



ÉLECTIONS LOCALES MUNICIPALES ET INTERCOMMUNALES

En moins de 10 ans, l'intercommunalité s'est généralisée et rationalisée suite à différentes lois de réforme des collectivités territoriales. Depuis 2014, les élus municipaux et communautaires sont élus en même temps au suffrage direct dans les communes de 1000 habitants et plus.

En 2019, 34 966 communes font partie des 1259 communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles de France.

Seules 4 communes situées sur des îles monocommunes ne sont pas regroupées dans une intercommunalité.

À Paris et dans l'ensemble des 130 communes de la petite couronne formant la Métropole du Grand Paris depuis 2016, les conseillers municipaux et métropolitains seront élus pour la première fois en même temps lors des élections locales de 2020.

En France, sous l'effet des transferts progressifs de compétences des communes intervenus depuis 25 ans, la plupart des grands services publics locaux et des équipements structurants relève désormais d'une gestion mutualisée à l'échelle des intercommunalités.

Ceci se traduit par des budgets intercommunaux supérieurs à 40 milliards d'euros et une visibilité accrue du rôle des intercommunalités dans la gestion publique locale et le cadre de vie de nos concitoyens.

Depuis 2014, les élus des intercommunalités sont élus au suffrage universel lors des élections municipales dans les communes de 1000 habitants et plus (loi « Valls »). Cette étape attendue depuis de nombreuses années a renforcé l'ancrage démocratique des intercommunalités.

L'élection directe des conseillers communautaires vise à garantir l'association des citoyens à des décisions qui influent de plus en plus sur leur vie quotidienne et déterminent largement l'avenir de leur bassin de vie.



AUX ÉLECTIONS LOCALES DE MARS 2020



LES ÉLECTEURS DES COMMUNES DE
1000 HABITANTS ET PLUS
(où résident 86 % de la population)
VONT DÉSIGNER À PARTIR DE
BULLETINS DE VOTE COMPORTANT

2

LISTES INCLUANT
À LA FOIS



LEURS CONSEILLERS
MUNICIPaux



LEURS CONSEILLERS
COMMUNAUTAIRES





QU'EST-CE QUE L'INTERCOMMUNALITÉ ?

Représentant à elles seules 40% des communes de l'Union européenne, les 34 970 communes françaises garantissent une proximité réelle à l'action publique ainsi qu'un important gisement d'énergies civiques.

Pour autant, cette densité et cette fragmentation ont pour contrepartie de limiter les capacités d'intervention individuelles des communes – 25 065 d'entre elles comptent moins de 1 000 habitants, près de 9 000 moins de 200 – et de contrarier la cohérence des politiques publiques locales au sein des bassins de vie.

C'est pour pallier ces difficultés structurelles que, dès la fin du XIX^e siècle, les premières formes d'intercommunalité technique ont encouragé les communes à s'associer pour répondre aux besoins d'équipement du territoire (électrification, adduction d'eau, assainissement, voirie...).

Au cours de la V^e République, des formules institutionnelles plus ambitieuses ont vu le jour pour accompagner le processus d'urbanisation et d'aménagement du territoire. Les « syndicats intercommunaux à vocation multiple » (SIVOM) et les « districts », formules plus intégratrices en termes de compétences, sont instaurés en 1959.

Les premières « communautés urbaines » sont créées dès 1966. Ces institutions, demeurées peu nombreuses jusqu'à la fin des années 1980, ont cependant contribué à l'aménagement du pays et à l'organisation de services publics locaux modernes.

Devant la complexification croissante de la gestion publique locale engendrée par la décentralisation, les gouvernements successifs ont souhaité redynamiser les regroupements intercommunaux, sur fond de volontariat et d'incitation, en proposant en 1992 la formule de la « communauté de communes », plus particulièrement destinée à l'espace rural et aux bassins de vie des petites villes.

Rencontrant un succès immédiat, la loi Administration Territoriale de la République (6 février 1992) a permis à plus de 1 000 communautés de communes de se créer dans les cinq premières années d'application du texte.

C'est en 1999 que la loi « renforcement et simplification de la coopération intercommunale » (loi dite « Chevènement ») instaure le cadre institutionnel que l'on connaît aujourd'hui, en amplifiant le mouvement par la création d'une nouvelle catégorie juridique, la « communauté d'agglomération », et en définissant les règles actuelles du fonctionnement des institutions communautaires à fiscalité propre.

