MAPPEMONDE 63 2001.3

LA DIFFUSION SPATIALE DE L'INTERCOMMUNALITÉ À FISCALITÉ PROPRE

José Chaboche *

RÉSUMÉ. *L'intercommunalité à fiscalité propre est devenue un élément essentiel d'organisation du système territorial français. Des facteurs géographiques, sociaux et politiques confèrent une certaine logique à la diffusion spatio-temporelle des groupements. En revanche, le paysage intercommunal actuel semble reproduire des divisions spatiales trop étroites plutôt que de participer à la recomposition de territoires de développement et de projet.*

• FISCALITÉ • FRANCE • INTERCOMMUNALITÉ • ORGANISATION TERRITORIALE

ABSTRACT. *Intermunicipal groupings that manage their own taxation have become a key component in the organisation of the French territorial system. There is a certain geographical, social and political logic to the space-time distribution of these groupings. However, the current intermunicipal landscape appears to reproduce spatial divisions that are still too small, rather than contributing to a recomposition of territories for development and projects.*

• FRANCE • INTERMUNICIPALITY • TAXATION • TERRITORIAL ORGANISATION

RESUMEN. *La intermunicipalidad con fiscalidad propia se ha convertido en un elemento esencial de la organización del sistema territorial francés. Factores geográficos, sociales y políticos confieren cierta lógica a la difusión espacio-temporal de las agrupaciones. En cambio, el paisaje intermunicipal actual parece reproducir divisiones espaciales demasiado estrechas antes que participar en la recomposición de territorios de desarrollo y de projecto.*

• FISCALIDAD • FRANCIA • INTERMUNICIPALIDAD • ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

La loi sur l'Administration territoriale de la République (ATR) n° 92-105 a été un puissant levier de réorganisation territoriale avec deux nouveaux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre – communautés de communes et communautés de villes – alternatifs à l'émiettement communal et aux fusions autoritaires. Compétents en matière de développement économique et d'aménagement de l'espace, ces EPCI dépassent les formes syndicales, de nature technique et associative, pour s'inscrire en théorie dans une dimension politique et fédérative. Ils s'ajoutent aux districts institués en 1959, aux communautés urbaines (1966) et aux syndicats d'agglomération nouvelle (1983). La loi n° 99-536, dite loi Chevènement, renforce cet arsenal avec la communauté d'agglomération (au moins 50 000 habitants dont 15 000 au pôle) à taxe professionnelle unique obligatoire et supprime districts et communautés de villes à l'horizon 2002.

Parmi 1 849 groupements début 2000, l'EPCI médian compte 7 100 habitants. Chacun est composé de onze communes en moyenne (2 à 123 en pratique). D'essence plutôt urbaine avant 1992, l'intercommunalité de « projet commun de développement » (loi ATR, art. 71) s'est généralisée : plus de 1 600 EPCI s'ajoutent aux 232 préexistants. Ils rassemblent désormais 37 Mhab. dans 21 400 communes, contre 16 M dans 5 000 communes en 1993. Leur masse budgétaire a crû de 50 % en six ans pour atteindre 60 MF en 1999. Ce niveau de fiscalité augmente plus vite que les autres, grâce, notamment, à l'essor de la taxe professionnelle unique (109 EPCI en 1998, environ 300 en 2000).

* Université d'Orléans, Département de géographie, CEDETE, 10 rue de Tours, 45072 Orléans Cedex 2
E-mail : josechaboche@hotmail.com

Exclue des lois de décentralisation, l'intercommunalité est devenue le paradigme du développement territorial. Sa construction peut dépendre du contexte socioéconomique local, de la structure du système urbain départemental, de facteurs physiques – vallée… – ou de l'épaisseur du tissu culturel (représentations, identité, altérité). Par ses formes politiques et spatiales, cette construction découle également de logiques d'acteurs locaux et exogènes qui peuvent se compléter ou s'affronter. Aussi, par le prisme de l'intercommunalité, la dynamique territoriale française – multiscalaire et à plusieurs vitesses – nous est-elle donnée à voir.

