



*La refonte de
l'intercommunalité :
un enjeu majeur pour la
Lorraine*



*Séance Plénière du Conseil Economique, Social et
Environnemental de Lorraine du 24 juin 2011*

Composition du Groupe de travail

Président

Bertrand GOSSELIN

Comité de pilotage

Annie DRANT

Raymond BAYER

Claude BERTSCH

Philippe BURON-PILÂTRE

Pierre CHARLES

Jean-Raymond FAIVRE

Raymond FRENOT

Arnould de LESSEUX

Gilbert KRAUSENER

Robert MERTZ

Patrick MEYER

Alain MISSOFFE

Jean-Marie ROBERT

Alain SALVI

Charles TORDJMAN

*Assistés de Romain MOITROT, chargé de mission
au Conseil Economique, Social et Environnemental de Lorraine*

Sommaire

Introduction.....	5
I. Une évolution indispensable mais récente.....	6
a) Les solutions mises en place chez nos voisins.....	6
b) Les réponses à l'émiettement des communes en France.....	7
II. Une nouvelle étape : le volet intercommunal de la loi du 16 décembre 2010 portant sur la réforme des collectivités territoriales.....	10
a) Une réforme plutôt consensuelle	10
b) Principes.....	10
c) Le dispositif de mise en œuvre.....	10
i) Acteurs.....	10
ii) Démarche	11
d) L'autre volet de la rationalisation intercommunale: la refonte des syndicats intercommunaux	14
III. Vers une nouvelle intercommunalité en Lorraine	15
a) Etat et évolution de l'intercommunalité à fiscalité propre.....	15
b) Les premières propositions des préfets en Lorraine.....	17
Moselle.....	17
Meurthe-et-Moselle	19
Vosges.....	21
Meuse.....	23
IV. La position du CESE Lorraine	24
a) La nécessité d'un développement intercommunal.....	24
b) Le bassin de vie comme base de l'intercommunalité.....	24
c) Les enjeux du territoire lorrain	26
i) Mieux répartir les charges de centralité.....	26
ii) Assurer l'équilibre entre les espaces urbains et ruraux	29
iii) Accompagner les phénomènes transfrontaliers.....	30
d) Une organisation repensée du territoire	30
i) Aménagement de l'espace et processus métropolitain	30
ii) Des frontières départementales et régionales pertinentes ?.....	31
iii) Identité locale et intercommunalité	31

V. Les questions ouvertes.....	32
a) Une réforme qui s'intègre dans d'autres.....	32
b) Le poids de la réforme de la fiscalité locale	32
c) Les évolutions de la démocratie de proximité	32
Annexes	34

Introduction

La Révolution française a remplacé par la loi du 14 décembre 1789 la mosaïque de paroisses et de villes franches de l'Ancien régime en communes aux statuts identiques. L'institution communale a fini par constituer pour nos concitoyens et concitoyennes un élément structurant, garant de la proximité de l'action publique. Elle permet un lien entre le citoyen et le maire. Cependant, la France est le pays qui compte le plus grand nombre de communes de l'Union Européenne (soit 36 682 au 1^{er} janvier 2009). La solution originale choisie pour remédier à cet « émiettement communal » a été l'**intercommunalité**, c'est-à-dire l'encouragement des différentes formes de coopération entre les communes.

On distingue deux formes de coopération entre communes. Elle s'est d'abord faite sous forme souple ou **associative**, financée par les contributions des communes-membres et permettant à des partenariats techniques (syndicats à vocation unique ou multiple) de gérer des activités ou des services publics (entretien de la voirie, assainissement, collecte des ordures ménagères). Une intercommunalité plus intégrée, **de projet**, est apparue plus récemment. Elle est caractérisée par une fiscalité propre et des compétences exclusives. Ces deux formes de coopération intercommunale sont aujourd'hui à parfaire. L'intercommunalité ne se résume pas à la seule question du périmètre, mais aussi au choix d'une fiscalité intégrée, aux compétences exercées et au projet mis en place.

Les choix parfois très techniques ne doivent pas faire office de repoussoir pour le citoyen. Le CESE de Lorraine fait le pari que les choix actuels en matière de réforme de l'intercommunalité doivent faire l'objet d'une explication aux citoyens. Derrière les discussions techniques se cachent des enjeux considérables pour la vie quotidienne des citoyens.

Nous posons le postulat que les structures institutionnelles doivent s'adapter aux citoyens. Les incohérences de la carte intercommunale, résultant souvent de querelles d'élus, ne doivent pas se répéter et les citoyens doivent être pleinement informés des débats en cours.

Les occasions manquées sont d'autant plus regrettables que l'intercommunalité en France a mis un certain temps à se mettre en place (création du district urbain en 1959, de la communauté de communes en 1992, de la communauté d'agglomération en 1999). L'occasion donnée par la loi du 16 décembre 2010 pourrait ne pas se représenter avant la prochaine révision prévue de l'intercommunalité et un nouveau Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI), c'est-à-dire dans 6 ans. Chaque occasion manquée met en difficulté les tentatives de développement efficaces d'un territoire.

Pour toutes ces raisons, le CESE de Lorraine a voulu se saisir de cette question, majeure pour l'avenir de la Lorraine. Une application réussie de cette réforme peut constituer un grand atout pour notre développement.

I. Une évolution indispensable mais récente

a) Les solutions mises en place chez nos voisins

D'autres pays européens, connaissant une histoire et une structure économique et sociale similaire à la nôtre, ont fait face au même problème d'émiettement communal et ont tenté de le résoudre de manière différente et généralement plus précoce, principalement en **réduisant considérablement le nombre de communes** (fusions).

Belgique	Allemagne	Italie	Luxembourg
Réduction du nombre de communes de 2 359 à 596 de 1971 à 1975.	En Allemagne de l'ouest, réduction de 24 400 à 8 400 dans les années 1970 et 12 290 actuellement dans l'Allemagne réunifiée.	Réduction continue en Italie des communes pour arriver à un nombre de 8 094 ; il est rare de trouver aujourd'hui une commune de moins de 10 000 habitants.	Processus de fusion entamé récemment afin de passer de 116 communes actuellement à 105 en 2012, par le biais d'un référendum ou d'une loi pour chaque fusion. Objectif de 70 communes en 2020.

Cependant, la **coopération intercommunale** est aussi présente chez nos voisins. Si l'on prend l'exemple de la Grande Région, un ensemble avec lequel la Lorraine entretient des relations quotidiennes, nos voisins ont des échelons communaux et intercommunaux plus étendus.

En **Allemagne**, la norme en matière d'intercommunalité (seuils de population, étendue du périmètre) se décide au niveau du Land. Ainsi, la **Sarre**, qui compte 1 043 167 habitants répartis sur 52 communes, possède 6 arrondissements (*Landkreise*) allant de 350 000 (*Stadtverband Saarbrücken*) à 91 161 habitants (*Landkreis St. Wendel*). La **Rhénanie-Palatinat** (4 005 000 habitants) compte de son côté 24 *Landkreise* allant de 212 944 (*Landkreis Mayen-Koblenz*) à 63 884 habitants (*Landkreis Cochem-Zell*).

Le **Luxembourg** possède, lui, 70 syndicats intercommunaux qui peuvent avoir des objectifs divers (équipements scolaires, culture et sports, gestion de l'eau et des déchets, etc.).

La **Belgique** compte des « intercommunales », qui sont des entreprises publiques détenues par des communes et gérant des services publics (collecte des déchets, traitement des eaux usées, distribution d'eau, de gaz, d'électricité, etc.).

La comparaison n'est évidemment valable qu'en prenant en compte les différences en termes de tradition administrative, de démographie, d'organisation politique et administrative, mais elle donne tout de même une idée des efforts qui ont été mis en place chez nos voisins dès lors qu'il s'est agi de mutualiser les moyens.

b) Les réponses à l'émiettement des communes en France

Les efforts de l'Etat pour remédier à l'émiettement des communes sont anciens, que ce soit en créant des structures de coopération intercommunale ou en encourageant des fusions :

- **Loi du 22 mars 1890 créant le syndicat de communes**, établissement public qui permet d'adapter la gestion communale, soit aux nécessités techniques (électrification, adduction d'eau), soit à certaines activités qui, par leur nature, débordent les limites territoriales des communes (transport, urbanisme, assainissement).
- **Ordonnance du 5 janvier 1959 sur les districts urbains**. Cette formule, plus intégrée que les syndicats de communes, fut ensuite étendue aux zones rurales par la **loi du 31 décembre 1970**.
- **Loi du 31 décembre 1966** créant la **communauté urbaine**, forme très intégrée de coopération destinée à répondre aux problèmes posés par les grandes agglomérations.
- **Loi Marcellin du 16 juillet 1971 sur les fusions et rapprochements**, qui comportant des plans de regroupements systématiques dans chaque département, ainsi qu'une procédure de commune associée. On compte 1 281 fusions de communes en France depuis la mise en œuvre de la loi Marcellin, dont certaines ont depuis annulées.
- **Loi du 13 juillet 1983 sur les syndicats d'agglomération nouvelle** - qui ont été instaurés pour répondre aux besoins des villes nouvelles créées dans les années soixante-dix.

Les mouvements de simplification du « bloc communal » de manière autoritaire ont la plupart du temps échoué en France ou n'ont produit que peu de résultats (fusion de communes à Clermont-Ferrand ou Charleville-Mézières). Le rapprochement communal fait en France l'objet de vives réticences lorsqu'il est trop directif, tant la commune est jugée comme une institution importante en France. Elle est un point d'entrée dans notre système administratif, aisément identifiable par le citoyen grâce à son maillage du territoire et à un mode de scrutin simple portant à sa tête une équipe élue sur un programme. L'élue communal est souvent considéré comme l'élue de référence, l'échelon de proximité par excellence.

C'est pourquoi la solution de la coopération a été privilégiée en France et que s'est fait ressentir le besoin de mener une intercommunalité de projet, plus ambitieuse, avec des structures mieux intégrées. Ainsi la création des communautés urbaines (loi 66-1069 du 31 décembre 1966) puis les lois *du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République* et du 12 juillet 1999 *relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale*, dites **lois Chevènement**, ont installé des formes plus coopératives et intégrées d'intercommunalité, et rencontré un indéniable succès quantitatif (il existe aujourd'hui 2 409 communautés de communes et 181 communautés d'agglomération).

Les compétences des établissements publics à fiscalité propre sont maintenant majeures pour le développement d'un territoire (développement économique, aménagement de l'espace, voirie, collecte des ordures ménagères, etc.) et ont une grande incidence pour le citoyen.

Néanmoins, plusieurs rapports issus de la Cour des Comptes¹, du Conseil Économique et Social² ou de parlementaires³ ont révélé certains dysfonctionnements, significatifs d'une certaine « crise de croissance⁴ » de l'intercommunalité. Ont notamment été relevés :

1 Cour des Comptes, « L'intercommunalité en France », novembre 2005, Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés.

2 Conseil Economique et Social, « Communes, Intercommunalités, quels devenirs ? », 2005, Rapport présenté par M. Jean-Pierre Rozet

- Doublement des services fonctionnels entre communes et communautés ;
- Dépenses de fonctionnement en hausse trop rapide ;
- Augmentation de la fiscalité intercommunale ne réduisant que très peu la fiscalité communale.

En effet, si les lois Chevènement de 1992 et 1999 ont permis de laisser fleurir les coopérations locales, il était aujourd'hui temps d'organiser ces énergies dans un cadre plus rationnel.

3 Rapport d'information n° 193 (2005-2006) de M. Philippe DALLIER, fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, déposé le 1er février 2006 <http://www.senat.fr/rap/r06-048/r06-048-syn.pdf>

4 Extrait du discours du Ministre de l'Intérieur et des Collectivités Locales lors du congrès de l'Assemblée des communautés de France (ADCF) le 6 octobre 2005

Glossaire de l'intercommunalité de projet (EPCI à fiscalité propre) :

Les **Communautés Urbaines** (CU), créées par la loi du 31 décembre 1966, sont une forme très intégrée de coopération destinée à répondre aux problèmes posés par les grandes agglomérations. Depuis la loi du 16 décembre 2010, elles constituent une catégorie d'EPCI à fiscalité propre d'un seul tenant et sans enclave de plus de 450 000 habitants ; celles créées antérieurement conservent leurs statuts.