Une succession de lois a ensuite accéléré le processus d'intercommunalité. En 2010, la réforme des collectivités a créé pour la première fois le statut de métropole. Confortée par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) en 2014, la métropole est aujourd'hui un élément structurant du développement de l'intercommunalité dans les principales agglomérations françaises. Troisième et dernier volet de la réforme territoriale, la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) en 2015 redéfinit les compétences des collectivités territoriales tout en renforçant l'intercommunalité.

Le regroupement des communes s'est accéléré depuis les différentes lois de réformes des collectivités.

L'ENJEU AUJOURD'HUI EST DOUBLE

1 APPROFONDIR DES FORMES DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

notamment dans les grandes aires urbaines, avec l'émergence d'un nouveau statut de « métropole ».

2 RENFORCER LE NIVEAU D'INTÉGRATION DES INTERCOMMUNALITÉS

existantes, au travers notamment de la mutualisation des compétences, mais aussi des ressources financières et des services administratifs.

CHIFFRES

AU 1^{ER} JANVIER 2019

1 259
INTERCOMMUNALITÉS
(la Métropole de Lyon, qui est une collectivité à statut particulier, est incluse)

34 970
COMMUNES

66,62
MILLIONS DE FRANÇAIS



1 001
COMMUNAUTÉS DE COMMUNES



223
COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION
+ de 50 000 habitants



13
COMMUNAUTÉS URBAINES
+ de 250 000 habitants



22
MÉTROPOLES
+ de 400 000 habitants



LES COMMUNAUTÉS ET MÉTROPOLLES POUR QUOI FAIRE ?

Depuis 1999, l'intercommunalité se déploie sous la forme de communautés de communes, communautés d'agglomération (plus de 50 000 habitants avec ville-centre de 15 000 habitants) et de communautés urbaines (plus de 250 000 habitants).

La réforme territoriale en 2014 (loi MAPTAM) puis son évolution en 2015 (loi NOTRe) a permis la création d'un nouveau statut de « métropole » et donc l'émergence de 22 métropoles, constituées dans les agglomérations de plus de 400 000 habitants, et de métropoles à statut particulier créées à Paris, Lyon et Marseille.

Ces différentes catégories de communautés exercent, en lieu et place de leurs communes membres, un certain nombre de compétences définies par leurs statuts.

Cette définition revêt une importance majeure puisqu'une communauté ne peut agir sans que ses statuts ne l'y habilite expressément, en vertu du principe de spécialité.

Selon la catégorie à laquelle elles appartiennent, les communautés doivent exercer des compétences obligatoires précisément définies par la loi ainsi que différentes compétences dites « optionnelles » qu'elles choisissent au sein d'une liste fixée par le législateur. Outre ces compétences définies par la loi, les communautés peuvent se voir transférer par les communes d'autres compétences dites « facultatives ».

Depuis 2001, les communautés ont connu une importante extension de leurs champs d'intervention.

Au-delà du développement économique et de l'aménagement de l'espace, compétences obligatoires de toutes les communautés, ce sont la gestion des secteurs environnementaux – déchets notamment – ainsi que le logement qui figurent en tête des compétences les plus exercées, suivies de l'action sociale, du tourisme, de l'assainissement, de la voirie.

Pour la plupart compétentes en matière d'équipements culturels et sportifs, les communautés ont de plus en plus la charge de la construction et de la gestion des grandes infrastructures (grandes salles, opéras, patinoires, stades, piscines...).

La responsabilité des intercommunalités en matière de planification de l'espace et d'urbanisme s'est fortement développée avec la mise en place des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et leur appui à la réalisation des plans locaux d'urbanisme (PLU).

Les lois issues du Grenelle de l'environnement et la loi pour un accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) encouragent la réalisation de plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLU-I).

En 2019, près d'une communauté sur deux (60%) exerce la compétence urbanisme, dont les communautés urbaines et les métropoles, pour lesquelles c'est une compétence obligatoire.