Une diffusion spatio-temporelle lente et discontinue de 1959 à 1992 (fig. 1)

Avec 132 EPCI créés dans 54 départements de 1959 à 1979, les timides débuts de l'intercommunalité sont surtout consacrés à structurer des unités urbaines de toutes tailles (Reims, Ham) dans un contexte d'euphorie démo-économique et d'émergence de la planification réglementaire. Certains EPCI ruraux servent à déjouer les projets de fusion de communes de la loi Marcellin (1971). Le pic de créations est atteint de 1964 à 1966 (47), le processus se figeant dix ans après (10 de 1975 à 1978, 0 en 1979 et 1980).

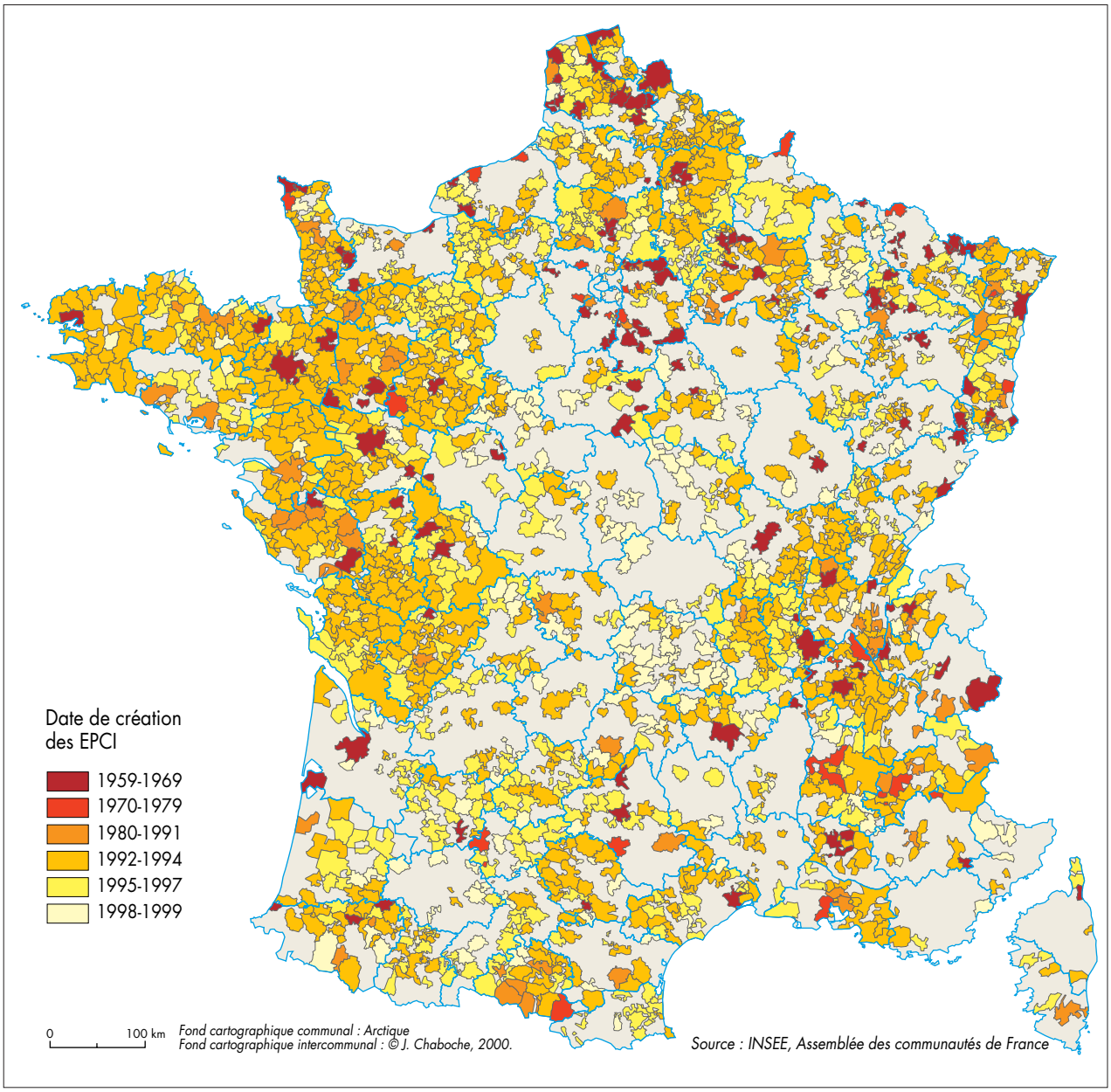
Les régions industrielles sont très réceptives afin de gérer la croissance des années 1960 puis de contrer les premiers effets des crises sidérurgiques et minières (15 EPCI en Nord-Pas-de-Calais, 12 dans les deux Moselle). Ainsi, la communauté urbaine de Dunkerque, née en 1968 sur initiative locale, après quatre créations étatiques à Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg, doit réguler les mutations causées par l'aménagement de la zone industrialo-portuaire. Des districts plus épars accompagnent un essor industriel, urbain (Creil) ou rural, lié à la politique énergétique à partir de 1974 (Lacq). Les EPCI franciliens de deuxième couronne et ruraux tentent de concilier métropolisation et cadre de vie. Maîtriser la croissance urbaine et mutualiser des services engendre des districts autour de villes manquant de foncier. Certains conservent encore leur périmètre initial basé sur une partie de l'agglomération (Agen) ou sur l'intégralité (Cherbourg). D'autres ont ensuite intégré du rurbain, plus timidement (Thouars) que largement (Le Puy). *A contrario,* disposer de foncier peut expliquer l'absence d'EPCI à Bourges ou Limoges et l'engagement tardif de Toulouse ou Marseille.