Quatre communautés urbaines sont créées d'office dans des grandes agglomérations (Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg). Douze autres agglomérations se sont dotées depuis de cette structure de coopération. Elles exercent les compétences suivantes : développement et aménagement économique, social et culturel (zones d'activité, équipements) ; aménagement de l'espace communautaire : (schéma de cohérence territoriale (SCOT) ou plan local d'urbanisme (PLU)), transports urbains ; gestion de l'habitat social ; politique de la ville ; services d'intérêt collectif : eau, assainissement, cimetières, abattoirs, marchés d'intérêt national ; environnement et cadre de vie : gestion des déchets, lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores.

Les communautés urbaines créées avant la loi Chevènement restent soumises à l'ancien régime, moins étendu.

La communauté urbaine peut recevoir d'autres compétences de la part des communes si celles-ci le souhaitent. Elle peut gérer tout ou partie de l'aide sociale, en cas d'accord avec le département.

Les **Communautés d'Agglomération** (CA), créées par la loi Chevènement de 1999 *de renforcement et de simplification de la coopération intercommunale*, sont des ensembles de plus de 50 000 habitants (sauf 30 000 pour un chef-lieu de département) et formés autour d'une ville de plus de 15 000 habitants.

Elles comportent des compétences obligatoires (développement économique, aménagement de l'espace, équilibre social de l'habitat, politique de la ville) et doivent choisir 3 compétences supplémentaires parmi la création ou l'aménagement d'entretien de la voirie, l'assainissement, l'eau potable, la protection et la mise en valeur de l'environnement, l'action sociale d'intérêt communautaire, les équipements culturels et sportifs.

Les **Communautés de Communes** (CC) sont une catégorie d'EPCI à fiscalité propre créées par la loi de 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Elles doivent être d'un seul tenant et sans enclave et aucun seuil de population n'est requis. Elles ne sont pas très intégrées et sont conçues pour les espaces peu urbanisés.

Dotation Globale de Fonctionnement (DGF)

Principal concours financier de l'Etat, la Dotation Globale de Fonctionnement (appelée aussi "dotation d'intercommunalité") est perçue par l'EPCI à fiscalité propre, l'année qui suit sa création juridique. Cette dotation est versée en fonction de critères de population, de potentiel fiscal et de coefficient d'intégration fiscale.

Coefficient d'intégration fiscale (CIF)

Le CIF est l'instrument de mesure de l'intégration du groupement de communes. Il s'agit d'apprécier l'effort fiscal effectué par l'EPCI à fiscalité propre, dans l'exercice de ses compétences, par rapport à l'ensemble des communes qui le composent.

II. Une nouvelle étape : le volet intercommunal de la loi du 16 décembre 2010 portant sur la réforme des collectivités territoriales

a) Une réforme plutôt consensuelle

L'ensemble des rapports sur l'état de l'intercommunalité en France, produits par différentes instances, ont reçu un accueil plutôt consensuel. La loi du 16 décembre 2010 portant sur la réforme des collectivités territoriales a fait l'objet de l'une des plus longues discussions de la Ve République (16 séances consécutives et plus de 50h de débat). Le volet intercommunal de la réforme, contrairement à d'autres parties de la loi portant sur le conseiller territorial ou le partage des compétences, a été validé en première lecture par le Sénat et n'a pas donné lieu à des critiques particulières.

b) Principes

Afin de relancer l'intercommunalité en France, la loi du 16 décembre 2010 prévoit :

- l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale, de manière à ce que toutes les communes soient intégrées dans une intercommunalité à fiscalité propre « sans enclave ni discontinuité territoriale » de plus de **5 000 habitants** (sauf dérogations pour les zones de faible densité) dès le 1^{er} janvier 2014 ;
- l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires représentant les communes de plus de 500 habitants, à partir des élections municipales de 2014 ;
- la reprise de l'incitation au regroupement des communes, par la création des **communes nouvelles**, qui peuvent procéder de la transformation d'une intercommunalité en commune ;
- le maintien des pays existants jusqu'à leur terme, mais la suppression de la possibilité d'en créer de nouveaux ;
- la solidarité financière et l'intégration fiscale renforcées des intercommunalités ;
- Réduction du nombre de syndicats mixtes et communaux en cas de doublons avec l'EPCI à fiscalité propre.

c) Le dispositif de mise en œuvre

i) Acteurs

Un **Schéma Départemental de Coopération Intercommunale** (SDCI) est élaboré par le préfet aux pouvoirs élargis et une **Commission Départementale de la Coopération Intercommunale** (CDCI), composée d'élus locaux et qui a été renouvelée et modifiée pour renforcer le poids des EPCI:

- 40% de représentants de communes
- 40% de représentants d'Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à fiscalité propre
- 5% de représentants de syndicats mixtes et de syndicats de communes
- 10% du conseil général
- 5% pour le conseil régional dans le département

ii) Démarche

La démarche choisie par l'Etat pour rénover l'intercommunalité en France suit en partie les recommandations du rapport d'informations du Sénat de 2006 sur l'état de l'intercommunalité⁵.

L'Etat a voulu faire de la définition du SDCI un exercice de coproduction avec la Commission Départementale de Coopération Intercommunale (CDCI). Le préfet garde cependant un rôle prépondérant puisque les élus de la CDCI doivent se prononcer sur les propositions du représentant de l'Etat dans un délai extrêmement réduit (3 mois pour les communes concernées puis 4 mois pour les membres de la CDCI) à l'échelle de tout le département. Les propositions d'amendement du SDCI ne pourront être adoptées qu'aux deux tiers des membres de la CDCI, ce qui constitue un seuil assez exigeant.

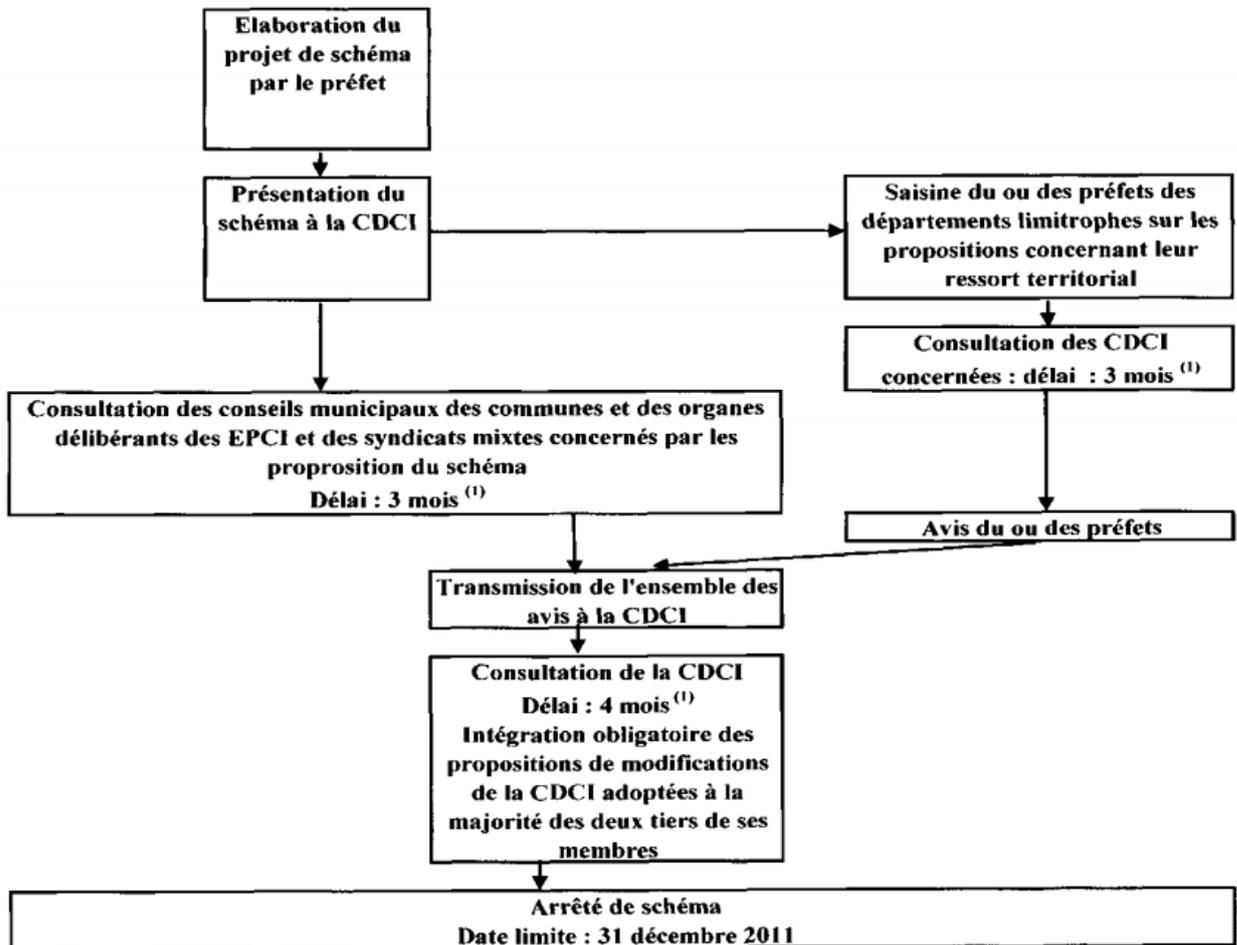
Les élus locaux sont les plus à même de former la carte la plus cohérente de l'intercommunalité puisque ce sont les acteurs qui connaissent le mieux leur territoire. L'intervention de l'Etat pour aboutir à une rationalisation de l'ensemble de la coopération intercommunale dans un délai court peut ne pas former la carte la plus optimale. Néanmoins, le développement de l'intercommunalité s'est toujours fait avec le soutien des services de l'Etat (conseil, bonification de la DGF) sans que les élus locaux en charge de l'intercommunalité n'aient amélioré le fonctionnement de leur structure, que ce soit en termes de compétences, de fiscalité ou de périmètre (cf. les nombreux rapports sur l'état de l'intercommunalité). L'intervention du préfet sous cette forme était donc sans doute souhaitable.

L'existence d'un tel processus, assorti d'un calendrier contraignant, force les responsables des intercommunalités à réfléchir à l'évolution des relations avec leurs voisins et aux rapprochements qu'ils pourraient opérer.

Mais sans connaissance de l'impact financier qu'auront les rapprochements, les élus peuvent avoir des réticences à s'engager dans un processus de fusion. La carte de l'intercommunalité issue de ce processus sera probablement perfectible, mais dans l'hypothèse selon laquelle le cadre législatif et réglementaire ne changerait pas, un nouvel état des lieux de l'intercommunalité aura lieu à partir de 2017, avec la formation d'une nouvelle CDCI approuvant un nouveau SDCI.

5 Rapport d'information n° 193 (2005-2006) de M. Philippe DALLIER, fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, déposé le 1er février 2006

Annexe 1 : calendrier d'élaboration du premier SDCI



⁽¹⁾ L'absence de décision à l'issue du délai vaut approbation

Les projets de Schéma Départementaux de Coopération Intercommunales seront transmis aux conseils municipaux des communes, aux organes délibérants des EPCI et aux syndicats mixtes concernés par les propositions de modification du projet de schéma. Ces collectivités auront un délai de trois mois pour se prononcer (soit jusqu'à la mi-août en Lorraine).

La CDCI devra ensuite se prononcer sur le projet de schéma accompagné des avis des collectivités dans un délai de 4 mois, avant le **31 décembre 2011**, faute de quoi le SDCI sera adopté. **Tout amendement visant à sa modification devra être adopté aux deux tiers des membres de la Commission.**

Le préfet disposera ensuite de pouvoirs élargis entre la publication du SDCI le **1^{er} janvier 2012** et le **1^{er} juin 2013** afin de mettre en œuvre ce schéma. Il pourra ainsi prendre l'initiative de projets prévus par le schéma (création, fusion et transformation d'EPCI à fiscalité propre) et procéder, après

consultation des organes délibérants des collectivités concernées, à la mise en œuvre des préconisations du schéma.