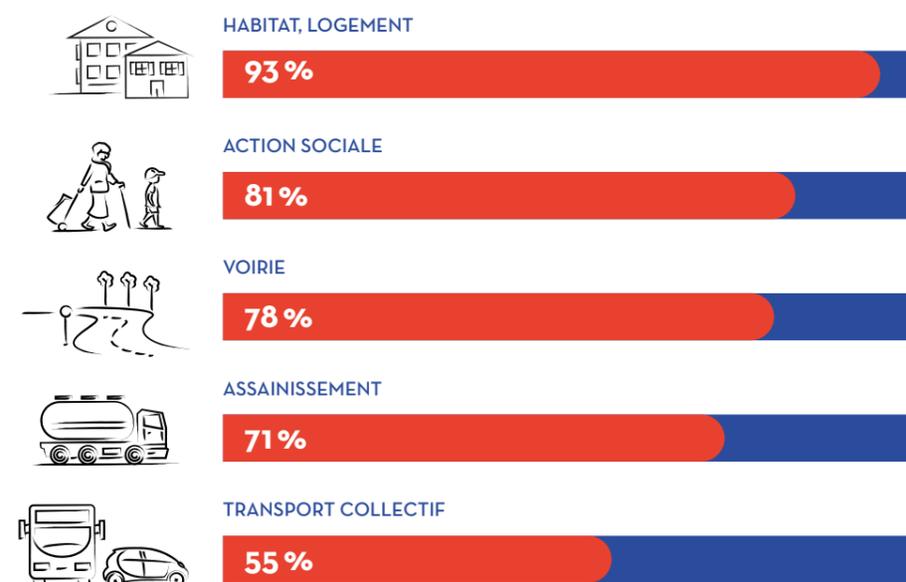
Lorsqu'une compétence a été intégralement transférée à l'intercommunalité, les communes en sont dessaisies en vertu du principe d'exclusivité.

Mais au sein de certaines compétences statutaires, la loi prévoit que des partages plus fins puissent être opérés entre les services ou les équipements qui sont déclarés d'intérêt communautaire (ex. : un équipement culturel majeur comme un Zénith) et ceux qui demeureront communaux (ex. : une bibliothèque de quartier).

Cette distinction permet d'organiser la subsidiarité entre communes et intercommunalité en identifiant localement le niveau le mieux placé pour agir le plus efficacement.

TAUX D'EXERCICE DES COMPÉTENCES

par les communautés et métropoles au 1^{er} janvier 2019



QUI DÉSIGNE ? QUI DÉCIDE ?

Depuis 2014, lors des élections municipales, les habitants des communes de 1000 habitants et plus désignent, à partir de bulletins de vote comportant deux listes associées, à la fois les conseillers municipaux et les conseillers communautaires.

Ces modes d'élection des conseillers communautaires sont fixés par la loi du 17 mai 2013 relative aux élections locales, dite loi « Valls ». Celle-ci prévoit également les modalités de constitution des listes, avec parité, et de répartition des sièges entre les listes.

Dans les communes de moins de 1000 habitants



Conseillers municipaux

Les conseillers communautaires sont automatiquement le maire, le 1^{er} adjoint, etc ... selon le nombre de sièges attribués à la commune au conseil communautaire.



Conseillers communautaires

Dans les communes de plus de 1000 habitants



Conseillers municipaux

Conseillers communautaires

Les conseillers communautaires ou métropolitains sont élus par les électeurs en même temps et parmi les conseillers municipaux. Le bulletin de vote comporte alors deux listes. Sur la 1^{re} liste, l'équipe candidate aux élections municipales; sur la 2^e liste, les membres de cette équipe qui sont aussi candidats pour siéger au conseil communautaire.

LE CONSEIL COMMUNAUTAIRE



Le président

Élu parmi les conseillers communautaires, il est l'organe exécutif de la communauté. Il fixe l'ordre du jour et préside les séances du conseil, met en œuvre les décisions avec l'aide de ses services, décide des dépenses à engager. Chef des services de la communauté, il représente cette dernière en justice.

Les vice-présidents

Ils représentent le président pour l'exercice des différentes compétences de la communauté. La loi encadre leur nombre selon l'effectif du conseil communautaire, sans que ce nombre puisse dépasser 15 (hors métropole).



COMMENT ÇA MARCHE ?

Les conseillers communautaires siègent au sein du conseil communautaire, l'organe délibérant du groupement intercommunal.

Le conseil se réunit au minimum une fois par trimestre. Ses séances sont publiques.

Le mode de scrutin tend à favoriser l'accès des femmes aux mandats locaux et permet de renforcer la représentation des oppositions municipales au sein des conseils communautaires.

Des commissions spécialisées peuvent être instituées pour préparer les projets de décision

et les dossiers qui seront ensuite soumis au conseil communautaire. Depuis la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, ces commissions peuvent être ouvertes à tout conseiller municipal afin de renforcer les liens entre communes et communautés, ce qui est le cas en 2019 pour 8 intercommunalités sur 10.

La place des maires fait l'objet d'une attention particulière. Souvent, soit ils sont tous représentés au sein du bureau, soit ils siègent au sein d'une conférence des maires, un format d'échanges répandu bien qu'obligatoire seulement dans les métropoles.