Les années 1980 consacrent la réduction des marges de manœuvre de l'État, confronté aux effets des chocs pétroliers et à des groupes d'élus offensifs mais hostiles à l'intercommunalité fédérative. Les 25 EPCI créés de 1980 à 1988 procèdent donc d'aménagements antérieurs. D'une part, neuf syndicats d'agglomération nouvelle (7 en Île-de-France, 1 à Fos et 1 à L'Isle-d'Abeau) visent à garantir les ressources de ces villes (taxe professionnelle unique) et à renforcer leur autorité politique par des compétences larges, précises et stratégiques. Elles connaissent souvent un réel essor mais l'objectif d'équilibrer logements et emplois n'est pas atteint, malgré l'importance des fonds publics engagés. D'autre part, des districts de moins de 25 000 habitants accueillent un centre nucléaire ou hydroélectrique de production d'énergie (Golfech), engrangent les dividendes fiscaux et offrent ainsi un niveau hors normes de services à la population.

Durant les trois ans de gestation de la loi ATR, les créations triplent par rapport à 1980-1988, avec 79 districts rassemblant 2,4 Mhab. dans 35 départements. Ni la localisation, ni la population (260 000 à 500 000 habitants), ni l'effectif (2 à 52) n'aident à dégager un profil. La majorité sert d'abord à prémunir les communes de la future loi, perçue comme liberticide, grâce à un régime plus souple que celui des EPCI pressentis. Tenir un fichier du logement – héritage de l'ère des opérations d'urbanisation prioritaire – et assumer les services de secours et d'incendie sont les seules obligations districales. Cette formule paraît donc être un bon compromis à nombre d'élus urbains en quête d'une autorité politique et planificatrice mais aussi soucieux de conserver son rôle central à la commune. Ainsi, quatorze EPCI s'organisent autour de pôles de plus de 15 000 habitants. Avec Caen, Saint-Brieuc, Vannes, Nantes et Angoulême, le Grand Ouest est précurseur. En 1991, 75 % de ses 16 préfectures appartiennent à un EPCI contre 38 % des 80 autres.

