon, cinq ont des compétences très intégrées (l'une d'entre elles dispose par exemple du « pouvoir de police en matière de stationnement et circulation sur les voies d'intérêt communautaire »), quatre communautés de communes ont des compétences à minima (compétence « étude »).

Le choix de compétences optionnelles « à minima » démontre que la communauté de communes a peu de leviers de développement territorial et est davantage une structure d'opportunité qu'une collectivité de projet. La définition de l'intérêt communautaire devrait amener petit à petit les délégués communautaires à formuler des projets pour leurs territoires et à opérer les transferts de compétences correspondants.

## 3.2. DES QUESTIONS D'ACTUALITE

### 3.2.1. Les schémas d'orientation des préfets de département et leurs scénarii

Plusieurs rapports consacrés récemment à l'intercommunalité[45] ont relevé les succès et les écueils de l'organisation territoriale française. Des dysfonctionnements y ont été pointés, appelant une amélioration du mode de constitution et de fonctionnement des établissements publics de coopération intercommunale.

C'est pourquoi le ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, dans la circulaire en date du 23 novembre 2005, a demandé aux préfets d'établir avant le 30 juin 2006 un bilan de l'intercommunalité et des perspectives d'évolution pour leur département et cela, en concertation avec les élus et les commissions départementales de coopération intercommunale. En Bourgogne, ces schémas d'orientation de l'intercommunalité prennent la forme d'un diagnostic et de propositions pour l'avenir.

**Les élus communautaires rencontrés par le CESR ne se retrouvent pas forcément dans ces schémas, dont ils déplorent qu'ils traitent de l'évolution de leurs territoires sans que leurs auteurs aient pris suffisamment en compte les vécus et ressentis des élus et des habitants qui y vivent. La rationalisation nécessaire des périmètres et des compétences de chacun se heurte donc aux vécus des espaces existants.**

#### *3.2.1.1. La Côte-d'Or*

Le schéma de Côte-d'Or a été élaboré par un groupe de travail associant les parlementaires, les membres de la commission restreinte de la CDCI de Côte-d'Or, les présidents des Pays et du SCOT, un représentant de l'Association des Maires de la Côte-d'Or, et les sous-préfets territoriaux du département.

[45] Rapports de la Cour des comptes, du Conseil Économique et Social et du Parlement, voir bibliographie.

Le diagnostic recoupe plusieurs constats déjà énoncés dans les rapports consacrés à l'intercommunalité :

- l'intercommunalité de gestion (établissements qui gèrent le quotidien des habitants : syndicats) est un succès sur le plan quantitatif (245 établissements en Côte-d'Or), mais sur le plan qualitatif, on observe une superposition de structures qui ne va pas dans le sens de la simplification. En matière hydraulique, par exemple, le chevauchement et le manque de moyens ne permettent pas de répondre aux difficultés rencontrées dans des secteurs sensibles (par exemple dans le Bassin de la Tille) ;
- il demeure des espaces non couverts par les communautés de communes et des communes isolées ;
- certaines communautés de communes n'ont pas la taille suffisante pour exercer leurs compétences.

L'objectif du schéma est décliné à partir de la proposition « une intercommunalité à fiscalité propre plus lisible, répondant de manière rationnelle et adaptée aux enjeux locaux ».

Les évolutions souhaitables s'articulent autour de préconisations qui consistent à :

1. renforcer l'efficacité de l'intercommunalité par des élargissements, fusions, par la définition de l'intérêt communautaire, par le transfert de moyens humains et matériels, et par une clarification des relations financières entre les communes et les EPCI ;
2. tenir compte des politiques de développement économique et d'aménagement urbain, en concourant aux objectifs définis par les Pays.

En réponse à ce diagnostic, le schéma énonce donc un certain nombre d'objectifs, à l'intérieur du scénario retenu par la CDCI, et qui consiste à confirmer les espaces existants, mais en faisant de tel sorte que dans ces derniers ne subsiste qu'un voire deux établissements publics, excepté pour l'espace dijonnais.

Le schéma prévoit :

1. de créer des EPCI sur les territoires non encore couverts ;

A titre d'exemple, le projet d'une future communauté d'agglomération Beaune-Chagny-Nolay a pour ambition de regrouper 54 communes. L'arrêté préfectoral du 11 août 2006 a fixé le périmètre souhaité, il incombe désormais aux communes intéressées de formuler leurs propositions de statuts.

2. de favoriser l'intégration des communes isolées dans les EPCI à fiscalité propre existants ;
3. de rationnaliser l'intercommunalité en favorisant le regroupement des EPCI, par fusion, ou par le partenariat (par exemple, dans le Pays de la Saône Vingeanne, les quatre communautés de communes sont liées par une convention de partenariat).
4. approfondir les compétences et l'intégration fiscales.

Le Préfet propose des modifications législatives souhaitables :

- pour favoriser l'intégration des communes isolées : pour le moment, le préfet ne dispose d'aucun outil juridique, il s'agirait de lui donner la possibilité d'intégrer des communes dans des EPCI à fiscalité propre ;
- pour favoriser les regroupements et les fusions, la règle de la majorité qualifiée pourrait se substituer à celle de l'unanimité en vigueur à l'heure actuelle ;
- pour faciliter les dissolutions, en cas de difficulté à obtenir l'unanimité, la procédure serait simplifiée.

Le schéma a été adopté lors de la commission départementale de coopération intercommunale du 16 juin 2006.

#### 3.2.1.2. *La Saône-et-Loire*

La procédure d'élaboration du schéma départemental d'orientation de l'intercommunalité a consisté à recueillir les propositions des élus concernés. En un premier temps, les présidents des EPCI à fiscalité propre ont été réunis pour réfléchir sur les évolutions possibles, puis des réunions d'arrondissement ont été organisées, des rencontres avec des maires et des conseillers généraux ont eu lieu. Le 29 mai dernier, une réunion avec les parlementaires et le président du Conseil général a permis de présenter le fruit de la réflexion conduite. Le 22 juin 2006, la CDCI de Saône-et-Loire a été consultée, et sa majorité a voté contre le projet de schéma, en raison principalement du projet de communauté d'agglomération Beaune-Chagny-Nolay qu'il propose.

L'état des lieux préalable au schéma départemental d'orientation de l'intercommunalité déplore un manque de pertinence de certains périmètres par une fragmentation excessive des territoires et le maintien de nombreux syndicats. Il déplore notamment que 35 syndicats ne comptent que 2 communes. Il observe que 38 communes n'appartiennent toujours pas à un EPCI à fiscalité propre, avec 4 communes qui sont des enclaves au cœur d'une communauté de communes, 24 communes isolées et 10 communes du canton de Bourbon-Lancy, qui ne se sont pas encore regroupées. Enfin, le schéma constate le nombre important des communautés de communes de taille réduite.

Fort de ce constat, le schéma propose à court terme, concernant les EPCI non dotés de la fiscalité propre, la dissolution de syndicats primaires n'ayant plus de raison d'être, la simplification du réseau des syndicats d'eau et la suppression des syndicats sans réelle activité. Pour les EPCI à fiscalité propre, il s'agira à court terme d'intégrer les communes isolées dans les EPCI existants et de regrouper deux petites communauté de communes (La Guiche et Autour du Mont Saint-Vincent).

A moyen terme, l'objectif poursuivi consistera toujours en la rationalisation et la simplification des EPCI sans fiscalité propre, avec la dissolution de syndicats dont la compétence est reprise par les communautés de communes. Pour les EPCI à fiscalité propre, l'objectif à atteindre sera 100 % des communes et 100 % de la population membre d'un EPCI à fiscalité propre, en adaptant les périmètres aux compétences à exercer. La réduction du nombre d'EPCI à fiscalité propre est visée à moyen terme, la proposition du schéma étant de passer des 43 actuels à 17, en s'appuyant sur les trois grands pôles du département que sont la CUCM, le Grand Chalon et la CAMVAL.