De même, l'association des élus municipaux non communautaires aux affaires intercommunales est un enjeu de plus en plus pris en compte par les intercommunalités.

EN 2017

L'ensemble des communautés employaient

233 200 AGENTS

au 31 décembre 2016

(source : ministère de l'Intérieur)

DONT

83 591

DANS LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES

78 614

DANS LES COMMUNAUTÉS D'AGGLOMÉRATION

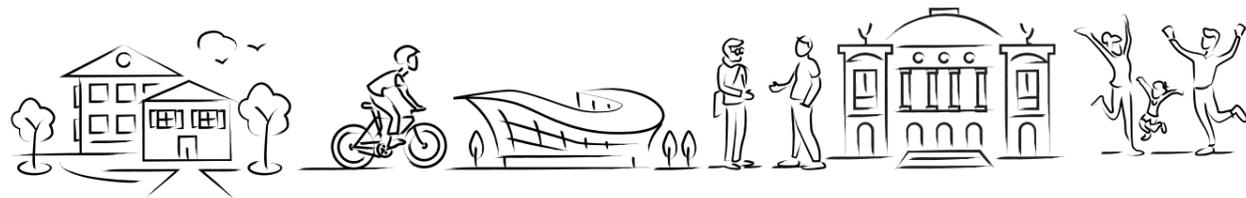
70 910

DANS LES MÉTROPOLIS ET COMMUNAUTÉS URBAINES

La communauté exerce ses compétences et met en œuvre ses projets en s'appuyant sur une administration propre, constituée d'agents transférés par les communes ou recrutés par la communauté.

Les communes et la communauté peuvent également partager leurs services à travers des mises à disposition, afin de favoriser la complémentarité, voire de réaliser, à terme, des économies d'échelle.

Ces mutualisations des services sont de plus en plus encouragées par le législateur.



LES CHAMPS D'INTERVENTION DES COMMUNAUTÉS ET MÉTROPOLES EN 2019

Communautés de communes

Compétences obligatoires :

- Aménagement de l'espace : schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, opérations d'aménagement
- Développement économique et touristique
- Gestion des aires d'accueil des gens du voyage
- Collecte et traitement des déchets
- Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

Compétences optionnelles :

- (3 à choisir parmi les 9 suivantes) :
- Protection et mise en valeur de l'environnement
 - Politique du logement et du cadre de vie

- Politique de la ville : dispositifs de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, dispositifs locaux de prévention de la délinquance
- Voirie
- Equipements culturels et sportifs - Equipements de l'enseignement
- Action sociale d'intérêt communautaire
- Assainissement
- Eau
- Gestion de maisons de services au public

Compétences facultatives définies par les communes membres.

Communautés d'agglomération

Compétences obligatoires :

- Développement économique et touristique
- Aménagement de l'espace : schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, opérations d'aménagement, organisation de la mobilité
- Equilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat, politique du logement
- Politique de la ville : dispositifs de développement urbain, de développement local et d'insertion économique et sociale, dispositifs locaux de prévention de la délinquance
- Gestion des aires d'accueil des gens du voyage
- Collecte et traitement des déchets
- Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

Compétences optionnelles

- (3 à choisir parmi les 7 suivantes) :
- Voirie et parcs de stationnement

- Assainissement
- Eau
- Environnement : lutte contre la pollution d'air et les nuisances sonores, maîtrise de la demande d'énergie
- Equipements culturels et sportifs
- Action sociale d'intérêt communautaire
- Création et gestion de maisons de services au public

Compétences facultatives définies par les communes membres.

Compétences pouvant être déléguées par le département :

à la demande de la communauté d'agglomération, celle-ci peut exercer pour le compte du département, différentes compétences en matière d'action sociale.



Communautés urbaines

Compétences obligatoires :

- Développement et aménagement économique, social et culturel
- Aménagement de l'espace communautaire : schéma de cohérence territoriale du plan local d'urbanisme, opérations d'aménagement, organisation de la mobilité
- Equilibre social de l'habitat : programme local de l'habitat, politique du logement, amélioration de l'habitat
- Politique de la ville : dispositifs de développement urbain, de développement local et d'insertion sociale, dispositifs locaux de la prévention de la délinquance, élaboration du contrat de ville
- Voirie
- Gestion des services d'intérêt collectif : assainissement et eau, cimetières, abattoirs, services d'incendie et de secours, transition énergétique, gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbain, distribution d'électricité

- et de gaz, infrastructures de charge de véhicules électriques
- Environnement : collecte et traitement des déchets, lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores, maîtrise de la demande d'énergie, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
- Gestion des aires d'accueil des gens du voyage

Compétences facultatives définies par les communes membres.

