

ASSEMBLÉE NATIONALE

20 mai 2010

RÉFORME DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES - (n° 2516)

Commission	
Gouvernement	

AMENDEMENT

N° 199

présenté par

M. Derosier, Mme Guigou, M. Fabius, M. Vauzelle, M. Rousset, M. Roman,
M. Vuilque, M. Dussopt, M. Deluga, M. Duron, M. Valax, M. Nayrou,
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 ADDITIONNEL**APRÈS L'ARTICLE 20, insérer l'article suivant :**

À la première phrase de l'article L. 5216-1 du code général des collectivités territoriales,
les mots :

« communes centre »

sont remplacés par les mots :

« unités urbaines ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

La loi du 12 juillet 1999 a redéfini à juste titre les critères statistiques et démographiques pris en compte pour définir les catégories juridiques des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Ce faisant, et en s'appuyant avant tout sur les découpages proposés par l'INSEE, 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 comprendre un minimum de 50 000 habitants,
- 3) elle doit comporter au minimum une commune d'au moins 15 000 habitants.

La plupart de ces critères sont pertinents si l'on excepte la difficulté induite par le dernier critère. Si la fixation d'un seuil de 15 000 habitants se comprend pour définir le cœur urbain autour duquel doit s'organiser une agglomération, la référence à la notion de commune centre constitue un réel problème.

En effet, une telle définition restrictive ne rend pas compte des caractéristiques de certains espaces pour lesquels la population urbaine est polarisée sur plusieurs entités communales. De même, elle ne tient pas compte de la profonde diversité des découpages administratifs municipaux liés à l'histoire et qui, dans certains territoires, présentent une très forte fragmentation.

Ce faisant, la notion d'unité urbaine n'est pas mobilisée alors qu'il s'agit de l'outil que l'INSEE utilise pour rendre compte du phénomène d'agglomération et définir le caractère urbain d'un territoire. En effet, selon l'INSEE une unité urbaine est une commune ou un ensemble de communes dont plus de la moitié de la population réside dans une zone agglomérée de plus de 2 000 habitants dans laquelle aucune habitation n'est séparée de la plus proche de plus de 200 mètres. C'est ce critère qui est au fondement de la distinction entre le caractère urbain ou rural des communes. Or aujourd'hui un certain nombre de communautés de communes se retrouvent dans la situation où elles disposent d'une population de plus de 50 000 habitants situés dans un périmètre d'un seul tenant et sans enclave et disposent d'une population de plus de 15 000 habitants non pas dans une seule commune mais au sein d'une unité urbaine 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.

Celui ci permettrait en premier lieu de mettre en cohérence la législation relative aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en usant d'une seule et même source de référence, à savoir l'INSEE. Surtout cette insertion de l'unité urbaine 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. En effet, bien que le projet de loi permette certaines avancées institutionnelles, notamment l'harmonisation des conditions de définition de l'intérêt communautaire entre communauté de communes et communauté d'agglomération, il n'en demeure pas moins que

l'alignement des deux régimes n'est pas complet. On notera notamment que 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, contrairement à la situation existante des actuelles communautés d'agglomération. Tel est le cas en particulier des conditions de mise en œuvre de la procédure de représentation substitution.

D'autre part et surtout 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 vouloir être exhaustif, des procédures essentielles de la gouvernance locale que sont la conférence des exécutifs, le volet territorial du contrat de projet État 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 de fait leur rôle de pôle de centralité au sein de leur espace géographique de façon identique aux agglomérations au sens actuel de l'article L. 5216 1 du code général des collectivités territoriales. De fait, 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 d'agglomération.

Ainsi donc aussi bien dans un souci d'homogénéisation des périmètres territoriaux sur une base INSEE que d'équité juridique des territoires, il est essentiel que la notion d'unité urbaine soit substituée à celle de « commune centre » dans la définition de l'agglomération afin 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, qui avait été présenté en termes identiques par les membres du groupe socialiste au Sénat (n°450) ainsi que par MM. Braye, Cornu, Laménie, Jarlier, André, Milon, Portelli et Vasselle (n°474 rect.)