#### 3.2.1.3. *La Nièvre*

Le schéma départemental d'orientation de l'intercommunalité est le résultat d'un débat lancé en commission départementale de la coopération intercommunale le 27 février 2006, et ouvert à tous les maires et président d'EPCI du département. La formation restreinte de la CDCI a tiré une synthèse de cette large consultation le 17 mai 2006. Une faible participation a été enregistrée : seulement quatre communes sur 312 et quatre communautés de communes sur 27 ont souhaité faire part de leurs observations. Deux thèmes ressortent néanmoins : la subsidiarité, les élus veulent le maintien d'un échelon communal fort, et l'équité, les élus souhaitent que dans les intercommunalités, les villes centres ne soient pas favorisées.

L'état des lieux introduisant le schéma d'orientation de la Nièvre observe que 23 communes sur les 312 communes de la Nièvre sont demeurées isolées pour diverses raisons (motifs politiques, rivalités, personnes, goût pour l'autarcie). La pertinence des périmètres paraît inégale, ceux-ci correspondent le plus souvent aux cantons. Le schéma observe que la construction intercommunale

pourrait dépasser ce cadre traditionnel et même envisager des coopérations interdépartementales avec le Cher, bien que les structures administratives actuelles les rendent difficiles. Le bilan de l'intercommunalité dans la Nièvre fait ressortir une multiplicité et la petite taille des communautés de communes ; il se termine en ces termes : « Incohérence, inefficacité, compétences très hétérogènes sont le corollaire fréquent, quoique non systématique de ces insuffisances. »

Partant de ce constat, le schéma souhaite en préalable inscrire le citoyen au centre d'un dispositif clarifié. A ce titre, il énonce une proposition à long terme, en l'occurrence l'élaboration d'un projet de développement territorial à l'échelle du Pays pouvant compenser, dans la Nièvre, l'insuffisance de taille des communautés de communes. Des regroupements pourraient ainsi être envisagés, sous réserve que les territoires des Pays soient pertinents et partagés, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle pour tous les Pays de la Nièvre.

A moyen terme, c'est-à-dire dans les trois ans suivant le renouvellement des conseils municipaux en 2008, le schéma prévoit :

- la réduction du nombre des EPCI à cinq structures dans l'arrondissement de Nevers ;
- la fusion des EPCI dans l'arrondissement de Cosne-Cours-Sur-Loire ;
- la redéfinition des périmètres des EPCI selon trois aires de regroupement dans l'arrondissement de Clamecy ;
- l'élargissement du périmètre actuel des EPCI de l'arrondissement de Château-Chinon ;

A très court terme, c'est-à-dire avant 2008, le schéma énonce des aménagements nécessaires, mais dans l'immédiat impossibles à réaliser avant les prochaines élections locales. Il ouvre néanmoins à la discussion deux perspectives :

- l'intégration des communes isolées ;
- la dissolution des structures en perte d'efficacité et rendues inopérantes.

Enfin, le schéma propose deux évolutions législatives :

- une mesure clarifiant de manière définitive le contenu des compétences obligatoires et les recettes des communautés de communes ;
- un rôle accru des préfets pour accroître leur capacité de conviction et d'influence.

#### *3.2.1.4. L'Yonne*

A l'instar des autres schémas d'orientation de l'intercommunalité, celui de l'Yonne a été élaboré au sein de la commission départementale de coopération intercommunale, en formation restreinte les 30 mars et les 28 avril 2006, et en séance plénière le 9 juin 2006. La majorité de cette dernière n'a pas approuvé les orientations proposées par le préfet et les débats n'ont pas permis de dégager d'autres propositions. En cause, certainement, le grand attachement des élus icaunais à l'échelon communal et le souhait des maires à être associés plus fortement à la réflexion.

Le constat préalable aux perspectives du schéma dépeint un département caractérisé par une couverture des EPCI à fiscalité propre de 84 % de la population, correspondant au taux national, mais de seulement 77 % des communes (contre 88 % en France). Seulement 3 des 29 communautés de communes icaunaises ont opté pour la TPU, et l'Yonne compte 183 syndicats de communes.

Les orientations du schéma sont précédées par le rappel de la position de la majorité des élus consultés pour l'élaboration du document, finalement non adopté, traduite par un attachement fort à la libre administration des communes. Aussi, les dispositifs financiers à l'égard des communes

isolées, porteurs d'une incitation à intégrer un EPCI à fiscalité propre, sont-ils ressentis comme une atteinte au principe de la libre administration communale.

Les pistes d'évolution de la carte intercommunale sont néanmoins proposées par le préfet de l'Yonne :

- l'achèvement de la couverture du territoire en intercommunalité à fiscalité propre, en assurant la continuité territoriale de certaines communautés et en proposant aux élus des « zones blanches » des communautés de communes de taille pertinente correspondant à des bassins de vie ;
- la modification du paysage actuel des communautés de communes, en favorisant le regroupement de territoires ou en envisageant des coopérations de 2 ou 3 communautés de communes sur des objectifs partagés ;
- et l'adaptation du nombre de syndicats dits « techniques » (dissolutions, fusions, intégrations).

### 3.2.2. Des sujets « brûlants »

#### *3.2.2.1. Le projet de communauté d'agglomération interdépartementale « Beaune Côte et Sud »*

Le Beaunois a déposé un projet de communauté d'agglomération auquel s'est rallié Chagny. Les préfets de Côte-d'Or et de Saône-et-Loire ont arrêté, le 11 août 2006, le périmètre d'une éventuelle communauté d'agglomération regroupant les communes de la région beaunoise et quatre communes de Saône-et-Loire (Chagny, Chaudenay, Dezize-les-Maranges et Paris-L'Hôpital), soit un total de 52 741 habitants. Ce groupement, qui pourrait prendre le nom de **« Beaune Côte et Sud »**, pourrait voir le jour le **1er janvier 2007**. Ce projet, s'il fait l'unanimité en Côte-d'Or, rencontre des oppositions en Saône-et-Loire, notamment de la part de la commune de Chaudenay, de la communauté de communes de la région de Chagny en Bourgogne qui se verrait amputée, dans cette opération, de sa ville principale (Chagny), ainsi que du Conseil général de Saône-et-Loire : « Les préfets ont signé malgré une forte opposition dans la population de Chagny, traduite par une pétition, et malgré l'avis de la communauté de communes de la région de Chagny en Bourgogne. Ils l'ont aussi fait malgré l'avis de la commission départementale de coopération intercommunale de Saône-et-Loire »[46].

Pour Daniel LERICHE, président de la communauté de communes de la région de Chagny en Bourgogne, rencontré par le CESR le 16 octobre 2006, le rattachement de Chagny à Beaune ne se justifie que par un apport de population supplémentaire, et non, comme on aurait pu l'espérer, par l'adaptation à un espace vécu :

« La pertinence du périmètre de cette communauté d'agglomération est remise en cause, au vu des liens historiques, culturels, économiques, sociologiques qui unissent les communes membres de la communauté de communes de la région Chagny en Bourgogne entre elles et au bassin du chalonnais et non à Beaune.
La communauté d'agglomération de Beaune semble illogique du point de vue géographique et en termes de pertinence territoriale, une communauté d'agglomération qui regrouperait des communes de Côte-d'Or serait plus pertinente. Comme l'a précisé le procès-verbal de la CDCI de

[46] *Communauté d'agglomération Beaune-Chagny-Nolay : l'arrêté de périmètre a été signé par les préfets de Côte-d'Or et de Saône-et-Loire*, Le Journal de Saône-et-Loire, 22 août 2006.
*L'arrêté de périmètre a été signé par les préfets : Beaune-Chagny-Nolay, bienvenue à la communauté d'agglomération*, Le Bien Public, 23 août 2006.
*Chagny : les élus de la région chagnotine réagissent après la signature*, Le Journal de Saône-et-Loire 24 août 2006.