Compétences pouvant être déléguées par le département :

à la demande de la communauté urbaine, celle-ci peut exercer pour le compte du département, différentes compétences en matière d'action sociale et de voirie.

Métropoles

Compétences obligatoires :

- Développement et aménagement économique, social et culturel
- Aménagement de l'espace métropolitain : schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, opérations d'aménagement, valorisation du patrimoine naturel et paysager, organisation de la mobilité, infrastructures et réseaux de télécommunication, gestion des espaces publics dédiés à tout mode de déplacement urbain
- Voirie
- Politique locale de l'habitat : programme local de l'habitat, politique du logement, amélioration de l'habitat, gestion des aires d'accueil des gens du voyage
- Politique de la ville : élaboration du contrat de ville, dispositifs de développement urbain, local et d'insertion économique et sociale, dispositifs locaux de prévention de la délinquance

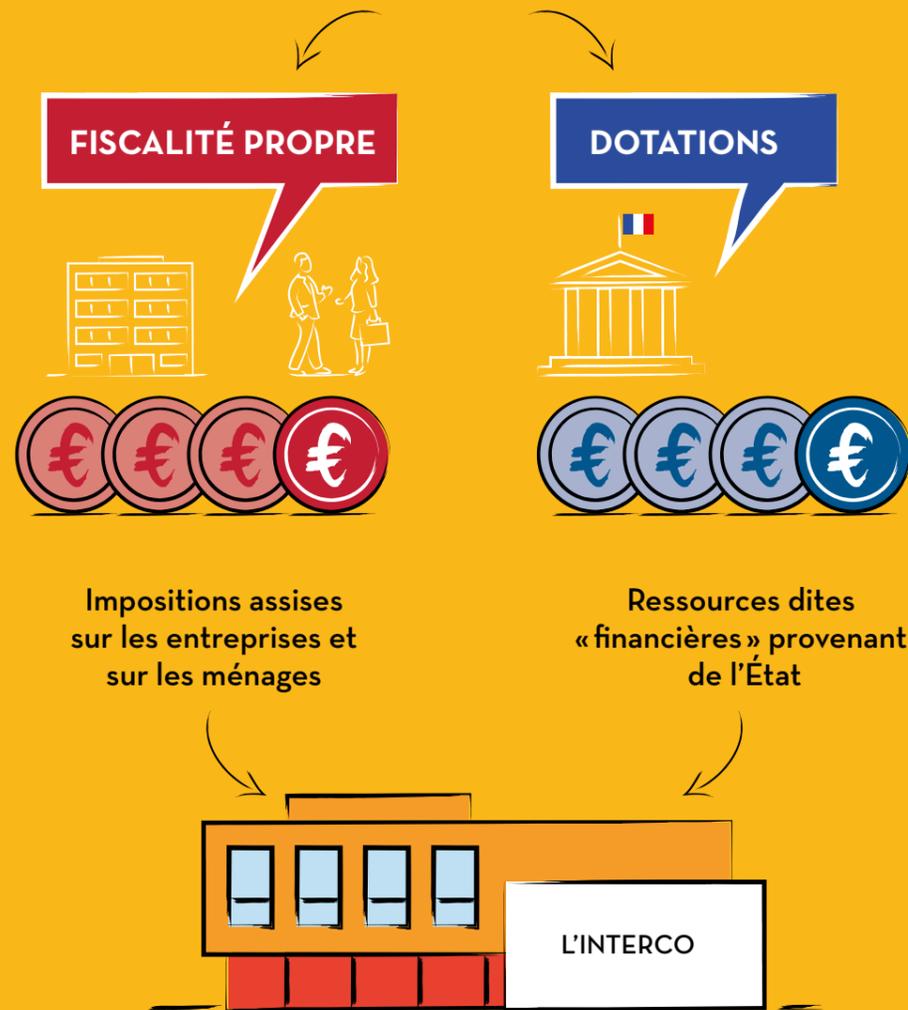
- Gestion des services d'intérêt collectif : assainissement et eau, cimetières, abattoirs, services d'incendie et de secours, service public de défense extérieure contre l'incendie
- Environnement et politique de cadre de vie : gestion des déchets, lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores, transition énergétique, maîtrise de la demande d'énergie, plan climat-air-énergie territorial, distribution publique d'électricité et de gaz, gestion de réseaux de chaleur ou de froid urbains, infrastructures de charge de véhicules électriques, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

La métropole exerce des compétences transférées ou déléguées par l'Etat, le département et éventuellement la région dans différents domaines (logement, grands équipements, éducation, action sociale, voies...)