Vers une révolution territoriale

La loi ATR bouleverse le paysage intercommunal grâce, surtout, à des incitations financières et fiscales avantageuses par rapport au régime des communes seules ou des syndicats dont le foisonnement opacifie la démocratie locale. Il s'agit de remédier à un « archaïsme coûteux » (1) qui atomise les pouvoirs locaux entre 36 500 communes, dont beaucoup ne peuvent financer seules une offre minimale de services à leur population. Cette loi est un pis-aller entre différentes options (regroupement-fusion, incitation-dirigisme), né des conclusions de travaux d'instances dénonçant l'émiettement communal (Conseil national des Impôts) et des pressions d'élus soucieux des « libertés locales ».



1. Dates de création des EPCI à fiscalité propre existant au 1er janvier 2000

Les communautés de communes, destinées à l'origine au milieu rural par le législateur, connaissent un succès rapide en raison de la liberté laissée aux élus sur le contenu des compétences, par rapport aux communautés de villes dont les missions sont bien plus précises : élaboration des POS, aménagement des zones d'activités. Les EPCI quintuplent en trois ans, passant à 1 102 en 1995 (fig. 2). Depuis, 100 à 170 naissent chaque année. L'année 1999 se distingue avec notamment 51 communautés d'agglomération créées *ex nihilo* (Tours) ou par transformation (Troyes). Toucher une dotation globale de fonctionnement majorée (250 F/hab. minimum) a gommé les réticences liées à leurs compétences obligatoires très détaillées : aménagement de l'espace, développement économique, politique de la ville, équilibre social de l'habitat ainsi qu'au moins trois autres à choisir parmi cinq.

Trois modèles principaux de diffusion se dégagent à partir de 1992. Le premier rassemble trois arcs rapidement couverts, suite à un processus déjà ancien : le Grand Ouest, l'arc rhône-alpin et le Nord-Est hormis la marqueterie lorraine. Le Grand Ouest, notamment la Bretagne, a une forte tradition de solidarité intercommunale liée à la culture politique d'élus issus des mêmes creusets syndicaux. Le monde agricole a su moderniser très tôt ses structures et garde un rôle éminent. Les autres arcs relèvent de l'influence du modèle sociopolitique rhénan basé sur des campagnes intégrées à un réseau urbain dense ainsi que sur des pratiques éprouvées de concertation et de partenariat. La plupart des pays de ces trois arcs périphériques gardent une identité vivace. De plus, vouloir contrer le modèle jacobin centralisé incite aux coopérations de services puis de projets entre le fin maillage de petites villes et leurs campagnes. L'essor de l'intercommunalité est aussi dû au bon accueil fait, à la fin des années 1970, aux thèses du développement local ascendant et à la refonte plus ou moins coercitive de leur armature territoriale menée dix ans après par des collectivités précurseurs (Ille-et-Vilaine, Picardie). L'État agit lui aussi avec des préfets « missionnaires », notamment en zone rurale fragile (Orne). Enfin, mimétisme et exemplarité servent de déclic dans des secteurs qui, dans leur département, s'engagent moins vite, faute, en général, de leader.

Le deuxième modèle figure des espaces ruraux où le manque de dynamisme ou d'exemples probants freine le processus de diffusion : diagonale aride, Bassin parisien (sauf ses couronnes picardes et marnaises liées à l'arc nord-est), sud du Massif central. En creux apparaît la carte des zones rurales en difficulté démo-économique. Certaines restent rétives à l'intercommunalité (Vivarais), y viennent sous la pression d'acteurs exogènes – en général le département – (Lomagne) ou font figure d'isolats (Centre-Sud de la Bretagne). Une variante de ce modèle existe dans des zones peu peuplées de grandes cultures (Beauce) où le productivisme structure espaces et sociétés de telle sorte qu'aucun besoin de solidarité fiscale ou de projet de territoire n'émerge. L'encadrement social et territorial y est autre, moins politico-administratif que corporatiste.