Côte-d'Or, ce sont les refus successifs des communautés de communes de Nuits-Saint-Georges et de Seurre qui ont incité Beaune à rechercher « des appoints de population » en Saône-et-Loire. »

Pour Michel PICARD, Maire de Chagny, la participation de sa ville à la communauté d'agglomération reliant Beaune-Chagny et Nolay représente une opportunité de développement à ne pas manquer [47] et pertinente du point de vue territorial et géographique :

« Nous avons réfléchi à la position de Chagny dans les 30 ans à venir. Et dans cette réflexion, nous nous sommes aperçus que nous n'avions rien à attendre de Chalon-sur-Saône, plus tournée vers le sud et le bassin lyonnais.
L'espoir de « bonne vie » des citoyens c'est d'être dans un bassin qui se développe.
La communauté d'agglomération répondait à un besoin pour Chagny de redynamiser son économie et son image. L'avantage du bassin de vie de Chagny est d'être à cheval sur deux bassins de vie entre Côte-d'Or et Saône-et-Loire, et d'appartenir à la communauté d'agglomération Beaune-Chagny-Nolay. Chagny, avec ses relations privilégiées avec Chalon, va renforcer les liens existants pour créer un axe fort Beaune-Chagny-Chalon.
Beaune a peu de terrains disponibles, nous pouvons donc espérer attirer des entreprises, qui feront travailler des personnes habitant Corcelles ou Saint Léger par exemple. Tout le territoire y gagnera, y compris les petites communes car la TPU sera appliquée.
Concernant le rapprochement de Chagny à Beaune, le citoyen a été tenu informé, avec trois bulletins édités à chaque fois en 30 000 exemplaires.
Les onze communes restantes de la communauté de communes de la région de Chagny en Bourgogne resteront groupées autour du bourg centre de Saint Léger, et auront la possibilité d'avoir un budget équilibré du fait de leur réduction de charges. Il y a des points de rapprochement possibles et souhaités avec la communauté de communes de Couches pour constituer une entité, qui aura une cohérence territoriale et une capacité à gérer des communes et leurs services dans l'intérêt de chacune. La distribution de repas à domicile, assurée actuellement pas la communauté de communes, sera reprise par Chagny dans le cadre d'une convention ; le personnel qu'elle ne pourra pas continuer à assumer sera repris également par Chagny.»

[47] Audition réalisée par le CESR le 18 décembre 2006.

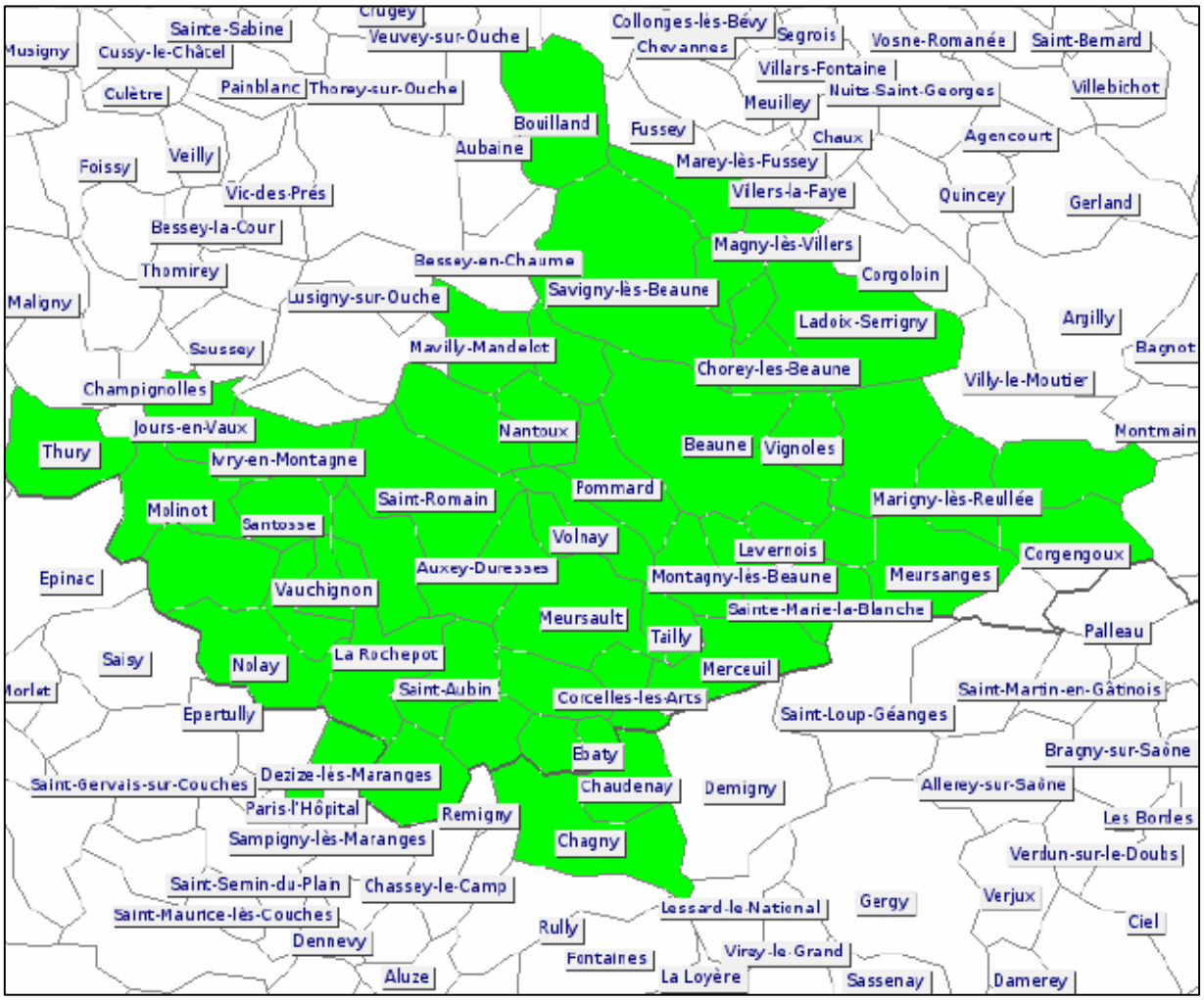



*Figure 12 - Périmètre de la future communauté d'agglomération Beaune Côtes et Sud*
**(Le Bien Public)**

### *3.2.2.2. Le ralliement de communes rurales à la Communauté Urbaine Le Creusot-Montceau*

La Communauté Le Creusot-Montceau a fait la demande d'intégrer 19 communes issues de l'Arroux-Mesvrin, du Charollais, ce qui donnera un caractère assez rural au territoire couvert. Les richesses devront donc être réparties.

Parmi ces communes, certaines appartiennent à l'heure actuelle à des communautés de communes pour lesquelles le départ d'un de leurs membres pourra poser problème et remettre en cause leur espace et leur projet. C'est le cas de Saint-Sernin, commune proche de la ville du Creusot et engagée au sein de la communauté de communes de l'Arroux Mesvrin, et de Génelard appartenant à l'heure actuelle à la communauté de communes « Entre Arroux et Bourbince ».

Pour la CUCM, ces ralliements impliquent une inclinaison plus rurale de leur action. Pour les communautés de communes auxquelles appartiennent actuellement Génelard et Saint-Sernin, ces modifications de périmètres peuvent être plus lourdes de conséquences, comme l'indiquait le 4 décembre 2006 Christian GILLOT, président de la communauté de communes de l'Arroux Mesvrin :

« Saint-Sernin du Bois souhaite quitter la CCAM pour rejoindre la CUCM, cette modification de périmètre fera perdre à la CCAM 25 % de sa population et ¼ de sa fiscalité, ce qui est pour nous un problème lourd. ».

