

Beste de savoir

Les intercommunalités en France

4 avril 2020

Table des matières

1.	La commune, structure de base	1
2.	Ensemble, on va plus loin	3
2.1.	Communautés de communes	3
2.2.	Communauté d'agglomération	3
2.3.	Communauté urbaine	4
2.4.	Métropole	4

Où habitez-vous ? Si vous vivez en France, la première réponse qui vous vient à l'esprit est probablement celui de votre ville, ou plus précisément, de votre commune. Mais savez-vous à quoi elle sert, cette commune ? Que fait-elle pour vous au quotidien ? Difficile à dire, tant les regroupements entre communes sont nombreux et divers. Il existe tellement de formes de coopérations qu'on ne sait plus forcément qui est responsable de quoi. On va essayer de clarifier tout cela de manière simple, sans rentrer dans les détails ou les définitions juridiques.

Le but de cet article est de synthétiser ce que sont les communes et les intercommunalités en France. Beaucoup de monde a déjà rencontré les termes de communauté d'agglomération, de métropole, de compétences, mais peu de gens savent à quoi cela correspond. Vous ferez partie de ces personnes à l'issue de votre lecture.

1. La commune, structure de base

La France, c'est grand. Très grand. C'est un pays qui comprend un vaste territoire en Europe, un autre en Amérique du Sud, et de nombreuses îles dans les océans. L'État ne peut pas s'occuper de tout, alors il délègue. Le territoire national est divisé en de nombreux territoires plus petits : les **collectivités territoriales**. Ce nom générique regroupe toute subdivision du territoire français. Les plus petites d'entre elles, ce sont les **communes**. En 2019, il y en a environ 35.000. Parmi elles, on peut citer Rennes, ville d'environ 216.000 habitants, en Bretagne. On peut aussi parler de Fort-de-France, 82.500 âmes, en Martinique, une île des Antilles. On peut également évoquer Moulins en Bessin, en Normandie, qui compte un millier d'habitants.

Chacune de ces communes a des responsabilités que lui délègue l'État, et qu'elle gère comme elle l'entend : on parle de **compétences**. C'est aux communes de gérer les écoles, de célébrer les mariages, d'entretenir les équipements sportifs, d'assurer le ramassage des ordures, ... Comme cet article n'a pas pour objectif d'être exhaustif, vous pouvez retrouver l'intégralité des compétences dévolues aux communes [dans ce tableau](#) .

Pour décider la façon dont ces compétences sont exercées, chaque commune est administrée par un groupe de personnes, élu par ses habitants : le **conseil municipal**. Il est composé d'un nombre de membres variable en fonction de sa population, avec un minimum de 7. Ce conseil peut discuter et approuver des décisions qui rentrent dans les compétences de la commune. Mais surtout, il élit un de ses membres pour être le **maire**.

1. La commune, structure de base

Le maire représente l'État dans une commune. Il dispose de pouvoirs, comme celui de prononcer des interdictions sur « son » territoire. De telles décisions sont appelées **arrêtés**. Ces restrictions peuvent porter sur la circulation, les nuisances sonores, voire [le stationnement de soucoupes volantes](#) [☞](#) . Tant que ça reste dans le domaine de compétences de la commune et que ça ne viole pas la loi, c'est bon ! L'usage de produits comme le glyphosate ne rentre pas dans ce cadre, c'est pourquoi, en 2019, la justice a annulé des arrêtés pris par certains maires. ¹

Récapitulons ce que nous avons vu jusqu'à présent avec un schéma.