Les modalités d'évolution de la carte intercommunale suite à l'adoption du SDCI dans chaque département lorrain sont encore assez floues, mais dans l'hypothèse d'un statu quo législatif, la CDCI serait renouvelée, et un nouveau schéma serait adopté à l'horizon 2017-2018.

Ces pouvoirs ne s'appliquent pas aux syndicats mixtes.

Le SDCI constituera la base légale des actes de rationalisation de l'intercommunalité. Le préfet doit ainsi parvenir, « dans la limite du possible » à des périmètres intercommunaux cohérents, continus et sans enclave de plus de **5 000 habitants**. Le non-respect de ces critères constituerait un motif d'invalidité du SDCI.

Les préfets ont pour instructions d'adopter des périmètres pertinents « appréhendés à partir des bassins de vie, des unités urbaines au sens de l'INSEE et des schémas de cohérence territoriale ».

Les projets de refonte des cartes intercommunales, s'ils peuvent souffrir d'insuffisances, ne sont qu'une première mouture, et la carte intercommunale pourra connaître des améliorations lors de la prochaine élaboration du SDCI à partir de 2017. La rationalisation de toutes les structures intercommunales de France est un processus qui demande une large concertation qui peut prendre plusieurs années avant d'aboutir à une intercommunalité de projet achevée sur tout le territoire.

d) L'autre volet de la rationalisation intercommunale : la refonte des syndicats intercommunaux

Le développement de l'intercommunalité de projet sur la plus grande partie du territoire français n'a pas généré la disparition de l'intercommunalité de service, ou syndicale, qui est la plus ancienne forme de coopération en la matière. La loi du 22 mars 1890 a ainsi créé les Syndicats intercommunaux à Vocation Unique afin de gérer des services publics en réseau.

La refonte intercommunale possède un autre volet, moins discuté que la rationalisation des établissements publics de coopération intercommunale, mais tout aussi nécessaire quant à l'amélioration du fonctionnement des pouvoirs publics locaux. La loi prévoit en effet de supprimer un certain nombre de syndicats pour confier leurs compétences aux EPCI à fiscalité propre.

Le préfet peut ainsi préconiser la suppression, la transformation ou la fusion d'un syndicat mixte.

Il est prévu la disparition d'un syndicat dès lors que celui-ci :

- est intégralement inclus dans le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre (prise de compétence par l'EPCI) ;
- correspond totalement au périmètre d'un EPCI ;
- en cas d'identité de compétence, le syndicat disparaît.

De même, lorsque le périmètre de l'EPCI à fiscalité propre et celui du syndicat se chevauchent ou que le périmètre de l'EPCI à fiscalité propre est inclus totalement dans celui du syndicat :

- la communauté de communes se substitue à ses communes-membres dans le syndicat, qui devient ensuite un syndicat mixte ;
- pour les communautés d'agglomérations et les communautés urbaines, leurs communes sont retirées du syndicat pour l'exercice des compétences correspondant à des compétences obligatoires ou optionnelles.

La CDCI aura plus de latitude en matière de refonte des EPCI sans fiscalité propre et pourra adapter les propositions du préfet à la majorité qualifiée. On prévoit ainsi la suppression d'environ un tiers des syndicats intercommunaux, SIVOM ou SIVU.

Le bloc communes-communautés va prendre une importance croissante.

La réforme de la carte intercommunale est à appréhender dans un **contexte de mise sous tension des finances publiques locales**. La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) a profondément atteint l'organisation territoriale de l'Etat, et les institutions départementales et régionales sont fragilisées par la stagnation de leurs ressources et l'augmentation de leurs dépenses. L'intercommunalité, (dont les dépenses de fonctionnement parfois ont considérablement augmenté⁶) risque elle aussi de devoir s'adapter à ce resserrement des marges budgétaires et se réorganiser.

La réforme des collectivités territoriales limite fortement la clause de compétence générale et les financements croisés des départements et des régions dans leurs interventions en faveur des petites communes et intercommunalités. Les petites communes qui trouvaient un appui dans les services préfectoraux ne pourront se tourner que très partiellement vers les services du département, obligé de se recentrer sur ses missions premières. C'est donc vers leurs EPCI à fiscalité propre que les petites communes devront se tourner pour compléter leurs besoins. D'où la nécessité pour celles-ci de se joindre à un ensemble intercommunal assez vaste et intégré qui pourra réaliser ces missions indispensables.

6 Rapport de la commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale (<http://www.assemblee-nationale.fr/12/rap-enq/r2436.asp>)

b) Les premières propositions des préfets en Lorraine

Les préfetures ont dégagé plusieurs principes d'actions qui se retrouvent dans les SDCI:

- fusion des EPCI à fiscalité propre entre eux plutôt que scission, les élus étant attachés aux synergies qui se sont construites au fil des années au sein de chaque intercommunalité ;
- Consultation au préalable des EPCI à fiscalité propre.

Moselle

Préfet : Christian de Lavernée

- ✓ **Intercommunalité en avril 2011** : 99,9% des communes, représentant 99,5% de la population font partie d'un EPCI à fiscalité propre.
- ✓ Passage de 38 à 27 Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI)
- ✓ Intégration d'une commune isolée (Phalsbourg)

- **Arrondissement de Thionville**

- Fusion de la Communauté de Communes de Cattenom et Environs et des Trois Frontières

Le nord mosellan, n'enregistre qu'une évolution limitée sur un territoire qui connaît des problématiques liées à la proximité de la frontière luxembourgeoise et à la reconversion industrielle. Les communautés d'agglomération mitoyennes de Portes de France - Thionville et du Val de Fensch restent en l'état.

- **Moselle- est**

- Scission de la CC de la Houve entre les CC du Warndt (7 communes) et du Bouzonvillois (4 communes).
- Les arrondissements de Forbach et de Sarreguemines ne connaissent pas d'évolutions.

Les CC de la zone sont relativement intégrées, ce qui peut expliquer qu'elles n'aient pas été très touchées par la réforme. Les élus ne semblent pas prêts à vouloir se rapprocher.

Actuellement, la partie française du GECT SarreMoselle ne constitue pas un ensemble de plus de 300 000 habitants qui permettrait de constituer un **pôle métropolitain transfrontalier** comme le prévoit la loi du 16 décembre 2010.

L'arrondissement de Sarreguemines avait par exemple vocation à constituer un seul EPCI, mais la CC du Pays de Bitche est elle-même issue d'une fusion récente de trois intercommunalités et souhaite attendre avant de se rapprocher de la CC de Rohrbach-lès-Bitche. Des regroupements entre la CA de Forbach – Porte de France et les CC de Freyming-Merlebach et le Pays Naborien ne sont pas à l'ordre du jour.

- **Agglomération de Metz**

- Constitution d'une communauté de communes de 66 486 habitants avec les CC du Sillon Mosellan, de Maizières-lès-Metz, du Haut Chemin et du Pays de Pange et les communes de Hagondange, Hauconcourt et Talange.
- Fusion de Metz Métropole avec la CC du Val Saint Pierre, la CC du Val de Moselle et les communes de Coigny et de Montoy-Flanville.
- La CC de Rémillly fusionnerait avec les CC du Vernois et de l'Aéroport régional, formant une seule intercommunalité au sud de Metz.
- La CC du Pays Orne Moselle se voit renforcée par les communes de Gandrange, Mondelange et Richemont.

La ville de Metz ainsi que Metz Métropole, souhaitent une évolution du périmètre de Metz Métropole. La proposition du préfet visant à élargir Metz Métropole vers le sud (Val de Moselle et Val Saint-Pierre) permettra de mieux desservir en transports publics des projets de développement métropolitain (zone commerciale Actisud et hôpital de Peltre/Jury) sans offrir un élargissement vers le nord, qui possède des ressources fiscales considérables. Cela peut contribuer à affaiblir financièrement la Communauté d'Agglomération de Metz Métropole.

La Communauté de Communes de Maizières-lès-Metz s'est prononcée contre le rapprochement avec Metz Métropole et pour un rapprochement avec la CC du Haut Chemin et du Sillon Mosellan. Elle n'aurait pas le seuil démographique nécessaire à la formation d'une communauté d'agglomération (noyau de 15 000 habitants pour un total de 50 000 habitants).

Pour beaucoup d'élus, la proposition du préfet d'une « banane bleue » (formée de communes qui appartiennent totalement ou en partie au bassin de vie de Metz) ne constitue pas un territoire cohérent et devra évoluer vers Metz Métropole (vers laquelle elle est tournée), que ce soit au terme des négociations qui auront lieu dans la CDCI de Moselle jusqu'au 31 décembre 2011, soit à partir de 2017 à la prochaine révision de la carte intercommunale.

- **Arrondissement de Château-Salins**

La **CC du Saulnois** rencontre une problématique différente de celle de la fusion d'EPCI à fiscalité propre au périmètre trop exigü. Elle compte 128 communes et 30 000 habitants et se trouve partagée entre différents bassins de vie (Dieuze, Château-Salins, Morhange). Elle fonctionne assez mal, 21 communes la composant ont émis à plusieurs reprises le souhait de sortir de cette intercommunalité. Des interventions pourraient donc être faites à la marge pour renforcer la gouvernance de la structure. La scission de la Communauté de communes n'était cependant pas envisageable, l'esprit de la réforme ne visant pas à réduire le périmètre des EPCI à fiscalité propre. Il est par contre proposé une suppression de syndicats scolaires et périscolaires et une reprise de ces compétences par la CC ainsi que le départ de certaines communes dans l'orbite d'autres bassins de vie (Metz, Morhange). Le bon fonctionnement d'une structure intercommunale est à la charge des élus qui doivent faire vivre ce territoire.

- **Arrondissement de Sarrebourg**

- Fusion des CC du Pays des Etangs et des Deux Sarres.
- Fusion de la CC de l'Etang du Stock avec la CC de l'Agglomération de Sarrebourg.
- Rattachement de la commune de Sarraltroff à la CC du Pays de Fénétrange.

Il était nécessaire de rationaliser la zone, se caractérisant à la fois par des CC discontinues (pays de Fénétrange), une CC située en-dessous du seuil de 5 000 habitants (Etang du Stock) ainsi qu'une enclave (Phalsbourg). L'application de la réforme dans l'arrondissement de Sarrebourg se fait cependant *a minima*, puisque le projet de SDCI ne propose que des évolutions obligatoirement imposées par la loi (seuil minimal de 5 000 habitants, obligation de continuité territoriale, suppression des enclaves). Le bassin de vie de Sarrebourg s'étend cependant sur la plus grande partie de l'arrondissement, et les 7 intercommunalités qui le composent ont des caractéristiques similaires.

Meurthe-et-Moselle

Préfet : Adolphe Colrat

- ✓ **Intercommunalité en avril 2011** : 97% des communes, représentant 98,4% de la population font partie d'un EPCI à fiscalité propre.
- ✓ Passage de 36 à 20 Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI).
- ✓ Intégration de 18 communes isolées.

- **Aire urbaine de Nancy**

Ajout des communes de :

- Ville en Vermois et de Lupcourt à la Communauté Urbaine du Grand Nancy.
- Méreville, Frolois, Flavigny-sur-Moselle, Pierreville et Pulligny à la CC de Moselle et Madon
- Tonnoy, Ferrières et Saffais vers la CC des Pays du Sel et du Vermois

Le choix a été fait de ne pas étendre la CUGN aux intercommunalités correspondant aux trois « pôles d'équilibre » identifiés par le SCoT Sud 54 que sont Pompey, Neuves-Maisons et Dombasle, mais de constituer trois intercommunalités plus fortes autour de ces mêmes villes par le démembrement de la communauté de communes du Saintois au Vermois.

- **Pont-à-Mousson**

- Fusion des CC : Pays de Pont-à-Mousson, du Froidmont, du Grand Valmon, de Seille et Mauchère et des Vals de Moselle et de l'Esch, ainsi que les communes isolées de Vandières, Pagny-sur-Moselle, Villers-sous-Prény, Bratte, Moivrons, Villers-les-Moivrons.