Concernant les élus et la population de Saint Sernin, le rapprochement de la CUCM est vécu comme positif, sinon nécessaire, ce que présentait le Maire de la commune, Jean-Marc HIPPOLYTE, le 4 décembre dernier :
« Saint-Sernin conventionne avec Le Creusot pour le portage des repas à domicile, pour la prévention de la délinquance… Concernant notre commune, le Pays de l'Autunois conventionne avec la Communauté Le Creusot-Montceau pour la question du PLIE. Nos habitants travaillent au Creusot, y font leurs achats. Collège, lycée, hôpital se trouvent au Creusot.
L'attractivité de la Communauté Le Creusot-Montceau est indiscutable pour Saint Sernin du Bois.
C'est pourquoi nous souhaitons, en accord avec nos populations, quitter la CCAM pour rejoindre la CUCM. »

Dans le cas du ralliement de Chagny à la communauté d'agglomération de Beaune, ses initiateurs souhaitent incliner l'espace de vie des habitants aux nouvelles structures, pour des raisons économiques, notamment. Dans le cas de Saint Sernin du Bois qui rejoint la Communauté urbaine Le Creusot-Montceau, il semble que l'évolution de la structure soit dictée au contraire par l'adaptation à un espace vécu.

#### *3.2.2.3. La question des communes isolées*

Un des objectifs des schémas d'orientation de l'intercommunalité est d'atteindre une couverture de 100 % des communes et des habitants par des EPCI à fiscalité propre. Des communes demeurent isolées en Bourgogne, pour diverses raisons. Les préfets préconisent des évolutions législatives pour leur permettre d'intervenir davantage dans le ralliement de ces communes résistantes au fait intercommunal. Dans certains cas, il ne s'agit pourtant pas, de la part des élus, d'opposition à l'intercommunalité, mais de difficultés à adapter au mieux leur espace de vie à un projet de communauté de communes. Le Maire de la commune de Laignes, Jean-Paul NORET, est dans ce cas. Il a proposé plusieurs projets de communauté de communes pour son territoire, qui n'ont pu aboutir :
« Nous avons encore refait notre copie, mais nous nous heurtons au blocage des services de l'État qui ne délivrent pas d'arrêté de périmètre pour le canton de Laignes, qui comprend certes 3 000 habitants, et 16 communes, mais présente un espace pertinent. Pour l'État, la seule possibilité pour nous est de rejoindre le Châtillonnais. A ce titre, nos relations sont difficiles avec les services de l'État ». Le 9 novembre 2006 au CESR.

Dans d'autres cas, les communes souhaitent garder leurs ressources économiques pour elles seules et ne pas s'inscrire dans un espace de solidarité. Celles-ci profitent néanmoins des structures financées par les intercommunalités environnantes, sans contribuer à la solidarité territoriale, ce qui n'est pas sans poser question.

## 3.3. DES COMMUNAUTES DE COMMUNES D'OPPORTUNITE ET DES COMMUNAUTES DE PROJET

### 3.3.1. Des indicateurs de la dynamique de projet

#### *3.3.1.1. L'intégration fiscale*

Il est communément admis qu'un taux d'intégration fiscale important révèle qu'une communauté de communes assume pleinement des compétences elles-aussi intégrées, et donc constitue une collectivité à part entière au service de ses habitants et de son territoire. La TPU peut être considérée comme un indicateur important d'intégration fiscale comme l'indique le schéma d'orientation de l'intercommunalité de la Côte d'Or :

« (…) Le premier (critère d'intégration fiscale) concerne le choix du régime fiscal de la TPU qui favorise non seulement un réel partage des ressources et des risques, mais empêche une concurrence souvent stérile entre communes d'un même EPCI pour attirer des entreprises ».

En Bourgogne, seules 19 communautés de communes sur 128 ont opté pour la TPU.

Force est de constater qu'en Bourgogne, le choix de la TPU et de la forte intégration fiscale ne constitue, pour le moment, pas la majorité des cas. La plupart des communautés de communes lui ont préféré la TPZ, permettant aux communes centres de profiter seules des retombées économiques des entreprises installées sur leur sol. Cette tendance traduit la difficulté des élus communautaires à transférer réellement les charges et surtout les ressources aux communautés de communes, limitant ainsi leur solidarité positive et donc la portée de leur projet.
Les communautés de communes en avance sur ce point peinent donc à collaborer avec les structures partageant les mêmes caractéristiques territoriales, mais n'ayant pas encore mis en œuvre une intégration fiscale suffisante, comme l'indiquait René BEAUMONT, Sénateur, Président de la communauté de communes du canton de Cuiseaux, le 9 octobre 2006 dernier devant le CESR :
« Le taux d'intégration fiscale est un paramètre important pour analyser la situation des communautés de communes, à la C.C. de Cuiseaux, 53 % de la fiscalité sont transférés à la communauté de communes, 47 % restent dans les communes. Dans la Bresse, d'autres C.C. ont un taux d'intégration fiscale de 7 %, leur activité n'est donc pas comparable à la nôtre et le rapprochement bien difficile. »

#### *3.3.1.2. La suppression ou non des syndicats pré existants*

Le développement de l'intercommunalité de projet ne s'est pas encore accompagné de la réduction du nombre de structures intercommunales de gestion, occasionnant des doublons de mission et des pertes financières, comme l'illustre l'exemple de la compétence hydraulique en Côte d'Or, que présente le schéma d'orientation de l'intercommunalité du département de la Côte d'Or :

« Sur le plan purement quantitatif, l'intercommunalité de gestion en Côte d'Or est un réel succès, mais elle s'accompagne d'une superposition de structures, génératrice de complexité et de coûts de gestion. La superposition des structures affecte aujourd'hui le paysage de la gestion publique locale dans le département. »

**L'exemple de la compétence hydraulique en Côte-d'Or**

- sur le bassin de l'Ouche : syndicat de l'Ouche moyenne ; syndicat de l'Ouche supérieure ; syndicat de l'Ouche inférieure ; syndicat intercommunal de défense, protection et restauration du site du Val Suzon ; syndicat intercommunal d'assainissement urbain de la Vallée du Suzon ; syndicat hydraulique de la Vandenesse et de ses affluents ; syndicat mixte d'études et d'aménagement du bassin de l'Ouche et de ses affluents
- sur le bassin de la Tille : syndicat d'aménagement de la Tille Moyenne, syndicat du cours supérieur de la Tille ; syndicat d'entretien de la Tille inférieure ; syndicat de syndicats d'hydraulique Norges-Tille ; syndicat mixte de la Tille profonde.

Ces superpositions ont un coût non négligeable : chacune de ces structures a des frais de fonctionnement (secrétariat, indemnités du président et du receveur) et induit d'autres dépenses qu'une mutualisation pourrait éviter : élaboration d'un budget par EPCI, déplacements des délégués aux réunions, envoi par les services de l'État des différents documents et circulaires à chaque EPCI, transmission au contrôle de légalité de tous les documents budgétaires et des délibérations. »

**Les auditions conduites par le CESR ont confirmé cette tendance, peu de représentants de communautés de communes ont déclaré avoir supprimé ou fusionné les syndicats pré existants, alors même que leurs missions pourraient être reprises par l'intercommunalité**. Des problèmes de périmètres sont souvent évoqués :
« Inversement, le développement des communautés de communes a complexifié la carte intercommunale par la transformation de SIVU ou SIVOM en syndicats mixtes. En effet, la communauté de substitue à ses communes membres dans les syndicats exerçant des compétences sur un périmètre différent. Dès lors, comme le souligne la Cour des Comptes, la formule du syndicat mixte devient un palliatif à l'absence de pertinence des périmètres et un expédient pour éviter l'élargissement du territoire communautaire. A titre d'exemple, on peut citer la communauté de communes de la Vallée de l'Ouche qui est membre par représentation-substitution de trois syndicats transformés de fait en syndicats mixtes. »

Schéma d'orientation de l'intercommunalité dans le département de la Côte d'Or.