Enfin, peu de communes très touristiques sont en EPCI, du fait d'âpres concurrences entre elles et, souvent, d'enjeux politiques et financiers exacerbés. Celles qui en font partie y sont souvent venues parmi les dernières de leur département. Début 2000, il ne restait que 25 % des pôles des 140 aires urbaines de plus de 50 000 habitants hors d'un groupement (Nice) et beaucoup avaient un projet en cours. Mais seules 14 % des 379 communes de l'agglomération parisienne étaient en intercommunalité. Hormis la Seine-et-Marne, l'Île-de-France est en retrait dans ce processus. La plupart de ses espaces ruraux subissent de fortes pressions foncières et, entre deux communes contiguës, les politiques de développement diffèrent souvent beaucoup. Au-delà, l'intercommunalité de projet n'appartient pas encore à la culture politique régionale. Elle a même longtemps suscité l'hostilité déclarée des communes de première et de deuxième couronnes, marquées par les modèles de gestion du communisme municipal ou de la droite conservatrice et soutenues en cela par des départements soucieux de préserver une base cantonale pourtant vide de sens en milieu urbain. Néanmoins, le creux francilien tend à se combler face aux enjeux de réduction des disparité socioéconomiques ainsi qu'à la nécessité de planifier et partager les coûts d'équipements et de services. Or, devant le nombre inattendu de communautés d'agglomération créées en France dès 1999, l'État avait rajouté 500 MF aux 5 500 de dotation globale de fonctionnement des groupements initialement budgétés. Si Paris adhère à un EPCI, 500 autres au minimum seront versés chaque année. Que la région – sans parler de la France urbaine – se couvre rapidement de ces groupements et le système actuel de dotations de l'État explosera.

Au terme de cet examen, des enseignements doivent être tirés et quelques perspectives peuvent être esquissées. Ainsi, la superficie communale n'est pas un critère d'analyse pertinent, les grandes communes bretonnes ayant été rapidement concernées quand celles de Sologne ou du Var restent à l'écart. Il en est de même pour les petites communes picardes faces à celles de Côte-d'Or ou du Calvados. En zone rurale, les regroupements de communes sur un territoire dit de projet (pays, parc naturel régional)

	1972	1980	1985	1988	1992	1993	1994	1995	1998	1999	2000
Districts	95	147	153	165	214	252	290	324	310	312	245
C. urbaines	9	9	9	9	9	9	9	9	12	12	12
SAN			9	9	9	9	9	9	9	9	9
C. de villes						3	4	4	5	5	1
C. de communes						193	554	756	1 241	1 343	1 531
C. d'agglo.											51
Total	104	156	171	183	232	466	866	1 102	1 577	1 681	1 849

Source : Assemblée des Communautés de France

2. Nombre d'EPCI au 1er janvier

ne pallient pas l'éventuelle absence d'EPCI à fiscalité propre. Les premiers ont un rôle stratégique et d'orientation sur un large secteur sans disposer des importants moyens et prérogatives des seconds, assis sur des espaces plus restreints, qui deviennent les maîtres d'ouvrage obligés des grosses opérations. Synthétiser ces formules semble être la meilleure solution pour développer les territoires à une échelle pertinente. Quelques pays à fiscalité propre (Ancenis) existent déjà. Dirigés par un élu à fort capital politique (sénateur) qui matérialise ainsi son espace électif, ils préfigurent peut-être l'intercommunalité de demain, car l'effet de mimétisme tient un rôle éminent dans la construction territoriale. Souvent, l'intercommunalité s'est propagée à partir de territoires pionniers par « sauts de puce » successifs après observation et jugement positif.