LES RESSOURCES DES COMMUNAUTÉS ET MÉTROPOLES



Les intercommunalités disposent de deux principaux types de ressources :



LES RESSOURCES FISCALES PROPRES d'une communauté proviennent à la fois d'impositions assises sur les entreprises et sur les ménages :



Sur les entreprises

- La contribution économique territoriale (CET), composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE), reposant sur des bases foncières, et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dont le taux est fixé au niveau national.
- Des impôts forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), auprès d'entreprises des secteurs de l'énergie, du transport ferroviaire et des télécommunications.
- La taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

Sur les ménages et les entreprises

- Les communautés prélèvent désormais toutes une part des taxes directes portant principalement sur les ménages et dont elles fixent des taux additionnels : il s'agit des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, ainsi que la part départementale de la taxe d'habitation transférée en 2010 à l'occasion de la réforme de la taxe professionnelle.
- Les communautés disposent également du produit de taxes ou redevances affectées au financement de services publics locaux dont elles ont la responsabilité (par exemple, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou le versement transport).
- La suppression annoncée de la taxe d'habitation, qui doit être compensée, et la réforme de la fiscalité locale prévue pour les prochains mois devraient néanmoins rebattre les cartes des ressources financières et fiscales locales.

LES RESSOURCES DITES « FINANCIÈRES » proviennent de dotations de l'État



Et prennent la forme d'une dotation globale de fonctionnement (DGF), formée d'une dotation d'intercommunalité spécifique ainsi que d'importantes dotations de compensation liées aux différentes réformes successives de la taxe professionnelle. Le montant de la dotation d'intercommunalité dépend de la population, du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale des communautés, qui mesure le degré de mise en commun de la fiscalité (et des compétences) par les communes au profit de la communauté.

LA SUPPRESSION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

Les ressources des intercommunalités ont été bouleversées depuis la réforme de la fiscalité locale de 2010, ayant conduit à la suppression de la taxe professionnelle. Celle-ci constituait la principale recette fiscale des communautés sous le régime de la taxe professionnelle unique (TPU).

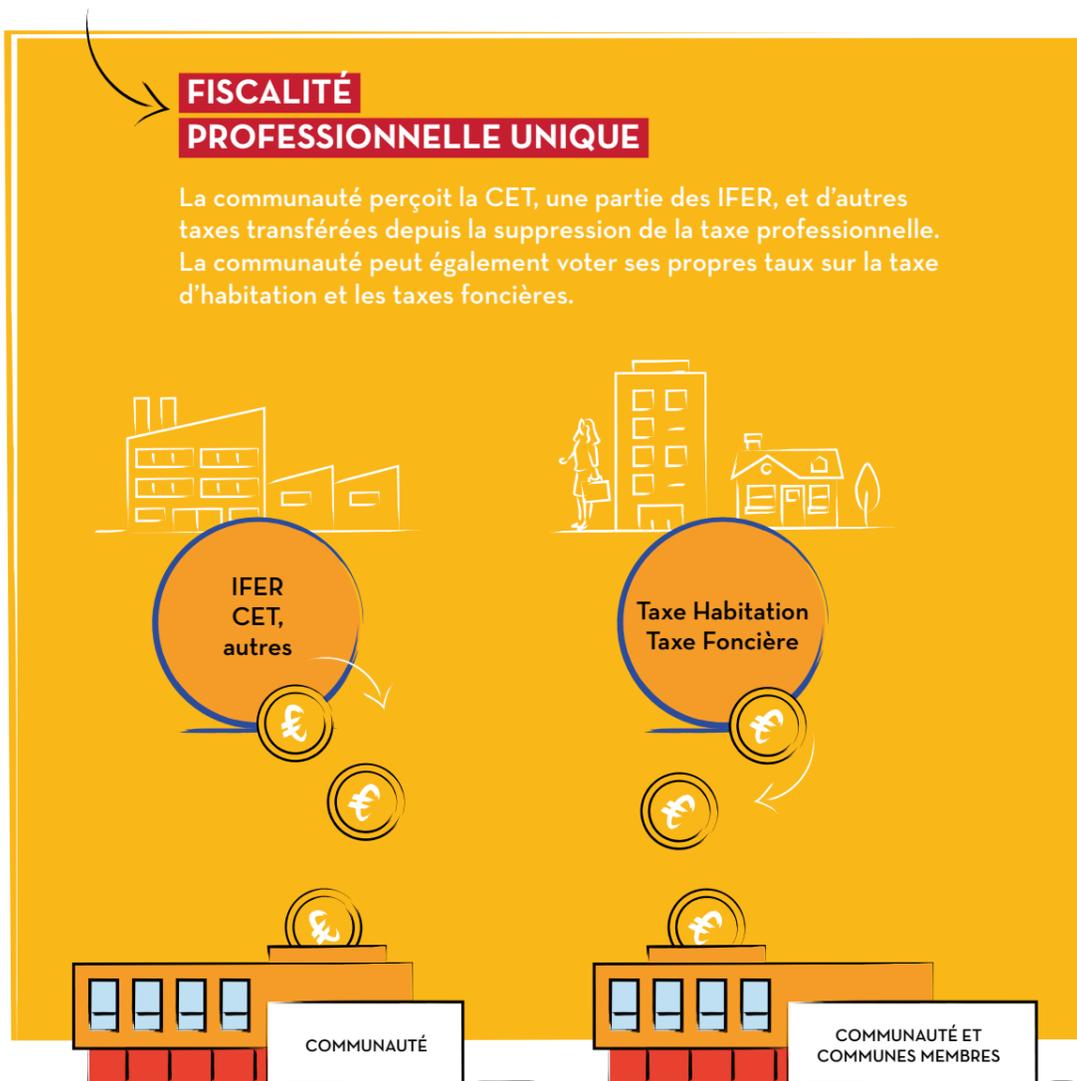
C'est cette taxe professionnelle qui a été remplacée par la contribution économique territoriale (CET) et d'autres taxes sur les entreprises de réseaux ou sur les surfaces commerciales. Pour compenser les effets de la suppression de la taxe professionnelle, a été mis en place un fonds national de garantie individuelle des ressources communales et intercommunales (FNGIR).