Ainsi, la multiplicité des instances en présence rend l'exercice des services et compétences bien opaque au citoyen, et l'optimisation des moyens, initialement recherchée, n'est dans la plupart des cas pas atteinte.

Quelques cas viennent néanmoins démentir ce constat, mais ceux-ci restent minoritaires.

#### *3.3.1.3. La mutualisation des forces et des moyens*

##### *(1) Les frais de personnel partagés*

Les présidents des communautés de communes rencontrés par le CESR, qu'ils aient adopté ou non la TPU, ou choisi une forte intégration fiscale, ont tous admis que l'intercommunalité permettait de mutualiser les moyens et d'améliorer le fonctionnement des mairies, et donc le service aux administrés.

« Toutes les secrétaires ont ainsi pu travailler à temps plein, au sein d'un « pool » qui permet d'assurer une continuité auprès des maires. La mise en commun des coûts a permis de faire des économies d'échelle par mutualisation » déclarait Christian MYON, Président de la communauté de communes de Saint Seine l'Abbaye, le 28 août 2006.

##### *(2) Les villes centres parfois opposées à la TPU*

La TPU concerne seulement 19 communautés de communes sur 128 en Bourgogne, alors même qu'elle est un indicateur de la solidarité sensée présider à la création d'intercommunalités. Pourtant, elle n'est pas la norme. La plupart des représentants communautaires rencontrés par le CESR ont fait part de leur difficulté à faire accepter la TPU par leurs villes centres. A ce titre, l'intervention de Luc JOLIET, Vice-président de la communauté de communes de la Plaine dijonnaise, le 28 août dernier, illustre assez bien ce constat :
« La communauté de communes de la Plaine dijonnaise ne perçoit pas la TPU (taxe professionnelle unique), car ce n'était pas intéressant pour Genlis tant que Thomson marchait bien. Aujourd'hui, Genlis perd petit à petit la Taxe professionnelle de Thomson, la TPU nous conviendrait. Nous sommes actuellement en TP traditionnelle et en TP de zone. »
Lorsque l'économie des villes centres est florissante, l'intérêt de la TPU est moindre. Le partage des retombées fiscales issues de l'économie est admise par la ville centre dès lors que des difficultés s'annoncent, ce qui pose la question d'une solidarité qui semble être appréhendée à sens unique.

#### *3.3.1.4. L'intérêt communautaire*

De la même manière, la définition de l'intérêt communautaire permet de construire un projet de développement adapté à un territoire spécifique. Comme le souligne Jean-Philippe CAUMONT, Directeur en charge de l'Aménagement du territoire, de l'environnement, et de la santé publique au Conseil régional de Bourgogne, certaines communautés de communes se sont penchées sur leur objet assez tardivement :

« En conclusion, je souhaiterais évoquer la notion d'intérêt communautaire, sur laquelle toutes les communautés de communes et d'agglomération réfléchissent actuellement. Si la communauté de communes a été créée par opportunité, et cela est souvent le cas, il est difficile de définir un intérêt communautaire qui a du sens. Par contre, si la communauté de communes est née d'une problématique d'aménagement du territoire, l'intérêt communautaire fait partie de sa constitution. Ce deuxième cas est cependant rare… Dans bien des cas, les élus se sont penchés d'abord sur l'organisation, puis sur le contenu. » Jean-Philippe CAUMONT, 3 juillet 2006.

Néanmoins, la définition de l'intérêt communautaire, rendu obligatoire, a certainement permis à des communautés de communes au départ « d'opportunité » de réfléchir à leur projet de territoire, et donc de se développer.

La plupart des acteurs auditionnés par le CESR ont attesté de la montée en puissance récente de leur communauté de communes, énonçant les transferts de charges et de services comme autant de raisons d'être de leur collectivité. La compétence « petite enfance ou jeunesse », si elle n'est pas la plus adoptée à l'heure actuelle, semble porteuse à court et moyen terme. Les territoires ruraux de la Bresse et du Morvan notamment enregistrent une augmentation démographique, et sentent bien que les relais d'assistantes maternelles, les accueils périscolaires, sont autant de moyens d'améliorer le cadre de vie des jeunes ménages, et donc d'attirer les administrés sur leur territoire. A ce titre, la communauté de communes de la Vallée de l'Ouche est l'une des rares communautés de communes en France à avoir opté pour la compétence « recensement ». La communauté de communes du Val de Norges a, pour sa part, créé, sur le modèle des aides à l'installation de médecins en milieu rural, « l'aide à l'installation aux assistantes maternelles ».

Ainsi les communautés de communes, à travers la définition de l'intérêt communautaire, ont dû formaliser les axes forts de leurs espace et travail partagés. Des problèmes de périmètre ont ainsi pu apparaître, des communes s'apercevant que les projets construits ne correspondaient finalement pas aux priorités de leur espace de vie.

#### *3.3.1.5. La compétence PLU primordiale pour l'exercice des compétences obligatoires*

Ce point, fréquemment abordé, mérite d'être souligné. La plupart du temps, les communes détiennent la compétence relative au « plan local d'urbanisme », ôtant toute amplitude à l'intercommunalité en matière d'organisation de l'espace :

« Concernant la compétence obligatoire « d'aménagement de l'espace communautaire », deux paramètres limitent son exécution : la communauté de communes adhère au SCOT et doit s'aligner sur ses décisions, et les communes élaborent leurs PLU sans avoir l'obligation d'en référer au conseil communautaire. De la même manière, il est difficile d'exercer pleinement la compétence économique sans avoir la maîtrise du PLU. Jusqu'à ce jour, l'urbanisation s'est réalisée parfois de façon anarchique, sans réflexion sur les conséquences en termes de dessertes et de mise en œuvre des services, notamment le ramassage des ordures. L'étape suivante dans le projet intercommunal sera, il me semble, la maîtrise du PLU par les communautés de communes. » Michel BLANC, Maire de Ruffey-les-Echirey, Président de la communauté de communes Val de Norge, le 20 novembre 2006.

Ce point est confirmé par les services de la préfecture :

« En matière de développement économique, des communautés de communes prennent la compétence « ZAC » (zone d'aménagement concerté) mais ne se dotent pas toujours de la compétence PLU (plan local d'urbanisme), ce qui les freine considérablement, car sans cela, elles n'ont pas le droit de préempter directement ». André Grimm, chef du service « collectivités locales », Préfecture de la Côte-d'Or.

## 3.3.2. Les difficultés rencontrées

### *3.3.2.1. Les périmètres et l'exercice des compétences*

Au sujet des périmètres de communautés de communes, qui correspondent souvent à la base cantonale, les préfets de départements proposent une rationalisation pour inciter les communautés de communes à s'approprier des compétences sur un bassin de vie.
Le 3 juillet 2006, Jean-Philippe CAUMONT, Directeur de l'Aménagement du territoire, Environnement, Santé publique au Conseil régional de Bourgogne, déclarait à ce sujet :
« La question qui se pose principalement est celle de l'exercice des compétences : il est pertinent que celui-ci corresponde à l'échelle d'un bassin de vie économique. Si le périmètre est étendu, que la ville centre est éloignée de ses communes membres, que les habitants sont trop nombreux, on voit bien que l'exercice de certaines compétences (transports, ramassage des ordures) seront d'autant plus difficile à mettre en œuvre. Il faut à tout prix éviter de créer des usines à gaz. Par exemple, dans le Châtillonnais, l'idée était bonne mais le résultat est difficile, le sentiment d'appartenance à la communauté de communes des maires et des habitants est peu perceptible. »
Inversement, un trop petit territoire rend inopérant l'exercice de compétences par manque de moyens économiques et de forces en présence. D'après les personnes rencontrées, les seuils de population et de taille à partir desquels une communauté de communes peut être créée sont différents selon les projets et les collectivités. Le chiffre admis de 3 000 habitants comme seuil en-dessous duquel une communauté de communes ne pourrait pas fonctionner ne semble pas correspondre à une réalité vécue.