Plus que les régions, les départements prennent un rôle majeur dans la diffusion ou non de l'intercommunalité. Chacun use de leviers techniques (critères de subvention) selon l'idéologie de son élite politico-administrative pour imposer sa stratégie territoriale aux communes. Dans l'Ouest, trois modèles de diffusion depuis 1992 ont été identifiés (Michel, *in* Le Saoût, 1997), selon qu'elle a été prescrite (Ille-et-Vilaine), suscitée sans contrainte (Mayenne) ou freinée (Morbihan). Fin 1998, sur 1 580 EPCI, 30 % étaient présidés par un conseiller général, la moitié avait une base cantonale (au moins 75 % des membres sont du même canton, le reste représente moins de 25 % d'un ou plusieurs autres et moins de 25 % de l'EPCI) et seuls 27 transgressaient une limite départementale.

L'objectif de rapidement mailler la France d'EPCI n'engendre plus guère de résistance, même parmi les départements hostiles à l'origine, tous ayant su s'accommoder de ce nouvel échelon et, en milieu rural du moins, l'utiliser à leur profit. Hormis quelques combats d'arrière-garde, plus boutiquiers que démocratiques, l'idée de désigner les élus communautaires au suffrage universel direct en 2007 progresse dans les grandes formations politiques. On passerait alors d'un régime intercommunal à un système supracommunal.

(1) BRUNET R. (et al.), p. 56.

Références· bibliographiques

BAUDELLE G., 1997, « La géographie et l'objet intercommunal », *in* LE SAOUT R. (dir.), *L'intercommunalité, logiques nationales et enjeux locaux*, Rennes, PUR.

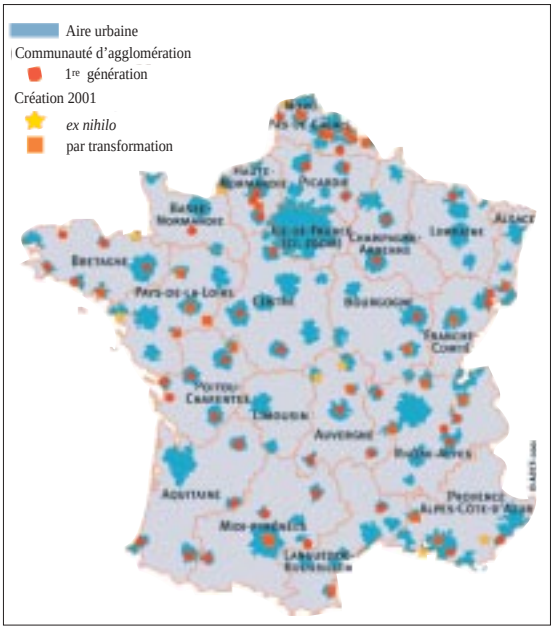
BAUDELLE G., 1995, *De l'intercommunalité au Pays*, La Tour d'entraygues, Éd. de l'Aube.

BRUNET R. (*et al.*), 1994, « Contribution au débat sur l'aménagement du territoire », *L'Espace géographique*, n° 1.

LIMOUZIN P., 1999, « L'intercommunalité : une nouvelle territorialité ? », *Annales de Géographie*.

Pour en savoir plus grâce à Internet

L'intercommunalité sur Internet

www.intercommunalites.com : site de l'Assemblée des Communautés de France, l'organisme qui représente le mouvement intercommunal à fiscalité proche et, depuis peu, les pays. Entre autres services, il donne d'utiles informations sur l'actualité de l'intercommunalité et permet de cerner quelques-uns des enjeux de ce phénomène (démocratie locale, développement territorial, etc.) (voir carte).

Parmi les nombreux sites créés par des structures intercommunales, on peut consulter celui de la Communauté d'agglomération du pays de Montbéliard (**www.agglo-montbeliard.fr**), sûrement l'un des plus complets et des plus actualisés. Il retrace la genèse du processus intercommunal local, des origines de l'ex-district (créé en 1959) à aujourd'hui. Il offre notamment un aperçu très clair des modalités de fonctionnement et d'organisation de l'EPCI, précise les compétences ainsi que leur mise en œuvre et trace les perspectives d'avenir de ce territoire. – **José Chaboche**