LES DIFFÉRENTS RÉGIMES FISCAUX POUR L'INTERCOMMUNALITÉ

Pour encourager la solidarité financière et la mutualisation, la loi a soutenu depuis 1999 la **taxe professionnelle unique (TPU)**, devenue désormais la **fiscalité professionnelle unique (FPU)**. Elle est obligatoire dans les métropoles, les communautés urbaines et d'agglomération, mais facultative dans les communautés de communes.

FISCALITÉ PROFESSIONNELLE UNIQUE

La communauté perçoit la CET, une partie des IFR, et d'autres taxes transférées depuis la suppression de la taxe professionnelle. La communauté peut également voter ses propres taux sur la taxe d'habitation et les taxes foncières.



La fiscalité professionnelle unique consiste à instituer un **taux unique d'imposition** (après une période de convergence des taux communaux) et prélever le produit des impôts « entreprises » à l'échelle de l'intercommunalité. Plus de 50% des intercommunalités, dont les plus peuplées, étaient en FPU en 2013.

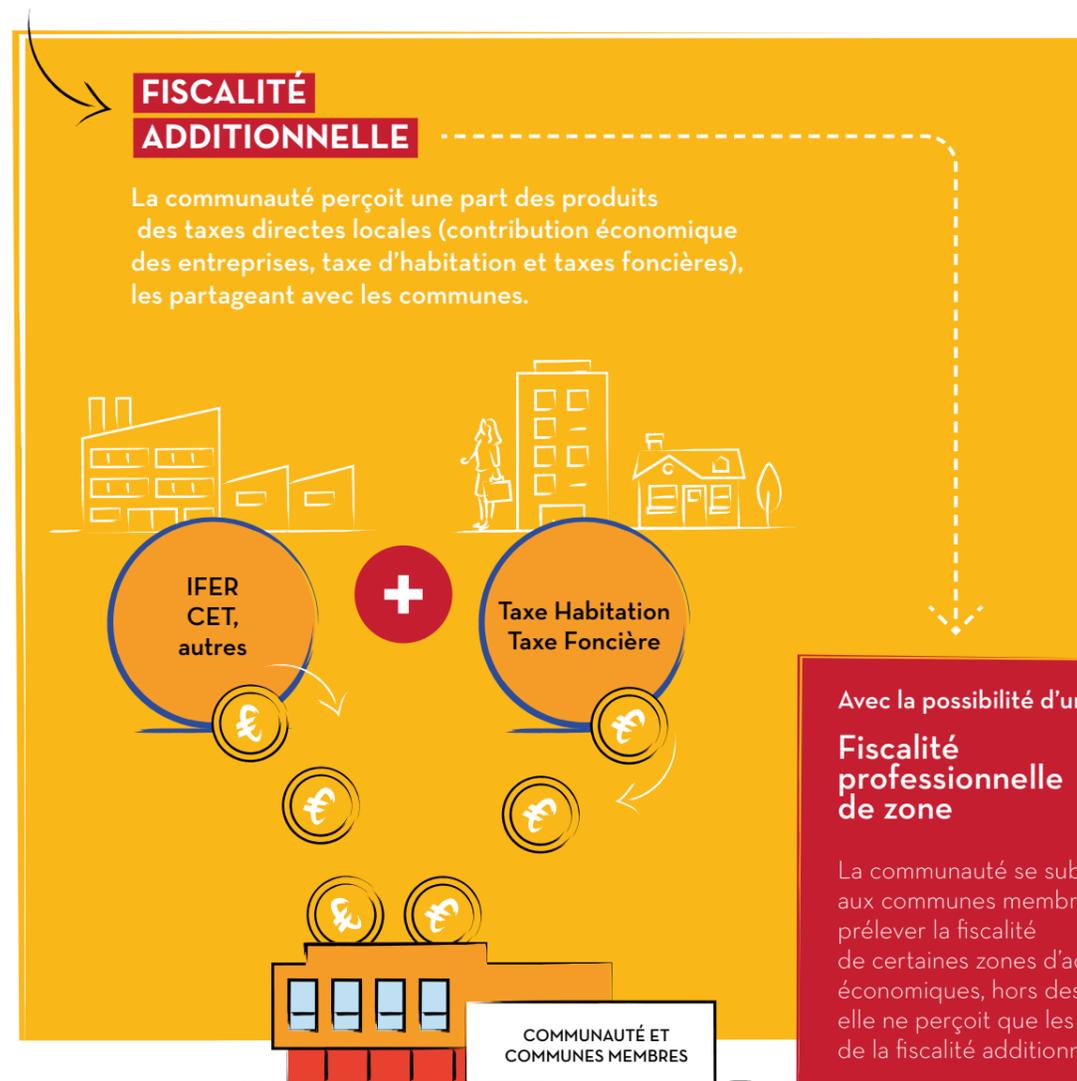
En 2018, elles sont 84%. Cette augmentation s'explique par la part croissante de communautés d'agglomération à l'issue des évolutions de périmètre et de fusion, ainsi que par la progression de l'intégration intercommunale.

Les autres intercommunalités disposent d'un régime de fiscalité dite « additionnelle », qui superpose des taux communaux et intercommunaux sur l'ensemble des impôts locaux (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties, cotisation foncière des entreprises).

À l'intérieur de ce régime, **certaines zones d'activités économiques peuvent néanmoins être soumises à un seul taux intercommunal** : on parle alors de fiscalité professionnelle de zone.