Par ailleurs, la réussite d'un projet de territoire ne dépend pas seulement de la taille de celui-ci ou de sa population. Il arrive que des communautés de communes aient été créées sur des espaces peu cohérents, et que des communes souhaitent se rapprocher d'autres intercommunalités, plus adaptées à leurs préoccupations et à leurs spécificités. Ces modifications de périmètres pour établir un projet de territoire en adéquation avec un espace de vie nécessitent des procédures longues et complexes. Les préfets de département ont proposé un certain nombre de fusions, rapprochement, modifications de périmètres, qui, s'ils ne satisfont par toujours les élus, devraient réduire le nombre d'établissements. Encore faut-il que ceux-ci correspondent réellement aux espaces vécus pour que ces nouvelles organisations soient pérennes.

En entrecoupant les services intermédiaires rendus sur les territoires et les trajets effectués par les habitants pour travailler, s'approvisionner, se former, etc, l'INSEE a déterminé un tracé des « bassins de vie » en Bourgogne, qui pourrait servir de base à une réflexion sur les futurs périmètres des communautés de communes en Bourgogne (hors communautés d'agglomération et communautés urbaines) sous réserve que les acteurs de terrain acceptent ces rapprochements avec d'autres collectivités. Ces bassins de vie sont en moyenne plus peuplés et plus étendus que les EPCI existants à l'heure actuelle, ce qui correspondrait au souhait de réduire les structures comme le montrent les deux cartes ci-jointes.

# E.P.C.I.
# de Bourgogne

hors communauté de communes

*Source : DGCL (Direction Générale des Collectivités Locales)*
*Mise à jour le 15 février 2006.*

© IGN - Insee 2006

# Bassin de vie de Bourgogne

Source : Préfecture de la région Bourgogne - SGAR

© IGN - Insee 2006

#### *3.3.2.2. La difficulté d'être un élu communautaire face aux instances de décision*

Les témoignages concordent sur un point : les élus communautaires ne se sentent pas aidés ni soutenus par les services de l'État, qui sont leurs intermédiaires avec le droit. La versatilité des représentants de l'État est souvent évoquée comme un facteur d'insécurisation :
« L'élu paysan que je suis est souvent démoralisé, dès que l'on change de préfet ou de chef de service, le texte ne dit plus la même chose. » déclarait Luc Joliet, Vice-président de la communauté de communes de la Plaine dijonnaise, le 28 août 2006.

La complexification des textes est également en cause. Les élus locaux sont non seulement de plus en plus sollicités, mais ils ne se sentent pas soutenus par l'État dans cette montée en charge et en responsabilité. Ainsi, les schémas d'orientation de l'intercommunalité élaborés par les préfets de département ont-ils été plutôt mal accueillis :

« Par rapport au document de la préfecture, je trouve contestable qu'une commission décide de la pertinence d'un territoire, c'est il me semble davantage aux acteurs locaux et aux habitants de décider du sort de leurs espaces de vie. »

« Un exemple de services apportés aux élus concerne les textes de l'État qui leurs parviennent régulièrement et sont indigestes, illisibles et ne correspondent pas aux réalités de terrain. Les maires sont insécurisés, c'est pourquoi ils ont un réel besoin en personnel qualifié, pour préparer les dossiers et assurer les missions qui leurs incombent ». Christian MYON, Président de la communauté de communes, Saint Seine l'Abbaye, 28 août 2006.

En général, les élus locaux sont très impliqués sur leur territoire et se sentent peu écoutés. Cette situation implique une difficulté à s'investir encore davantage au sein de l'échelon communautaire : « (…) le développement des missions et des compétences des collectivités locales place les élus locaux, et tout particulièrement les maires, dans une situation extrêmement complexe, difficile, voire parfois écrasante » indique le Conseil économique et social à ce sujet.[48]

Aussi des élus proposent-ils que des formations et une assistance juridique soient ouvertes aux élus communautaires : « Les difficultés (…) nées de cette recomposition territoriale et de cette rapide intégration communautaire renvoient à l'absence d'autorité d'arbitrage et à la formation des élus communautaires et leur capacité à travailler à un niveau relativement différent de la dimension communale qu'ils maîtrisent parfaitement. Les dossiers et les enjeux sont beaucoup plus structurants, beaucoup plus lourds et requièrent une capacité à s'affranchir du territoire communal pour déterminer l'intérêt communautaire commun. Le besoin de formation, de méthode et d'appui est ressenti comme important. » Yves ROQUELET, Vice-président de la communauté de communes de la Vallée de l'Ouche, le 10 juillet au CESR.

Christian PAUL, Vice-président du Conseil régional de Bourgogne, constate et propose [49]: « Dans certains cas, il est vrai que les relations entre les acteurs du territoire et le préfet peuvent être « problématiques ». Je pense notamment au projet d'agglomération de Beaune-Chagny. Peut être que l'avis d'une instance détachée du terrain, qui pourrait être le CESR, aurait quelque vertu. Cela permettrait entre autres d'éclairer des situations passionnelles. »

---

[48] Communes, intercommunalités, quels devenirs ?, Conseil économique et social, 21 et 22 juin 2005, rapport présenté par M. Pierre-Jean ROZET, au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire.
[49] Audition du 15 janvier 2007, CESR.

### *(1) Les CDCI sont-elles représentatives*

La commission départementale de coopération intercommunale de Saône-et-Loire, par exemple, est composée de :

- trois représentants du Conseil régional,
- sept représentants du Conseil général,
- huit représentants des cinq communes les plus peuplées du département,
- huit représentants des communes ayant une population supérieure à la moyenne départementale,
- dix représentants des communes ayant une population inférieure à la moyenne départementale,
- neuf représentants des établissements publics de coopération intercommunale.

En principe, cette instance, concertée pour l'élaboration des schémas d'orientation de l'intercommunalité, est représentative. Pourtant, deux schémas sur quatre n'ont pas été validés par les CDCI dans l'Yonne et en Saône-et-Loire, et dans les autres départements les élus communautaires semblent ne pas être convaincus des perspectives dessinées. Un clivage semble se faire entre des élus engagés sur les territoires et les instances de décision rassemblant les grands élus, sénateurs et députés, qui les représentent, et auxquels ils peuvent peu participer.

#### ***3.3.2.3. Le projet d'élection au suffrage universel des élus communautaires : vers une politisation des conseils communautaires ?***

La proposition de loi, présentée en juin 2006 par Jean-Pierre BALLIGAND, député PS de l'Aisne, tendant à l'élection au suffrage universel direct des présidents des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, a lancé le débat. Les élus communautaires rencontrés se sont exprimés majoritairement plutôt contre le suffrage universel pour les délégués communautaires. La plupart d'entre eux se disent attachés à l'échelon communal et tiennent à garder le caractère apolitique et collectif du travail en communauté de communes. Les élus se félicitent de la capacité de leurs conseils communautaires à dépasser les appartenances politiques. Ils craignent que le suffrage universel ne compromette cet équilibre. Gérard PELLETIER, Président de l'Association des maires ruraux de France[50] souligne : « Il est nécessaire de laisser s'épanouir les initiatives locales qui dépassent les clivages politiques et de leur donner les moyens pour y parvenir ».

Claude VIGNEAUX, Président de la communauté de communes du Gâtinais, abonde dans ce sens le 28 septembre 2006 : « Dans notre communauté de communes, chaque commune reste maîtresse de ses décisions. En ce sens, je suis plutôt contre le projet d'élire les délégués communautaires au suffrage universel : cela deviendrait des listes politiques ».

Le schéma départemental d'orientation de l'intercommunalité de la Nièvre confirme cette tendance :

« Les élus s'inquiètent, par ailleurs, de la possible élection des délégués et du président de la communauté de communes au suffrage universel comme facteur de concurrence de légitimité. »

[50] Communes, intercommunalités, quels devenirs ? Conseil économique et social, 21 et 22 juin 2005, rapport présenté par M. Pierre-Jean ROZET, au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire.