Cette nouvelle intercommunalité aurait l'étendue nécessaire pour valoriser des infrastructures d'envergure régionale (gare de Vandières, zone d'activité de Bouxières-Lesmenils).

- **Pays-Haut**

Fusion des CC de :

- CC de Briey, de l'Orne et du Jarnisy (54 224 habitants),
- Audunois et le Bassin de Landres (23 214 habitants, qui aurait vocation à rejoindre à terme Briey)
- Longwy, Longuyon et Deux Rivières (75 260 habitants).

Le volontarisme des élus du nord de la Meurthe-et-Moselle permettrait de constituer 3 intercommunalités là où il y en avait auparavant 8.

- **Toulois**

- Fusion des CC de Hazelle et du Massif de Haye
- Fusion des CC du Toulois et des Côtes en Haye

La Communauté de Communes des Côtes en Haye (1 700 hab.) s'est prononcée lors d'un débat communautaire sur la fusion intégrale avec la Communauté de Communes du Toulois (patrimoine, personnels, compétences).

Les Communautés de Communes de Hazelle et du Massif en Haye (fiscalement assez favorisées) ont pour projet de fusionner, laissant de côté la CC du Toulois, qui doit faire face à une reconversion de son bassin d'emploi (Kléber). Le Toulois étant très intégré au Grand Nancy, la question se posait donc pour les CC de Hazelle et des Massifs de Haye de savoir s'ils devaient se diriger vers Toul ou Nancy. Ces CC refusent d'intégrer d'autres intercommunalités moins favorisées, en contradiction avec l'esprit de la loi et du projet de SDCI qui poussait à plus de solidarité financière. Elle est une des rares intercommunalités de Meurthe-et-Moselle dont la population est comprise entre 5 000 et 10 000 habitants.

- **Lunévillois**

- Fusion des CC de la Vezouze, du Pays de la Haute Vezouze et du Badonvillois.
- La CC du Pays du Sânon reste en l'état.
- Fusion des CC de la Mortagne et du Lunévillois

On observe le maintien de plusieurs communautés de communes à la faible viabilité : Val de Meurthe, Bayonnais, Sânon. Ces intercommunalités comptent moins de 10 000 habitants, ne possèdent pas, selon le SDCI de Meurthe-et-Moselle, les moyens suffisants à « mener des projets d'envergure, de développement et de services »⁷. Faute d'accord entre élus sur le sujet, la carte de l'intercommunalité restera en l'état pour le moment.

⁷ Projet de Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI) de Meurthe-et-Moselle, p.33

Vosges

Préfet : Dominique Sorain

- ✓ **Intercommunalité en avril 2011** : 86% des communes, représentant 85,5% de la population font partie d'un EPCI à fiscalité propre.
- ✓ Passage de 43 à 27 Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI).
- ✓ Intégration de 72 communes isolées.

Avec ces chiffres, le département était au 31 janvier 2010 un des moins bien pourvus de France en matière intercommunale.

Les Vosges passeraient de 43 à 27 intercommunalités et adoptent un projet de carte cohérent qui pourrait constituer une page importante du développement local dans le département.

Le retard des Vosges en matière d'intercommunalité est-il à rechercher dans les rivalités entre agglomérations et département⁸ ? On observe la présence d'intercommunalité à l'échelle des cantons qui encercleraient ces villes. C'est ainsi que, selon un article des Echos daté du 25 avril, Saint-Dié des Vosges et Epinal auraient fait les frais d'une telle stratégie.

- **Epinal**

La Communauté d'Agglomération d'Epinal-Golbey est élargie aux CC d'Est-Epinal-Développement, de Cap Avenir, du Pays D'Olima et du Val d'Avière et à une partie de la communauté de communes de la Moyenne Moselle ainsi qu'aux communes d'Uzemain, de Doumoux et de Villoncourt, soit une **Communauté d'Agglomération de 81 597 habitants**. Ce nouvel EPCI, qui correspond plus ou moins au bassin de vie d'Epinal, dépasserait alors Portes de France - Thionville en nombre d'habitants et renforcerait considérablement l'influence qu'il pourra avoir au sein du pôle métropolitain du Sillon lorrain. Il permettrait de rééquilibrer la Lorraine vers le sud.

- **Ouest vosgien**

- Fusion des communautés de communes de Neufchâteau, du Pays des Côtes et de la Ruppe et du Pays de Jeanne.

Les communautés de communes du Pays de Châtenois, la Saône vosgienne, les Marches de Lorraine et le Pays de Saône et Madon restent inchangées. La CC du Pays de Mirecourt fusionne avec celle du Xaintois. Huit communes dont Norroy-sur-Vair rejoignent Vittel-Contrexéville.

- **Centre du département**

Aucune modification pour les communautés de communes du Val de Vôge, des Vosges méridionales, des Rives de la Moselle, de la Porte des Vosges (qui accueille Eloyes) du Secteur de Dompierre (qui reçoit Charmois-l'Orgueilleux). La Moyenne Moselle se recentre sur le canton de Charmes. Fusion de la communauté de communes de la Vallée de la Vologne et d'Arentelle, Durbion, Padozel. Aucun changement pour la communauté de communes de Rambervillers.

⁸ Les Echos, « La fin de l'isolement approche pour un dernier carré de villes moyennes », 25 avril 2011.

- **Sud-Vosges**

- Fusion de la communauté de communes de la Vallée de Cleurie du Bouchot et du Rupt ainsi que des Mynes du Thillot et du Ballon des Hautes-Vosges.

Pas de modification en ce qui concerne la Haute-Moselotte.

- **Est du département**

- Fusion des Monts de Vologne des Lacs et des Hauts Rupts, du Val de Meurthe avec la Haute Meurthe et de la vallée du Hure avec le Pays de Senones, de la communauté de communes de Brouvelieures et du Val de Neuné. Une seule entité pour le Val de Galilée et de la Fave.
- Regroupement de la ville de Saint-Dié avec le Ban d'Etival et les Hauts Champs. Pas de changement pour la Vallée de la Plaine.

La création d'une intercommunalité autour de Saint-Dié-des-Vosges semble soulever quelques débats sur le bien-fondé du territoire. Il était néanmoins nécessaire d'en finir avec l'isolement de la ville.

Meuse

Préfète : Colette Desprez

- ✓ **Intercommunalité en avril 2011** : 98,8% des communes, représentant 99,1 % de la population font partie d'un EPCI à fiscalité propre.
- ✓ Passage de 28 à 14 Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI).
- ✓ Intégration de 9 communes isolées. Suppression de 34 syndicats.

L'intercommunalité est relativement achevée dans le département de la Meuse, avec des intercommunalités relativement plus intégrées et investissant plus que la moyenne nationale.

• Sud Meusien

Fusion des CC de :

- Fresnes, Vigneulles-Lès-Hattonchâtel et Petite Woëvre (11 402 h)
- Samiellois et Aire et Meuse (11 866 h)
- Haute Saulx et Val d'Ornois (7 301 h)

Constitution d'une Communauté d'Agglomération autour des CC de Bar-le-Duc, Revigny-sur-Ornain et le Centre Ornain

Bar-le-Duc profite de son statut de chef-lieu de département de plus de 30 000 habitants pour passer à une catégorie intercommunale plus intégrée. La catégorie de la Communauté d'Agglomération dispose d'une Dotation Généralisée de Fonctionnement (DGF) venant de l'Etat plus importante par rapport à la Communauté de Communes.

• Nord meusien

Fusion des CC de:

- Meuse Voie Sacrée, Verdun, Val de Meuse et Vallée de la Dieue et Charny sur Meuse (40 502 h), sans pour autant créer de Communauté d'Agglomération.
- Stenay, Val Dunois et de Montmédy (18 016 h)
- Spincourt et de la région de Damvillers (7 951 h)

Les négociations à Verdun en vue de créer une communauté d'agglomération semblent assez difficiles. La préfecture a pour l'instant refusé la création d'une communauté d'agglomération qui couvrirait une très large partie du nord meusien.

Le passage d'une CC à une CA impliquerait la constitution d'un important périmètre intercommunal qui recevrait une Dotation Globale de Fonctionnement majorée (calculée sur la base de la dotation de la codecom préexistante la mieux dotée). Le projet de SDCI prévoit plutôt une CC centrée sur le bassin de vie de Verdun.

En résulterait-il un déséquilibre entre le nord et le sud meusien ? Dans son Projet de Schéma départemental de Coopération Intercommunal (SDCI), la préfecture de Meuse estime que la DGF attribuée pour l'année 2010 à une Communauté d'Agglomération réunissant Bar-le-Duc, le Centre Ornain et Revigny-sur-Ornain ainsi que 8 communes isolées s'élèverait à **5 311 706€**.

Par comparaison, la création d'une Communauté de Communes rassemblant les CC de Charny, Verdun, Meuse-Voie-Sacré, Val de Meuse et de la vallée de la Dieue se verrait accompagnée d'une DGF estimée pour l'année 2010 à **5 758 170€** avec une Fiscalité Professionnelle Unifiée (FPU) et **3 442 441€** avec une fiscalité additionnelle.

Sous réserve d'une évolution stable des DGF attribuées aux intercommunalités, le différentiel entre le nord et le sud meusien en termes financiers ne serait a priori pas considérable.

IV. La position du CESE Lorraine

a) La nécessité d'un développement intercommunal

Le CESE de Lorraine soutient le développement intercommunal, considéré comme un élément indispensable du développement local. La France ne s'est pas dotée des outils de gouvernance nécessaires en la matière et a accumulé un retard considérable, qu'il était temps de combler. Les lois Chevènement ont axé l'intercommunalité sur le développement économique et l'aménagement de l'espace. Elles sont assez souples et incitatives pour que les communes aient décidé de rejoindre massivement des groupements intercommunaux à fiscalité propre. Cependant, les énergies locales se sont parfois perdues dans des intercommunalités de défense, afin d'éviter des regroupements imposés. Il était donc nécessaire d'intervenir à ce niveau.

Cette réforme est aussi l'occasion d'un **débat sur l'importance et la nécessité de l'intercommunalité**. Les citoyens doivent prendre conscience de l'importance des discussions qui ont lieu à ce sujet. Le CESE de Lorraine a à cœur **de participer au débat actuel avec pédagogie, afin de bien montrer que les négociations actuelles auront des résultats considérables sur la vie quotidienne des Lorrains et des Lorraines**.

Les rapprochements d'EPCI à fiscalité propre peuvent poser des difficultés techniques, lorsque les niveaux d'intégration sont différents (régimes de fiscalité, compétences exercées), mais lorsque des intercommunalités relèvent au moins du même bassin de vie, il est cohérent d'engager un processus de rapprochement entre plusieurs intercommunalités et la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 en est l'occasion.

b) Le bassin de vie comme base de l'intercommunalité

La définition des périmètres d'intervention les mieux à même de répondre aux besoins des habitants a permis à l'INSEE d'élaborer le concept du **bassin de vie**, défini comme le plus petit territoire dans lequel les habitants peuvent avoir à la fois accès à l'emploi et aux services marchands ou non-marchands.

La population peut y accomplir la majorité des actes de la vie courante.

Un bassin de vie doit posséder les équipements suivants sur son territoire :

- **Concurrentiels** (hypermarchés et supermarchés, grande surface non alimentaire, magasins de vêtements, meubles, électroménager, banque, librairie) ;
- **Non-concurrentiels** (gendarmerie, perception, notaire, Pôle Emploi, bureau de poste, maison de retraite, installations sportives, etc.) ;
- **De santé** (dentiste, masseur-kinésithérapeute, ambulancier, vétérinaire, maternité, hôpital) ;
- **D'éducation** (collège, lycée général, technique ou professionnel).