FISCALITÉ ADDITIONNELLE

La communauté perçoit une part des produits des taxes directes locales (contribution économique des entreprises, taxe d'habitation et taxes foncières), les partageant avec les communes.



Avec la possibilité d'une Fiscalité professionnelle de zone

La communauté se substitue aux communes membres pour prélever la fiscalité de certaines zones d'activités économiques, hors desquelles elle ne perçoit que les produits de la fiscalité additionnelle.



Retrouvez également, sur le site WWW.ADCF.ORG
nos infographies vidéos :

- ▶ 3 MINUTES POUR COMPRENDRE L'INTERCO
- ▶ LES ÉLECTIONS LOCALES ET INTERCOMMUNALES 2020
- ▶ LE VOTE DANS LES MÉTROPOLIS 2020

Depuis sa fondation en 1989, l'AdCF, fédération nationale des élus de l'intercommunalité, s'attache à promouvoir la coopération intercommunale, en participant activement à l'élaboration des lois, à la diffusion des pratiques locales et à l'appui technique des élus et techniciens communautaires.

Elle contribue également aux grands débats sur l'organisation territoriale française, la réforme de la fiscalité locale et l'exercice des compétences décentralisées.

Fédérant près de 1 000 intercommunalités en 2019, dont 18 métropoles et plus de 200 agglomérations organisées sous forme de communautés d'agglomération ou communautés urbaines, qui rassemblent au total 80 % de la population française regroupée en intercommunalité, l'AdCF est leur porte-parole auprès des pouvoirs publics.

AdCF

Les intercommunalités de France

ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (AdCF)

22, rue Joubert – 75009 Paris
T. 01 55 04 89 00 – F. 01 55 04 89 01
adcf@adcf.asso.fr – www.adcf.org