Le schéma d'orientation de l'intercommunalité de l'Yonne rapporte le point de vue des élus :

« … » En cas d'évolution vers une élection au suffrage universel des membres ou président des communautés, asseyant fortement la légitimité de ces derniers, cette dernière apparaîtrait comme étant de nature à précipiter la disparition de l'échelon communal. Or les élus sont tout particulièrement attachés au principe énoncé à l'article 72 de la constitution en vertu duquel les communes s'administrent librement ».

Pour Christian PAUL, premier Vice-président du Conseil régional de Bourgogne en charge de l'aménagement du territoire, l'élection des élus communautaires au suffrage universel s'inscrit dans la continuité de l'histoire intercommunale [51]: « Avec la montée en puissance des communautés de communes, les citoyens auront envie d'avoir un contrôle sur ces collectivités qui leur rendent tant de services. Ils seront en droit de demander un bilan et d'exprimer un accord ou un désaccord. Mais le suffrage universel pour les conseils communautaire est une donnée nouvelle, et pour le moment mal ressentie par les élus de terrain ».

#### *3.3.2.4. L'imbrication des différents échelons du territoire*

##### *(1) Avec les communautés de communes : les communes ont-elles encore une raison d'être ?*

Comme il en a été question précédemment, les élus et administrés tiennent à leurs communes, et il est encore bien trop tôt pour envisager la réduction du nombre des structures par la suppression des petites communes. L'intercommunalité permet au contraire aux communes de mieux fonctionner. La mutualisation des moyens et la solidarité au sein des communautés de communes permettent à des communes modestes de continuer à proposer des services qu'elles ne pourraient assumer seules. André GRIMM, Chef du bureau des collectivités locales à la Préfecture de Côte-d'Or, déclarait le 11 septembre 2006 à ce sujet : « Souvent, on oppose l'intercommunalité et le maintien des communes. Pourtant l'intercommunalité est probablement la seule voie de survie pour certaines communes. En tout état de cause, la fusion des communes ne peut se faire qu'avec l'adhésion pleine et entière de ses habitants. Il vaut mieux convaincre que contraindre. »

Le Conseil économique et social opère à ce propos une distinction entre zones urbaines et zones rurales[52] :

« En zone urbaine, l'association commune/intercommunalité apparaît de plus en plus comme un couple durable au sein duquel l'intercommunalité est le relais de pilotage de l'action publique des communes. Dans les zones rurales, la situation semble plutôt inverse. L'intercommunalité a pris une véritable légitimité institutionnelle, et ce sont les communes qui deviennent les relais de l'intercommunalité. L'intercommunalité tend à devenir l'élément institutionnel dominant, qui assure la cohésion du fonctionnement du territoire. »

Dans les deux cas l'intercommunalité, loin de dessaisir les communes de leurs missions, optimise et valorise leur action auprès des citoyens, ce que confirme Claude VIGNEAUX, Président de la communauté de communes du Gâtinais le 28 septembre 2006 :

« Pour moi, la commune est un petit bassin de vie important. Le lien qui existe entre les communes et la communauté de communes doit être maintenu. »

---

[51] Audition du 15 janvier 2007, CESR de Bourgogne.

[52] Communes, intercommunalités, quels devenirs ? Conseil économique et social, 21 et 22 juin 2005, rapport présenté par M. Pierre-Jean ROZET, au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire.

### *(2) Les communautés de communes et les départements*

« En zone rurale, le Conseil général est le premier interlocuteur du maire. Dans les faits, le mouvement intercommunal y est le plus souvent soutenu par l'institution départementale, voire est créé, provoqué par les départements. » Conseil économique et social[53].

Les EPCI et les communautés de communes sont encore bien souvent installés sur des territoires cantonaux et pilotés par les conseillers généraux. Cela correspond à une réalité vécue, mais pas forcément bien vécue car les communautés de communes ont été mises en œuvre par des conseillers généraux sans se préoccuper de l'adéquation des compétences et du territoire couvert, qui aurait gagné à correspondre au bassin de vie.

Ce dernier ne correspond par toujours aux découpages administratifs existants. Le « détricotage » départemental amorcé avec le projet d'une communauté d'agglomération Beaune-Chagny ouvre la voie. Rémy REBEYROTTE, Maire d'Autun et Président de la communauté de communes de l'Autunois, déclare à ce propos le 4 décembre 2006 : « L'idéal serait que notre communauté de communes corresponde à notre bassin de vie et dépasse les frontières de la Saône-et-Loire. Nous avons de plus en plus de liens avec le Sud Côte-d'Or et l'Est de la Nièvre. Nous buttons aujourd'hui sur cette difficulté permanente. La loi de décentralisation de 2004 renforce le département, or, pour nous, la Nièvre et la Côte-d'Or font partie de notre bassin de vie. Il serait pertinent de réfléchir à une communauté d'agglomération qui regrouperait le sud de la Nièvre et l'Est de la Côte-d'Or. »
Parallèlement, le schéma d'orientation de la Nièvre s'adonne à la même réflexion, observant que des communes nivernaises se caractérisent par un espace de vie mordant sur le Cher. Ainsi, de nouveaux périmètres, mieux adaptés aux espaces de vie et donc à l'intérêt communautaire, pourraient être réfléchis. Mais les structures administratives existantes à l'échelon départemental, renforcées par ailleurs par la loi de décentralisation d'août 2004, rendent difficiles de tels projets. En outre, les changements de périmètres intercommunaux sont longs et parfois mal vécus.

### *(3) Les pays et les communautés de communes*

Au cours des auditions menées par le CESR, les élus communautaires rencontrés ont en majorité salué le travail effectué au sein des Pays. Ils soulignent la nécessité de se retrouver pour envisager un projet territorial avec des acteurs socio économiques et des élus, comme l'indique Christian MYON, Président de la communauté de communes de Saint Seine l'Abbaye, le 28 août 2006 :

« En matière économique, notre action est naturellement limitée par le contexte géographique et démographique ainsi que par les infrastructures, mais nous sommes partie prenante de l'action du Pays Seine et Tille en Bourgogne. Ce dernier nous a permis de trouver de nouvelles forces vives et de réfléchir avec d'autres personnes que les élus, à la programmation, à la continuité du service. »

D'ailleurs, il semble que là où les pays existent, le maillage en communauté de communes est plus dense : le Pays encourage les solidarités territoriales. Mais les compétences et les moyens d'action ne sont pas toujours les mêmes. Les Pays se présentent comme des « maîtres d'ouvrage », ce qui a, au départ, inquiété les structures en place, comme l'indiquait Jean-Philippe CAUMONT, Directeur de l'Aménagement du Territoire, Environnement, Santé publique au Conseil régional, le 3 juillet 2006 :

---

[53] Communes, intercommunalités, quels devenirs ?, conseil économique et social, 21 et 22 juin 2005, rapport présenté par M. Pierre-Jean ROZET, au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire.

« La création des pays a sensiblement perturbé le système. Quinze Pays ont été constitués en Bourgogne, ils ont parfois été vécus comme des organisations « en plus » par les représentants des communautés de communes, qui se sont élevés contre ce nouvel échelon territorial. »

Christian PAUL, premier Vice-président du Conseil régional de Bourgogne, en charge de l'Aménagement du territoire, observe : « Sur la relation entre les EPCI et les Pays : un Pays qui marche est une fédération de communautés de communes qui trouvent un avantage à travailler ensemble, et les Pays qui fonctionnent mal sont ceux où les communautés de communes ne jouent pas le jeu du Pays. Les communautés de communes et les Pays doivent trouver un avantage mutuel à travailler ensemble. »
Ainsi, les communautés de communes et les Pays doivent en principe travailler de concert, les seconds permettant aux premières d'envisager des projets de territoire plus vastes, et de faire se rencontrer des élus aux problématiques communes. Le Pays est reconnu par les services de l'État comme une structure qui peut palier à la petitesse des structures intercommunales, à l'instar de ce qu'énonce le schéma d'orientation de l'intercommunalité de la Nièvre : « sans que tous leurs propres périmètres soient parfaits, les Pays constituent donc la seule entité dans la Nièvre en mesure de compenser l'insuffisance de taille des communautés de communes ».