Carte 1.1. : Les bassins de vie en Lorraine



Source : INRA, L'organisation spatiale et dynamique des pôles de services et des bassins de vie en Lorraine, 2007

Parce qu'il est préférable d'adapter le périmètre d'intervention de l'action publique locale au périmètre du quotidien des citoyens, il est naturel qu'une intercommunalité se constitue au minimum à l'échelle du bassin de vie sur lequel elle est située. Une intercommunalité a un rôle fondamental dans les domaines de l'aménagement du cadre de vie quotidien de ses habitants, il est donc essentiel qu'elle puisse porter son action sur la zone dans laquelle ses habitants pratiquent la plupart de leurs activités.

c) Les enjeux du territoire lorrain

La multiplication des structures s'est accompagnée d'une complexification des procédures administratives et financières. **De nombreux problèmes économiques et sociaux qui affectent la France d'une manière plus aiguë qu'ailleurs en Europe sont liés au fait que nos échelons administratifs locaux ne sont pas suffisamment outillés pour faire face aux mutations de leurs territoires (étalement urbain, enlaidissement des entrées de villes, ségrégation urbaine, inégalités d'accès aux services publics, etc).** Ces problèmes pourraient être mieux appréhendés en mutualisant les services des EPCI à fiscalité propre et en les traitant à une échelle équivalente à celle de nos voisins européens, qui possèdent des institutions communales et intercommunales plus étendues.

On observe également que des intercommunalités riches, que ce soit en termes fiscaux ou par le revenu des ménages y habitant, ont tendance à se regrouper entre elles et à laisser les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale moins favorisés se regrouper entre eux. Parce qu'elle est une région industrielle qui doit reconverter de nombreux bassins d'emplois, **la Lorraine ne peut améliorer sa cohésion et son attractivité qu'en résorbant les zones les moins dynamiques et en associant les intercommunalités aux ressources les plus importantes aux plus défavorisées.** Il est donc dommage certaines intercommunalités parmi les plus favorisées n'aient pas accepté l'arrivée d'EPCI à fiscalité propre plus pauvres, comme on a pu le voir avec les CC du Toulouais, de Hazelle et du Massif de Haye. Le rôle de l'État doit être de remédier à ce repli sur soi.

Le CESE distingue plusieurs enjeux présents dans la réforme des collectivités territoriales.

i) Mieux répartir les charges de centralité

Il existe une distorsion entre bassins de vie et bassins d'emplois, due au fait que l'on ne travaille pas toujours dans l'ensemble intercommunal dans lequel on habite. Cela peut créer des disparités entre la richesse fiscale d'un Établissement Public de Coopération Intercommunale et la richesse des ménages qui y habitent. La possibilité pour les intercommunalités de choisir leur régime de fiscalité ainsi que leurs taux aboutit à des situations de concurrence fiscale.

Si l'on ajoute à cela le fait que certaines intercommunalités doivent faire face à des charges spécifiques à leurs situations (équipements métropolitains ou réseaux de distribution en milieux ruraux), on retrouve une situation de « *passager clandestin* », dans laquelle une intercommunalité profite de la présence de son voisin sans en supporter les charges, qu'elles soient attenantes au milieu urbain ou à la ruralité. On comprend alors l'inquiétude de certains élus à faire supporter par leurs administrés une augmentation de leurs impôts locaux.

Un exemple de cette situation est l'ouverture du Centre Pompidou à Metz. Ce premier exemple de décentralisation culturelle a accueilli 800 000 visiteurs en un an d'activité. Il a mis à disposition du public lorrain des expositions de grande qualité et a permis de changer l'image de la ville. Ce type d'équipement est à même de permettre une mobilisation efficace pour d'autres grands projets urbains.

Sa construction a coûté 43,33 millions d'euros⁹ à la Communauté d'Agglomération de Metz Métropole (CA2M), qui lui verse aussi une subvention annuelle de fonctionnement et d'investissement de 5, 6 millions d'euros. Les visiteurs ne viennent assurément pas que du territoire de Metz Métropole. Un tel équipement culturel ne profite pas seulement au territoire institutionnel de Metz Métropole et irrigue bien évidemment toute l'aire urbaine de Metz, en plus de mettre en valeur l'ensemble de la région.

⁹ http://www.metzmetropole.fr/site/projets_CPM_01.php

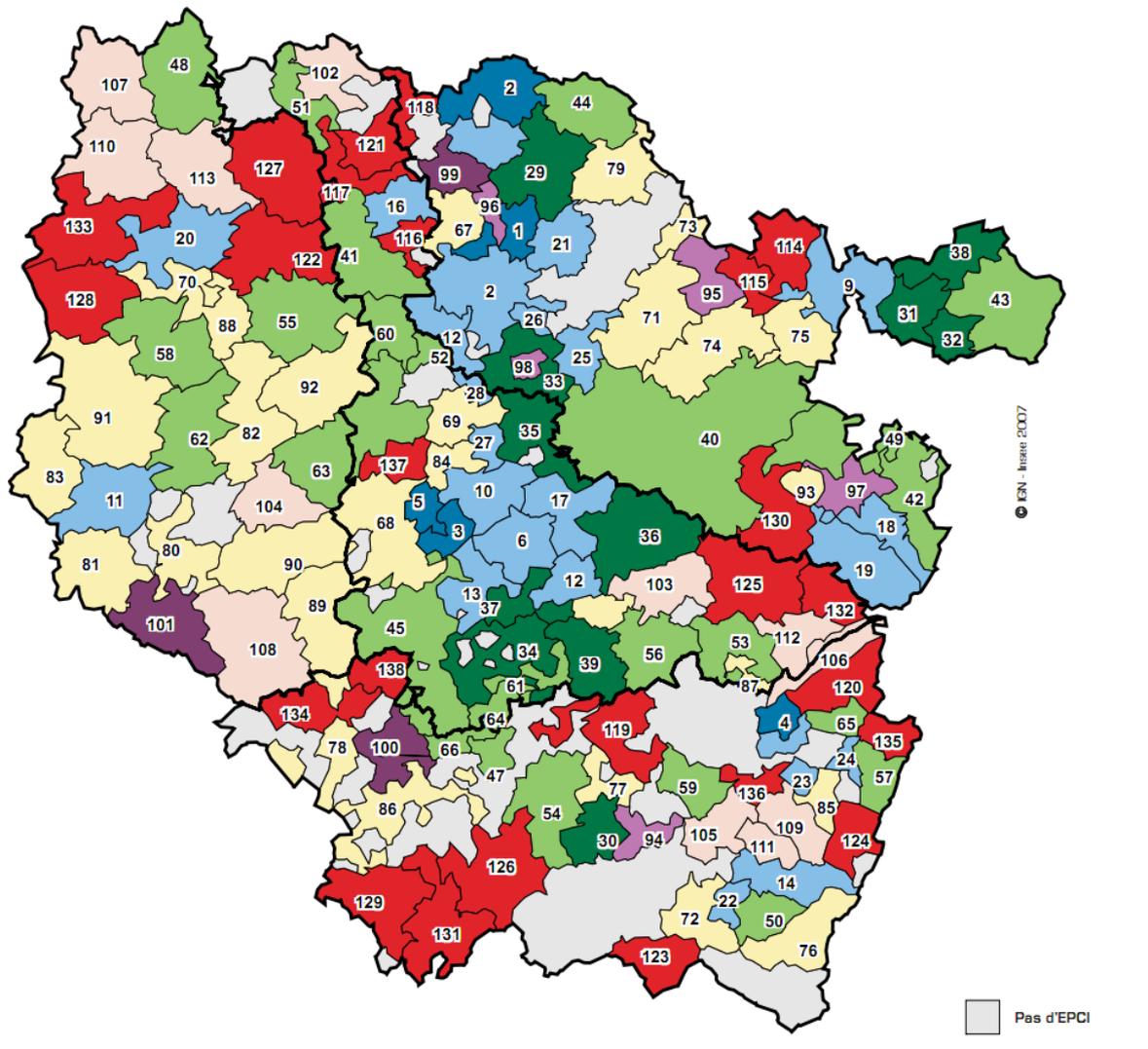
Plus largement, les grandes agglomérations que sont Metz et Nancy ont à assumer tout ou partie du financement d'équipements à caractère métropolitain (musées, parcs d'activités, universités, hôpitaux, revalorisation de friches), visant à développer les activités de commandement et les fonctions tertiaires supérieures de leur territoire. Dans les deux cas, leurs territoires intercommunaux ne correspondent pas à leurs bassins de vie. Nombre de communes appartenant à ces bassins, par exemple Champigneulle ou Maizières-lès-Metz, sont pleinement intégrées aux agglomérations de Nancy et Metz alors qu'elles ne font pas partie de leurs territoires intercommunaux et mériteraient de participer au développement de l'ensemble du territoire physique dont elles font partie.

Remédier à une telle situation nécessite de mieux articuler villes-centre et communes périphériques, par le biais de partenariats, ou, de manière plus cohérente, de procéder à des fusions entre intercommunalités urbaines et péri-urbaines.

Dans le rapport de 2009 du CESE, « **Construire la métropole régionale: la Lorraine ne peut plus attendre** » il a été mis en avant que la Lorraine ne pouvait se développer qu'en installant un partenariat fort entre les deux pôles urbains que sont Nancy et Metz, qui pourra être concrétisé sous la forme du pôle métropolitain du Sillon lorrain. Il est maintenant temps de renforcer les villes moyennes qui constituent des relais de la richesse créée dans ces pôles vers les autres parties du territoire. Il est donc important de pouvoir disposer d'un réseau de villes moyennes au périmètre adapté à leur bassin de vie et pouvant organiser la solidarité entre espace urbain et péri-urbain.

Comme le montre également une étude de l'INSEE Lorraine de 2007¹⁰, qui croise les ressources fiscales des intercommunalités avec les revenus des ménages qui y vivent, on observe souvent que la construction intercommunale et les rapprochements qui s'opèrent à l'initiative des élus semblent concerner des EPCI aux profils plus ou moins similaires. Que ce soit à cause des mêmes problématiques partagées par ces territoires intercommunaux (aménagement du cadre de vie ou financement d'équipements métropolitains), d'un niveau de richesse fiscale analogue ou par regroupement politique, les intercommunalités désireuses de se rapprocher ont souvent beaucoup en commun. La logique voudrait pourtant que des territoires dissemblables mais géographiquement proches puissent se rapprocher pour organiser la solidarité financière et mettre en place un projet de développement cohérent servi par l'ensemble des ressources de ce territoire.

10 INSEE Lorraine, Revenus des ménages et richesse fiscale : une lecture intercommunale, n°106, Novembre 2007



Extrait de l'étude INSEE Lorraine, revenus des ménages et richesse fiscale : une lecture intercommunale, n°106, Novembre 2007, p.6

EPCI "doublement riches"

Sur-représentation d'une population aisée et richesse fiscale élevée



[1] CC de Meizières-lès-Metz [2] CC de Cattenom et environs [3] CC du Messif de Haye [4] CC du Ban d'Étival [5] CC de la Hazelle

Sur-représentation d'une population aisée et richesse fiscale intermédiaire



[6] CU du Grand Nancy [7] CA de Metz Métropole [8] CA Porte de France Thionville [9] CA de Sarreguemines Confluences [10] CC du Bassin de Pompey [11] CC de Bar-le-Duc [12] CC des Pays du Sel et du Vermois [13] CC Moselle et Madon [14] CC des Lacs et des Hauts Rupts [15] CC du Val de Moselle [16] CC du Pays de Briey [17] CC du Grand Couronné [18] CC de la Vallée de la Bièvre [19] CC du Pays des Deux Sarres [20] CC de Charny-sur-Meuse [21] CC du Haut Chemin [22] CC de la Vallée de la Cleurie [23] CC de Saint-Michel-sur-Meurthe [24] CC de la Fave et de la Meurthe [25] CC de Rémilly et environs [26] CC du Val Saint-Pierre [27] CC du Grand Valmont [28] CC du Froidmont

Espaces ruraux et rurbains à faible richesse fiscale

Richesse fiscale faible et sur-représentation d'une population aisée



[29] CC de l'Arc Mosellan [30] CC du Pays d'Ollime et du Val d'Aivière [31] CC de Rohrbach-lès-Bitche [32] CC du Pays du Verre et du Cristal [33] CC du Vermois [34] CC du Saintois [35] CC de Seille et Mauchère [36] CC du Pays du Sânon [37] CC du Saintois au Vermois [38] CC de Volmunster [39] CC du Bayonnais