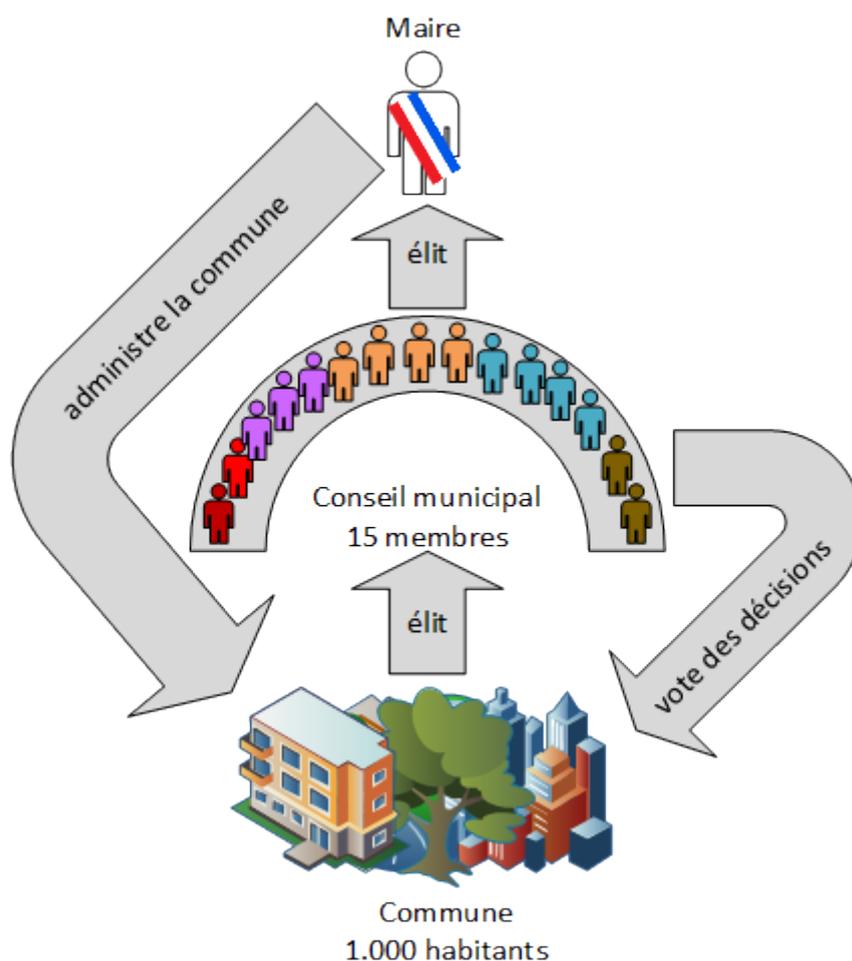


FIGURE 1.1. – Fonctionnement basique d'une municipalité

Dans le principe, c'est bien beau, mais cela coûte de l'argent. Une école ou un stade, ça nécessite de l'entretien, des employés. Pour financer tout cela, les communes prélèvent des impôts locaux, comme la taxe d'habitation jusqu'en 2019, ou la taxe foncière, que payent les propriétaires de biens immobiliers. L'État participe aussi au budget. Seulement, cela est bien souvent insuffisant, et l'État ne souhaite pas augmenter ses dépenses pour ces collectivités. Pour faire des économies, il impose aux communes de se regrouper pour mutualiser certains services publics : c'est ce qu'on appelle des **intercommunalités**.

1. Plusieurs arrêtés ont été [annulés par la justice](#) [☞](#) , mais [d'autres ont été maintenus](#) [☞](#) . Les motivations juridiques sont complexes : la compétence n'est pas reconnue, mais la justice considère que la santé et la sécurité des habitants prime sur le cadre.

2. Ensemble, on va plus loin

Environ 80% des communes ont moins de 2.000 habitants. Leur budget est faible, car peu d'habitants signifie peu d'impôts récoltés, et nous avons vu précédemment que l'État n'est pas disposé à verser plus d'argent. Mutualiser des services entre communes permet de faire des économies d'échelle. C'est à cela que servent les **intercommunalités**. Il en existe plusieurs formes, avec des noms différents, mais le fonctionnement reste globalement identique : il s'agit de zones géographiques d'un seul tenant², administrées par un **conseil communautaire**, composé de conseillers municipaux des communes qui les composent. Nous allons voir les 4 types d'intercommunalités à **fiscalité propre**. Ce terme signifie que chaque commune réserve une partie de son budget pour le groupement dont elle fait partie, afin de financer les services mutualisés.

2.1. Communautés de communes

La **communauté de communes** est un regroupement de communes peu peuplées, souvent rurales. Elles disposent obligatoirement de certaines compétences, notamment le développement économique, la gestion des ordures et la distribution et l'assainissement de l'eau. Elles doivent aussi choisir 3 compétences parmi une liste de 9 qui inclut la gestion des écoles, l'entretien de la voirie ou encore la politique de logement.³

C'est la possibilité la plus basique d'intercommunalité. Certains services sont obligatoirement mutualisés, d'autres peuvent l'être de manière facultative. Une communauté de commune doit normalement compter au moins 15.000 habitants, mais cette règle peut être assouplie en fonction des spécificités de la zone (densité de population particulièrement faible, ile, montagne, ...).