Les fusions et changements de périmètres préconisés par les schémas d'orientation élaborés par les préfets de département impliqueront également des modifications au niveau des adhésions aux Pays. Le schéma d'orientation de l'intercommunalité pour le département de la Côte-d'Or énonce à ce sujet : « Chaque EPCI à fiscalité propre doit être intégralement englobé dans le périmètre du Pays ».

Ainsi, lorsque trois communes de la communauté de communes du Sombernonnais ont quitté cette communauté de communes pour adhérer à la communauté de communes de la Vallée de l'Ouche, elles ont de fait quitté le Pays Auxois Morvan Côte d'Orien » (…)

C'est pourquoi ces réorganisations ne peuvent être envisagées qu'à moyen terme : il n'est pas simple pour une commune de quitter une communauté de communes pour en rejoindre une autre, plus adaptée à son espace de vie. Il est encore plus complexe d'adhérer à un autre Pays, car la commune aura contribué au financement de projets en cours dans le Pays auquel elle a appartenu et devra s'insérer dans le financement des projets d'une nouvelle structure.

A l'heure actuelle, toutes ces modifications de périmètre sont extrêmement difficiles pour les élus, car elles instaurent sur de longues périodes des situations de transit. Elles sont néanmoins nécessaires pour adapter au mieux les compétences des collectivités à des espaces vécus.

# CONCLUSION

Encouragées par des avantages financiers, les communautés de communes se sont constituées jusqu'à ce jour au gré des alliances entre territoires et bien souvent par opportunité.
Ces derniers temps, des observateurs ont pointé les écueils d'une organisation territoriale souvent redondante, pas suffisamment opérante, et ont amené l'État à impulser une large réflexion sur le fait intercommunal.

La définition de l'intérêt communautaire, rendue obligatoire en 2006 pour toutes les communautés de communes, a donné lieu à une formulation de spécificités et d'enjeux territoriaux. Puis les schémas d'orientation intercommunaux, commandés par le Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire aux préfets de département, ont lancé un vif débat sur les perspectives de l'intercommunalité.

En Bourgogne, trois problématiques principales ont été soulevées :

- quelle perspective pour les communes qui demeurent isolées ?
- quelle solution pour réduire le nombre des syndicats techniques, trop nombreux, et aux missions redondantes ?
- quelle adaptation des périmètres aux compétences et donc aux espaces de vie ?

Les discussions ont fait apparaître le grand attachement des élus bourguignons à l'échelon communal, à leur liberté d'administrer, et surtout la distance de points de vue entre les élus de terrain et les concepteurs des contours territoriaux envisagés pour l'avenir.
Pourtant, les souhaits de part et d'autre se rejoignent : il s'agit, pour les élus communautaires, comme pour les représentants des préfectures, de rendre l'organisation territoriale plus lisible au citoyen et plus efficiente.
Seulement, concernant les moyens pour y parvenir, les avis semblent parfois diverger.
Les élus communautaires expriment des difficultés à assumer la montée en puissance de l'échelon intercommunal, alors que celui-ci s'apprête à être fragilisé par des modifications de périmètres, fusions, etc.

La période actuelle se caractérise par une réflexion intense de la part de tous les acteurs de territoire, et par la transition des structures existantes vers davantage d'imbrications et d'efficacité.
C'est pourquoi le moment semble particulièrement opportun pour que le CESR émette des propositions s'attachant, comme à son accoutumée, à la coopération entre structures et à la lisibilité pour le citoyen des différents échelons territoriaux en présence.

# BIBLIOGRAPHIE


## Textes officiels

1. Codes
   - Code général des collectivités territoriales.

2. Lois, décrets, circulaires et ordonnances
   - Ordonnance n° 59-29 relative aux syndicats de communes, 5 janvier 1959.
   - Ordonnance n° 59-30 relative aux districts urbains, 5 janvier 1959.
   - Loi n°66-1069 relative aux communautés urbaines, 31 décembre 1966.
   - Loi n°83-636 portant modification du statut des agglomérations nouvelles, 13 juillet 1983.
   - Loi n°92-125 relative à l'administration territoriale de la République, 6 février 1992.
   - Loi n°99-586 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, 12 juillet 1999.
   - Loi n°2002-276 relative à la démocratie de proximité, 27 février 2002.
   - Loi n°2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales, 13 août 2004.

## Avis et communications des CESR

1. Avis du CESR de Bourgogne
   - L'articulation entre les différents outils et les différentes échelles d'aménagement du territoire : établissement public de coopération intercommunale, contrats d'agglomération, contrats de pays, schémas de cohérence territoriale, CESR de Bourgogne, 2004.

2. Rapports et études
   - *L'intercommunalité après la loi du 12 juillet 1999*, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie – ministère de l'intérieur, 2 juillet 2001.
   - Mise ne cohérence des trois textes relatifs à l'intercommunalité, à l'aménagement du territoire, à la solidarité et au renouvellement urbain : état des lieux et propositions, ministère de l'intérieure, de la sécurité intérieure et des libertés locales, 2002.
   - Rapport d'observations définitives établi à la suite de l'examen de la gestion de la communauté d'agglomération de Nevers issue de la transformation de la communauté de communes Val de Loire-Val de Nièvre, Chambre régionale des comptes de Bourgogne, 13 juillet 2005.
   - L'intercommunalité en France. Rapport au Président de la République, suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, Cour des comptes, novembre 2005.
   - Les collectivités locales en chiffres 2006 : statistiques financières sur les collectivités locales, direction générale des collectivités locales, 16 janvier 2006.
   - Rapport d'information fait au nom de l'observatoire de la décentralisation sur l'intercommunalité à fiscalité propre, Sénat, n° 193, 1re février 2006.
   - Contribution à la définition d'un schéma d'orientation de la coopération intercommunale, préfecture de la Nièvre, 27 février 2006.
   - Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, Sénat, 28 juin 2006.
   - *Le guide de l'intercommunalité*, Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie, 12 septembre 2006.

- *Communes, intercommunalités, quels devenirs ?*, conseil économique et social, 21 et 22 juin 2005, rapport présenté par M. Pierre-Jean ROZET, au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire.
- *L'intercommunalité en France*, rapport au Président de la République, Cour des Comptes, novembre 2005.

## 1. OUVRAGES DIVERS

- Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe, L'Harmattan, 2004.
- Le livre noir de l'intercommunalité : les incohérences de la loi Chevènement, Beaudoin, 2005.

## 2. SOURCES STATISTIQUES

- *Portrait statistique de la Côte-d'Or*, Bourgogne dimensions, INSEE Bourgogne, hors série, décembre 2005.
- *L'intercommunalité à fiscalité propre en 2006*, Bulletin d'information statistique, direction générales des collectivités locales, 2006.
- *Portrait statistique de la Nièvre*, Bourgogne dimensions, INSEE Bourgogne, hors série, janvier 2006.
- *Portrait statistique de la Saône-et-Loire*, Bourgogne dimensions, INSEE Bourgogne, hors série, janvier 2006.
- *Portrait statistique de l'Yonne*, Bourgogne dimensions, INSEE Bourgogne, hors série, janvier 2006.

## 3. PRINCIPAUX SITES INTERNET

| | |
|---|---|
| www.diact.gouv.fr | Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires |
| www.insee.fr | Institut national de la statistique et des études économiques |
| www.interieur.gouv.fr | Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire |
| www.colloc.minefi.gouv.fr | Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie |
| www.intercommunalites.com | |