Richesse fiscale faible et population aux revenus intermédiaires



[40] CC du Saulnois [41] CC du Jarnisy [42] CC du Pays de Phelbsbourg [43] CC de Bitche et environs [44] CC des Trois Frontières [45] CC du Pays de Colombey et du Sud Toulais [46] CC du Val de Meurthe [47] CC du Pays de Mirecourt [48] CC du Pays de Montmédy [49] CC du Pays de Fénétrange [50] CC des Vallons du Bouchot et du Rupt [51] CC des Deux Rivières [52] CC des Trois Vallées [53] CC d'Entre Meurthe et Verdurette [54] CC du Pays entre Madon et Moselle [55] CC du Canton de Fresnes-en-Woëvre [56] CC de la Mortagne [57] CC du Val de Gaillée [58] CC de Souilly [59] CC de l'ADP (Arentèle, Durbion, Padoz) [60] CC du Mad à l'Yron [61] CC la Pipistrelle [62] CC entre Aire et Meuse [63] CC de la Petite Woëvre [64] CC du Mirabée [65] CC de la Vallée du Hure [66] CC du Xaintois

Ressources des ménages et richesse fiscale dans la moyenne

Population aux revenus intermédiaires et richesse fiscale intermédiaire



[67] CC du Pays Orne-Moselle [68] CC du Toulouais [69] CC du Pays de Pont-à-Mousson [70] CC de Verdun [71] CC de Faulquemont [72] CC de la Porte des Hautes Vosges [73] CC du Warndt [74] CC du Centre Mosellan [75] CC de l'Albe et des Lacs [76] CC de la Haute Moselotte [77] CC Cap Avenir [78] CC du Pays de Neufchâteau [79] CC du Bouzonvillois [80] CC du Centre Ornein [81] CC de la Saulx et du Perthois [82] CC du Sammiellois [83] CC de Revigny-sur-Ornain [84] CC des Vals de Moselle et de l'Esch [85] CC du Val de Meurthe [86] CC de Bulgnéville entre Xaintois et Bassigny [87] CC du Cristal [88] CC du Val de Meuse et de la vallée de la Dieue [89] CC du Val des Couleurs [90] CC de Void-Vacon [91] CC de Triancourt-Vaubécourt [92] CC du Pays de Vigneulles-lès-Hattonchâtel [93] CC de l'Étang du Stock

EPCI avec une population pauvre et une richesse fiscale élevée

Richesse fiscale élevée et sur-représentation d'une population pauvre



[99] CA du Val de Fensch [100] CC du Pays de Châtenois [101] CC de la Haute Saulx

Richesse fiscale élevée et population aux revenus intermédiaires



[94] CC d'Épinal-Golbey [95] CC du Pays Naborien [96] CC du Sillon Mosellan [97] CC de l'Agglomération de Sarrebourg [98] CC d'Accueil de l'Aéroport Régional de Lorraine

EPCI "doublement pauvres"

Sur-représentation d'une population pauvre et richesse fiscale intermédiaire



[102] CC de l'agglomération de Longwy [103] CC du Lunévillois [104] CC du Pays de Commercy [105] CC de la Vallée de la Vologne [106] CC de la Vallée de la Plaine [107] CC du Pays de Stenay [108] CC du Val d'Ornois [109] CC du Val du Neume [110] CC du Val Dunois [111] CC des Monts de Vologne [112] CC du Badonvillois [113] CC de la région de Damvillers

Sur-représentation d'une population pauvre et richesse fiscale faible



[114] CA de Forbach [115] CC de Freyming-Merlebach [116] CC du Pays de l'Orne [117] CC du Bassin de Landres [118] CC du Pays Haut-Val d'Alzette [119] CC de la Moyenne Moselle [120] CC du Pays de Senones [121] CC du Pays Audunois [122] CC du Pays d'Étain [123] CC des Trois Rivières [124] CC de la Haute Meurthe [125] CC de la Vezouze [126] CC du Pays de Saône et Madon [127] CC du Pays de Spincourt [128] CC du Centre Argonne [129] CC des Marches de Lorraine [130] CC du Pays des Étangs [131] CC du Pays de la Saône Vosgienne [132] CC du Pays de la Haute Vezouze [133] CC de Montfaucon-Varennes en Argonne [134] CC du Pays de Jeanne [135] CC la Fave [136] CC de Brouvelieures [137] CC des Côtes en Haye [138] CC du Pays des Côtes et de la Ruppe

Si la structuration et la coopération entre ces espaces urbains réussit, les synergies apportées profiteront aussi aux espaces ruraux.

ii) Assurer l'équilibre entre les espaces urbains et ruraux

Un autre enjeu lié à la réforme touche **aux relations entre villes moyennes et les espaces plus ruraux dépendant d'elles.**

Dans leurs projets de Schémas Départementaux de Coopération Intercommunal (SDCI), les services préfectoraux sont attentifs à ménager un équilibre entre le rural et l'urbain et prônent un regroupement intercommunal des bourgs centres avec des communes rurales.

Il n'y a plus aujourd'hui de grandes différences de modes de vie dans les espaces ruraux et urbains, mais une différence d'utilisation des équipements locaux. C'est pourquoi maintenir une division entre espaces ruraux et urbains fait moins sens qu'auparavant.

Les EPCI à fiscalité propre ruraux **localisés dans le bassin de vie d'une ville ou bourg centre plus important** sont souvent réticents à la rejoindre dans son EPCI, craignant de payer pour des projets à seule vocation urbaine. Néanmoins, il est indispensable de dépasser le clivage urbain/rural. Il serait souhaitable de mutualiser les ressources entre communes rurales et urbaines. Lorsqu'un certain nombre d'habitants d'une commune rurale travaille dans une commune plus importante, **il est normal que les ressources fiscales tirées de ces activités économiques en milieu urbain puissent aussi profiter aux communes rurales dont la population contribue à créer ces mêmes ressources.**

iii) Accompagner les phénomènes transfrontaliers

La Grande Région est une des seules zones en Europe à connaître une telle intensité de passages de marchandises et de personnes. Le nord de la Lorraine est fortement influencé par ces flux et connaît un renouveau démographique qui est une chance de développement pour ce territoire marqué par la reconversion industrielle. Il est néanmoins nécessaire de le maîtriser et de s'en donner les moyens. **En effet, les jeunes actifs attirés en Lorraine pour la qualité de vie qu'elle offre ont vocation à y vieillir et élever des enfants. Afin de relever les défis inhérents à cette nouvelle génération qui grandira dans un espace frontalier et plurilingue qui a considérablement changé en 20 ans et changera encore, la Lorraine doit prendre les devants et créer un cadre à même de renforcer son attractivité au sein de la Grande Région. Pour cela, les Établissements Publics de Coopérations Intercommunales (EPCI) à fiscalité propre doivent constituer des ensembles plus cohérents et solidaires.**

Dans l'optique de constituer un réseau de villes qui s'intégrera dans un ensemble transfrontalier et pour pouvoir peser face aux villes de la Grande Région (Luxembourg, Trèves ou Sarrebruck), il est nécessaire pour les villes lorraines d'atteindre la taille critique nécessaire à produire des projets et des infrastructures aux échelles des enjeux posés.

La taille des enjeux liés à la proximité du nord de la Lorraine avec les frontières devrait inciter les responsables locaux à mutualiser leurs moyens. Or c'est le contraire que l'on a tendance à observer, les zones frontalières étant fragmentées en diverses intercommunalités. Ainsi, la Moselle possède des communautés d'agglomérations voisines (Val de Fensch avec Portes de France-Thionville et Sarreguemines Confluences avec Forbach-Porte de France). Le **nord mosellan** est fragmenté en 6 intercommunalités aux niveaux de richesse disparates. De même, la **Moselle-est** est encore divisée entre plusieurs EPCI à fiscalité propre. Alors que l'**Eurodistrict Saarmoselle** ne compte qu'un membre sarrois, la *Regionalverband Saarbrücken* qui compte plus de la moitié des habitants du district, ses voisines françaises sont réparties en 7 intercommunalités.

d) Une organisation repensée du territoire

i) Aménagement de l'espace et processus métropolitain

Dans la perspective de la constitution dès l'année 2012 d'un **pôle métropolitain du Sillon Lorrain** rassemblant la Communauté Urbaine de Nancy et les Communautés d'Agglomération d'Épinal-Golbey, Metz Métropole et Portes de France-Thionville, l'agglomération thionilloise perd l'occasion de se structurer sur son bassin de vie pour faire face aux enjeux posés par la reconversion de son bassin d'emploi et l'attraction frontalière.

Les habitants de ces communautés du nord mosellan ont des attentes fortes en termes de transport urbain et d'infrastructures, ce à quoi un paysage intercommunal morcelé est moins à même de répondre. Or, très peu de rapprochements sont prévus dans le SDCI de Moselle à l'échelle de l'arrondissement de Thionville.

La métropole Metz-Thionville qu'avait identifié l'INSEE en 2010¹¹ a besoin de plus d'intégration. Des politiques d'aménagement communes ne pourraient que tirer vers le haut ce territoire.

¹¹ INSEE Lorraine, « Metz-Thionville : une métropole à construire », n°201-202, Janvier 2010

Comme il avait été dit dans le rapport « **Construire la métropole régionale** »¹² du CESE Lorraine de 2009, il existe une incohérence entre le territoire économique et le territoire institutionnel des deux villes d'importance en Lorraine que sont Nancy et Metz, qui n'intégraient pas les communautés de communes du Bassin de Pompey et de Maizières-lès-Metz. L'absence de regroupement risque d'être une occasion perdue pour ces agglomérations de pouvoir mener une politique plus cohérente de développement à l'échelle de leur agglomération réelle.

La question de **la cohérence d'un territoire institutionnel avec son aire de vie** est celle de « la mise en synergie de l'ensemble des ressources locales disponibles sur un territoire au service du développement efficace de celui-ci ».

ii) Des frontières départementales et régionales pertinentes ?

On compte peu d'intercommunalités se prolongeant au-delà des limites départementales et encore moins régionales : 4 intercommunalités à cheval sur deux départements (Communautés de Communes du Pays Haut Val d'Alzette, Vallée de la Plaine, Bassin de Landres, Colombey et Sud toulousin) et une seule sur deux régions (Communauté d'Agglomération de Sarreguemines Confluences). Dans tous les cas de figure, ces EPCI à fiscalité propre comptent souvent la majorité de leurs communes dans un département et une à deux autres dans le département voisin. Cependant, la révision de la carte de l'intercommunalité ne prévoit aucun rapprochement entre des intercommunalités appartenant à des départements ou régions différentes. Les aires urbaines et bassins de vie n'épousent pas toujours les contours départementaux et des rapprochements interdépartementaux plus larges entre EPCI à fiscalité propre sont une piste à considérer. La construction d'infrastructures se pense à l'échelle du ou des bassins de vie qui les utilisent. Lorsqu'un bassin de vie ne recoupe pas une frontière administrative, son développement nécessite d'être appréhendé sur tout son périmètre.

Ainsi, le CESE encourage-t-il les liens qui peuvent se nouer entre territoires faisant partie du même bassin de vie, par des projets menés dans des intercommunalités ou par d'autres coopérations.

iii) Identité locale et intercommunalité

De nombreux responsables locaux craignent une perte d'identité de leur territoire en entrant dans un EPCI à fiscalité propre plus important. **Le CESE de Lorraine pense au contraire que le développement intercommunal n'est pas en contradiction avec le maintien et la construction d'une identité locale. Celle-ci est en effet plus menacée par l'étalement urbain ou par la perte de population que par le développement de l'intercommunalité.**

Comme toute identité, l'identité d'un territoire est une construction active, qu'il faut défendre et construire. Or, l'intercommunalité est justement l'outil qui permet de lutter contre des phénomènes atteignant l'autonomie d'un territoire et son identité. L'intégration intercommunale permet de mener des projets d'envergure, structurants pour tout le territoire et qui profitent au final à l'ensemble des communes d'un territoire.