Au 1er janvier 2019, il en existe 1001. Parmi elles, on peut citer Cœur de Nacre, sur les côtes de la Manche, 12 communes et 24.000 habitants, ou encore la communauté de communes des Pyrénées Haut-Garonnaises, qui se trouve entre Agen et Montauban et rassemble 28 communes pour environ 19.000 habitants.

2.2. Communauté d'agglomération

La **communauté d'agglomération** impose une coopération plus avancée des communes. En plus des compétences des communautés de communes, elle récupère obligatoirement les politiques de logement social et d'urbanisme, ainsi que la responsabilité du transport urbain. Elle doit aussi choisir 3 compétences parmi une liste proposée.³

Cela permet de former une agglomération cohérente. Cette intercommunalité peut être mise en place autour d'une commune centrale de 15.000 habitants au moins, et former une zone comprenant plus de 50.000 habitants. En plus des impôts et des subventions de l'État, elle peut aussi percevoir des recettes sur les services qu'elle rend et recevoir des dons. Par exemple, elle touche le [versement transport](#)  pour contribuer au financement de ses transports publics et récupère les recettes de la vente de billets.

Au 1er janvier 2019, il existe 223 communautés d'agglomération, comme celle de Lisieux Normandie qui rassemble le sud-est du Calvados, ou Le Muretain Agglo qui englobe les communes autour de Muret, en périphérie de Toulouse.

2.3. Communauté urbaine

La **communauté urbaine** permet d'harmoniser un tissu urbain densément peuplé. Elle exerce de nombreuses compétences à la place des communes : en plus de celles des communautés d'agglomération, elle a des responsabilités aussi variées que la protection de l'environnement, la gestion des cimetières ou les services de secours.³ Pour mener à bien ces missions, elle peut bénéficier de nombreuses aides et subventions, en plus des impôts qu'elle prélève.

Au 1er novembre 2019, il existe 14 communautés urbaines, la dernière en date étant celle de Besançon. On peut aussi évoquer Caen la Mer, centrée autour de Caen, en Normandie, ou la communauté urbaine d'Arras, près de la frontière franco-belge. Pour être créé, ce type d'intercommunalité doit regrouper au moins 250.000 habitants.

2.4. Métropole

La **métropole**, c'est la forme la plus aboutie d'intercommunalité. Non seulement elle récupère un très grand nombre de compétences aux communes (encore plus que les communautés urbaines)³, mais elle peut en plus récupérer des responsabilités qui incombent normalement à des collectivités territoriales plus grandes : département, région voire État. Cela ne peut se faire qu'avec l'accord de ces dernières. Par exemple, la gestion des lycées est du ressort des régions, mais une métropole peut se mettre d'accord avec la région dans laquelle elle est située pour s'en occuper.

Pour exister, une métropole doit soit :

- regrouper plus de 400.000 habitants
- être au centre d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants et inclure un chef-lieu de région
- regrouper plus de 250.000 habitants et être au centre d'une zone d'emploi de 500.000 habitants au moins ;
- inclure un chef-lieu de région et être au centre d'une zone d'emploi de 500.000 habitants au moins.

Il existe, au premier janvier 2019, 21 métropoles, comme Bordeaux Métropole ou les métropoles dites « européennes » de Lille et Strasbourg.⁴



Méfiez-vous des imitations ! Les autoproclamées « Grand Besançon Métropole », « Le Havre Seine Métropole », « Le Mans Métropole » sont en réalité des communautés urbaines. Et elles ne sont les seules à usurper ce terme, les canailles ! De plus, la métropole de Lyon est une collectivité territoriale à statut particulier. Elle ne rentre pas dans le cadre des intercommunalités évoquées dans cet article.

Cet article se veut facile à comprendre et reste assez général. Il existe un certain nombre d'exceptions : en particulier, les communes et métropoles de Paris, Lyon et Marseille ont un

2. Le groupement de communes doit former un espace continu et sans enclave.

3. Voir [ce document](#)  pour toutes les compétences des intercommunalités.

4. Voir [cet article](#)  pour une liste et des cartes des métropoles françaises en 2019.

2. Ensemble, on va plus loin

fonctionnement spécifique. Si vous avez compris ce que sont les intercommunalités et à quoi elles servent, l'objectif est atteint !

Pour aller plus loin et comprendre comment on en est arrivé à ce fonctionnement au fil de l'histoire, vous pouvez consulter [cette vidéo de Whip](#) . Merci à @qwerty qui me l'a suggérée !

[Le logo de cet article](#) est publié par Pymouss sous licence ouverte.