

ASSEMBLÉE NATIONALE

20 mai 2010

RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES - (n° 2516)

Commission	
Gouvernement	

AMENDEMENT

N° 144

présenté par

M. Derosier, M. Dufau, M. Emmanuelli, Mme Guigou, M. Fabius, M. Vauzelle, M. Rousset, M. Roman, M. Nayrou, M. Vuilque, M. Dussopt, M. Deluga, M. Duron, M. Valax, M. Jean-Claude Leroy, M. Mesquida, Mme Iborra, Mme Fourneyron, Mme Massat, Mme Andrieux, Mme Batho, Mme Marcel, M. Cacheux, M. Gille, M. Jung, M. Villaumé, M. Roy, M. Charasse, M. Renucci, Mme Karamanli, M. Pupponi et les membres du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche

ARTICLE 6 TER

Avant l'alinéa 1, insérer l'alinéa suivant :

« I. – La première phrase de l'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales est complétée par les mots : « ou, en dehors de la région Île-de-France, autour d'un ensemble de communes, de plus de 15 000 habitants, présentant une continuité du tissu bâti et dont chacune des communes formant cet ensemble possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie. ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

La loi du 12 juillet 1999 a redéfini, à juste titre, l'étagement démographique des EPCI à fiscalité propre. Ce faisant, ce dispositif législatif a permis un ordonnancement du territoire en trois strates : communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines. La loi reconnaît ainsi une triple structuration de l'espace en communautés rurales, rurales/périurbaines ou périurbaines/urbaines, et grandes aires urbaines. Cette volonté de structuration permet de comprendre les conditions nécessaires à la mise en place d'une communauté d'agglomération.

Trois critères cumulatifs doivent être respectés :

1) elle partage avec les deux autres types de communautés la nécessité d'avoir un périmètre d'un seul tenant et sans enclave ;

2) une communauté d'agglomération se doit de regrouper un minimum de 50 000 habitants ;

3) elle doit comporter au minimum une commune centre d'au moins 15 000 habitants.

La plupart de ces critères sont pertinents si l'on excepte une seule difficulté induite par le dernier critère. En effet, si la nécessité d'un seuil de 15 000 habitants se comprend de telle façon que les agglomérations soient polarisées autour d'un centre, retenir uniquement le cadre communal constitue un réel problème. En effet, une telle définition restrictive ne rend pas compte des caractéristiques de certains espaces pour lesquels la population est polarisée sur plusieurs entités communales.

Le caractère urbain d'un territoire, défini par la continuité de son tissu bâti, n'est pas mobilisé.

Or, c'est ce critère qui est au fondement de la distinction entre le caractère urbain ou rural des communes. L'INSEE l'a élaboré, choisi et reconnu comme pertinent en le mobilisant dans la définition de l'unité urbaine. Reprendre ce critère permettrait en premier lieu de mettre en cohérence la législation relative aux EPCI à fiscalité propre en usant d'une seule et même source de référence, à savoir l'INSEE.

Dans le contexte actuel, un certain nombre de communautés de communes disposent d'une population de plus de 50 000 habitants sur un périmètre d'un seul tenant et sans enclave ainsi que d'une population de plus de 15 000 habitants regroupée non pas dans une seule commune mais au sein de plusieurs communes, qui constitue un cœur d'agglomération.

Il est donc aujourd'hui devenu indispensable de retenir ce critère dans la définition de la communauté d'agglomération.

L'insertion de cette condition au sein de la loi aurait des effets juridiques qui viendraient corriger les désagréments que subissent ces communautés du fait de leur situation spécifique. Il ne s'agit d'ailleurs pas ici d'un problème financier, les quelques communautés de communes concernées par le présent amendement bénéficiant déjà quasiment toutes d'une Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) bonifiée.

Deux séries de conséquences négatives seraient ainsi supprimées :

D'une part, il importe de noter que ces communautés ne bénéficient pas, aujourd'hui encore, des modes de décisions plus souples et efficaces réservés aux seules agglomérations au sens juridique du terme. Les conditions de définition de l'intérêt communautaire entre communauté de communes et communauté d'agglomération ne sont pas harmonisées : cette situation complexifie le fonctionnement des communautés de communes et alourdit les processus de décision. On notera également que contrairement aux dispositions régissant les communautés d'agglomération, la mise en œuvre de certains mécanismes dans le cas des communautés de communes a pour effet le maintien quasi systématique d'un grand nombre de syndicats de communes, à rebours des objectifs actuels. Tel est le cas en particulier des conditions de mise en œuvre de la procédure de représentation substitution.

D'autre part, ces communautés de communes de plus de 50 000 habitants sont exclues d'un certain nombre d'arènes et de dispositifs essentiels réservés aux seules agglomérations « juridiques ». On citera, par exemple et sans exhaustivité, les procédures essentielles de la

gouvernance locale que sont le volet territorial du contrat de projet Etat-région dans certaines régions, certains dispositifs contractuels spécifiques (contrat de ville ou contrat d'agglomération...) ou encore le fond d'aménagement urbain (FAU)...

Cette situation constitue une entrave majeure à leur développement alors même qu'elles assument dans la pratique et comme toute agglomération, leur rôle de pôle de centralité. Au final, les statuts de ces communautés témoignent d'une intégration croissante en terme de compétences - supérieure à la moyenne comme en témoigne leur Coefficient d'Intégration Fiscale - qui tend dans les faits à les rapprocher inéluctablement du statut des communautés d'agglomération.

Ainsi donc, dans un souci d'équité juridique entre les territoires, il est essentiel que, dans la définition de la communauté d'agglomération, la notion de commune centre soit complétée par celle d'un ensemble de communes présentant un caractère urbain c'est à dire « présentant une continuité du tissu bâti (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) et dont chacune des communes formant cet ensemble possède plus de la moitié de sa population dans cette zone bâtie». Cette disposition permettra d'accorder aux communautés concernées la possibilité - car il s'agit uniquement d'une possibilité - d'avoir la faculté, si elles le souhaitent et quand elles respectent tous les critères, d'adopter cette forme.

Tel est l'objet du présent amendement.