¹² CESER Lorraine, Rapport « Construire une métropole régionale : il ne faut plus attendre » - séance plénière du 20 mars 2009, p. 30

V. Les questions ouvertes

a) Une réforme qui s'intègre dans d'autres

La refonte de la carte intercommunale fait partie d'un ensemble plus vaste de réforme des institutions locales initiée par la loi du 16 décembre 2010 sur la réforme des collectivités territoriales.

Au vu des échéances électorales prochaines, il nous a paru plus pertinent de nous concentrer sur les évolutions du bloc communal, qui sont les seules parmi celles prévues par la loi dont on est plus ou moins sûr qu'elles seront menées à leur terme, voire même renforcées par la suite, comme le préconise un rapport de la fondation Terra Nova¹³. Cette dernière propose de couvrir l'ensemble du territoire français par des intercommunalités d'au moins 10 000 habitants avant 2014.

b) Le poids de la réforme de la fiscalité locale

En l'absence d'un outil de calcul, une partie des réticences des élus locaux à l'encontre des regroupements intercommunaux peut être attribuée à l'incertitude liée à leurs conséquences financières. Alors que la taxe professionnelle était la principale ressource des communautés, la réforme de la fiscalité prévoit que plusieurs taxes de provenances diverses vont venir contribuer à son financement (taxe d'habitation, taxes foncières, contribution économique territoriale).

Les finances publiques locales sont mises sous tension, avec l'importance croissante de la taxe d'habitation, perte fiscale pour certaines collectivités, gain pour d'autres ?

A l'heure actuelle, personne n'a de vision claire de ce que donnera la réforme fiscale des intercommunalités.

c) Les évolutions de la démocratie de proximité

La loi du 16 décembre 2010 vient réparer une lacune de la démocratie locale française en instaurant le suffrage universel direct des représentants d'intercommunalités. Le mode de suffrage associe les scrutins municipaux et intercommunaux par un système de fléchage, les candidats en tête de liste aux scrutins municipaux siégeant aux conseils communautaires. Le seuil de scrutin de liste a été abaissé aux communes de plus de 500 habitants par le projet de loi relatif à l'élection des conseillers territoriaux et au renforcement de la démocratie locale. Ce mode de désignation, plus ou moins similaire aux élections d'arrondissement dans les villes de Paris, Lyon et Marseille, a le mérite d'associer les équipes communales et communautaires par le suffrage direct. Cette évolution permet une meilleure représentativité de l'institution intercommunale et aura plusieurs effets :

- Représentation des oppositions municipales au sein des conseils communautaires, ce qui permettra des débats plus visibles au sein de ces assemblées.
- Progression de la parité
- Emergence d'une citoyenneté intercommunale par le biais de débats et de scrutins directs à une échelle élargie.

13 Fondation Terra Nova, *L'avenir de la décentralisation*, 2011, 92 p.

Dans les communes non concernées par le seuil, le maire restera un intermédiaire entre les citoyens et le conseil communautaire. Dans les communes plus peuplées, le rôle du maire sera à réinventer.

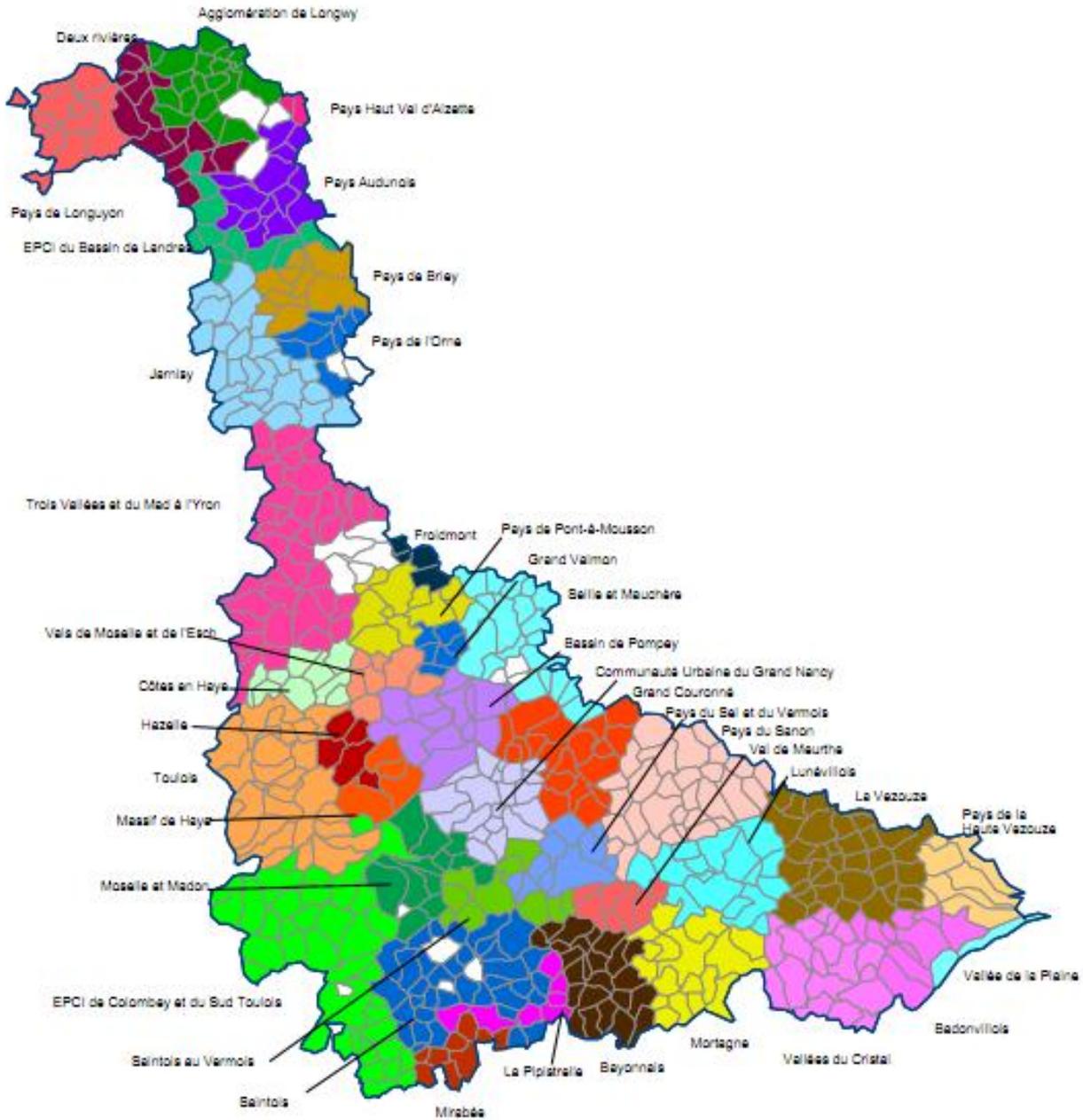
Suite à l'aboutissement du processus de co-production de la carte intercommunale entre le préfet et la CDCI au plus tard en juin 2013, des négociations entre communes et intercommunalités suivront pour déterminer le partage des compétences au sein du nouvel EPCI à fiscalité propre. En parallèle, **un pôle métropolitain du Sillon lorrain** institutionnalisera ce réseau de villes et lui permettra de mener des politiques concertées en matière de développement économique, d'enseignement supérieur ou d'aménagement de l'espace. Enfin, les départements et régions négocieront après les élections de 2014 une répartition à l'amiable de leurs compétences.

On verra donc un renforcement des pôles urbains en Lorraine, marqué par une refonte des intercommunalités et la mise en réseau des villes du Sillon lorrain, alors que l'articulation entre les institutions départementales et régionales, par la négociation d'un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services entre mars 2014 et janvier 2015, sera plus tardive et pourra être soumise à une modification législative par la suite.

En remédiant à l'émiettement communal par l'intercommunalité, on aboutira à terme à des intercommunalités puissantes, qui nécessiteront moins l'appui de l'échelon supérieur (conseil général ou régional), par exemple pour des projets d'aménagements territoriaux. Les équilibres locaux, a fortiori en Lorraine avec la création d'un pôle métropolitain, seront donc modifiés.

Etat de l'intercommunalité en Meurthe-et-Moselle au 24 novembre 2010

Etablissements publics de coopération intercommunale au 24 novembre 2010



Projet de Schéma Départemental de Coopération Intercommuniale (SDCI) de Meurthe-et-Moselle

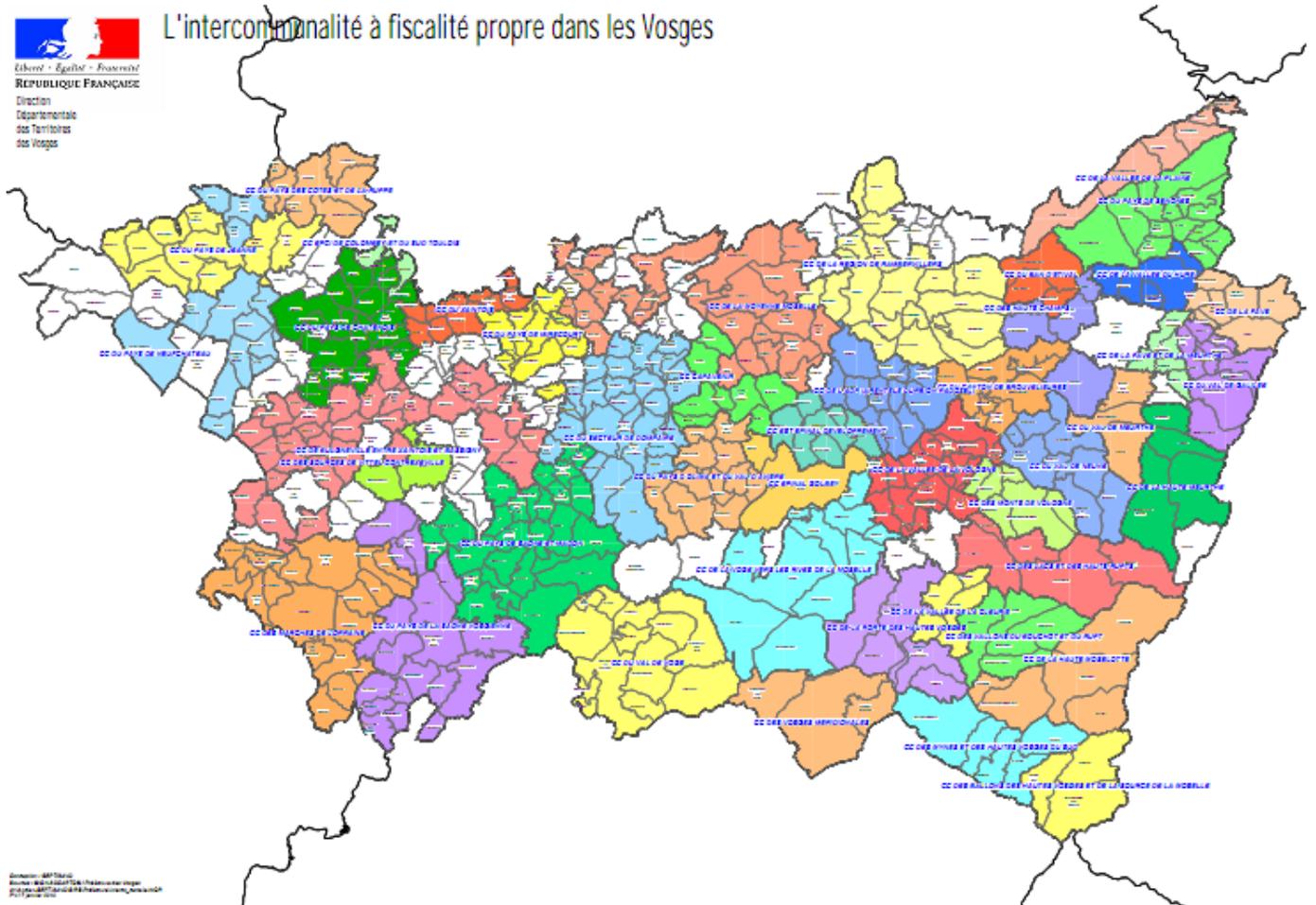


Source : Préfecture de Meurthe-et-Moselle

Etat de l'intercommunalité dans les Vosges au 1^{er} janvier 2011

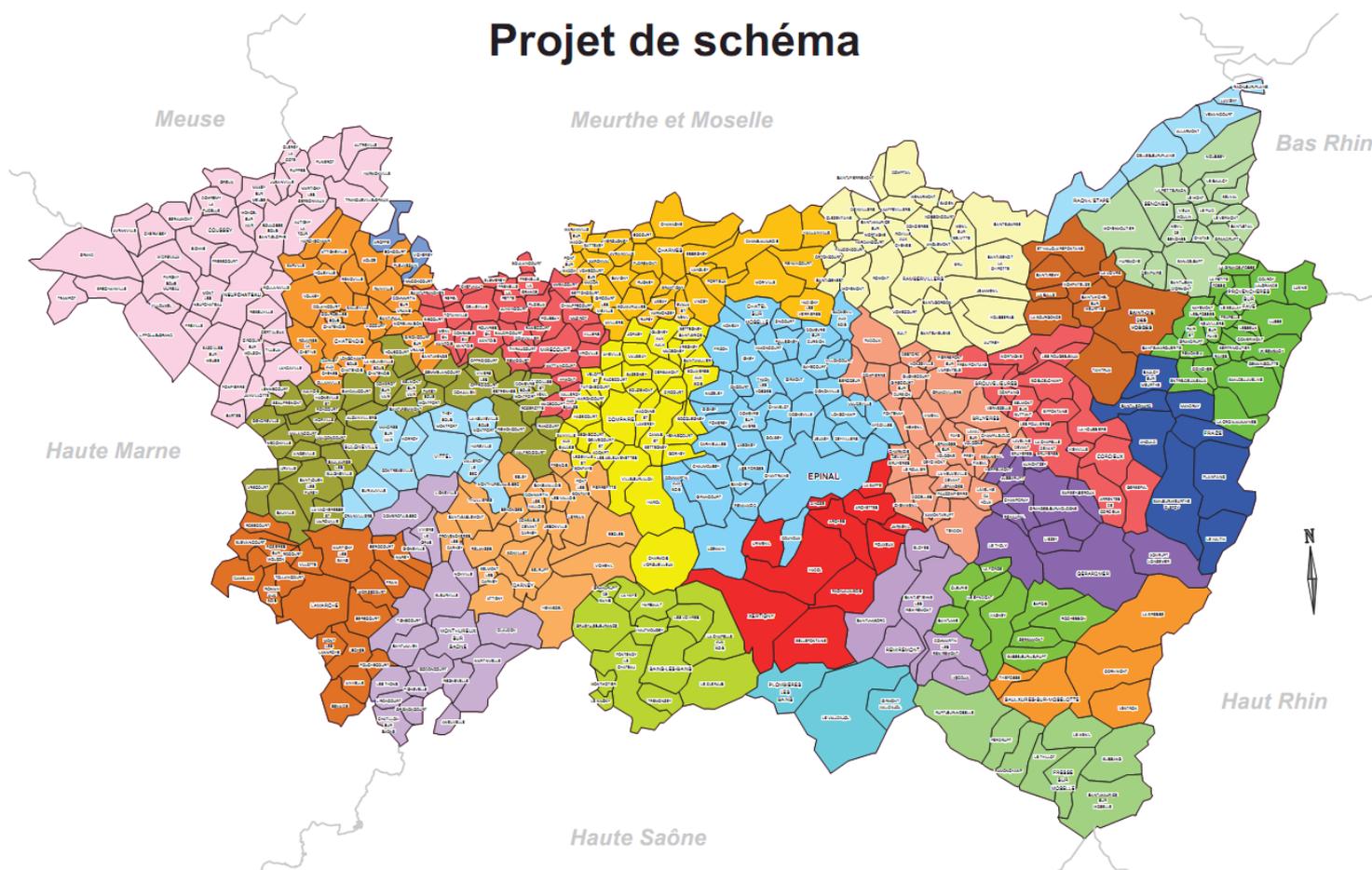


L'intercommunalité à fiscalité propre dans les Vosges



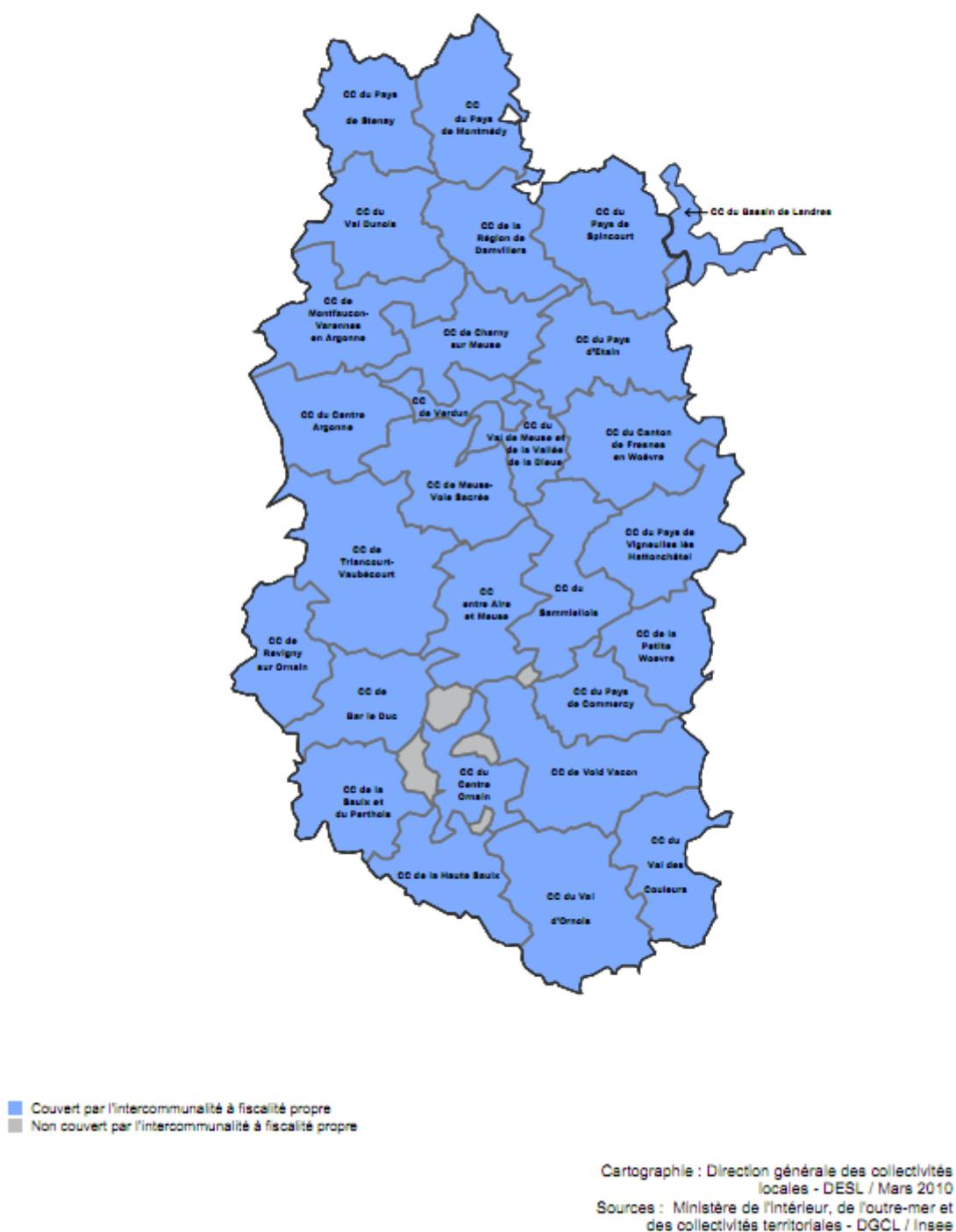
Source : Préfecture des Vosges

Projet de schéma

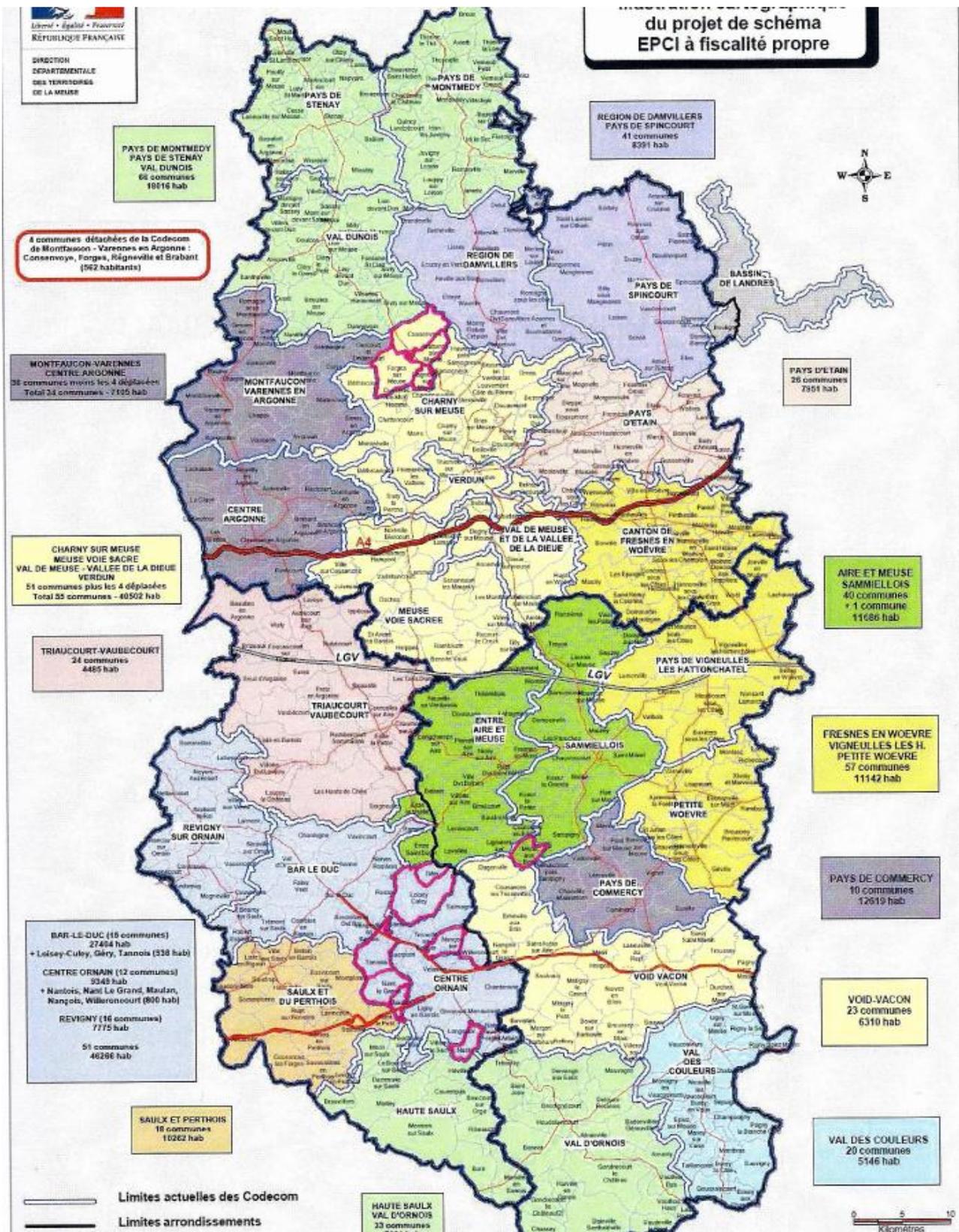


La couverture en EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2010

Département : Meuse



Projet de Schéma Départemental de Coopération Intercommunale (SDCI) de Meuse



Source : Préfecture de la Meuse